Justicia por los crímenes del terrorismo de Estado*

1. Introducción

Durante el año 2001 se han dado pasos sustanciales en pos de lograr justicia, profundizar la verdad y avanzar por la memoria de los crímenes del terrorismo de Estado.

En 1996, Emilio Mignone escribió: "Aunque el dilatado protagonismo militar durante más de medio siglo fue –a mi modo de ver– el principal factor de nuestras vicisitudes, el legado de la dictadura de las fuerzas armadas entre 1976 y 1983 constituyó una tragedia que supera, por sus efectos funestos, todo lo ocurrido anteriormente"[1]. En el mismo texto aclaraba que no es posible explicar de manera determinista los problemas institucionales de Argentina a raíz del terrorismo de Estado, pero que nuestra sociedad no puede ignorar sus consecuencias para comprender en qué situación se encuentra.

En 1996 se cumplía el XX aniversario del golpe de Estado y tomaba un fuerte impulso el movimiento social que demandaba por la memoria y la búsqueda de verdad. Un año antes, las declaraciones de los represores habían quebrado el silencio y dejado al descubierto el imperativo de juzgar esos crímenes como condición para construir una sociedad democrática.

Desde esa fecha hasta hoy, el espiral fue ascendente tanto en los logros como en los intentos por frenar estos avances. En el plano nacional se fortalecieron las iniciativas de homenaje y conmemoración a las víctimas y el repudio moral a los represores; el reconocimiento del derecho a la verdad, el juzgamiento de los máximos responsables por la apropiación de menores y la apertura de causas por robo de bienes y crímenes cometidos en los años previos al golpe de Estado. En el plano internacional se amplió y renovó el consenso contra la impunidad y se fortalecieron las causas judiciales por desaparición y genocidio en países como España, Italia, Francia, Suecia y Alemania.

En el 2001, a 25 años del golpe militar de 1976, la consigna fue más contundente: las principales consecuencias de la dictadura como la impunidad y el inicio de un modelo de exclusión social deben ser abordadas desde las instituciones de la democracia. Una vez más, en un marco de conmemoración crítica y debate por parte de amplios sectores sociales se produce un cambio, esta vez movilizando la justicia.

En este capítulo no podrían plasmarse todos los avances en la lucha contra la impunidad que se han dado durante el año. La perspectiva que hemos elegido es la de repasar los hechos más relevantes en el ámbito judicial. Afortunadamente, durante este año se han concretado algunas de las demandas por justicia relegadas desde hace tiempo. Pero también han quedado al descubierto muchas de las deudas que aún tienen las instituciones del Estado.

El escenario de desarrollos judiciales es complejo. En primer lugar, hay que destacar la revisión de las resoluciones que se amparaban en las leyes de impunidad y la sanción de nuevas resoluciones que avanzan hacia el logro de justicia.

En este sentido, abordaremos aquellos procesos judiciales que han llevado a tratar la inconstitucionalidad y nulidad de las leyes de obediencia debida (dictada en 1987) y punto final

* El presente capítulo ha sido elaborado por María José Guembe, abogada, directora del Programa Memoria y Lucha contra la Impunidad del Terrorismo de Estado; Valeria Barbuto, antropóloga, miembro del Programa; y Carolina Varsky, abogada del CELS.

1 En Informe Anual sobre la Situación de los Derechos Humanos en Argentina 1996, CELS, Editorial Eudeba, Buenos Aires, 1997, 362 págs.

(dictada en 1986). El 6 de marzo del 2001, un juez de primera instancia dictó la nulidad de dichas leyes y el 9 de noviembre esa decisión fue ratificada por la Sala II de la Cámara Federal de Apelaciones. La apertura de la posibilidad de sanción penal a los responsables de desapariciones forzadas y torturas ha impulsado la presentación de denuncias similares en algunas provincias de nuestro país.

Otro paso importante fue la realización del primer juicio oral y público por el robo de bebes durante la dictadura y la primer condena a un militar apropiador.

La querella por el Plan Cóndor ha permitido avanzar en la comprensión del carácter planificado y sistemático del terrorismo de Estado. En esta causa están denunciados los máximos responsables de las dictaduras del Cono Sur por implementar el plan de coordinación represiva.

Un apartado especial merece el desarrollo de los juicios en el exterior y el debate que impulsaron en el ámbito nacional sobre las obligaciones del Estado en materia de crímenes de lesa humanidad. Durante el año 2001 dichos juicios ocuparon buena parte de la escena política tanto por la apertura de nuevos casos como por el papel central que han jugado a partir de los pedidos de extradición. En este capítulo repasaremos también la postura del Estado en la resolución a dichos pedidos.

Por último, este capítulo presenta la información aportada a la Comisión de Acuerdos del Senado de la Nación, en ocasión de la aprobación de los ascensos de militares propuestos por el Poder Ejecutivo. Los hechos acontecidos durante el 2001 confirman la necesidad de depurar las Fuerzas Armadas y de Seguridad, que todavía cuentan, entre sus filas, con personas sospechadas de haber participado en graves violaciones a los derechos humanos o en delitos contra las instituciones democráticas.

Sin embargo, frente a estos pasos a favor de la justicia, se agudizó la ofensiva de algunos sectores militares y políticos, ofensiva que fue descripta ya en el Informe del año 2000. Estos embates aumentan la necesidad de fortalecer las instituciones en el compromiso con los derechos humanos.

2. Procesos judiciales en trámite contra militares argentinos por violaciones a los derechos humanos cometidas durante el terrorismo de Estado

2.1. Juicios ante los tribunales argentinos

Existen actualmente en Argentina diferentes tipos de juicios cuyo fin es la sanción penal de los responsables del terrorismo de Estado. En algunos de ellos se investigan delitos no amparados por las leyes de punto final (ley 23.492) y obediencia debida (ley 23.521); en otros se intenta avanzar en el castigo de delitos que sí fueron amparados por esas normas a través de su declaración de inconstitucionalidad; en otros casos se discute la validez de los decretos de indulto que beneficiaron a quienes fueron condenados en los primeros años de la democracia y a quienes estaban sujetos a procesos penales.

Los delitos que quedaron expresamente excluidos de las leyes de impunidad son la apropiación de menores y sustitución de identidad; el robo de bienes; los delitos cometidos por personas que no pertenecían a las fuerzas armadas o de seguridad; y todos los delitos cometidos por el terrorismo de Estado con anterioridad al golpe de marzo de 1976. No existen obstáculos para la sanción penal de los responsables de estos crímenes.

Dentro de los delitos cometidos contra niños, se llevan adelante procesos sobre casos particulares pero también existe un juicio en el que se investiga la implementación de un plan sistemático para la apropiación de niños –en el que se encuentran procesados y con prisión preventiva más de una docena de militares–.

En los primeros se trata de casos individuales contra quienes se apropiaron de los chicos y los inscribieron como propios. Ejemplo de estos juicios es el caso de Claudia Victoria Poblete, al que haremos referencia más adelante, en el que durante el año 2001 se condenó al matrimonio Landa-Moreira.

Con relación a los delitos cometidos durante el gobierno constitucional inmediatamente anterior al golpe de Estado, existe una investigación en trámite abierta en el año 2000 que busca condenar a los autores del delito de desaparición forzada. Paralelamente, se intenta avanzar en la investigación de la implementación del terrorismo de Estado antes del golpe. El juzgado federal Nº 10 ha delegado la investigación de los hechos denunciados a la fiscalía federal Nº 1, a cargo de Jorge Di Lello. La investigación ha arrojado, hasta el momento, muy buenos resultados.

También existen denuncias contra civiles que participaron del terrorismo de Estado, como por ejemplo la causa que radica en el juzgado federal de Mar del Plata contra Fernando Federico Delgado y Nicolás Cafarello, presentada en el mes de julio del 2001, en la que se solicita la investigación de la participación de dos civiles en la privación ilegal de la libertad y tortura de una persona que estuvo ilegalmente detenida y fue posteriormente liberada.

Otro caso similar es el juicio promovido contra los responsables de las dictaduras del Cono Sur de América, por el delito de asociación ilícita para implementar el plan de coordinación represiva y contra otros responsables de rango inferior. Se trata de una querella penal iniciada en 1999 por el delito de privación ilegal de la libertad agravada cometido con motivo de la gestación y ejecución de la Operación Cóndor. El juez federal Rodolfo Canicoba Corral ha adoptado diferentes medidas tendientes a lograr la extradición de responsables de otros países del Cono Sur, entre otros Augusto Pinochet, Alfredo Stroessner y Hugo Banzer, y también se encuentra procesado en esta causa el ex dictador Jorge Videla. Más adelante volveremos sobre los avances en este proceso.

Entre los juicios por apropiación de inmuebles y otros bienes, el que más avances registra es el iniciado por Federico Gómez por la desaparición forzada de su padre, Conrado Gómez. En este caso se solicitó la declaración de nulidad de las leyes de impunidad para sancionar la desaparición forzada, que fue declarada por el juez en octubre del 2001. También se pidió la condena de Massera y sus subordinados tanto por la desaparición como por la apropiación de los bienes de Gómez mientras se encontraba detenido en la ESMA.

Por otra parte, existen diversos procesos en trámite por delitos que sí se encuentran amparados por las leyes de punto final y obediencia debida. En estos casos se solicita la declaración de nulidad de las mencionadas leyes.

Entre estos casos se encuentra el del matrimonio Poblete-Hlaczik, en el que el juez Gabriel Cavallo declaró la nulidad de las normas de impunidad en marzo del 2001, decisión que fuera ratificada por la Cámara Federal en el mes de noviembre y que actualmente está pendiente de resolución por la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Posteriormente analizaremos con detenimiento este caso.

Otro caso que tramita ante el mismo juez y contra los mismos imputados fue presentado por personas que estuvieron detenidas ilegalmente en el centro clandestino de detención conocido como El Olimpo y recuperaron posteriormente su libertad.

De características similares son los procesos que tramitan ante el juzgado federal de Resistencia, Chaco–en el que se investiga la Masacre de Margarita Belén–; ante el juzgado federal de Córdoba y ante la Cámara Federal de Bahía Blanca.

Por último, debemos mencionar los juicios en los que se cuestionan los indultos concedidos a los militares por el presidente Carlos Menem. En algunos casos se cuestiona la validez constitucional del indulto y en otros se persigue la sanción del tramo de la conducta delictiva cumplido o ejecutado con posterioridad al dictado del indulto.

En las próximas páginas profundizaremos la información sobre aquellos casos judiciales que han registrado mayores avances durante el año 2001.

2.1.1. El caso Poblete: la nulidad de las leyes de impunidad como una obligación

Tal como hemos señalado en párrafos anteriores, la posibilidad de juzgar la desaparición forzada y demás delitos cometidos durante la dictadura se vio frustrada, en la mayoría de los casos, por la aplicación de las leyes de impunidad. A fines del año 2000, el CELS solicitó a la justicia la investigación de los delitos de desaparición forzada y torturas cometidos contra José Poblete y Gertrudis Hlaczik de Poblete, y demandó para ello la declaración de inconstitucionalidad de las leyes de punto final y obediencia debida.

La causa judicial se encontraba ya en curso a raíz de una querella patrocinada por Abuelas de Plaza de Mayo (presentada en 1998) en la que se denunciaba la apropiación de la menor Claudia Victoria Poblete, hija del matrimonio Poblete-Hlaczik. En esta causa se encontraban procesados dos miembros de las fuerzas de seguridad.

José Poblete y Gertrudis Hlaczik de Poblete fueron secuestrados el 28 de noviembre de 1978, junto a su hija Claudia de ocho meses y tres días de edad, por un grupo que declaró pertenecer a las "Fuerzas Conjuntas". Por testimonios de sobrevivientes se supo que los tres integrantes de la familia estuvieron secuestrados en el centro clandestino El Olimpo –División Mantenimiento Automotores de la Policía Federal Argentina–. Este centro funcionó entre agosto de 1978 y febrero de 1979, en la Jefatura del Área V, una de la siete áreas en que fue dividida la ciudad de Buenos Aires a los efectos de la represión del terrorismo de Estado. Estaba situado en el barrio de Floresta de la Capital Federal.

El 6 de marzo del 2001 el juez Gabriel Cavallo, entonces a cargo del Juzgado Federal Nº 4 en el que tramitaba el expediente, dictó una resolución de importancia histórica en la que declaró la inconstitucionalidad de ambas leyes cuestionadas.

La resolución afirmó que los hechos investigados son crímenes contra el derecho de gentes. Esos delitos fueron cometidos en el marco del plan sistemático de represión llevado a cabo por el gobierno de facto y por su carácter y gravedad constituyen crímenes contra la humanidad. “Tal circunstancia impone que deban ser juzgados incorporando a su análisis jurídico las reglas del derecho de gentes que son vinculantes para nuestro país y forman parte del ordenamiento jurídico interno”, afirmó Cavallo.

La propia Constitución argentina establece el juzgamiento por los tribunales nacionales de los delitos del derecho de gentes (artículo 118, CN). Los delitos investigados en este caso, en el momento en que se cometieron ya eran considerados crímenes contra el derecho de gentes o crímenes de derecho internacional y por ello se aplican ciertos principios y reglas generados en el derecho penal internacional plenamente aplicables por los tribunales federales de nuestro país.

Esos principios indican que es la humanidad en su conjunto quien afirma su carácter criminal, es decir que éste no depende de la tipificación por parte de cada Estado. Tampoco el juzgamiento y la aplicación de sanciones penales a los responsables de esos crímenes queda sólo en cabeza del Estado donde se cometieron sino que cualquier Estado puede y debe ejercer su jurisdicción.

La caracterización de estos hechos como crímenes de lesa humanidad deriva en que no son pasibles de amnistías, ni prescriben por el transcurso del tiempo, ni puede aducirse el cumplimiento de órdenes superiores como eximente de responsabilidad penal.

La ley de punto final tuvo por objeto detener las investigaciones y lograr la impunidad de quien no fuera citado en el plazo que se estipulaba. Por su parte, la ley de obediencia debida impuso a los jueces que investigaban hechos cometidos en el marco de la represión ilegal la obligación de entender que los imputados actuaron coercionados y en virtud de órdenes superiores respecto de las que no tuvieron posibilidad de inspección, oposición ni resistencia en cuanto a su oportunidad ni legitimidad. Esa presunción se estableció más allá de cuáles fueran las pruebas producidas o las que podían realizarse en el futuro. Ambas normas consagraron así la impunidad de los autores de crímenes de lesa humanidad. Es por ello que la resolución judicial afirma que: “Estas normas se oponen a principios jurídicos reconocidos universalmente desde hace siglos y trastocan gravemente el sistema de valores en el que se apoya nuestro sistema jurídico. La contradicción de esas leyes con dicha normativa lleva, como se verá oportunamente, a que deban ser declaradas inválidas”.

Advierte el juez que el caso presentado a su análisis resulta paradigmático en tanto plantea la contradicción de que la apropiación de la niña puede ser investigada y sancionada por no estar incluida en ninguna de las normas cuestionadas, pero el secuestro de sus padres –que permitió la apropiación de la menor– debe quedar impune. De este modo, una porción del crimen habilita la intervención de la justicia penal en tanto otra, de igual magnitud, debe considerarse perdonada.

La resolución judicial analiza también las obligaciones del Estado argentino, surgidas del seno de la comunidad internacional, que se han visto incumplidas con la sanción de estas normas: especialmente se trata de su obligación de investigar y sancionar penalmente las violaciones a los derechos humanos y los crímenes contra la humanidad. En este sentido, en tanto se advierte claramente que las normas mencionadas se oponen a aquéllas incluidas en tratados internacionales de los que Argentina forma parte, no queda otra alternativa que declarar su invalidez.

Esto es así en tanto los tratados internacionales de derechos humanos tienen primacía frente a las leyes nacionales. La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido, aun antes de la reforma de la Constitución del año 1994, la primacía de los tratados por sobre las normas internas, remitiendo en su argumentación tanto a la Constitución originaria (argumento de la distribución de competencias para la celebración de tratados) como a la entrada en vigor, para el derecho interno argentino, de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados que se remonta al 27 de enero de 1980.

En consecuencia, si bien la posibilidad de declarar la invalidez de una ley que sea incompatible con un tratado celebrado por nuestro país puede fundarse sobre la base de la Constitución originaria, tal posibilidad resulta indiscutible desde la entrada en vigencia de la citada Convención de Viena. Es decir, que ya al momento de sancionarse las leyes de impunidad el orden jurídico argentino otorgaba primacía a los tratados por sobre las leyes del Congreso.

Ahora bien, a la fecha en que las leyes de punto final y obediencia debida fueron sancionadas, se encontraban vigentes para nuestro país varios instrumentos internacionales, entre ellos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En particular, estos dos últimos tratados mencionados obligan a los Estados parte a garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos a los ciudadanos que estén bajo su jurisdicción.

De esta obligación deriva la de prevenir, investigar y sancionar todas las violaciones a los derechos reconocidos por los convenios. También impone a los Estados parte la obligación positiva de adoptar las medidas necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos, lo que significa que el Estado debe revisar la legislación vigente para adecuarla a los compromisos asumidos. No puede, entonces, dictar leyes contrarias a los sistemas de protección de los derechos humanos y si lo hicieran incurrirían en responsabilidad internacional.

De este modo, la obligación de respetar y garantizar los derechos protegidos por la Convención y el Pacto y el deber de adoptar medidas en el orden interno de cada Estado para hacer efectivas las disposiciones en ellos contenidas, implica, para la República Argentina, un mandato que va dirigido hacia todos los poderes del Estado nacional: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial y Ministerio Público.

En cumplimiento de esa obligación es que el juez evaluó la contradicción normativa existente entre las leyes 23.492 y 23.521 y los citados tratados.

Con relación a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Cavallo afirmó: "En consecuencia, la sanción y la vigencia de las leyes 23.492 y 23.521, en tanto impiden llevar adelante las investigaciones necesarias para identificar a los autores y partícipes de las violaciones a los derechos humanos perpetradas durante el gobierno de facto (1976-1983) y aplicarles las sanciones penales correspondientes, son violatorias de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Verificado entonces que la sanción y vigencia de las leyes 23.492 y 23.521 son incompatibles con la Convención Americana sobre Derechos

Humanos y con la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, se impone declarar inválidas a las leyes de 'punto final' y 'obediencia debida'".

Con similares argumentos, afirmó el juez que "las leyes de 'Punto Final' y 'Obediencia Debida' son contrarias al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dado que implican una valla que imposibilita llevar a cabo el cumplimiento del deber de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por este tratado en los artículos 2 (2,3) y 9 (5). Por lo tanto, dada esta contradicción, estas leyes deben ser declaradas inválidas a la luz de lo estipulado por este tratado internacional".

La resolución analiza la validez de las normas en relación a la Constitución Nacional, con la que también se contradicen. El artículo 29 de la Constitución prescribe la nulidad insanable de los actos o disposiciones que impliquen el ejercicio de facultades extraordinarias por parte de cualquiera de los poderes del Estado.

La Junta militar que tomó el poder el 24 de marzo de 1976 asumió la suma del poder público y se arrogó facultades extraordinarias. En ejercicio de tales facultades, los militares avasallaron todas las garantías constitucionales, de manera que la vida, el honor y la fortuna de los argentinos quedaron a merced de la voluntad del gobierno ilegítimamente constituido. Los hechos que la justicia investiga en la causa se inscriben en este contexto histórico y en este marco fáctico general. Por ello, el juez resolvió que "los delitos que sufrieran José Liborio Poblete Roa y Gertrudis Marta Hlaczik constituyen hechos que importan una manifestación del ejercicio de la suma del poder público que llevó adelante la dictadura militar, o, si se quiere, constituyen una manifestación (entre tantas otras) de las facultades extraordinarias ejercidas por el último gobierno de facto".

Las leyes de punto final y obediencia debida son disposiciones asimilables a amnistías que consagran la impunidad de hechos que, como en el caso, constituyeron delitos cometidos en el ejercicio de la suma del poder público. Ahora bien, de acuerdo con lo previsto por el artículo 29 de la Constitución Nacional no es amnistiable un hecho que implica la concesión o la propia asunción de la suma del poder público y, en este mismo contexto, tampoco lo es el ejercicio de la suma del poder público o de facultades extraordinarias puede ser amnistiado. Así lo afirmó la Corte Suprema en reiteradas oportunidades.

La resolución afirma que "... los hechos ilícitos que son llevados a cabo en ejercicio del poder total prohibido por el art. 29 de la Constitución Nacional no son susceptibles de ser beneficiados por una ley de amnistía dictada por el Congreso de la Nación en ejercicio de sus poderes legislativos comunes. Por lo expuesto, se declarará la nulidad de las leyes 23.492 y 23.521 de acuerdo con las previsiones del artículo 29 de la Constitución Nacional".

Estas consideraciones condujeron al juez Cavallo a resolver:

"I. Declarar inválido el art. 1 de la ley 23.492 por ser incompatible con la Convención Americana de Derechos Humanos (arts. 1, 2, 8 y 25), con la Declaración Americana de Derechos Humanos (art. XVIII), con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (arts. 2 y 9), y con el objeto y fin de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (art. 18 de la Convención de Viena sobre Derechos de los Tratados).

II. Declarar inválidos los arts. 1, 3 y 4 de la ley 23.521 por ser incompatibles con la Convención Americana de Derechos Humanos (arts. 1, 2, 8 y 25), con la Declaración Americana de Derechos Humanos (art. XVIII), con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (arts. 2 y 9), y con el objeto y fin de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (art. 18 de la Convención de Viena sobre Derechos de los Tratados).

III. Declarar la inconstitucionalidad y la nulidad insanable del art. 1 de la ley 23.492 y de los arts. 1, 3 y 4 de la ley 23.521 (art. 29 de la Constitución Nacional).

IV. Citar a prestar declaración indagatoria a Julio Héctor Simón y a Juan Antonio del Cerro (art. 294 C.P.P.N.) ...".

Ocho días después de esta resolución, la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictó sentencia en el caso Barrios Altos, en la que afirmó: "son inadmisibles las disposiciones de amnistía, las disposiciones de prescripción y el establecimiento de excluyentes de

responsabilidad que pretendan impedir la investigación y sanción de los responsables de las violaciones graves de los derechos humanos tales como la tortura, las ejecuciones sumarias, extra legales o arbitrarias y las desapariciones forzadas, todas ellas prohibidas por contravenir derechos inderogables reconocidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos"[2].

El 9 de noviembre del 2001 la Sala II de la Cámara Federal confirmó por unanimidad la resolución dictada por el juez Gabriel Cavallo y declaró inconstitucionales las leyes de punto final y obediencia debida en el caso Poblete-Hlaczik. Los jueces dictaminaron que los delitos denunciados constituyen crímenes contra la humanidad y no pueden ser amnistiados. Sostuvieron: "Nos encontramos ante un delito de lesa humanidad, como crimen de derecho internacional, cuya imprescriptibilidad, contenido, naturaleza y condiciones de responsabilidad son establecidas por el derecho internacional con independencia de los criterios que puedan establecerse en el derecho interno de los Estados".

La obligación de juzgar los delitos de esa gravedad, afirmó la Cámara, se encuentra en el artículo 118 de la Constitución en tanto reconoce el derecho de gentes. Por otra parte, los tratados internacionales incorporados a la Constitución obligan al Estado argentino a juzgar y castigar las graves violaciones a los derechos humanos. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sentenciado que las leyes de amnistía son contrarias al Pacto de San José de Costa Rica y que por ello son inválidas. Las decisiones de ese órgano, competente para la interpretación y aplicación del Pacto, deben ser contempladas por los tribunales argentinos en sus resoluciones.

La Cámara citó textualmente los párrafos salientes de la sentencia de la Corte Interamericana en el caso “Barrios Altos”. En particular, remarcó que "es inadmisible la impunidad de las conductas que afectan más gravemente los principales bienes jurídicos sujetos a la tutela de ambas manifestaciones del Derecho internacional. La tipificación de esas conductas y el procesamiento y sanción de sus autores constituye una obligación de los Estados, que no puede eludirse a través de medidas tales como la amnistía...".

El orden internacional, entonces, de acuerdo con la resolución de la Cámara Federal, obliga a imponer sanciones a los responsables de crímenes de lesa humanidad. Por ello, el tribunal afirmó que "fuera de las leyes de 'punto final' y 'obediencia debida', no existe impedimento normativo alguno para cumplir con esas exigencias. Pero, en tanto esas normas se oponen a la operatividad de esos mandatos constitucionales, corresponde declararlas inválidas y privarlas de cualquier efecto".

A su vez, los jueces expresaron que “... es indudable que la Corte Suprema posee una especial obligación de hacer respetar los derechos humanos fundamentales, pues, en la esfera de sus atribuciones, el Tribunal representa la soberanía nacional (...) En ese carácter, es cabeza de uno de los poderes del gobierno federal, al cual indudablemente corresponde el arreglo de las cuestiones que pueden comprometer la responsabilidad internacional de la República Argentina, como las que den lugar a la intervención de los mencionados organismos supranacionales previstos en la Convención Americana...”. Luego de una extensa y fundada resolución, el tribunal concluyó que "en el contexto actual de nuestro derecho interno la invalidación y declaración de inconstitucionalidad de las leyes 23.492 y 23.521 no constituye una alternativa. Es una obligación". Por ello, se resolvió confirmar la resolución en cuanto declara inválidos e inconstitucionales los artículos 1 de la ley 23.492 (punto final) y 1, 3 y 4 de la ley 23.521 (obediencia debida); citar a prestar declaración indagatoria a Julio Héctor Simón y a Juan Antonio Del Cerro; confirmar el procesamiento con prisión preventiva de Julio Héctor Simón, por crímenes contra la humanidad consistentes en privación ilegal de la libertad, doblemente agravada por mediar violencia y amenazas y por haber durado más de un mes, reiterada en dos oportunidades en concurso real, las que, a su vez, concurren materialmente con tormentos agravados por haber sido cometidos en perjuicio de perseguidos políticos, en dos oportunidades en concurso real

[2] Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia de 14 de marzo del 2001, *Caso Barrios Altos (Chumbipuma Aguirre y otros vs. Perú)*, párrafo 41. En este caso, la Corte declaró que eran inválidas e incompatibles con la Convención Americana, dos leyes de amnistía –leyes Nº 26479 y 26492– sancionadas en Perú que exoneraban de responsabilidad a los militares, policías, y también civiles, que hubieran cometido, entre 1980 y 1995, violaciones a los derechos humanos o participado en esas violaciones.

entre sí.

Además, el Tribunal sostuvo que es indudable que el reconocimiento en condición de querellante del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) "resulta plenamente justificado, desde el momento en que entre sus propósitos se cuenta la realización de actividades relacionadas con la defensa de la dignidad de la persona humana, de la soberanía del pueblo, la asistencia a las víctimas de violaciones de derechos humanos fundamentales, etcétera".

2.1.2. La investigación de la Masacre de Margarita Belén

En mayo del 2001, el CELS se presentó ante la Justicia Federal de Resistencia para solicitar la investigación penal para el esclarecimiento de los hechos e identificación de los responsables de la Masacre de Margarita Belén, ocurrida en la provincia de Chaco, el 13 de diciembre de 1976.

Se trata de una querella criminal contra todos aquellos que resulten responsables de los delitos de homicidio agravado, desaparición forzada, genocidio y torturas. Estos delitos fueron cometidos contra 17 personas que pudieron ser identificadas, y 5 más cuyas identidades aún no se han podido determinar.

El 13 de diciembre de 1976, un grupo de prisioneros que se encontraban detenidos en la Alcaidía policial de Resistencia fueron fusilados por personal que respondía operativamente a la VII Brigada, a cargo de Cristino Nicolaides. Antes de la ejecución fueron brutalmente torturados, incluso algunos de ellos fueron castrados. La versión oficial afirmó que las víctimas habían muerto a causa de un enfrentamiento con "delincuentes subversivos" mientras eran trasladadas a la unidad penitenciaria Nº 10 de Formosa. Sin embargo, las contradicciones en que incurrieron las autoridades y las investigaciones oficiales posteriores permitieron establecer fehacientemente que se trató de una masacre.

La responsabilidad por los delitos denunciados por el CELS correspondería a personal del Ejército Argentino, de la Policía de la Provincia de Chaco, a autoridades políticas de la intervención de dicha provincia, autoridades judiciales y del ministerio público, funcionarios administrativos, entre otros. La característica saliente de esta denuncia es que algunos de los posibles responsables no han sido, hasta ahora, vinculados judicialmente con la masacre. Tal es el caso del actual jefe del Estado Mayor General del Ejército, general Ricardo Brinzoni, quien fue secretario de la intervención de la provincia de Chaco y fue denunciado en la causa. Días antes de la presentación judicial, el jefe del Ejército reconoció en declaraciones radiales tener conocimiento certero de los hechos, e incluso haber hecho una investigación propia para arribar a la conclusión de que la matanza ocurrida en 1976 "no fue un enfrentamiento sino un fusilamiento encubierto de detenidos que estaban en la cárcel U-7".

En su presentación, el CELS solicitó la declaración de nulidad de las leyes de punto final y obediencia debida y el consiguiente juzgamiento de los responsables de la masacre. A pesar del tiempo transcurrido no ha habido resolución alguna en el expediente.

2.1.3. El caso Menéndez, provincia de Córdoba

En octubre del 2000, el CELS –conjuntamente con abogados del SERPAJ de la provincia de Córdoba–, inició una querella penal en la causa “Menéndez, Luciano Benjamín s/ delitos cometidos en represión de la subversión", solicitando que se declare la nulidad e inconstitucionalidad de las leyes de punto final y obediencia debida y de los indultos presidenciales. La denuncia agregó, a los hechos ya denunciados en la causa original, 8 casos nuevos que no estaban contenidos en ella. A partir de dichos casos se pretendió impulsar la investigación de los siguientes delitos: a) desapariciones forzadas cometidas durante el período 1976/1983; b) desapariciones forzadas cometidas en los años previos al golpe militar; c) hechos que no abarcaron las leyes de impunidad ni los indultos (como la apropiación indebida de inmuebles); d) sustracción, retención y ocultamiento de niños. Con la presentación, la causa fue recaratulada como “Pérez Esquivel, Adolfo; Martínez, María Elba s/Presentación” (Expte. Nº 9.481).

En octubre del año siguiente, la fiscal Federal de la Provincia de Córdoba, Graciela Silvia López de Filoñuk, solicitó que se declare la inconstitucionalidad del decreto de Indulto Nº 1.002/89 "y, en consecuencia, se lo declare nulo, de nulidad absoluta e insanable y carente de valor legal en cuanto fue objeto de aplicación en la presente causa". Al mismo tiempo, solicitó que: "Consecuentemente se declare la nulidad de la Resolución de la Excma. Cámara Federal (...), que declaró extinguida por indulto la acción penal y sobreseyó definitivamente la causa a favor de Luciano Benjamín Menéndez. Asimismo se solicita la nulidad de todos los demás actos procesales dictados en consecuencia". Por otra parte, solicitó que se agreguen dos anexos que contienen información relevante para la causa como ser 412 casos excluidos del Decreto de Indulto Nº 1.002/89.

2.1.4. La desaparición y robo de bienes de Conrado Gómez

Conrado Gómez fue secuestrado el 10 de enero de 1977 en sus oficinas de la ciudad de Buenos Aires, por un grupo de alrededor de veinte personas vestidas de civil que presuntamente pertenecían a la Armada Argentina. Los secuestradores saqueraron enteramente el lugar y se llevaron, además, una gran suma de dólares en efectivo que se encontraba en la caja fuerte.

Posteriormente, Gómez se comunicó telefónicamente en reiteradas ocasiones con su familia, a quienes informó que se encontraba detenido por las fuerzas de seguridad. Les solicitó que se desinteresaran por los negocios y los bienes porque eso garantizaría su seguridad.

Gómez fue obligado a firmar documentos que permitieron a sus captores apropiarse de los bienes que eran de su propiedad. De este modo, los marinos lograron la transferencia en su favor del dominio de caballos de carrera pura sangre que pertenecían a la familia, tierras de gran valor en la provincia de Mendoza y dinero en efectivo que se encontraba en una cuenta en el Nacional City Bank. Una vez desapoderado de todos sus bienes, Gómez dejó de comunicarse con su familia y desde aquel momento no volvieron a tener noticias suyas a pesar de la gran cantidad de gestiones judiciales y extraoficiales realizadas.

La investigación sobre lo ocurrido fue clausurada luego de la sanción de las leyes de punto final y obediencia debida pero se reabrió en el año 1999 por una presentación de Federico Gómez, hijo de Conrado. El robo de bienes es uno de los delitos que no fueron perdonados por las leyes de impunidad, por lo cual la investigación de tales crímenes podía continuar. El obstáculo se encontraba en el delito de desaparición forzada que sí había sido amnistiado, por eso se solicitaba la declaración de nulidad de las leyes.

El juez Gustavo Literas –entonces a cargo del Juzgado Federal Nº 11– rechazó la presentación por considerar que el caso se encontraba amparado por las normas de punto final y obediencia debida. Sin embargo, la Cámara Federal resolvió, al revisar tal decisión, que la investigación debía continuar y que debía analizarse expresamente si los hechos denunciados encuadraban en las previsiones de las leyes de impunidad. Aclaró el tribunal que esas normas no pueden ser aplicadas automáticamente sino que debe estudiarse caso por caso[3].

En octubre del 2001 el juez Claudio Bonadío declaró que las leyes de punto final y obediencia debida eran inconstitucionales e insanablemente nulas[4]. Por segunda vez se obtuvo una declaración de trascendental importancia para la realización de la justicia sobre los crímenes del terrorismo de Estado. La resolución retoma centralmente los argumentos expuestos por el juez Gabriel Cavallo.

Por consiguiente, el juez decretó el procesamiento de Juan Carlos Rolón, Jorge Carlos Radice, Jorge Eduardo Acosta, Francies Whamond, Aldo Roberto Maver, Emilio Eduardo Massera y Jorge Enrique Perrén. Los delitos que dieron lugar al procesamiento son la privación ilegal de la libertad agravada por la calidad de funcionarios públicos y por haber sido la víctima obligada a poner a disposición de los marinos los bienes y el dinero de su propiedad; y el delito de asociación ilícita para cometer los crímenes antes mencionados.

[3] Causa Nº 16.071 "Astiz, Alfredo s/nulidad", resolución del 4 de mayo del 2000.
[4] Causa N° 7.694/99 caratulada "Astiz Alfredo y otros s/ delito de acción Pública", Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal N° 12.

Todos los procesados se encuentran actualmente cumpliendo prisión preventiva.

2.1.5. La querella por el Plan Cóndor

En el marco de la causa en la que se investigan delitos de privación ilegal de la libertad agravada con motivo de la gestación y ejecución de la Operación Cóndor (asociación ilícita entre presidentes de los países del Cono Sur), en junio de 2001 fue citado a declarar el ex dictador Jorge R. Videla. A pesar de que Videla se negó a declarar, el 10 de julio el juez Canicoba Corral lo procesó por asociación ilícita agravada y embargó sus bienes por un millón de pesos, considerando que "en su calidad de Presidente de la República Argentina, tomó parte en la formación y mantenimiento de la organización ilícita denominada Operación Cóndor". Videla ya se encontraba detenido en su domicilio por su responsabilidad en el robo de niños nacidos en cautiverio, hijos de desaparecidos.

Por otra parte, el magistrado solicitó la detención de los militares uruguayos José Nino Gavazzo, Manuel Cordero, Jorge Silveira y Hugo Campos Hermida, imputados de "la participación en el secuestro y desaparición" de 24 ciudadanos uruguayos en Argentina. El primer pedido de captura, realizado por el juez Canicoba Corral, fue remitido a Interpol Uruguay y derivado al Ministerio del Interior. La segunda solicitud de prisión preventiva fue realizada a través de la Cancillería.

En dicha oportunidad, la cancillería uruguaya resolvió, basada en la opinión del fiscal de Corte y procurador general de la Nación, Oscar Peri Valdez, reservarse nuevamente el derecho a detener a los requeridos y dispuso que se continúe con la vigilancia de frontera.

Canicoba Corral comentó a la prensa que no podrá pedir la extradición, porque ésta está sujeta a la detención de los imputados. De esa forma, Gavazzo, Cordero, Silveira y Campos Hermida quedaron ubicados en un limbo legal: el gobierno uruguayo no los detiene hasta no conocer las bases del pedido de extradición argentino, y la justicia argentina no puede pedir la extradición porque Uruguay no cumple con los procedimientos habituales y no detiene a los imputados.

En agosto del 2001, Jorge Rafael Videla volvió a negarse a declarar en la causa repitiendo la actitud adoptada el 20 de junio.

El magistrado argentino solicitó también la extradición del ex dictador Augusto Pinochet. En septiembre, el juez chileno Domingo Kokisch decidió no ordenar la detención preventiva con fines de extraditar a Pinochet. En este sentido, Kokisch argumentó en su resolución que Pinochet mantiene el fuero parlamentario en su calidad de senador vitalicio, por lo que no corresponde acceder a esa petición. Agregó que el desafuero que se aplicó al ex dictador en el año 2000 fue sólo para efectos del caso Caravana de la Muerte –que ejecutó a 75 opositores en el interior del país tras el golpe que encabezó en 1973–, por lo que aún gozaba de inmunidad en cualquier otra causa que se le siga.

En septiembre, el ministro de Asuntos Exteriores de Uruguay, Didier Opertti, informó que su gobierno comunicó a la justicia argentina que vigilará, sin detener, al ex jefe del Ejército (1974-1978) Julio César Vadora, requerido por su presunta responsabilidad al frente del grupo uruguayo integrante en el Plan Cóndor' "Se dio la misma respuesta que a los exhortos anteriores", aseguró el ministro.

Al mismo tiempo, el 27 de septiembre, el juez Canicoba Corral amplió la medida del 10 de julio y procesó a Jorge Rafael Videla por 72 privaciones ilegítimas de la libertad dentro del Plan Cóndor. El magistrado se refirió a delitos llevados a cabo total o parcialmente en suelo argentino con la participación y actuación conjunta de fuerzas militares o policiales de los Estados integrantes del acuerdo criminal. Canicoba Corral encontró probado que "Videla, en su carácter de Presidente de la Nación, tuvo a su cargo tanto el armado del andamiaje nacional de los grupos operativos que privaron de su libertad, de manera ilegítima, a las víctimas, como el financiamiento de tales estructuras y su control de gestión. Las células operativas se hallaban subordinadas al imputado, tanto en lo atinente a la selección de las víctimas como en el destino final de éstas". El juez destacó que, aunque no se encuentra probado que el dictador haya actuado de manera personal y directa en las desapariciones que se le atribuyen, sí se determinó que tuvo el dominio de tales actos. "Señálese que

dominar el hecho quiere decir ` haber tenido las riendas en las manos `, o haber podido decidir si se llegaba o no a la consumación, tener el manejo y la dirección del hecho".

Como en el anterior procesamiento (el del 10 de julio), el magistrado y el secretario de la causa, Oscar Aguirre, se basaron en legajos de la Comisión Nacional sobre Desaparición de Personas (CONADEP); en los memos del agente de inteligencia chileno Enrique Lautaro Arancibia Clavel, condenado por los asesinatos del general Carlos Prats y su esposa; en documentos desclasificados por Estados Unidos y encontrados en el archivo del Terror de Paraguay; y en numerosos testimonios, tomados en ésta y otras causas en las que se investigan violaciones a los derechos humanos durante la dictadura.

2.1.6. La reacción de los militares

La inminente declaración de nulidad e inconstitucionalidad de las leyes de impunidad, las impugnaciones de los ascensos de militares propuestos por el Poder Ejecutivo al Senado de la Nación, sumado al anuncio de los actos públicos que se realizarían con motivo de la conmemoración del 25º aniversario del golpe de Estado, perturbaron a los militares. Como demostración de su malestar e irritación encararon una serie de acciones tendientes a desalentar cualquier hecho que avanzara en determinar su responsabilidad.

Como respuesta a este conjunto de circunstancias, 663 oficiales del Ejército se presentaron ante el CELS y la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH) e interpusieron, cada uno, una acción de hábeas data para conocer los datos que sobre ellos guardaban nuestros archivos. Simultáneamente, se presentaron ante la Subsecretaría de Derechos Humanos del gobierno nacional con la misma solicitud.

El hábeas data es una acción prevista en la Constitución Nacional y reglamentada por una ley, que permite a los ciudadanos controlar el contenido de los datos personales existentes en registros o bases de datos públicos o en aquellos privados "destinados" a dar informes. El objetivo de la acción es la tutela de la intimidad a través del control por parte de los ciudadanos de la información suya que guarda el Estado y excepcionalmente algunas instituciones particulares.

Era claro que el pedido se relacionaba con el mencionado malestar de los militares. A su vez, la reacción de las instituciones requeridas fue dispar: la APDH se negó a dar a conocer su información mientras que el CELS manifestó inmediatamente su voluntad de proporcionarla.

Públicamente el CELS hizo saber a los militares que entendía que el pedido formal que transmitían constituía un paso adelante en el respeto de los procedimientos del Estado de Derecho. Recordamos que, en tiempos de la dictadura, en vez de solicitar la información utilizando institutos jurídicos vigentes, los miembros de las Fuerzas Armadas habían asaltado ilegalmente las oficinas del CELS y secuestrado documentos y archivos valiosos. Asimismo se les hizo saber que como uno de los objetivos institucionales es la pedagogía en el respeto a los valores democráticos y los derechos humanos resultaba oportuno estimular este avance, no por tardío menos alentador.

Más allá de la voluntad de dar a conocer los datos sobre los militares, se resaltó que la norma que reglamenta el hábeas data no les confiere el derecho a acceder a la información que guardan instituciones como el CELS, puesto que éste no es un banco privado de datos destinado a dar informes.

A fin de facilitar la búsqueda, y teniendo en cuenta que el CELS no posee un archivo de datos personales por orden alfabético ni cuenta con la infraestructura ni el personal suficientes para dar respuesta inmediata a la repentina curiosidad manifestada en forma simultánea por centenares de oficiales del Ejército, se solicitó a cada uno de los peticionantes que hiciera saber los siguientes datos: su situación de revista durante los años del terrorismo de Estado (1974 a 1983); el grado que ocupaba durante el mismo período; y la función, dependencia y lugar geográfico en el que desempeñaron las funciones, año por año.

Transcurridos 45 días de las presentaciones militares y a pesar de la dificultosa tarea que ocasionó la falta de respuesta de los uniformados a la solicitud de datos precisos, el CELS entregó la información que había podido reunir. Sin embargo, aclaró que ella era parcial e incompleta ya que, por ejemplo, no se pudo confrontar si un apellido citado en un testimonio correspondía o no a determinado oficial del Ejército. Por lo demás, dadas las características de los archivos y la falta de colaboración del Ejército para precisar los datos mínimos de revista de cada peticionante, no fue posible descartar que el gradual procesamiento de las bases de datos y/o la presentación de nuevas denuncias o testimonios arroje nuevos elementos de interés sobre los firmantes de los pedidos.

El CELS sólo poseía información sobre posibles involucrados en delitos atroces y aberrantes durante la última dictadura militar en apenas nueve de los 663 solicitantes, es decir menos del 1,5 por ciento. Uno de ellos era el propio Jefe de Estado Mayor. Del total de solicitantes, diez militares se encuentran denunciados como partícipes de alzamientos militares contra el orden constitucional en la década del 80 (alzamientos "carapintadas"). Nueve oficiales recibieron instrucción militar en la tristemente célebre Escuela de las Américas, denunciada en los Estados Unidos y en otros países como una escuela de torturas y atentados. Esta mención no implica una acusación específica en su contra, no obstante, en algunos casos, la información demuestra que las mismas personas estarían vinculadas con violaciones a los derechos humanos durante la dictadura militar.

Es preciso destacar que dos oficiales aparecen vinculados a hechos presuntamente ilícitos. Uno de ellos es el subjefe de Estado Mayor, Eusebio Jurczyszyn, por haber autorizado un acto ilegal de inteligencia sobre un juzgado federal.

La decisión de acceder al requerimiento se basa en la certeza de que la información que el CELS ha acumulado en dos décadas de trabajo perseverante y con escasos recursos para reconstruir el mapa del terror, no le pertenece sino a la sociedad que lo padeció. En tal sentido, la información que se recopila y preserva posee un valor histórico innegable y es el resultado de la lucha de las víctimas del Estado terrorista, sus familiares y los organismos de derechos humanos en la recuperación de la verdad histórica sobre las graves violaciones a los derechos fundamentales cometidas durante la última dictadura militar. Esta lucha inclaudicable ha debido sortear diferentes obstáculos, entre ellos la negativa de las máximas autoridades de las Fuerzas Armadas a colaborar en la investigación de lo acontecido durante aquellos años. La búsqueda de la verdad histórica demanda el aporte de toda la sociedad y es indispensable para evitar que aquellos hechos aberrantes puedan repetirse.

Mientras estos acontecimientos tomaban estado público, el diario Página/12 reveló que el abogado Juan Torres Bande, que patrocinaba al Ejército en la presentación de los hábeas data, pertenecía al Partido Nuevo Triunfo (PNT), grupo de reconocida ideología nazi en Argentina. En ese entonces, el ministro de Defensa, Horacio Jaunarena, ordenó al jefe del Ejército, teniente general Ricardo Brinzoni, a que instruya un sumario para determinar "la relación actual de la fuerza con el abogado Juan Enrique Torres Bande, sindicado como neonazi"[5]. Al mismo tiempo, Brinzoni concurrió a la Delegación de Asociaciones Israelitas, DAIA, a pedir disculpas por haber contratado al dirigente y apoderado del partido del Nuevo Triunfo.

Pese a que el jefe del Estado Mayor, Ricardo Brinzoni, dijo haber despedido al abogado Torres Bande, en julio, el CELS recibió un nuevo pedido de hábeas data del estado Mayor General del Ejército, con el mismo texto, la misma tipografía, el mismo diseño y fijando el mismo domicilio legal que en los presentados en marzo último con el patrocinio de Torres Bande.

Conforme publicó el diario Página/12, el nuevo pedido de hábeas data, firmado por el capitán Guillermo Oscar Voget, fue enviado al CELS en un sobre con membrete de la Secretaría General del Ejército en su frente. Al dorso lleva un sello del Estado Mayor General y su dirección, Azopardo 250, y el franqueo fue cargado a la cuenta 11047 del Correo Argentino.

Estos hechos volvieron a la luz las estrechas conexiones entre los sectores carapintadas y antidemocráticos de ciertos sectores castrenses. La reacción militar, a través de la acción de hábeas data, sumada a esta información sobre las vinculaciones de su abogado patrocinante,

son hechos preocupantes al momento de analizar la estructura y función de las Fuerzas Armadas en democracia.

2.2. Juicios en el exterior
Extraditar o juzgar: el desarrollo de los pedidos de extradición

En los últimos años, autoridades políticas o judiciales de terceros Estados solicitaron la extradición de militares o civiles argentinos a causa de procesos judiciales contra éstos iniciados a raíz de los hechos ocurridos durante la pasada dictadura militar.

En estas situaciones, cuando un solo país posee jurisdicción para juzgar un caso y el criminal se encuentra físicamente en aquel Estado, no hay ningún conflicto de derecho internacional. En principio, y salvo que no se cumpla con estándares internacionales en lo relativo al debido proceso, tal juicio es un asunto interno del Estado. Ahora bien, cuando el criminal, por aplicarse más de uno de los principios expuestos, está sujeto a más de una jurisdicción, o se encuentra en alguna diferente a aquella que tiene jurisdicción para juzgarlo, rigen las reglas sobre extradición. La práctica de la extradición permite, entonces, que un Estado le entregue a otro al supuesto criminal que no se encuentra en la jurisdicción en la que debe ser juzgado o condenado.

En principio, la decisión de un Estado de extraditar a un criminal que se encuentra en su territorio es un derecho soberano de ese Estado y, si no existe una obligación legal de extraditar en virtud de un tratado o costumbre, el Estado puede decidir no hacerlo. Consecuentemente, el Estado no viola ninguna obligación jurídica en sus relaciones internacionales si declina la entrega de un criminal en estas circunstancias[6]. Sin embargo, esta concesión optativa deja de serlo en dos casos. El primer caso se constituye cuando el Estado requerido y el Estado requirente llegan a un acuerdo especial en virtud del cual convienen la entrega del criminal.

El segundo, en cambio, es independiente de la voluntad de las partes. Si el crimen imputado es un crimen de guerra, un crimen contra la paz o un crimen contra la humanidad, existe obligación de extraditar aun si no existe un tratado entre los Estados involucrados, siempre que el Estado requerido no haya cumplido con el principio *aut dedere aut judicare*, que será expuesto más adelante. Otra formulación de esta excepción es la prohibición de negarse a extraditar en caso de violación de derechos humanos fundamentales, si no se cumplió con el principio mencionado.

El tratamiento de este tipo de situaciones –en las que un Estado solicita a otro la extradición de un nacional– se rige por normativa nacional e internacional. En Argentina, las extradiciones –su concesión o rechazo– se rigen por la ley Nº 24.767 sobre Cooperación Internacional en materia penal, por los principios de derecho internacional y, desde fin del año 2001, por el decreto 1.581/01.

Con fecha 5 de diciembre del 2001, el Poder Ejecutivo Nacional sancionó el decreto 1.581/2001[7] a través del cual dispone que el Ministerio de Relaciones Exteriores "rechazará los pedidos de extradición por hechos ocurridos en el territorio nacional o lugares sometidos a la jurisdicción nacional". Dicho decreto fue sancionado a pocos días de que el Estado rechazara el pedido de extradición de Carlos Guillermo Suárez Mason solicitado por la República de Alemania[8].

El decreto 1.581/01 establece que todos los pedidos de extradición que se cursen por procesos judiciales en trámite en otros países relacionados con delitos cometidos por el terrorismo de Estado en Argentina durante la pasada dictadura militar deben ser rechazados.

Esta decisión del presidente De la Rua reeditó la postura que adoptara el presidente Carlos Menem durante su gobierno, quien rechazó por medio de un decreto cualquier solicitud de

[5] La Nación, 7/07/01.
[6] R. Jennings and A. Watts, *Oppenheim's Treatise on International Law - 9th edition*, Longman, London, Vol. I, 1992, p.750.
[7] Publicado en el Boletín Oficial el 17 de diciembre del 2001. Firmado por el presidente Fernando De la Rua, el jefe de gabinete de ministros, Chrystian G. Colombo, el ministro de Justicia, Jorge E. De la Rua, y el ministro de Relaciones Exteriores, Adalberto Rodríguez Giavarini.

cooperación judicial que se cursara desde el exterior aduciendo que violaba la soberanía del Estado argentino[9]. Durante su campaña electoral Fernando De la Rua había manifestado que su decisión era dejar en manos de la justicia las decisiones sobre esos casos y no adoptar medidas políticas que obstaculizaran la actuación de los jueces.

El mismo decreto dispone que en los pedidos de asistencia judicial o extradición formulados por tribunales extranjeros se aplicará la doctrina de la territorialidad de la ley penal y que, por lo tanto, el Ministerio de Relaciones Exteriores rechazará los pedidos de extradición por hechos ocurridos en el territorio nacional o lugares sometidos a la jurisdicción nacional (artículo 2). A pesar de esta decisión, la norma dispone que las solicitudes de arresto provisorio se enviarán al juez competente "dejando constancia que el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto actuará de acuerdo al presente decreto frente a un eventual pedido de extradición". El decreto interfiere en la actividad de los jueces, sobre todo al rechazar de manera anticipada todos los pedidos de extradiciones puesto que esta circunstancia desalienta a los magistrados al momento de resolver los pedidos de arresto preventivo, puesto que finalmente la extradición no se concretará.

La última disposición de fondo de la norma establece que si al requerimiento de detención o extradición se acompañaran antecedentes, documentación o pruebas, éstos serán remitidos al juez de la causa o, en su defecto, al juez de turno o al Ministerio Público Fiscal en calidad de denuncia.

Argentina ha reconocido tradicionalmente el principio de territorialidad y ello es así por cuanto el art. 1, inc. 1 del Código Penal establece que éste se aplica a los delitos cometidos en territorio argentino o cuyos efectos se produzcan en los lugares sometidos a su jurisdicción. Sin embargo, la comunidad internacional reconoció el principio de jurisdicción universal o extraterritorialidad a través del cual los Estados dispuestos a castigar a los autores de graves violaciones a los derechos humanos pueden hacerlo sin consideración de fronteras.

Por otra parte, el Poder Ejecutivo, a través del decreto, está anticipando una solución a todos los casos: todos los pedidos serán rechazados sin considerar que cada uno de ellos seguramente tenga características diferentes (persona requerida, Estado requirente, víctimas de los delitos, el delito cometido, si hay convenio entre Estados, entre otros). Entre los fundamentos del decreto, el Ejecutivo sostiene "que en la mayoría de los supuestos [pedidos de asistencia], éstos se formulan en relación a hechos acaecidos en el país y a personas que ya fueron juzgadas por los jueces argentinos; condiciones en las cuales tanto la Ley N° 24.767 de Cooperación Internacional en Materia Penal cuanto los tratados bilaterales prohiben la concesión de una extradición en virtud del principio constitucional '*non bis in idem*'". Esta afirmación es incorrecta, tal cual lo demuestra el pedido de extradición de Alfredo I. Astiz solicitado por el gobierno italiano por los hechos cometidos contra Giovanni Pegoraro, Susana Beatriz Pegoraro y Ángela María Aietta. En este caso en particular, el Ministerio de Relaciones Exteriores, aun cuando rechazó el pedido de extradición, destacó que las desapariciones forzadas de las personas mencionadas no habían sido investigadas[10].

De lo expuesto surge entonces que este decreto, en la práctica, es contrario al principio "juzgar o extraditar" por cuanto decide, *a priori*, que ninguna persona será extraditada por delitos cometidos por el terrorismo de Estado en Argentina y en tanto existen leyes que aquí garantizan la impunidad.

En breves palabras, conforme al principio *aut dedere aut judicare* (extraditar o juzgar) un Estado puede elegir entre conceder la extradición y juzgar a una persona imputada de un crimen de lesa humanidad. En los casos en que existan normas de rango inferior (es decir,

[8] Alemania presentó pedido de extradición de Suárez Mason, quien era requerido por el juzgado de Primera Instancia de Nüremberg, por los delitos de privación ilegal de la libertad, torturas y homicidio agravado de la ciudadana alemana Elizabeth Käsemann o Kasserman.
[9] Decreto Nº 111 del 26 de enero de 1998, publicado en el Boletín Oficial el 9 de febrero de 1998, firmado por el ministro de Relaciones Exteriores, Guido Di Tella, y el ministro de Justicia, Raúl Granillo Ocampo.
[10] Resolución Nº 2.549 del 9 de agosto del 2001, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.

que no sean de *ius cogens*[11]), que impidan la extradición en el caso concreto, o se rechazara la solicitud de extradición por cualquier motivo, no se violaría el principio antes mencionado si se procediera al juzgamiento en el ámbito local. La violación se produce únicamente cuando hay evidencias de que el Estado no cumplirá su obligación de someter el asunto a las autoridades competentes para su enjuiciamiento.

Es decir, que el derecho soberano de los Estados en materia de extradición debe ejercerse enmarcado en la obligación de sancionar los crímenes contra la humanidad (norma de *ius cogens*). De este modo, el ámbito de decisión de los Estados se limita a estas dos alternativas: extraditar o juzgar.

2.2.1. El proceso de extradición de Ricardo Miguel Cavallo "Sérpico" a España

En agosto del 2000, Interpol detuvo en el aeropuerto de la ciudad mexicana de Cancún al ex militar argentino Ricardo Miguel Cavallo acusado por el juez español Baltasar Garzón de haber cometido los delitos de terrorismo, genocidio y torturas durante la última dictadura militar en Argentina. Cavallo fue reconocido por los ex detenidos de la Escuela de Mecánica de la Armada (ESMA) como uno de los miembros de la Marina argentina que participaron en la represión clandestina en ese centro clandestino de detención. Cavallo era conocido dentro de la ESMA como "Marcelo", "Sérpico" o "Miguel Ángel".

El procesamiento de Cavallo se produjo en el marco del juicio que lleva adelante el Juzgado Nº 5 de la Audiencia Nacional de Madrid. En virtud de dicho procesamiento, el juez Garzón solicitó la extradición del militar argentino a España para continuar con su juzgamiento[12].

El 13 de enero del 2001 el juez mexicano Jesús Guadalupe Luna se pronunció a favor de la extradición del detenido para ser juzgado por los delitos de genocidio y terrorismo. La resolución se fundó en normas del derecho internacional ratificadas por México y España y reconoció expresamente la competencia de la justicia española para juzgar a Cavallo por los delitos cometidos en Argentina. El presidente de México, Vicente Fox, anunció inmediatamente que no bloquearía la extradición. El 3 de febrero del 2001 el canciller mexicano, Jorge Castañeda, firmó una resolución por medio de la cual decidió conceder la extradición de Cavallo a España para que sea juzgado por los delitos de genocidio, terrorismo y tortura[13]. La resolución se basó en la Ley de Extradición Internacional mexicana y en el tratado vigente entre España y México.

La decisión del canciller fue apelada por la defensa del marino y dicho recurso se encuentra aún pendiente de resolución. Si la justicia mexicana dispusiera su rechazo, Cavallo sería extraditado a España y se convertiría en el primer caso de un militar argentino juzgado en el exterior en aplicación del principio de jurisdicción universal.

Abogados contratados por Cavallo intentaron vías judiciales y administrativas en Argentina para evitar que se concretara la extradición a España. Frente a presentaciones realizadas ante el Ministerio de Relaciones Exteriores, funcionarios de esa repartición se adelantaron a explicar a la prensa que “... de acuerdo con las normas vigentes, no es el Poder Ejecutivo el que debe tramitar las extradiciones. Son los jueces los responsables de actuar en esas circunstancias"[14]. Las solicitudes cursadas por el marino a la justicia intentaron que se solicitara a México la extradición de Cavallo a la Argentina, a pesar de no existir causa judicial alguna en su contra.

2.2.2. La investigación judicial por las víctimas de origen alemán

[11] Las normas de *ius cogens* son normas imperativas de derecho internacional general. Conforme al art. 53 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, "una norma imperativa de derecho internacional general es una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter".

[12] El 29 de septiembre del 2000, el Consejo de Ministros de España autorizó el pedido de extradición de Cavallo.

[13] La decisión de cancillería incorporó el delito de tortura que había sido descartado por el juez Luna como uno de los delitos por los que Cavallo podría ser juzgado en España. Sin embargo, la cancillería consideró que también podrá ser juzgado por ese crimen.

[14] Diario Clarín, 16/1/01.

Desde 1998 se desarrolla una investigación judicial ante la fiscalía de Nüremberg-Fürth, Alemania, en la que se investiga lo ocurrido a víctimas de origen alemán detenidas-desaparecidas durante la pasada dictadura militar en Argentina. Durante el transcurso del 2001, la fiscalía dispuso que los testigos brindaran su declaración en Buenos Aires a través de la embajada de Alemania en Argentina, lo que permitió el avance de la investigación.

La fiscalía de Nüremberg-Fürth había enviado en febrero del 2000 un pedido a Buenos Aires en el que solicitaba la colaboración de la justicia argentina para recibir la declaración de testigos relacionados con los casos Erenhaus y Lepíscopo. En su respuesta del 27 de marzo del mismo año, el Ministerio de Relaciones Exteriores respondió que existía cosa juzgada en los casos de Erenhaus y Lepíscopo, ya que estos hechos habían sido tenidos en cuenta en el juicio a las Juntas y que el tema podría ser abordado a través de los juicios por la verdad: “Se hace necesario reiterar que el principio de territorialidad ha sido adoptado en el ordenamiento interno. Por lo tanto, no cabe desconocer los actos emanados de la Justicia argentina, toda vez que ésta debe dar cumplimiento a su sistema legal, el cual surge como expresión de su soberanía”, afirmó el Gobierno. A raíz de esta respuesta se adoptó la resolución de tomar los testimonios en la embajada alemana, permitiendo así a la fiscalía recopilar información valiosa para la investigación.

El 14 de agosto del 2001 la fiscalía de Nüremberg-Fürth dictó una orden de captura contra el ex comandante del I Cuerpo de Ejército, Guillermo Suárez Mason, por su participación en el homicidio de Elisabeth Käsemann, ciudadana alemana que estuvo detenida ilegalmente en el centro clandestino conocido como El Vesubio, dependiente del I Cuerpo de Ejército, y asesinada el 24 de mayo de 1977 en la localidad de Monte Grande. La orden, cursada a través de Interpol, radicó en el Juzgado Federal Nº 4, entonces a cargo del juez Gabriel Cavallo. El 6 de noviembre el gobierno argentino recibió el pedido de extradición cursado por el gobierno de Alemania.

Suárez Mason se encuentra detenido preventivamente por su presunta responsabilidad en la instrumentación de un plan sistemático para el apoderamiento de los hijos de detenidosdesaparecidos nacidos en cautiverio durante la dictadura. La extradición del militar había sido reclamada anteriormente por la República de Italia pero fue rechazada por el Gobierno argentino quien alegó cuestiones de forma. El 6 de diciembre del 2000, la corte penal de Roma lo condenó en ausencia a la pena de cadena perpetua con aislamiento diurno durante tres años por los delitos cometidos contra ciudadanos de origen italiano.

El 26 de noviembre el Ministerio de Relaciones Exteriores, interinamente a cargo del ministro de Defensa, Horacio Jaunarena, emitió una resolución por medio de la cual rechazó el pedido de extradición. El argumento que sustentó la decisión fue que los hechos por los cuales se requería al ex militar fueron investigados por la Cámara Federal en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal en la causa Nº 450, caratulada "Suárez Mason Carlos Guillermo s/homicidio y privación ilegal de la libertad", y que por ellos se benefició con un indulto presidencial.

La decisión del Gobierno fue apelada por el gobierno de Alemania en un recurso presentado a la Cámara Nacional de Casación Penal, aún pendiente de resolución. Simultáneamente, el Gobierno de ese país presentó un recurso de inconstitucionalidad contra los argumentos de la decisión que denegó la extradición y contra disposiciones de la Ley de Cooperación Internacional en Materia Penal, norma que permite al Poder Ejecutivo rechazar los pedidos de extradición sin otorgar intervención al Poder Judicial. El gobierno alemán, a través de su apoderado, Dr. Alberto Zuppi, expresó que el decreto 2.746/90 por el que se indultó a Suárez Mason “contradice disposiciones fundamentales de la Constitución argentina y de los más respetados y valiosos principios del derecho internacional”. También afirmó que las disposiciones de los artículos 21, 22 y 25 de la ley nº 24.767 de Cooperación Internacional en Materia Penal, en tanto son la vía escogida por el Poder Ejecutivo argentino para imposibilitar el justo remedio de las víctimas y de los familiares de las víctimas o de otros Estados Soberanos, de requerir y obtener el enjuiciamiento y castigo o la extradición de aquellos a quienes imputan haber torturado y masacrado a sus familiares y ciudadanos”, son contrarias a la Constitución Nacional y a los principios del derecho internacional. Por su parte, el CELS presentó al Ministerio de Relaciones Exteriores un recurso de reconsideración en el que argumentó que la resolución adoptada en el caso viola

el derecho de acceso a la justicia y el principio de derecho internacional *aut dedere aut iudicare* que obliga a los Estados a extraditar o juzgar a los responsables de crímenes de lesa humanidad. En el recurso se expuso que los delitos de privación ilegal de la libertad, torturas y homicidio agravado, de los que se acusa a Suárez Mason en Alemania, son crímenes internacionales –de acuerdo a las reglas del derecho internacional público– y, por lo tanto, los Estados deben castigar a sus perpetradores, esto es, investigar, juzgar y sancionar o, en su caso, extraditar cuando otro Estado los requiera para su juzgamiento. El Ministerio no ha adoptado hasta la fecha resolución alguna sobre lo peticiondo.

2.2.3. Los procesos de extradición por crímenes cometidos contra ciudadanos de origen italiano

En junio del 2001 el Juzgado de Investigaciones Preliminares del Tribunal de Roma libró una orden de detención con fines de extradición contra Alfredo Astiz y Jorge Raúl Vildoza para ser juzgados por el delito de homicidio agravado por la premeditación y malos tratos o haber actuado con crueldad hacia los ciudadanos de origen italiano Ángela María Aietta de Gullo, Susanna Beatriz Pegoraro y Giovanni Pegoraro. La orden cursada a través de Interpol quedó radicada en el juzgado federal Nº 1 a cargo de la jueza María Romilda Servini de Cubría que decretó la detención de Astiz el primero de julio del 2001. Alfredo Astiz se entregó a Interpol y quedó detenido en el Departamento Central de Policía.

El pedido de extradición fue cursado por la República de Italia dentro del plazo establecido por el tratado de extradición firmado por este país y la Argentina. La solicitud de extradición fue rechazada por el Estado argentino el 13 de agosto del 2001[15]. El Ministerio de Relaciones Exteriores consideró que no se encontraba acreditada la competencia asumida por las autoridades judiciales italianas, extremo previsto en la ley de cooperación internacional en materia penal. La Dirección General de Asuntos Jurídicos dictaminó que los delitos denunciados en el pedido de extradición ocurrieron en territorio argentino y que, por ello, la competencia para investigarlos y juzgarlos corresponde a los tribunales argentinos, de acuerdo al principio de territorialidad previsto en el artículo 1º del Código Penal argentino.

El mismo dictamen indica que, de acuerdo con el artículo 7, inciso a, del tratado de extradición, ésta no será concedida si el delito por el cual fuera solicitada hubiere sido cometido en territorio de la parte requerida, en este caso Argentina. En virtud de esta norma el Ministerio de Relaciones Exteriores resolvió rechazar el pedido de extradición con fundamento en el principio de la territorialidad contemplado en dicho artículo y en la existencia de especiales razones de soberanía de la República Argentina (previsto en el artículo 10 de la Ley Nº 24.767). Al resolver el rechazo de la solicitud se tuvo en consideración que las desapariciones de Giovanni Pegoraro, Susana Beatriz Pegoraro y de Ángela María Aietta no habían sido investigadas ante los tribunales argentinos y por ello se dispuso remitir la demanda a la justicia penal competente para que ésta la tramite como denuncia penal. Esta circunstancia reviste gran importancia puesto que las decisiones del gobierno contienen un análisis acerca de la situación procesal de cada una de las personas cuya extradición se solicita y resuelven en consecuencia. En ese sentido, se ha dispuesto enviar el caso para que se desarrolle una investigación penal cuando no ha recaído sentencia condenatoria o indulto. Por el contrario, se han remitido los antecedentes para el desarrollo de investigación sobre los hechos —juicio por derecho a la verdad— en los casos en los que sí se dan tales circunstancias.

En el caso Astiz, la decisión del Poder Ejecutivo le permitió recuperar su libertad luego de un mes de detención. La Cámara Federal de la Capital Federal sorteó la denuncia que quedó radicada en el Juzgado Federal Nº 8, a cargo de Jorge Urso. El juez delegó la instrucción de la causa en el fiscal federal Jorge Di Lello.

2.2.4. Los pedidos de extradición de Francia

El mismo día en que fue rechazado el pedido de Italia –el 13 de agosto del 2001– el Estado argentino rechazó también la solicitud de extradición de Astiz presentada por el gobierno de Francia. Pero los fundamentos y las consecuencias de ambas resoluciones son diferentes.

[15] Resolución Nº 2.549. Firmada por Horacio Jaunarena, ministro de Defensa interinamente a cargo del ministerio de Relaciones Exteriores.

En el caso de Francia, Astiz había sido requerido por la Fiscalía General de la Corte de Apelaciones de París "para el cumplimiento de la condena en rebeldía" que ese tribunal pronunció el 16 de marzo de 1990 por la desaparición forzada y las torturas a las monjas de nacionalidad francesa Alice Domon y Leonie Duquet[16]. El ministro Jaunarena, que firmó la resolución también en este caso, sostuvo que Astiz ya había sido juzgado en la Argentina por esos hechos[17]. En ese caso, la Corte Suprema de Justicia pronunció una sentencia definitiva el 29 de marzo de 1988, en la que rechazó un planteo de inconstitucionalidad de la ley de obediencia debida y desprocesó al ex marino. Se tuvo en consideración también que en 1985 y 1990 la justicia federal de Bahía Blanca había rechazado sendos pedidos franceses de captura librados por los mismos hechos y para cumplir la misma pena impuesta por la misma condena en rebeldía. Por estas circunstancias el Poder Ejecutivo no giró la denuncia a la justicia, decisión que había adoptado en el requerimiento de Italia.

En su resolución, el Poder Ejecutivo afirma también que "dar curso al pedido de extradición iría en desmedro de la soberanía de nuestro país en virtud que al corresponder la jurisdicción a la República Argentina, sus tribunales tomaron la intervención correspondiente, además de conculcar el principio *non bis in idem* de raigambre constitucional".

El 12 de noviembre llegó una nueva orden de detención proveniente de Francia, en este caso dirigida a José Osvaldo Riveiro (conocido con el apodo "Balita"), emitida por el juez Roger Le Loire el 29 de octubre en París. Esta solicitud quedó radicada en el juzgado federal Nº 12, a cargo de Sergio Torres. Riveiro, quien se desempeñó como subjefe de Inteligencia del Ejército durante el gobierno de Raúl Alfonsín, se encuentra acusado de haber participado en el secuestro en Buenos Aires y desaparición del joven franco-chileno Jean Ives Claudet Fernández, durante el gobierno de María Estela Martínez viuda de Perón. El ex militar fue detenido por orden del juez Torres el 19 de diciembre del 2001 cuando el pedido de extradición no se había concretado.

2.2.5. Los avances en la causa ante la Audiencia Nacional de Madrid

El 6 de septiembre del 2001, el juez Baltasar Garzón, a cargo del juzgado Nº 5 de la Audiencia Nacional de Madrid, libró 18 nuevos pedidos de detención contra militares y civiles argentinos acusados de violaciones a los derechos humanos. La orden fue tramitada a través de Interpol y llegó a Buenos Aires el 22 de agosto del 2001. Quedó radicada en el Juzgado Federal Nº 4, en ese momento a cargo del juez Gabriel Cavallo.

La orden comprende a María Eva Aevis, Miguel Angel Benazzi, Víctor Brusa, Roberto Rubén Carnot, Héctor Romeo Colombini, Hugo Enrique Demario, Mario José Fasino, Roberto Oscar González, Jorge Luis Magnacco, Salvio Olegario Menéndez, Juan Calixto Perizzotti, Fernando Enrique Peyón, Jorge Carlos Rádice, Eduardo Alberto Ramos, Francisco Lucio Rioja, Gonzalo Sánchez, Raúl Enriques Scheller y José Antonio Suppicich. En el mismo auto judicial, Garzón ratificó las órdenes de detención internacional cursadas anteriormente. El juez Cavallo concretó la detención de los dieciocho militares.

En el mes de noviembre, España remitió el pedido formal de extradición de las personas mencionadas para ser juzgadas en aquel país por su participación en los delitos de genocidio y terrorismo cometidos durante la dictadura.

El 16 de noviembre el ministro de Defensa, Horacio Jaunarena, quien se encontraba interinamente a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores, rechazó el pedido de extradición. En esta ocasión se resolvió remitir la solicitud del magistrado español a la Procuración General de la Nación "para que promueva la investigación de los hechos que en el mismo se mencionan relacionados con las personas requeridas". La Procuración, a través del fiscal ante la Corte Suprema, Luis González Warcalde –en reemplazo del procurador general, Nicolás Becerra–, remitió una nota al fiscal ante la Cámara Federal, .Germán Moldes, en la que solicitó que "se sirva designar fiscal para que realice las

[16] Hechos ocurridos el 8 de septiembre y el 10 de diciembre de 1977, en la Capital Federal y en Ramos Mejía, provincia de Buenos Aires, respectivamente.
[17] Causa Nº 761: "Hechos ocurridos en el ámbito de la Escuela de Mecánica de la Armada" –casos 48 y 49–

averiguaciones preliminares correspondientes y, en caso de resultar pertinente, promueva la investigación de los hechos de su competencia a los que se hace referencia en el pedido".

Moldes designó al fiscal federal Eduardo Freiler para que "materialice una investigación preliminar y, en su caso, promueva enjuiciamiento de los hechos traídos a conocimiento en las respectivas jurisdicciones".

2.2.6. La orden de detención de Astiz por el caso de Dagmar Hagelin

El 29 de noviembre el juez Claes Djurberg reclamó el arresto de Alfredo Astiz por el delito de homicidio cometido contra Dagmar Hagelin, una joven de nacionalidad sueca de 17 años de edad, que fue secuestrada y asesinada el 27 de enero de 1977, en la localidad de El Palomar. La joven intentó huir y el ex marino le disparó por la espalda; fue trasladada herida al centro clandestino de detención que funcionó en la Escuela de Mecánica de la Armada.

La orden de detención fue recibida por el Juzgado Federal Nº 12 a cargo de Sergio Torres quien la ejecutó el día 27 de diciembre del 2001 en la ciudad de Mar del Plata. Astiz solicitó la excarcelación pero le fue denegada. El 18 de enero del 2002 Suecia presentó a la Cancillería argentina la solicitud de extradición de Alfredo Astiz. Muchas cosas habían ocurrido entre diciembre del 2001 y enero del 2002 en Argentina; el pedido de extradición lo recibió un nuevo gobierno pero a pesar de esa circunstancia no se modificó la postura con relación al gobierno anterior[18]. De hecho, a pesar de los cambios el decreto 1.581 continúa vigente.

El pedido fue rechazado el 28 de enero: “Los hechos por los cuales se lo requiere a Astiz fueron investigados por el Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas, que lo absolvió por considerar que no estaban probados los hechos que se le imputan”, afirmó Jaunarena. La resolución agregó que la Cámara Federal “revisó la sentencia y declaró la prescripción de la acción emergente de los delitos de privación ilegal de la libertad y lesiones graves” respecto de Astiz. El ministro afirmó que “dar curso al pedido de extradición iría en desmedro de la soberanía de nuestro país en virtud que al corresponder la jurisdicción a la República Argentina sus tribunales tomaron intervención, además de conculcar el principio ‘non bis in idem’”, que establece que una persona no puede ser juzgada dos veces por un mismo hecho. Por segunda vez en pocos meses, con esta resolución, el ministro Jaunarena puso fin a la detención de Alfredo Astiz por crímenes cometidos durante la dictadura. Astiz es uno de los personajes emblemáticos del terrorismo de Estado. Es de esperar que se reciban más solicitudes que lo involucren y también que avancen las investigaciones que se desarrollan ante los tribunales nacionales por crímenes en los que está probado que tuvo responsabilidad.

3. Los cuestionamientos a militares acusados de violaciones a los derechos humanos*

3.1. Las objeciones a los ascensos propuestos por el Poder Ejecutivo

"¿Cómo no va a estar conforme el gobierno si el que envió los pliegos fue el gobierno?", con estas palabras el ministro Defensa, Horacio Jaunarena, respaldó, en mayo del 2001, los ascensos otorgados por el Senado de la Nación a militares que habían sido cuestionados por el CELS, por haber sido acusados de participar en violaciones a los derechos humanos durante la dictadura o en delitos contra las instituciones democráticas.

En esta lista figuraban los capitanes de fragata Edgardo Rodríguez _sindicado como miembro de un grupo de tareas que funcionó en la Escuela de Suboficiales de Infantería de Marina en Punta Mogotes y del centro clandestino de detención El Prendedero y Carlos Anzoátegui considerado presunto partícipe de la muerte del conscripto Carlos Juárez y del traslado de su cadáver, en marzo de 1977. El CELS había desaconsejado, también, el ascenso de los oficiales del ejército Hugo Casella, Oscar Vaquero y Virgilio Moschino. El primero de ellos estaba fuertemente sospechado de pertenecer a la “Agrupación” que operó en jurisdicción de la subzona 51, secuestrando y trasladando desaparecidos (tales sospechas

[18] A pesar de haber cambiado el partido gobernante, Horacio Jaunarena continúa ocupando la cartera de Defensa y firmó el rechazo de la extradición de Astiz en ausencia del ministro de Relaciones Exteriores, Carlos Ruckauf. Durante el gobierno de Adolfo Rodríguez Saá, su secretario de Justicia, Alberto Zuppi, anunció la derogación del decreto y elaboró un preproyecto para concretar la medida. Ese documento no pudo ser discutido pero se dio a conocer, en su momento, la oposición del entonces ministro de Defensa, José María Vernet.

* Este apartado ha sido elaborado por María Cristina Caiati, directora del Área de Documentación del CELS.

no pudieron ser aclaradas debido a la interrupción de las audiencias del Juicio por la Verdad en Bahía Blanca). Virgilio Moschino, por su parte, habría integrado el plantel del personal represivo del Batallón de Inteligencia 601, y el oficial Oscar Vaquero estaba vinculado a los vuelos de la muerte, durante su desempeño en Campo de Mayo, a las órdenes de los generales Santiago Omar Riveros y Domingo Bussi.

Los cinco habían visto demoradas sus promociones en diciembre del 2000, a raíz de la resistencia de los organismos de derechos humanos y de varios legisladores. En abril del 2001, el CELS desaconsejó el ascenso de otro oficial propuesto por el Poder Ejecutivo Nacional, el teniente coronel David Cabrera Rojo. Entre los fundamentos de las objeciones presentadas contaba su participación en el alzamiento carapintada de Semana Santa de 1987; además, había sido sometido a la justicia porque en 1996, cuando era jefe del Destacamento de Inteligencia de la Brigada de Neuquén, un oficial filmó desde uno de los ventanales del Comando de la Sexta Brigada de Infantería de Montaña, a los más de dos mil ciudadanos que manifestaban conmemorando el vigésimo aniversario del golpe militar de 1976.

En su declaración indagatoria, Cabrera Rojo admitió haber dado la orden de que se filmase la marcha. El juez federal Guillermo Labate allanó el destacamento y lo procesó por abuso de autoridad al violar el artículo 15 de la ley 23.554 de Defensa Nacional, y en abril de 1999 la Cámara Federal de General Roca confirmó su procesamiento. Cabrera Rojo pretendía ser juzgado por un tribunal militar, pero la Cámara lo rechazó y dijo que el caso correspondía a la justicia federal que terminó sobreseyéndolo.

Aquellos ascensos, finalmente concretados en mayo, y las palabras del ministro Jaunarena pusieron otra vez en el tapete la actitud oficial frente a este tema: tanto el gobierno nacional como la Comisión de Acuerdos del Senado cumplen una formalidad al requerir información a los organismos de derechos humanos y a la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Nación. Con frecuencia, esta información es obviada después sin mayores explicaciones a las entidades que, con verdadera rigurosidad, trabajan para no cuestionar en vano. Sólo en aquellos casos en que el candidato es conocido públicamente por su participación en violaciones a los derechos humanos, la promoción se evita y el pliego se "cajonea", aunque no se rechaza explícitamente.

Frente a este panorama, el CELS envió, en septiembre del 2001, una carta al entonces titular de la Comisión de Acuerdos, el senador Horacio Zalazar, subrayando la necesidad de "conocer los antecedentes documentales de las decisiones adoptadas. Nos referimos tanto a las actas de reuniones como a los dictámenes y a las resoluciones de cada proceso de ascensos. Dicha información reviste gran interés puesto que permite conocer los procedimientos seguidos y las causas y motivaciones que llevaron a adoptar las decisiones sobre cada caso concreto". La carta puso énfasis en sostener que "el principio de publicidad de los actos de gobierno resulta consustancial al régimen representativo y republicano de gobierno que caracteriza nuestro diseño institucional. En una verdadera democracia constitucional resulta indispensable que la ciudadanía tenga acceso a la información pública necesaria a fin de posibilitar su intervención en el proceso decisorio y en la fiscalización de la actuación de los órganos de gobierno. La información pública cobra mayor importancia cuando se trata, como en el presente caso, de asuntos que han suscitado extensos debates que ponen de relieve el interés social de la cuestión".

La renovación de la presidencia de la Comisión, cargo que recayó en el ex gobernador de Entre Ríos, Jorge Busti, dio a ese cuerpo una nueva dinámica y demandó una mayor y más rápida actuación al CELS y otros organismos a quienes se consulta sobre los antecedentes de los candidatos. Cercano el fin del año 2001, el CELS hizo llegar a los senadores la siguiente información sobre los pliegos presentados por el Poder Ejecutivo, en noviembre del 2001:

Arce, Armando Nicanor, teniente coronel, ex Conadep, legajo 3846. *Barros Uriburu, Nicolás*, teniente coronel, figura en el listado de la ex Conadep, en el legajo 2300.

Binotti, Julio César, teniente de navío. Nombre de guerra: Fernando. Sosías: "Ciscardo" o "Cascardo". Actuó en la ESMA en tareas de logística y en secuestros. Se incorpora al grupo de tareas a fines de 1982 en operaciones; en 1983 desempeña alternativamente las tareas de

contador y de jefe de operaciones. Impune por ley de Punto Final.

Macchi, Miguel Angel, oficial del ejército, intervino en el alzamiento carapintada de Semana Santa de 1987, liderado por Aldo Rico. Fue indultado por decreto 1.004/89.

Estos antecedentes fueron informados en la respuesta al pedido de hábeas data planteado por el ejército, en abril de este año.

Morelli, Daniel, teniente coronel. Subdirector de la Fábrica Militar de Río Tercero, Córdoba: caso de la venta ilegal de pólvora a Croacia, en 1993. En febrero de 1997, en declaraciones al juez federal de Bell-Ville, Córdoba, Edgardo Filippi, admitió que ese año, cuando él estaba a cargo del área de producción de ese establecimiento, la pólvora no se quemó sino que fue trasladada, pero dijo no saber si fue vendida "porque la Fábrica Militar de Villa María, nunca conoce el destino del material bélico, ya que eso es secreto".

Ozan, Salvador De San Francisco, vicecomodoro, jefe del Regimiento de Inteligencia de Capital Federal de la Fuerza Aérea. Recibió una suspensión de 20 días cuando era jefe de Inteligencia de Capital Federal, por realizar tareas de espionaje sobre periodistas y sobre las actividades que realizaron distintas organizaciones políticas y sociales durante el Día Internacional de la Mujer en 1997. En setiembre de 1999, junto a los capitanes Jesús Guasti y Guillermo Barreira y al agente civil de la fuerza aérea Gustavo Cid, fue indagado en el caso de espionaje interno. En marzo del 2000, el juez Gabriel Cavallo lo procesó por hacer tareas de inteligencia interna, violatorias de la ley de Defensa Nacional, junto al brigadier Vanden Panhyusen, ex jefe de Inteligencia II, el comodoro Jorge Alberto López, ex jefe del departamento III de Inteligencia II, el capitán Guillermo Luis Barreira y el capitán Jesús Horacio Guasti, encargado de contraespionaje.

Palacios, Gonzalo Ángel , teniente coronel . Habría participado en la misión clandestina de instrucción y apoyo a torturadores de ejércitos de Centroamérica. Recibió instrucción en la Escuela de las Américas, un instituto denunciado en Estados Unidos y otros países como una escuela de torturas y atentados.

Prieto Alemandi, Hernán Gustavo, subteniente del Ejército, integrante de la sección o grupo de Artillería Blindada 1 de Azul "Coronel Chilavert", Buenos Aires, ex Conadep, legajo 2.297. Estaría vinculado a la desaparición del soldado conscripto Alfredo Thomas Molina, producida el 30 de junio de 1976 cuando estaba arrestado en esa unidad militar, donde la víctima cumplía el servicio militar obligatorio.

FE DE ERRATAS: Hernán Gustavo Prieto Alemandi no tiene ninguna relación con la desaparición del soldado conscripto Alfredo Thomas Molina ni se ha comprobado su vínculo con otros delitos de lesa humanidad. La confusión proviene de la existencia de otro militar apellidado Prieto, que revistaba en el grupo de Artillería Blindada 1 de Azul en 1976. En versiones impresas de este capítulo es posible encontrar el mismo error sin la correspondiente aclaración.

La Comisión analizó durante varias sesiones la documentación aportada y finalmente resolvió, a comienzos del 2002, promover a todos, menos al marino Julio César Binotti –quien también había sido cuestionado por la Subsecretaría de Derechos Humanos– y al aviador Salvador Ozan. El pliego de Binotti, un oficial de Inteligencia de la Marina, asiduo concurrente a la ESMA en la última etapa de la dictadura, tuvo un derrotero especial: el senador Busti decidió ampliar el reclamo de información. El CELS pidió entonces que se citara a declarar a Víctor Melchor Basterra, un sobreviviente de la ESMA quien fuera el último en ser liberado de ese campo de concentración _primero con libertad vigilada y luego con libertad total_, en diciembre de 1983.

Antes de liberarlo, Binotti le dijo a Basterra: "este gobierno termina (en alusión al período de facto), los grupos de tareas de la Armada nunca terminan". El oficial Binotti, además, está vinculado al secuestro y desaparición del dirigente René Haidar en 1982.

Pese a la respuesta del CELS, Binotti estaba virtualmente ascendido, a pesar de que se había ofrecido un testigo presencial en respaldo a las acusaciones. A través de notas escritas enviadas a los senadores de la Comisión, el CELS expresó su preocupación por el modo en

que esta decisión había sido adoptada, esto es, sin tener en cuenta los antecedentes presentados y sin haber escuchado al testigo propuesto. Felizmente, la Comisión revisó lo actuado y optó por no avalar el ascenso del marino ni del vicecomodoro Ozan; el paso siguiente para cerrar el tema, fue dado por el legislador Busti: recomendó al ministerio de Defensa retirar los pliegos de los oficiales señalados.

3.2. El caso del represor José Alberto Hirschfeld

Poco antes de finalizar el período ordinario de sesiones, en diciembre último, la Cámara de Diputados de la Provincia de La Pampa, en sesión ordinaria, emitió la resolución 141 que reivindicó la noción de verdad histórica sobre los hechos acaecidos durante el terrorismo de Estado y puso de relieve, en ese marco, "la necesidad de esclarecer la participación que, como represores, le cupo a comprovincianos, cual fue el caso de José Alberto Hirschfeld".

De este modo, el cuerpo zanjó un entredicho planteado por la actividad de este represor , antiguo suboficial del Servicio Penitenciario Federal (SPF) y ex jefe de guardia de El Vesubio, un campo de concentración que funcionó en jurisdicción del primer cuerpo de ejército, en el partido bonaerense de La Matanza, en una casaquinta propiedad del SPF.

La presencia de Hirschfeld en su pueblo natal, la localidad pampeana de San Martín, había sido detectada y denunciada por algunos concejales en 1998. Esa fue la pr imera vez que el CELS envió, para su difusión, la información que poseía sobre el represor. Lejos de amilanarse, Hirschfeld -un hombre que suma a sus antecedentes inquietudes periodísticas, literarias y hasta docentes-, comenzó una campaña de persecución personal contra sus denunciantes, campaña que desplegó desde un espacio radial de dos horas, l os sábados por la mañana, que le cedió -y aún le cede- la radio de la municipalidad de San Martín y desde el que ensaya un programa de actualidad.

Con el respaldo implícito de las autoridades locales y provinciales y sin obstáculos a la vista, Hirschfeld avanzó en su intento por instalar se como referente social de esa comunidad. Así, al promediar el año 2001, encabezó los festejos del centenario de San Martín y en ese marco presentó su libro "Relatando los Recuerdos" en la escuela N° 16 de esa ciudad, cuyos alumnos, ignorando su pasado, comenzaron a utilizar ese texto como material de consulta[19].

A raíz de estas circunstancias, el CELS envió una carta al ministro de Educación de La Pampa, Miguel Ángel Tanos, con copia al presidente de la Cámara de Diputados de la provincia y a los titulares de los diferentes bloques (Unión Cívica Radical, Justicialismo, Corriente de Opinión Abierta y Frente Grande). En este documento se reiteraba la información sobre los antecedentes de Hirschfeld y las características de El Vesubio, uno de los campo de concentración más siniestros de la dictadura, recordando que en ese escenario se había desempeñado el represor; planteamos la incompatibilidad entre el pasado de este hombre y su actividad en el ámbito educativo, especialmente en el nivel primario, la etapa educativa más permeable y despierta al conocimiento.

Desde este enfoque, el CELS sostuvo "la convicción de que la impunidad no debe ser alimentada por quienes tienen el deber de consolidar una democracia moderna" y subrayó la necesidad de que "las autoridades tomen medidas para evitar la actuación de este represor, en el ámbito de la educación pública de la provincia".

La resolución 141 de la Cámara de Diputados demostró que estos argumentos no fueron desoídos.

4. Conclusiones

La aplicación de las leyes y decretos de impunidad impidió la investigación de las graves violaciones a los derechos humanos cometidas durante la dictadura y el juzgamiento a los responsables. Sin embargo, desde su sanción, no han cejado las permanentes demandas colectivas y los organismos de derechos humanos y las víctimas continuaron peticionando ante la justicia y reclamando la inconstitucionalidad de dichas normas.

[19] Incluso en sus tareas escolares se referían al libro del represor, adoptándolo como fiel reflejo de la historia oficial de la localidad.

La resolución de nulidad de estas leyes, el primer juicio oral por apropiación de menores y el desarrollo de las investigaciones en las demás causas judiciales que hemos relatado en este capítulo, muestran un avance en la posibilidad de lograr justicia.

Estas decisiones judiciales reconocen que los crímenes cometidos por el terrorismo de Estado ofenden a la humanidad y, por lo tanto, no pueden ser perdonados y reafirman la obligación del Estado de investigar y sancionar a los responsables.

La mayoría de estas causas han comenzado a reconocer aquello que la sociedad denuncia desde hace más de 20 años: investigan la ejecución de un plan sistemático para secuestrar, desaparecer y asesinar dentro del país y en coordinación con los países vecinos, la apropiación de los hijos de los desaparecidos como botín de guerra, y el robo y saqueo que cometieron los responsables de ese plan.

Junto al avance de los procesos en el ámbito nacional, se refuerzan y toman nuevo impulso los juicios que se desarrollan en el extranjero. Tal como hemos reseñado en este capítulo, los pedidos de extradición de represores han ocupado un rol central en los acontecimientos del 2001.

Aún falta sortear muchos obstáculos en este sentido. Frente al reconocimiento en los tribunales locales de que los crímenes cometidos durante la dictadura son crímenes contra la humanidad, se encuentra la negativa del gobierno nacional y de los gobiernos limítrofes a aceptar estos pedidos.

Aunque reconociendo los diferentes argumentos legales y resoluciones disímiles que hemos comentado, el decreto 1.581/01, al resolver el rechazo de todos los pedidos relacionados con delitos cometidos por el terrorismo de Estado en Argentina, adopta una medida política que obstaculiza la decisión de los jueces sobre estos casos. Y éste es un claro mensaje de impunidad.

Sin embargo, tal como lo comentamos en informes anteriores, continúa creciendo la conciencia internacional sobre la necesidad de juzgar estos crímenes y avanza la posibilidad de contar con una Corte Penal Internacional. Nuestro país tendrá que debatir y llevar adelante las medidas necesarias para adecuarlo a la normativa interna.

En este contexto, es preocupante que algunos sectores de las Fuerzas Armadas se nieguen, aún hoy, a que la justicia investigue y recabe las pruebas pertinentes. Desde la apertura democrática, los datos para contribuir al esclarecimiento de la suerte y el paradero de miles de desaparecidos fueron aportados por los sobrevivientes, los familiares de las víctimas y los organismos de derechos humanos. Los mismos que han demandado que las instituciones democráticas sean quienes ahonden en reconstruir esta información con el objetivo de lograr la verdad histórica y la construcción de institucionaes profundamente democráticas tal como la sociedad necesita. Al momento de escribir estas conclusiones la reflexión sobre el significado social de estos procesos dista de las que podríamos haber escrito en diciembre del 2001. Sin duda, frente a la crisis que atraviesa argentina ha quedado demostrado que la conciencia cívica denuncia y repudia los intentos de autoritarismo.

En este marco, las resoluciones de la justicia afirman que hay conductas que son inaceptables para la humanidad y que existen valores primarios que deben ser respetados y garantizados por cualquier orden institucional. Al igual que el deber de cumplir estas disposiciones legales, el deber de obrar en base a estos principios es un mandato para todos los poderes del Estado. Es importante que la clase política, la opinión pública y todos los actores sociales, entiendan estas afirmaciones como imperativos éticos que vislumbran los principios en los que sustentar nuestra sociedad. Principios que van más allá de los gobiernos o las políticas y que son fuentes indiscutibles desde los cuales construir el nuevo modelo de democracia para salir de la crisis.

Las palabras de Emilio Mignone, con que iniciáramos este capítulo, están hoy más vigentes que nunca. No sólo porque reconocer las consecuencias de la dictadura en el presente nos permite saber en qué situación nos encontramos, sino fundamentalmente, porque en medio de la fragilidad y confusión social, las decisiones por justicia, verdad y memoria son un

puntal ético para nuestro futuro, en medio de un presente en el que debemos ser celosos de lo que hemos ganado e intransigentes con lo que nos resta por hacer.

Los Campesinos y el derecho a la tierra[*]

1. Introducción

En el marco de la crisis argentina actual –en donde la mayoría de la población comparte las penurias resultantes de un proceso socioeconómico básicamente injusto–, abordar y describir la situación del sector campesino[1] obliga a centrar la atención en los problemas y conflictos relacionados con la tenencia de la tierra.

La identificación de las condiciones de exclusión que son –por así decirlo- propias de los campesinos, y que se agregan a las carencias compartidas con el resto de los argentinos deben ser enmarcadas por la progresiva pérdida de los derechos constitucionales relacionados a la propiedad.

El Censo Nacional Agropecuario de 1988 señala que en el país existen unas 420.000 explotaciones agropecuarias. El trabajo de la Dirección de Planificación y Desarrollo Agropecuario de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (SAGyP) identifica una cantidad de explotaciones minifundistas en el orden de las 194.658 unidades, constituyendo el 47,3 % del total de las explotaciones agropecuarias en el país.

El relativamente importante peso cuantitativo que aún conserva el sector, contrasta con su cada vez más escaso aporte a la generación del producto bruto agropecuario. La pobreza rural comienza a ser percibida y se presenta como la contracara de la riqueza de las "fértiles y ricas pampas".

Los relevamientos estadísticos acerca de la pobreza entre los pobladores rurales con los que contamos, sólo revelan una parte del problema general; el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), por ejemplo, sólo viene a dar cuenta de deficiencias referidas a lo habitacional o al acceso a activos educativos. Este indicador está pensado para dar cuenta de la pobreza en medios urbanos y no en rurales, por lo que entrega datos insuficientes.

Referir la marginalidad a la Línea de Pobreza sería lo adecuado, pero al no contar con datos concretos para avalar este tipo de análisis tomaremos los datos como aproximaciones a la realidad.

En los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1991 en el total de las provincias el porcentaje de pobres rurales medidos con el indicador NBI dobla el porcentaje de pobres urbanos: 34,2% y 16,7%[2]. En 114 de los 501 departamentos que componen el país más del 50% de su población rural se encuentra en condiciones de NBI. El caso más grave es el del departamento de Ramón Lista en la provincia de Formosa, en el que el porcentaje de NBI rural es del 93,4%.

Como ya se expresara en el Informe Anual 2000 del CELS, el acceso a la tierra es uno de los problemas estructurales más serios de los productores campesinos. En este capítulo brindamos un panorama nacional respecto al régimen de tenencia de tierra entre la población campesina, ejemplificando con cinco casos concretos, los problemas que afrontan y que redundan en dificultades y limitaciones para sus actividades productivas con el consiguiente impacto negativo en los ingresos familiares y en las condiciones de vida.

---

[*] Este capítulo fue elaborado por Pedro Cerviño, con la colaboración de María Capurro Robles y Laura Itchart, miembros del Área de Comunicación del CELS.

[1] Para profundizar la caracterización del sector campesino, ver Derechos Humanos en Argentina, Informe Anual 2000, CELS-EUDEBA, Buenos Aires, 2000, pp. 346 a 348.

[2] Miguel Murmis, *Pobreza Rural. Diversidad de situaciones ocupacionales*, DDA PROINDER, Documentos de Formulación Nº 4, Buenos Aires, 2001.

Someramente, además, es necesario dar cuenta del mayor deterioro en las condiciones de vida de los pobladores rurales pobres.

2. El deterioro general de las condiciones de vida

Con respecto a la situación informada en el año 2000, las condiciones de educación, salud, vivienda, alimentación, trabajo y condiciones para la actividad productiva han empeorado significativamente.

Una de las causas directas de este mayor deterioro es, sin duda, la disminución de los recursos que el Estado destina para la atención de las necesidades básicas de la población, fundamentalmente a través de los planes sociales.

Respecto a los programas socio-productivos de atención al sector rural, como el Programa Social Agropecuario, dependiente de la Secretaría de Agricultura de la Nación, o los programas "Pro-huerta", "Minifundios" y "Cambio Rural" del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), entre otros, en los últimos dos años casi no han podido realizar nuevas acciones directas hacia sus beneficiarios por falta de financiamiento. Esto ha provocado una carencia total de asistencia financiera para las actividades productivas y de generación de autoempleo entre la población rural.

Uno de los trabajos de investigación más reciente que disponemos, analiza la situación en las provincias de Mendoza, Río Negro y Santa Fe[3], arribando, entre otras, a las siguientes conclusiones: los indicadores de pobreza tradicionales "indican que el 31% de los hogares rurales de Mendoza vive con menos de dos dólares diarios por persona, y el 53% de su población está por debajo de la línea de pobreza".

Por su parte, las mediciones que establecen cantidad de población bajo la línea de pobreza, arrojan los siguientes datos: "los porcentajes de población rural por debajo de la misma treparían al 67% en Mendoza, 63% en Río Negro y 55% en Santa Fe."

Aunque no tenemos datos comparativos de años anteriores (los datos que aporta el citado estudio corresponden a un relevamiento hecho en el año 2000), es razonable pensar que no eran estos los porcentajes cinco o diez años atrás.

3. Situación general de la tenencia de la tierra en el sector campesino

La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación (SAGPyA), produjo en los últimos tres años una serie de trabajos de investigación en el marco del Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER), los que ofrecen datos oficiales sobre diversos aspectos de la situación general de los productores.

Uno de estos trabajos[4] da cuenta de la situación de la tenencia de la tierra en el país. Explícitamente, se propone "identificar las principales situaciones problemáticas de tenencia de la tierra". Para ello utiliza información de los Censos Nacionales Agropecuarios (CNA) de 1960 y 1988, información sobre explotaciones agropecuarias pobres según un reprocesamiento del CNA 1988 hecho en 1994, entrevistas realizadas en algunas provincias, informes propios de la SAGPyA, estudios de casos y material bibliográfico diverso.

---

[3] Gerardi, Alejandro, Ingresos, Niveles de Pobreza y Gasto de los Hogares Pobres Rurales de Mendoza, Río Negro y Santa Fe, Ministerio de Economía, SAGPyA, Buenos Aires, 2001.

[4] González, María del Carmen, Argentina. Situaciones problemáticas de tenencia de la Tierra, Ministerio de Economía-Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación-Dirección de Desarrollo Agropecuario, Buenos Aires, abril de 2000.

De las conclusiones aportadas en el marco del PROINDER, tomaremos en consideración lo relativo a las llamadas Explotaciones Agropecuarias Pobres, que de alguna manera representan a las explotaciones que ocupan las familias campesinas. Hay que aclarar que muchas de estas familias ni siquiera son registradas por los censos, ya que son predios o parcelas de familias campesinas pobres, que no llegan a registrarse como "explotaciones agropecuarias".

Explotación Agropecuaria Pobre es aquella que está dirigida directamente por su productor, quien no posee tractor, no contrata servicios de maquinaria ni contrata trabajadores o familiares remunerados permanentes[5]. Las Explotaciones Agropecuarias Pobres del país, registradas en el censo del 88, eran 163.245, y representaban el 39% del total de las explotaciones agropecuarias.

El 43% de las Explotaciones Agropecuarias Pobres tienen menos de 25 ha. y un 22% tienen sus límites indefinidos. En estas explotaciones se registra el mayor nivel de pobreza.

Tal como consigna el estudio, las situaciones de precariedad en el régimen de tenencia adquieren significación a nivel regional o provincial, más que a nivel nacional. Las situaciones "más graves" se relacionan con las características de la tierra, árida en el Noroeste Argentino (NOA) y Patagonia, y por la extrema pobreza en que viven gran cantidad de familias campesinas del NOA y Noreste Argentino (NEA).

Con relación al régimen de tenencia, es decir, a las formas que adopta la relación jurídica entre el productor y la tierra de explotación, la primera clasificación importante es entre "explotaciones con límites definidos" y "explotaciones con límites indefinidos". En 1988, las explotaciones con límites indefinidos se estimaban en un 27 % del total nacional. Èstas tienen, de por sí, una situación de tenencia problemática, ya que no existe un título de propiedad donde consten los límites.

De acuerdo al régimen de tenencia, una segunda clasificación importante es la siguiente:

- **En Propiedad:** propiedad personal y familiar o en sucesión indivisa. Es la situación de tenencia existente cuando se posee un título de dominio válido o se ejerce la plena posesión.
- **Bajo contratos agrarios:** arrendamientos, aparcerías y contratos accidentales.
- **Ocupaciones:** con permiso, de hecho, y otras formas de ocupación.

El análisis muestra que desde 1960 se mantiene cierta estabilidad de la superficie bajo diversas formas de ocupación más o menos precarias. En el caso de los contratos agrarios, cae a la mitad la importancia relativa de los arrendamientos, surgiendo la figura del contrato accidental, naturalmente mucho más precario.

3.1. Las situaciones más conflictivas[6]

La investigación en la que basamos el presente informe, identifica siete situaciones problemáticas de tenencia de la tierra:

1. **Ocupación de tierras fiscales:** son tierras que permanecen bajo diversos grados o tipos de tenencia en manos de los Estados provinciales, en su mayor parte en los ex territorios nacionales. La condición de ocupante se registra bajo diversas formas: ocupantes sin permiso de ocupación (los que pueden estar instalados por generaciones), ocupantes con permiso de ocupación (pagan un canon), adjudicatarios en venta (tienen un contrato de adjudicación en venta y el título les será entregado cuando terminen de pagar), y otras formas, como el usufructo, comodato, etc.

Esta situación se presenta principalmente en las regiones NEA, NOA y Patagonia, y en las provincias donde el porcentaje de explotaciones bajo este régimen es más significativo, como

[5] Categoría propuesta por Forni y Neiman (1994) y citada en el mismo estudio.
[6] Extraído de González, María de Carmen, op. cit.

Neuquén (44%), Jujuy (37%), Formosa (29%), Misiones (27%), Santiago del Estero (25%), Chubut (21%) y Chaco (20%). En todo el país, casi 36.000 explotaciones están en tierras fiscales.

La principal dificultad que esta situación representa para las familias ocupantes es la inseguridad respecto de la extensión de tierra que trabajan y las posibilidades de permanencia en sus lugares de residencia. Resulta muy difícil para los productores defender sus derechos sobre la tierra que ocupan frente al Estado, otros productores más grandes, o las empresas privadas que utilizan los campos.

2. **Ocupación de tierras privadas:** los ocupantes de estas tierras viven y trabajan en predios sobre los que alguna persona física o jurídica tiene títulos de dominio. No obstante, en su gran mayoría no se trata de "intrusos", sino de pequeños productores que durante décadas e incluso generaciones han desarrollado actividades que implican verdaderos actos posesorios, es decir, que estarían en condiciones de ejercer derechos de *usucapión* o prescripción adquisitiva, trámite que normalmente no pueden concretar ya que les resulta sumamente oneroso y complejo[7].
Casi 23.000 explotaciones ocupan tierras privadas en todo el país, siendo la mitad sin límites definidos. El fenómeno, en porcentaje del total de explotaciones, es especialmente importante en el NOA, especialmente en Salta (40%), Santiago del Estero (23%) y Jujuy (18%).

Existe una gran diversidad de pequeños productores minifundistas que desarrollan sus actividades productivas en estas tierras. En estas situaciones, la inseguridad a la que hicimos referencia en el caso de los ocupantes de tierras fiscales, se agrava debido a los frecuentes desalojos.

3. **Campos comuneros:** Es una situación muy compleja que se registra en el Noroeste y que proviene de la época colonial, cuando existía la figura de las "mercedes reales". Se trataba de fracciones de territorio entregadas a súbditos de la colonia española, que se mantienen hasta el presente sin que hayan sido regularizadas. Las transacciones realizadas sobre un campo comunero consisten en cesiones de derechos y acciones sucesorias y posesorias, y se llevan a cabo entre o con personas que detentan, sobre esas tierras, documentos de diversa calidad jurídica, comúnmente llamados "derechosos".

Un estudio del Consejo Federal de Inversiones (CFI) del año 1986, describe esta situación de la siguiente manera: "Un orden jurídico consuetudinario, al margen y a veces en contra del Código Civil; con formas de propiedad irregulares, atípicas; con regímenes de comunidad que no son condominio; con transmisión de derechos que ignoran la escritura pública; con transmisiones sucesorias sin declaración hereditaria; con registros de la propiedad que inscribían –y aún inscriben– documentos de dudosa eficacia; con títulos donde es imposible distinguir los límites de la cosa, porque carecen de medidas y los linderos son confusos; con adjudicaciones que subsisten desde la época del virreinato y se han subdividido en innumerables cuotas sucesorias; con poseedores que se creen –con total buena fe– propietarios; con titulares –con no tan buena fe– que también se creen propietarios, aunque no ocupan ni ocuparon la tierra en décadas, y a veces nunca, con parcelas de explotación que son verdaderos minifundios; con tierras fiscales que no se sabe realmente si lo son".

El término "comunero", que alude a este sistema, refiere al uso indiviso del campo de pastoreo. No constituye "comunidades campesinas".

---

[7] La prescripción es un derecho mediante el cual el poseedor de la tierra adquiere la propiedad por la continuación de su posesión durante el tiempo fijado por la Ley (Art. 3948 Código Civil) y con los requisitos exigidos en cada caso. Existen dos clases de Prescripción o Usucapión:

a) Usucapión corta: Exige la posesión continua durante 10 años, más *buena fe y justo título* (Art. 3999 del Código Civil).

b) Usucapión larga: Exige la posesión continua durante 20 años con ánimo de dueño, sin necesidad de título ni *buena fe* (Art. 4015 del Código Civil).

De acuerdo a los censos, en las provincias del NOA hay unas 6.300 explotaciones agropecuarias con límites indefinidos cuya superficie se encuentra dentro de una unidad mayor denominada "régimen comunal", de éstas, 3.200 son "derechosos" y 2.700 son ocupantes.
La titulación insuficiente dificulta el ordenamiento de los diversos usos de los campos y facilita las invasiones y las titulaciones a espaldas de los ocupantes y pequeños productores. El uso de las fuentes de agua y de represas es también con frecuencia conflictivo. Todo esto dificulta la adopción de técnicas adecuadas para mejorar la producción agropecuaria.

El caso del Instituto del Minifundio y de las Tierras Indivisas (IMTI) en la provincia de La Rioja

La provincia de La Rioja es un caso representativo de esta conflictiva situación. Las estimaciones acerca de la superficie de los campos comuneros van de 2,5 a 4,5 millones de hectáreas. Un estudio realizado en el año 1999[8], sostiene: "A través de los sucesivos gobiernos, la provincia de La Rioja ha intentado solucionar los graves problemas de Titulación Imperfecta que se presentan como límite al desarrollo agropecuario. Mediante ley N° 3.207 del año 1967, modificada posteriormente por ley N° 5.482, se crea el Instituto del Minifundio y de las Tierras Indivisas (IMTI), nacido como una entidad de derecho público con autarquía técnica, funcional y financiera, siendo sus objetivos:

- perfeccionar y otorgar el respectivo título de dominio a los actuales poseedores de las mercedes o campos comuneros;
- radicar en esas áreas, en unidades parcelarias adecuadas para una explotación económica, a los actuales pobladores de la misma;
- promover la concentración en unidades económicas de los actuales minifundios agrícolas".

Por ley N° 4626 se crea la escribanía del IMTI, a través de la que el instituto otorga sus propias escrituras y actuaciones notariales.

Actualmente, el instituto continúa su acción de perfeccionamiento de títulos, bajo el sistema de "Saneamiento por Mutuo Acuerdo". La metodología que se utiliza para aplicar dicho sistema, incluye: a) reconocimiento de la zona, b) diagnóstico, c) relevamiento de campaña, d) estudio agronómico, e) firma del Acta de Mutuo Acuerdo, f) confección del plano definitivo, g) expropiación, h) adjudicaciones, i) escrituración. Este proceso puede realizarse en cuatro meses, siempre y cuando no existan impedimentos de ningún tipo (por ejemplo, una superposición de derechos).

Sin embargo, el proceso de saneamiento es todavía muy lento ya que hasta la actualidad se han saneado solamente alrededor del 10% de los títulos previstos al momento de la creación del IMTI.

4. **Aparcerías[9] precarias:** Se trata de casos especialmente complejos. El aparcero precario es un productor caracterizado por la asimetría en sus relaciones con el propietario de la tierra que utiliza, y por el hecho de que esa asimetría se expresa en la naturaleza misma del "arreglo" que con él mantiene. Además, existe un tipo de arreglo entre el aparcero precario y el propietario, que puede incluir una muy amplia gama de combinaciones determinadas por: a) aquello que "pone" cada uno, y b) las condiciones del reparto entre aparcero y propietario. Un elemento importante, desde luego, es la presencia o ausencia de relaciones formales, escritas o no, entre el aparcero y los trabajadores por él contratados. Esta puede ser la vía por la cual se haga explícita la precariedad de la aparcería, e incluso la condición lisa y llana de "trabajador por tanto".

La aparcería precaria constituye una forma de tenencia de la tierra que puede estar, en parte, subsumida en los contratos agrarios (dentro de los aparceros, junto con los "aparceros

[8] Argentina: Mercado de Tierras en dos provincias: La Rioja y Salta, CEPAL-GTZ, mayo de 1999.
[9] Aparcería es el contrato verbal o escrito por el cual se adquiere el uso y goce de la tierra mediante el pago de una proporción o porcentaje de la producción, siempre que su duración no sea menor de tres años (CNA 1988. Manual del Censista).

empresarios", y los "aparceros trabajadores a destajo", e incluso dentro de los contratos accidentales[10]). Pero también pueden figurar como "ocupación" (ocupantes con permiso u ocupantes "gratuitos"[11]). La proporción de aparceros precarios no puede ser establecida con la información disponible, ya que la mayor parte de este tipo de situaciones no están registradas por los censos, en la medida que los titulares de las explotaciones agropecuarias, al ser consultados por el censista, responden por la totalidad de la explotación y no discriminan los acuerdos parciales. No obstante ello, son situaciones muy frecuentes en las provincias del NOA, NEA y Patagonia. Una de las figuras típicas de la aparcería precaria es la del "mediero", quien entrega el 50% de su producción a cambio de la tierra, o de la tierra más servicios (laboreo) y/o instalaciones (alambrados, aguadas, etc.) y/o insumos (semillas, productos químicos, etc.) y/o herramientas, según las regiones y el tipo de actividad productiva.

Otra forma bastante común en producciones intensivas del NOA (tabaco, horticultura), es aquella por la que el productor de una finca mediana o grande, entrega un predio pequeño a "arrenderos" para que lo exploten por su propia cuenta y beneficio. Éstos, a cambio, se comprometen a trabajar para él un número de días determinado. Así, el patrón se asegura personal permanente y paga una remuneración menor. Estos acuerdos constituyen, a la vez, tanto una forma de tenencia de tierra como de trabajo asalariado precario.

Muy particular es el caso de los "puesteros", "crianceros" o "pastores", que se encuentran en las fincas del área de secano dedicadas a la ganadería, principalmente en toda la región andina desde las provincias del NOA hasta la Patagonia, en las serranías donde se produce en forma extensiva ganado vacuno o ganadería menor (caprinos, ovinos y camélidos). Existen dos tipos de trato: a) el de los puesteros que cuidan animales propios y ajenos, cambiando entonces la atención del ganado ajeno por el pastaje del propio, y b) quienes pagan el derecho de pastaje con un porcentaje de las crías obtenidas, las que se entregan una vez al año en la época de recuento. Éste último es el sistema más difundido.

La situación de todos estos aparceros precarios como productores es problemática por definición; no poseen tierras y participan en arreglos asimétricos. En consecuencia, es muy difícil que obtengan un amparo legal relacionado con derechos de posesión y, menos aún, que puedan acceder a la propiedad.

5. **Comunidades indígenas[12]:** Las llamadas reservas indígenas han sido relevadas por el censo de 1988, dentro del conjunto de las Explotaciones Agropecuarias con Límites Indefinidos. Se trata de superficies en propiedad de la persona jurídica que integra el grupo poblacional indígena reconocido por la legislación de la provincia respectiva.

Sin que el dato sea de los más relevantes, cuando se trata de la situación de los pueblos indígenas, cabe decir, que el censo de 1988 identifica alrededor de 3.000 explotaciones agropecuarias dentro de las reservas.

No obstante, la titularidad por parte de las comunidades que trabajan esas explotaciones, es necesaria la obtención de los títulos perfectos de la reserva y, en la mayoría de los casos, los pueblos indígenas continúan a la espera del otorgamiento de los títulos de las tierras que ocupan.

6. **Sucesiones indivisas y divisiones condominiales fácticas:** Se trata de situaciones muy extendidas y jurídicamente difíciles. Corresponden básicamente a tres casos posibles:

---

[10] Contrato accidental es aquel por el que se adquiere el uso y goce de un predio por un tiempo limitado, acorde con la actividad productiva. Según la ley, el contrato accidental se establece por un máximo de dos cosechas, es decir, por menos de dos años, y no puede renovarse. (CNA 1988. Manual del Censista).

[11] El "ocupante gratuito" es el productor que paga la renta de la tierra con su trabajo personal y/o el de su familia.

[12] La información pormenorizada de la situación de los pueblos indígenas con relación a la tenencia de la tierra que habita, se encuentra descripta en este mismo Informe, en el capítulo "Una perspectiva sobre los pueblos indígenas en Argentina".

a) Juicios sucesorios terminados pero sin partición. Es decir, procesos judiciales sucesorios que, por voluntad de las partes, han culminado en un condominio.
b) Juicios sucesorios en curso o no comenzados. De modo que no se sabe si terminarían sin partición –condominios– o en particiones individuales para cada sucesor.
c) Situaciones sucesorias nunca resueltas –o tal vez ni siquiera iniciadas– desde hace dos o más generaciones.

Las causas de este tipo de situaciones son fundamentalmente dos. Por un lado, los costos o dificultades procesales que entorpecen el ejercicio de los derechos sucesorios en una o más generaciones. Por otra parte, las reglamentaciones del artículo 2.326 del Código Civil, sobre unidad económica[13], que impiden la subdivisión de determinados predios en condiciones sucesorias. Por tales motivos, se pueden encontrar explotaciones trabajadas en tierras en sucesiones indivisas y explotaciones que utilizan predios subdivididos de hecho entre familiares, pero que pertenecen a propiedades indivisas o condominiales.

La categoría censal "propiedad familiar o sucesión indivisa", bajo la que se registra en 1988 el 13% del total de la superficie explotada del país, puede incluir tanto a los grupos condominiales legales como a las situaciones descritas que se tornan, entonces, difíciles de distinguir. Aunque se registran en general en todo el país, la situación parece ser algo más grave en La Rioja, Tucumán, San Luis y Salta.

La imposibilidad de utilizar las tierras como garantías hipotecarias de créditos, de realizar posibles transferencias normales de los predios, y la subdivisión condominial de hecho que obstaculiza la adopción de técnicas agropecuarias, son los principales limitantes para el desarrollo productivo de las tierras bajo esta forma de tenencia.

7. **Productores pobres en áreas naturales protegidas:** Las situaciones consideradas hasta aquí incluyen la casi totalidad de los casos con problemas de tenencia de la tierra. Sin embargo, hay un caso especial que involucra alrededor de 400 familias con producción agropecuaria. Se trata de productores asentados o vinculados a las llamadas Áreas Nacionales Protegidas (ANP), es decir, los parques nacionales, parques provinciales, reservas naturales, etc., las que totalizan alrededor de 14 millones de ha. en todo el país. Las provincias con mayor presencia de estas situaciones son Chaco, Formosa, Neuquén y Río Negro. Los productores de Patagonia son generalmente usuarios no asentados en las ANP, a diferencia de los que viven en el NEA, quienes tienen, incluso, cultivos en las parcelas que habitan.

Si bien en conjunto se trata de una situación poco numerosa, y cuya problemática respecto a las ANP es una mera cuestión de manejo, muchos pobladores locales vinculados a las áreas protegidas, que son productores pobres y carecen por ello de influencia político-económica como otros vecinos, no logran permiso de uso o van perdiendo sus permisos a medida que se suceden las generaciones. Sin embargo, en el marco de la legislación nacional y de las legislaciones provinciales sobre ANP, es posible identificar modalidades de vida y producción proteccionistas que no estén reñidas con los propósitos ecológico-ambientales de las ANP.

A modo de resumen podemos establecer que las situaciones problemáticas de tenencia de la tierra, se clasifican en tres grandes conjuntos, en base a la importancia cuantitativa de las Explotaciones Agropecuarias (EAP) en cada situación, la naturaleza de los problemas de tenencia y de los requerimientos para enfrentarlos.

En el primer grupo se encuentran situaciones extendidas en varias regiones, que requieren procesos de titulación completos. Se incluyen:

---

[13] Mediante la reforma introducida por ley 17.711, se ha incorporado al art. 2326 del Código Civil el concepto de Unidad Económica: "No podrán dividirse las cosas cuando ello convierta en antieconómico su uso y aprovechamiento. Las autoridades locales podrán reglamentar, en materia de inmuebles, la superficie mínima de la unidad económica."

a) Las ocupaciones de tierras fiscales, especialmente en el NEA, NOA y Patagonia. Alrededor de un 8% del total de las explotaciones agropecuarias productivas del país.
b) Los ocupantes sin permiso de tierras privadas, en particular los poseedores en tierras de propietarios ausentes. Un 2,5% de las EAP del país, especialmente situadas en el NOA.
c) Campos comuneros en el Noroeste; más del 1% del total de explotaciones del país.

El segundo grupo se compone de situaciones extendidas en todo el país, que en la naturaleza del problema no incluye la titulación:

a) Las aparecerías precarias. El 2,5% de las explotaciones totales de ocupantes con permiso de tierras privadas, y un número indeterminado de aparceros y/o contratistas accidentales con arreglos precarios. La superación de la asimetría entre propietarios y aparceros requiere, más que una cuestión contractual, del fortalecimiento de los aparceros como productores.
b) Las sucesiones indivisas y subdivisiones condominiales fácticas. Un 13% de la superficie total delimitada es "familiar o en sucesión indivisa".

El tercer grupo lo integran situaciones ubicadas en pocas regiones. La forma de enfrentar los problemas excluye la titulación:

a) Comunidades indígenas. Ocupan el 0,7% de las EAP del país. Las acciones necesarias se refieren a la culminación del otorgamiento de títulos y a su fortalecimiento como comunidad.
b) Productores pobres en áreas rurales protegidas. Un pequeño número de productores que producen en dichas áreas o vinculados a ellas. Las acciones necesarias para regularizar la situación se refieren a la coordinación, con las autoridades ambientales, de las respectivas modalidades productivas proteccionistas adaptadas a estos productores.

Finalmente, cabe mencionar dos aspectos generales que deben tenerse en cuenta a la hora de considerar las acciones correctivas de los problemas descritos. Por un lado, los procesos de regularización en diversas situaciones problemáticas (fiscales, privadas, comuneros, etc.) implican un papel central de las áreas del sector público provincial dedicado a la cuestión de las tierras. Por otra parte, los costos de regularización, aun en las hipótesis más baratas, comprometen cifras de envergadura en relación con los recursos de que disponen los pequeños productores minifundistas.

4. Cinco ejemplos de conflictos por la tierra

4.1. Santiago del Estero. La tierra obligada al recuerdo[14].

En Santiago del Estero, alrededor de quince mil familias viven de la pequeña producción agropecuaria[15]. De ellas, más de diez mil se ven afectadas por la tenencia precaria de las tierras que ocupan y trabajan, algunos por generaciones, y no han podido acceder a los títulos de propiedad por no contar con los recursos suficientes para iniciar juicios de prescripción veinteñal (el 73% de las familias campesinas de Santiago son poseedoras veinteañales de las tierras que habitan). La postergación histórica de estos campesinos se manifiesta, además, y como en todo el país, en las dificultades para el acceso a la educación formal y a los servicios de salud.

Los hacheros que trabajaban al servicio de grandes latifundistas a principios de siglo XX, avanzaron sobre los bosques de la provincia y se transformaron en campesinos cuando la madera no fue lo suficientemente rentable y los patrones se fueron abandonando todo. Dejados a su suerte, estos desempleados de antaño se afincaron en los antiguos obrajes y se dedicaron a la agricultura y a la cría de animales. Desde entonces, estos pequeños productores de Santiago

[14] Este informe ha sido elaborado a partir de material aportado por el Movimiento Campesino de Santiago del Estero (MOCASE) y la Pastoral Social del Obispado de Santiago del Estero
[15] Las explotaciones familiares alcanzaban, en 1998, a 14.719 parcelas.

desarrollan una economía de subsistencia, dedicada al cultivo del algodón, la venta de cabras, la producción de leña o carbón y la apicultura[16].

En esta provincia, el problema de la posesión de la tierra se torna más complejo y oscuro que en otras regiones. En las prácticas cotidianas, los abusos de poder y las violaciones a los derechos de los campesinos en nombre de intereses políticos y económicos se encuentran impulsados por personas vinculadas a la última dictadura militar y a caudillos locales.

Los campesinos de Santiago padecieron un proceso inicial de "desalojos silenciosos"; un nuevo dueño; esgrimiendo supuestos títulos de propiedad de la tierra y, generalmente, acompañado por la policía o por algún representante de la justicia, se hacía presente en las parcelas y exigía la posesión total e inmediata con el consiguiente desalojo de los hombres, mujeres y niños.

Impotentes ante la evidencia de supuestos títulos y las amenazas violentas, los campesinos emigraban con sus pocas pertenencias hacia las ciudades en busca del futuro que se les negaba en la tierra que durante años habían habitado. Se radicaron a la fuerza en los cordones pobres de las grandes ciudades, donde seguramente padecen el desempleo y la pobreza.

Si bien el derecho a la posesión veinteañal está presente en la Constitución Nacional y es reconocido por el derecho internacional, fue necesario un largo trabajo de organización y de toma de conciencia para que la voz de los campesinos se hiciera fuerte y clara para enfrentar los atropellos.

Así, desde los años 80, la movilización fue encontrando su curso. Primero, fueron las familias; luego, se sumaron los vecinos, más tarde las comunidades rurales que los circundaban; las organizaciones campesinas santiagueñas se fueron haciendo fuertes de a poco.

En agosto de 1990, se conformó el Movimiento Campesino de Santiago del Estero (MOCASE) que hoy reúne a más de 8.500 familias de campesinos. Desde sus inicios, el movimiento asumió como estrategia central la lucha por la tenencia de la tierra y por las condiciones de vida del sector.

El surgimiento del MOCASE es un quiebre con la situación preexistente. Desde las organizaciones zonales se promovió la autodefensa de los pobladores, se acompañó con el asesoramiento legal y la defensa jurídica. De esta manera, se logró una mayor visibilidad política de los campesinos, a la vez que se amplió la articulación y los lazos solidarios con otros sectores de la sociedad.

Además de la imposibilidad de los campesinos para solventar los juicios de prescripción veinteañal, la falta de actualización de los catastros y la pervivencia de leyes, que muchos juristas consideran hoy caducas, atentan contra los derechos de este sector de la población. Por ello, el MOCASE ha elaborado dos proyectos de ley en los que fija en 10 años el lapso de posesión de la tierra, como requisito para acceder al título de propiedad. El Congreso provincial aún no se ha expedido sobre este proyecto.

A partir de la Marcha de la Tierra de Quimilí en 1996, los campesinos hicieron sentir sus reclamos al Estado y al poder económico. En 1999 resistieron un desalojo en el paraje La

---

[16] El suelo santiagueño presenta un marcado deterioro por el intenso uso agrícola, el sobrepastoreo y el desmonte (la explotación irracional del bosque natural ha arrasado, desde principios de siglo, con 12 millones de hectáreas). En las áreas de riego es generalizado el proceso de salinización por un mal manejo del agua y el estado de los canales es precario por falta de mantenimiento durante años. Además, la carencia de adecuada canalización para evacuar el agua de escorrentía en las zonas frecuentemente inundables empeora la situación.
Diario La Nación, Informe Suplemento Campo, 1998.

Simona, en la zona de Los Juríes y obligaron al Estado a intervenir para buscarle una solución pacífica al choque de intereses[17].

Desde ese momento, se fue incrementando la presión sobre las familias campesinas de la provincia. Durante el año 2000 los propietarios o representantes de empresas avanzaron sobre las propiedades comunales haciendo uso de la violencia física, la agresión y la intimidación[18]. En las localidades de Pinto, Los Juríes, Trampa, Retiro, Manijnioj, Las Lomitas, Vilela y Tintina se produjeron serios hechos de violencia que impulsaron a los campesinos a realizar distintas presentaciones judiciales. Pero la connivencia que existe en Santiago del Estero entre el poder judicial, el gobierno y la policía ha impedido todo avance posible en los reclamos y denuncias de los campesinos. Los *hábeas corpus* presentados a la justicia en los casos de detenciones arbitrarias no obtienen respuesta, y son frecuentes los malos tratos y torturas en las comisarías de distintas localidades, y el "armado" de causas judiciales contra dirigentes y campesinos que enfrentan los desalojos.

También fue denunciada, en mayo del 2000, una red de espionaje ideológico, montada desde la Subsecretaría de Informaciones de la policía santiagueña, dirigida a periodistas, miembros de la iglesia, políticos y miembros del MOCASE[19]. El Gobierno mantuvo en su cargo al jefe del organismo[20] y no respondió a los reclamos formulados por organismos internacionales, nacionales y autoridades de diferentes niveles.

En setiembre de ese mismo año, la Cámara de Diputados de la Provincia, con mayoría del Partido Justicialista gobernante, aprobó –por simple mayoría, con un brevísimo debate y sin tratamiento previo de comisión– la llamada "Ley de Desalojos". Con esta modificación se incluyó el siguiente artículo en el Código de Procedimiento Criminal y Correccional de la provincia:

"Art. 182 bis.- En las causas por infracción al art. 181 del Código Penal, en cualquier estado del proceso y aún sin el dictado del auto de procesamiento, el juez, a pedido del damnificado, podrá disponer provisionalmente el inmediato reintegro de la posesión o tenencia del inmueble cuando el derecho invocado del damnificado fuere verosímil (...)".

Esta modificación deja a discreción de los jueces en lo penal la decisión de desalojar inmediatamente a los pobladores que fueran acusados de intrusos ante el solo pedido del supuesto titular del dominio, y con el solo requisito de que sea verosímil el derecho invocado. Verosímil, es decir, que parezca verdadero aunque no lo sea.

La Mesa de Tierras –conformada por la Pastoral Social del Obispado de Santiago del Estero, el MOCASE, ONGs vinculadas al desarrollo rural, abogados del foro local y equipos parroquiales– hizo público su rechazo a esta modificación, que abre las puertas a los desalojos masivos de campesinos, y solicitó al gobernador de la provincia que de inmediato vete el artículo. Lejos de atender el reclamo, el gobernador se encargó de aclarar, horas después de aprobada la ley, que había impulsado el pronto despacho a raíz de "la visita de dos importantes empresarios de la provincia, preocupados por la invasión arbitraria de gente que quería tomar posesión de la tierra[21]".

---

[17] Ver: Derechos Humanos en Argentina, Informe Anual 2000, CELS-EUDEBA, Buenos Aires, 2000, pp. 350 a 353.

[18] A raíz de estos hechos, en el mes de julio los diputados nacionales Marcela Bordenave y Alfredo Bravo presentaron al Congreso un proyecto de declaración en el que manifiestan su preocupación por los hechos de violencia policial ocurridos en Pinto contra las familias campesinas.

[19] Diario Página/12, 09-10-2000.

[20] La Subsecretaría de Informaciones se encuentra a cargo del Comisario General de Santiago del Estero, Antonio Musa Azar, denunciado ante la CONADEP por torturas, secuestros y muertes durante la última dictadura militar, y beneficiado por la ley de Punto Final luego de pasar más de dos años preso por estos delitos.

[21] En conferencia de prensa el gobernador Juárez sostuvo que su decisión de redactar la ley había surgido a partir de "la visita de dos inversores de importancia de una zona muy extensa de la provincia que había sido invadida por el

El 2001 fue un año signado por las detenciones y desalojos de campesinos en distintas localidades de la provincia. Entre los casos más representativos se cuentan el de Gregoria Chávez, las familias Guevara, Guerra y Gallardo, la comunidad de Manisnioj y Domingo Leguizamón.

El caso más grave se registró en diciembre en la propiedad de Gregoria Chávez y Lorenzo Montenegro, situada en la localidad de Pinto, que fue atacada mientras se encontraba reunida en el lugar la Comisión Central de Pinto del MOCASE.

Desde hace más de dos años y medio, un terrateniente santafesino, Claudio Trono, afirma ser el dueño de las tierras que trabajan los Chávez desde hace más de cincuenta años. Desde el mes de septiembre, miembros del MOCASE instalaron allí una carpa verde en defensa de los derechos de los campesinos.

Como decíamos, el 8 de diciembre se hicieron presentes en la propiedad, camionetas con hombres encargados de llevar adelante la ocupación de la tierra en nombre de Claudio Trono. La comunidad defendió sus 210 hectáreas de las topadoras y las armas de fuego. El ataque con picos y hachas tuvo una violencia inusitada, pero los campesinos defendieron las tierras con firmeza y lograron que los atacantes se retiraran.

Los campesinos decidieron realizar la denuncia de los atropellos en la Comisaría Nº 17, distante 25 km. del lugar. Al llegar, la policía les informó que se encontraban detenidos –aunque nunca mostraron la orden escrita del juez–, por los delitos de lesiones, amenazas y gestos obscenos. La situación, tan poco clara, en la que se realizó la detención se hizo más turbia cuando los campesinos advirtieron la presencia en la Comisaría de un diputado juarista, de Claudio Trono y de policías del cuerpo especial rural que dirige el denunciado comisario Musa Azar.

A partir de la detención de los campesinos, miembros del MOCASE, apoyados por Amnistía Internacional, la Cátedra UNESCO de la Universidad Politécnica de Catalunya y Vía Campesina, lanzaron una campaña internacional de pedidos de informes y exigieron la libertad de los detenidos por considerar que se trataba de presos políticos. Esta presión y la ausencia de pruebas que sostuvieran la denuncia o antecedentes delictivos de los campesinos lograron su libertad, dictada por el juez Juan Carlos García, de Añatuya.

Los campesinos de Santiago del Estero están en pie de lucha. Campesinos que hasta ayer sólo se ocupaban de sus majadas y de sus chacras son hoy referentes del movimiento campesino en el país. En Santiago del Estero los campesinos creen y trabajan para desperezar la modorra de los años de silencio.

4.2. San Juan, Programa de Arraigo de Puesteros en Tierras No Irrigadas[22]

El sudeste de la provincia de San Juan se caracteriza por la aridez del suelo. Sólo el trabajo duro convierte a estos parajes en lugares habitables.

Por generaciones, hombres y mujeres han ocupado y trabajado estas tierras sólo aptas para la cría extensiva de ganado caprino. Los campesinos complementan esta actividad con la venta de artesanías o junquillo, a fin de sostener la magra economía familiar.

A la precariedad de sus condiciones de vida, se suman los graves problemas de tenencia de la tierra, lo cual termina de hacer inviable una mínima organización productiva. En efecto, las

---

antojo arbitrario de gente que quería, de hecho, tomar la posesión, interrumpiéndose, incluso, los trabajos agrícolas que se estaban realizando".

[22] Agradecemos el material sobre antecedentes y normativa de la ley 7.039 aportado por el Programa Arraigo de Puesteros Agropecuarios.

familias asentadas en las zonas pobres de la provincia deben soportar el acoso de quienes se dicen propietarios, que intentan recuperar aquello que abandonaron hace mucho o que han adquirido con el fin de evitar el pago de ciertos impuestos[23].

Para dar una imagen de la magnitud del problema en la provincia de San Juan, resulta útil citar un relevamiento realizado por el Programa Social Agropecuario (PSA) que depende de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación. Según sus datos, de los 1600 beneficiarios del PSA en San Juan, sólo el 11% posee título de propiedad de las parcelas que trabaja. El resto produce en tierras arrendadas, ocupadas o cedidas en préstamo. La propiedad fiscal sobre grandes extensiones, el abandono de los terrenos por parte de los propietarios legales, o la falta de trámites sucesorios han generado una situación de descontrol en los derechos sobre la tierra.

En el Informe Anual 2000 del CELS se relataban los sucesos ocurridos en Punta del Médano, en El Encón, en 1997. La situación en el lugar aún no se ha resuelto judicialmente, pero los puesteros fueron obligados a abandonar la tierra y sus hogares. La movilización y el debate generado alrededor de estos desalojos violentos –en los que participaron jueces, policías y empleados de seguridad de los nuevos propietarios– abrieron un espacio de construcción al interior de las comunidades. Así fue como, a partir del intercambio y con el objetivo común de frenar los desalojos, en febrero de 2000 se organizó la "Asociación de Puesteros de 25 de Mayo."

La Asociación asumió la problemática de la titularidad de la tierra como uno de los problemas más difíciles para la vida de la mayoría de los campesinos. A partir de esta prioridad, trabajó junto a algunos diputados provinciales para presentar en la legislatura un proyecto de ley que prevé la implementación de un Programa de Arraigo de Puesteros Agropecuarios. Este programa promueve el saneamiento legal de las propiedades y la adjudicación de los lotes a quienes puedan comprobar su posesión veinteañal. De esta manera, se busca el reordenamiento parcelario de la provincia sin que signifique un costo adicional para los puesteros.

El costo de los trámites de titularidad ha sido uno de los obstáculos más importantes para los campesinos. En el caso de El Encón y de muchas otras zonas deprimidas de la provincia, se trata de familias que viven con menos de 1200 pesos por año y sólo para iniciar las acciones legales necesarias para escriturar debe pensarse en el gasto de 500 pesos por la mensura del terreno.

Por tal motivo, la ley prevé que tanto la Defensoría Oficial de Pobres y Ausentes como la Dirección de Catastro asistan gratuitamente a los puesteros –una en los aspectos jurídicos, la otra en lo referido a los servicios de mensura y confección de planos–, a fin de lograr los objetivos de la Ley.

Sin embargo, el problema de no contar con los títulos de propiedad de las tierras que habitan no es sólo de tipo legal. La escritura pública es la herramienta fundamental que necesitan los campesinos para tener acceso a créditos y para invertir en la tierra sin el temor latente de ser desalojados. Pero la escritura sirve, además, para reclamar por servicios básicos como la luz eléctrica o el agua. Con la certeza de una escritura que los avale, los minifundistas podrían planificar su estrategia de producción y realizar obras que mejoren la productividad de sus rodeos y sus propias vidas.

La Asociación de Puesteros, al tomar conciencia de sus derechos y exigir por ellos, ha encontrado una oposición fuerte, y en algunos casos, incluso violenta. Víctimas de amenazas y de atropellos judiciales y policiales, los puesteros de Cruz de Jume, por ejemplo, han debido firmar un contrato de pastoreo que los obliga a entregar un tercio de las "pariciones posibles" del ganado contabilizado, en el período de un año, a cambio de la ocupación de las tierras. El

[23] Algunas empresas que han adquirido tierras en la zona se han beneficiado con los llamados "diferimientos", por los cuales se acogen a la Ley de Radicación de Capitales que permite a las empresas que se instalen en zonas marginales, diferir el pago de impuestos.

fantasma de la expulsión y la memoria de otros hechos similares son elementos que juegan en contra de cualquier proyecto de resistencia.

Durante julio del 2000, la Cámara de Diputados de la provincia de San Juan promulgó la Ley 7.039, que creó el "Programa de Arraigo de Puesteros en tierras no irrigadas". De esta manera, el propio Estado impulsó la históricamente reclamada regularización de la propiedad de las tierras fiscales ocupadas por campesinos. Pero desde su promulgación, ha sido imposible aplicar esta norma ya que la Dirección de Asuntos Agropecuarios de la provincia aún no la ha reglamentado. En febrero del 2001, respondiendo a gestiones hechas por los puesteros, el Programa Social Agropecuario elevó a dicha Dirección un proyecto de reglamentación de la Ley, pero hasta el momento no se obtuvo ningún tipo de respuesta[24].

Mientras tanto, el debate sobre el "Programa de Arraigo de Puesteros" fue ganando posiciones entre los beneficiarios de este programa social. El PSA ha impulsado este debate y la reglamentación es hoy uno de los ejes centrales del reclamo frente al Estado.

Si bien algunos sectores han presentado objeciones a la ley en tanto no consideran apropiados los mecanismos elegidos para la medición de los terrenos y para la división de los grandes campos, o los plazos para la creación del Registro Único de Puesteros de la provincia, hay un acuerdo general con el espíritu que la impulsa. A su vez, aparecen nuevos actores que se sienten comprendidos dentro del proyecto y quieren hacer valer su opinión, como es el caso del Colegio de Agrimensores e Ingenieros.

Es importante destacar que esta participación general ha hecho que surjan nuevos reclamos y que se comiencen a buscar soluciones a otros problemas, durante décadas silenciados u ocultos. Por ejemplo, el estado de los caminos que unen a los puestos con los centros de consumo, el reclamo por programas para el desarrollo de la ganadería, la orientación y capacitación de las familias de puesteros para que desarrollen alternativas económicamente viables con la producción de derivados lácteos y cárnicos que puedan ser insertados en los mercados regionales, son nuevos planteos que exigen pronta respuesta por parte del Estado.

4.3. La situación de los puesteros del Yaucha, provincia de Mendoza

Desde hace tres generaciones, once familias campesinas trabajan y viven en Campo Yaucha, a sólo 120 km de la ciudad de Mendoza.

En 1947, las 111.000 ha. del Campo Alvarado, en Pareditas, San Carlos, fueron expropiadas por el Estado a sus dueños originales cumpliendo con el plan de "Colonización y Fomento". Terminado el juicio de expropiación, se dictó un decreto que autorizaba al ministro de Guerra a disponer del predio para "satisfacer las necesidades de defensa nacional". La mayoría de las hectáreas se destinaron para "campo de maniobras" y el remanente, entre los que se encontraban los territorios de Yaucha, al Consejo Agrario Argentino para que llevara adelante el acuerdo original de colonización.

En 1979, durante la última dictadura militar, el Consejo fue transferido al Ejército Argentino y a través de la resolución 315 se escrituraron esas tierras a favor de la fuerza. Durante el primer período se firmaron contratos de arriendo con los puesteros por el plazo de un año, de los que éstos no tienen memoria ni constancia. A pesar de que nunca se renovaron, esos contratos son el argumento por el que representantes del Ejército Argentino cobran a los campesinos un canon trimestral de valor aleatorio por utilizar las tierras, bajo amenaza de desalojo.

Antes de dictarse la resolución 315, el campo de Yaucha se mantenía oculto por motivos estratégicos, ya que linda con la frontera chilena. El Ministerio de Guerra afirmaba, en aquel momento, que los terrenos eran utilizados para el ejercicio de maniobras.

---

[24] Diario de Cuyo, 10/2000.

En la actualidad, los puesteros sostienen que desde hace años no se realizan ejercicios militares ni actividad alguna en las tierras que utilizan para pastorear sus cabras. Las autoridades de la Brigada VII de Montaña, por su parte, afirman que las maniobras continúan, aunque con menos efectivos en la zona[25].
En 1993 la legislatura de Mendoza promulgó la ley Nº 6.086 que creó el Consejo Provincial de Arraigo en Tierras No Irrigadas y el Programa de Promoción y Arraigo de Puesteros en Tierras No Irrigadas de la provincia de Mendoza[26]. Sus objetivos inmediatos han sido conseguir el saneamiento de los títulos de propiedad de los campesinos y obtener mejoras en su calidad de vida.

En noviembre del 2001, cuando la crisis económica se agudizó, los crianceros se presentaron ante los medios de prensa mendocinos para denunciar el atropello del que son víctimas. El impuesto que cobra el Ejército se fija arbitrariamente y en muchos casos supera las ganancias obtenidas a partir del trabajo cotidiano (las cifras ascienden de 350 a 450 pesos y hasta 1000 pesos trimestrales).

Los puesteros deben pagar, además, multas por ganado no declarado, demoras en el pago del canon y pastoreo fuera del área establecida para cada familia. Los crianceros sostienen que resulta imposible controlar que el ganado no se disperse ya que se trata de campos abiertos. Tampoco pueden controlar los nacimientos, aunque saben que las multas que pueden aplicarles podrían llevarse la poca ganancia que les queda.

La injerencia del Ejército llegó a no permitir modificaciones en las parcelas o en las viviendas destinadas a hacer de ellas lugares dignos para vivir. Así, algunos campesinos carecen de instalaciones sanitarias o viven en absoluta precariedad. Incluso en algunos casos fueron prohibidas las visitas de amigos y vecinos, y los puesteros sólo pudieron recibir parientes, quienes previamente fueron sometidos al interrogatorio de los administradores.

Las arbitrariedades del cobrador, un suboficial del Ejército que hasta diciembre cumplió funciones en Campo Los Andes, crearon sospecha sobre la real posesión del Ejército sobre los territorios. Durante años, los recibos oficiales no fueron más que papeles garabateados, sin membrete ni indicación alguna de que sean cobrados por el Estado Nacional.

A partir de estas denuncias, representantes del Consejo de Arraigo del Ministerio de Obras de la Provincia investigaron el procedimiento por el cual las tierras llegaron a poder del Ejército. Para la asesoría legal de ese organismo, el reclamo de las tierras por parte de la institución sería ilegítimo. Argumentan que “en el pasado, las tierras se expropiaron a un particular con los fines de colonización y fomento a través de una ley. Pero después ésta fue anulada por un decreto que transfirió las tierras al Ejército para hacer maniobras. Un decreto no puede anular una ley. Es anticonstitucional”.

Hacia fines de noviembre, el Ejército se encontraba organizando los papeles para poder probar su propiedad sobre las tierras mientras se investigaban posibles atropellos contra los campesinos. A su vez, se estudiaba una rebaja en los cánones y se reveían las condiciones de los arriendos. Por su parte, el Consejo de Arraigo trataba de conseguir el traspaso de las tierras a manos de los hombres y mujeres que las trabajan para dar cumplimiento a la Ley de Arraigo.

En los Campos del Yaucha, en una semana y con cierta euforia, los pobladores vieron sorprendidos cómo sus historias personales, sus nombres y sus rostros, aparecían en las páginas

---

[25] Según afirmó al diario Los Andes el general Mario Chretien, comandante de la Brigada VII de Montaña: “en este momento puede que no estemos utilizando las tierras, pero estos terrenos llegan al límite internacional y se han estado haciendo maniobras y ejercicios militares del Regimiento de Caballería aunque, claro, no con la magnitud que se hacía en el pasado”. Diario Los Andes, 05/11/01.
[26] Ver: Derechos Humanos en Argentina, Informe Anual 2000 del CELS, pp. 355 a 358.

de los diarios, y se daban cuenta de la movilización que habían provocado, en el Gobierno y en el Ejército, a partir de sus denuncias.

Como en otras zonas del país los campesinos aprendieron que su mayor fuerza reside en la defensa colectiva de sus derechos.

4.4. Córdoba. El Duraznal y la Asociación de Productores del Noroeste de Córdoba[27]

El uso de la tierra en la provincia de Córdoba se ha convertido en los últimos años en un gran negocio. Especialmente en el norte, campos improductivos destinados ancestralmente a la cría de cabras y vacas de manera extensiva, se transformaron radicalmente. Con el uso de nuevas tecnologías agrícolas y de semillas modificadas genéticamente se han convertido tierras en las que llueve 350 mm. al año, en praderas de pasto verde.

Pero este proceso arrollador tiene su contracara. Fue necesario modificar la realidad de los pobladores de las tierras para avanzar con el proyecto modernizador. Habitantes históricos se transformaron en empleados de nuevos dueños que no siempre presentan claros títulos de propiedad sobre las tierras que reclaman. Familias enteras fueron restringidas a pequeñas parcelas sin que se les reconociera ningún tipo de propiedad sobre las tierras que por mucho más de 20 años trabajaron de manera comunitaria.

La cría de ganado caprino en tierras pobres requiere grandes extensiones para que los animales pastoreen. Mediante una violencia inusitada y amparándose en la ley y en la fuerza pública, los administradores de estos “nuevos dueños”, controlan los límites de los pastoreos y obtienen lo que buscan. Paralelamente, y no por casualidad, se han rematado, de manera irregular y a través de dudosos procedimientos, campos y casas rurales. De este modo, en el norte de la provincia de Córdoba, se está concentrando la tierra en pocos propietarios.

Los pequeños productores del norte se encuentran en una disyuntiva; emigrar a las ciudades y enrolarse en la fila interminable de los desocupados en los ex cordones industriales, o quedarse y sobrevivir en míseras condiciones, humillados al tener que pedir permiso para usar aquello que hasta hace poco les era propio.

Las consecuencias del avance desmedido sobre las posibilidades de la tierra tampoco se han hecho esperar; falta de retención de agua en el suelo por la tala irracional de árboles y arbustos, que generan severas inundaciones en el este de la provincia, y la pérdida de la fertilidad física y erosión de la capa superficial del suelo.

En el noroeste de la provincia, más del 60% de los pobladores rurales de los departamentos de Pocho, Minas, Cruz del Eje, Ischilín, Sobremonte y Río Seco, carecen de escritura pública, tienen posesión precaria o derechos sucesorios sobre las tierras que trabajan desde hace años.

A partir de esta realidad, el Senado y la Cámara de Diputados de la provincia sancionaron la ley Nº 8.884 de “Saneamiento de Títulos Inmobiliarios”, el 13 de setiembre de 2000.

A comienzos de ese año, en la comunidad de El Duraznal, departamento de Cruz del Eje, los campesinos se agruparon para buscar por sí mismos las soluciones que desde el Estado provincial no llegaban. Fue así como se implementó lo que llamaron "Domingos de trabajo". Gestionaron proyectos, emprendieron tareas de mantenimiento general de caminos y compraron insumos en conjunto con lo que bajaron sensiblemente los costos de producción.

---

[27] Este informe se elaboró a partir de material aportado por la Asociación de Productores del Noroeste de Córdoba (APENOC), por la Mesa de Tierras de Córdoba y con material de prensa de La Voz del Interior On Line,

Nunca discutieron la posesión de la tierra. Desde siempre sus familias vivieron y trabajaron esas tierras que hace más de treinta años los dueños abandonaron al migrar hacia las ciudades y, posteriormente, al fallecer los “patriarcas”, nadie reclamó la herencia.

Por razones económicas o por desconocimiento del derecho que los asistía, a través de la Ley de Prescripción Veinteañal, los campesinos de El Duraznal nunca reclamaron la posesión legal de esos terrenos.

El 17 de agosto del 2001 irrumpieron en el campo Alto Bordo de El Duraznal, el fiscal de Cruz de Eje, su secretario, diez policías y el "nuevo administrador del campo", para tomar posesión del mismo. Ante el asombro y la incredulidad de los vecinos, la comitiva estatal procedió a romper las tranqueras y alambrados que impedían el paso a la posesión de la familia Romero, residente en el lugar, para darle paso a la topadora y hacer efectiva la orden judicial.

Ocho campesinos fueron imputados ante la justicia por perturbar la toma de posesión de los campos por parte de los empresarios. De esta manera, se sentó un precedente que intenta ser un ejemplo disciplinador para el resto de la comunidad ante futuras “tomas de posesión”.

Las familias que habitaban Alto Bordo, fueron reacomodadas en una parcela de 20 ha. Cinco hebras de alambre interrumpen un camino de más de cien años de uso comunitario, que obliga a los niños de la familia a recorrer 2.000 metros de más para llegar a la escuela en *sulky*. La salud y la provisión de alimentos también se dificultan a raíz de la clausura del acceso al camino vecinal que comunica con todos los servicios básicos.

A partir de estos sucesos y a instancias de la Asociación de Productores del Noroeste de Córdoba (APENOC), el 6 de setiembre, en la localidad de Serrezuela, se reunieron 35 delegados con el obispo de Cruz del Eje, Félix Omar Colomé, sacerdotes de su diócesis y profesionales del equipo pastoral. Allí plantearon la “presión psicológica y sensación de desprotección, ante particulares que llegan de afuera con un gran poder económico y político" y buscaron soluciones al creciente conflicto de la posesión legal de los territorios que ocupan.

Iglesia Vieja, Sur, Cachiyuyo, Puesto Silva, El Duraznal, Los Escalones, El Rosario, Cañada Larga, Aguas de Ramón, Las Abras, Loma Negra, Totora Huasi, La Batea y El Chacho. Los parajes que representan los miembros de APENOC, en muchos casos, ni siquiera figuran en los mapas, no pertenecen a intendencias o comunas, pero están habitados por más de 1200 campesinos que saben que sólo son tenidos en cuenta cuando los políticos, en épocas de elecciones, se acercan a prometer lo que seguramente nunca cumplirán.

A partir de aquella reunión quedó conformada la Mesa de Tierras, una herramienta para investigar la situación y capacitar a los campesinos sobre los derechos a la tenencia de los campos. Un espacio desde donde se exige la reglamentación de la Ley de Saneamiento de Títulos y en el que se denuncian las amenazas, cerramientos de campos y remates irregulares.

La primera reunión de la Mesa de Tierras se realizó en el mismo poblado de Serrezuela el 1 de octubre del 2001 y participaron representantes del Obispado, de la Subsecretaría de Asuntos Registrales del Ministerio de Justicia de la provincia, Jueces de Paz de la zona y numerosos delegados de la APENOC.

Campesinos y campesinas plantearon con claridad sus reivindicaciones históricas. Ellos pusieron en palabras, frente a las autoridades de la capital provincial, una realidad cada vez más asfixiante, que los expulsa hacia una pobreza aún mayor y que los obliga a defenderse. Les exigieron a los representantes del Estado que reglamenten de manera urgente la Ley de Saneamiento de Títulos inmobiliarios y explicitaron las razones de esta necesidad como expertos en la materia.

Exigieron que se respete su cuota de agua del dique Pichanas, por la que pagan un canon por diez turnos anuales de los que sólo reciben cuatro. Reclamaron la instalación del frigorífico, muchas

veces prometido, que les permitiría comercializar, sin intermediarios, las majadas de cabras con las que trabajan todo el año.

Pero no todo es reclamo. Los delegados de APENOC comprometieron su participación en el relevamiento de la situación posesoria de los campesinos del Noroeste de la provincia, para proveerle al Estado los datos con los que no cuenta para defenderlos de quienes los avasallan.

4.5. La tierra formoseña

La provincia de Formosa encabeza, desde hace décadas, el mapa de pobreza del país. La población por debajo de la línea de la pobreza e indigencia supera el 60% de la población total de la provincia[28].

En este marco, la tenencia de la tierra ha sido regulada por diferentes leyes desde el inicio de la colonización de los territorios que hoy ocupan la provincia[29].

Además, es importante recordar que pese a los procesos y políticas de desplazamiento y exterminio de las poblaciones aborígenes, Formosa es una de las pocas provincias que en la actualidad cobija a una importante población indígena que reconoce tres etnias diferentes, la Wichi, la Pilagá, y Toba.

A principios del siglo pasado, se llevó adelante un proceso de rápida concentración de la propiedad de la tierra en muy pocas manos. El Estado Nacional otorgó, en concesión, las grandes masas boscosas ricas en quebracho y con suelos fértiles del este del territorio[30]. Se realizó así una colonización privada que con la llegada del ferrocarril y su demanda de madera de quebracho para los durmientes, no dudó en deforestar la zona, provocando un deterioro ambiental irreversible.

En 1903, con la sanción de una nueva Ley de Venta de Tierras Fiscales se limitó la extensión de tierras a otorgar por persona o sociedad. De esta manera, se logró dar impulso a la colonización, y se facilitó el asentamiento de colonos y el desarrollo de la agricultura, particularmente el cultivo del algodón. Si bien en este período las tierras se otorgaban en lotes de hasta 100 hectáreas, gran parte de los colonos no obtenían sus títulos, predominando, entonces, la categoría de ocupantes de tierras fiscales, situación que se mantiene hasta la actualidad.

Por otro lado, debido a la escasez de tierra agrícola, la adjudicación de pequeñas propiedades (entre 10 y 15 has. por cada productor en la zona este de la provincia), llevó consigo el creciente aumento de la pobreza entre los campesinos. Así, en 1960, Formosa se presentaba como una de las provincias con mayor cantidad de pequeñas propiedades del país con los consecuentes problemas económicos originados en la baja rentabilidad de las parcelas.

A partir de 1960, el gobierno provincial impulsó una política de tierras que tuvo como objetivo normalizar la situación de tenencia precaria dominante en la provincia. El marco legal del proceso de adjudicación de tierras fiscales está previsto en la Ley de Tierras Nº 113 y su decreto reglamentario (1539/60), que establece un proceso a través del cual los ocupantes que "[...] ejercen una ocupación pacifica [...] y realicen una explotación regular, tendrán derecho a que se

---

[28] Su actual PBI no cubre siquiera el 5% de sus necesidades básicas y existe una alta concentración del ingreso en un reducido porcentaje de la población. Esto es, el 13% de la población total agrupada en el 20% de hogares más ricos, participa con un 43% en los ingresos medios totales. En tanto que el 27% de la población total, que representa al 20% de los hogares más pobres, participa con un 7% en los ingresos medios totales. Datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC), Formosa año 1999 y abril del 2001.

[29] La provincia de Formosa fue reconocida como tal en el año 1958.

[30] El Estado poseía, a través de la ley 817 de 1876 (Ley Avellaneda) y de la ley 2.875 (que modificaba la anterior), la herramienta adecuada para la adjudicación de la tierra pública.

les adjudique en venta una unidad de explotación, dentro de la superficie que ocupen" (Art. 28), y así puedan conseguir un título perfecto de propiedad.

La Ley de Tierra del 1960 estableció un tope máximo de 5.000 has. para la venta de tierras fiscales a fin de limitar el fenómeno de las grandes propiedades improductivas. Como resultado de esta intervención del Estado, en quince años la superficie ocupada por propietarios creció más de tres veces, de un 14.13 % en 1960 hasta 42.4 % en 1974.

4.5.1. La tierra pobre

Según el Censo Nacional de Población y Vivienda de 1991, la provincia de Formosa presenta una población de 404.367 habitantes, de los cuales 108.061 (el 27 %) viven en áreas rurales. Si bien como hemos señalado, se han promovido políticas de distribución de la tierra, los poderes políticos y económicos han presionado para hacer de la tierra un negocio para pocos. Así, de acuerdo a los datos del Censo Nacional Agropecuario de 1988, las pequeñas parcelas de hasta 25 has. representan aproximadamente el 48% del número total de explotaciones, aunque solamente ocupen el 0.84% de la superficie total de la provincia. Si a esto se suman las explotaciones de hasta 100 has., el total constituye el 70% de las explotaciones provinciales. A su vez, las grandes propiedades de más de 5.000 has. constituyen el 1,5% de las explotaciones, pero ocupan aproximadamente el 35 % de la provincia. En la mayoría de los casos, los grandes propietarios no viven en la zona. A su vez, dado que utilizan sistemas productivos extensivos, ocupan poca mano de obra y las ganancias generadas por las explotaciones no quedan en la zona, sino que salen de la provincia. Normalmente una parte de la superficie de las grandes extensiones es improductiva y no se realizan actividades que ayuden a la economía provincial.

Como hemos indicado, el campesinado formoseño es fundamentalmente minifundista, por lo que tienen muy pocas posibilidades de incorporar tecnologías que ayuden al desarrollo de las parcelas. Esto los sitúa en una posición de indefensión ante el avance de grandes propietarios locales o extranjeros que muchas veces “ahogan” a los campesinos hasta obligarlos a vender o abandonar las parcelas que les pertenecen por compra o por haberlas trabajado durante años.

El movimiento campesino de resistencia ante estos atropellos comenzó su lucha en los años 70. El Movimiento Agrario Formoseño (MAF) resistió, aun durante la dictadura –con la represión, persecución y muerte que ello trajo aparejado–, la injusta distribución de la tierra y la ineptitud de las políticas públicas implementadas, que obligaron a los campesinos al éxodo hacia la ciudad de Formosa, un destino que, en la mayoría de los casos, les deparó condiciones paupérrimas de subsistencia.

Con el advenimiento de la democracia, el MAF fue copado por un sector del partido justicialista que desarticuló el espacio y frenó cualquier intento de enfrentarse con el gobierno provincial –que estaba en manos de ese partido– para conseguir beneficios para el sector.

La historia reciente de muchas áreas rurales está marcada por conflictos, injusticias sociales y diversas formas de violencia no controlada. A pesar de las persecuciones y las traiciones de algunos dirigentes, varios militantes se reorganizaron en un movimiento alternativo que se denomina Movimiento Campesino Formoseño (MOCAFOR).

La elite dominante y poseedora de la tierra no han tenido reparos, en muchas ocasiones, en instaurar un clima de terror para ganar los conflictos con los pequeños agricultores que llevan mucho tiempo cultivando tierras de propiedad del Estado o para apoderarse de las tierras ocupadas por los pueblos indígenas. Para ello utilizan métodos intimidatorios, se efectúan detenciones ilegales y, en algunos casos extremos, se reclutan grupos armados para destruir los bienes y las cosechas, para quitar poder a los líderes de las comunidades, para deshacerse de algunas personas, incluidos los que defienden a los más débiles, entre los que también cuentan muchos miembros de la Iglesia.

A menudo, los representantes de los poderes públicos son cómplices de estas violencias. La impunidad de los autores de los crímenes está garantizada por las deficiencias del sistema jurídico y por la indiferencia del Estado por los instrumentos jurídicos internacionales de defensa de los derechos humanos.

4.5.2. Un caso emblemático: LIAG, la nueva Forestal

A fines de 1996, la legislatura formoseña, en una de las ya clásicas sesiones ómnibus de fin de período, en las que se aprueban cientos de proyectos en una sola noche, autorizó al Poder Ejecutivo provincial, mediante la ley 1.218, a adjudicar en forma directa a la empresa australiana "Liag Argentina S.A.", una superficie de 40.000 hectáreas de tierras y bosques fiscales ubicados en el departamento Bermejo[31].

El gobernador Gildo Insfrán, solicitó esta excepción argumentando en favor de la promesa de un desarrollo agroindustrial en una zona tradicionalmente ganadera y escudándose en la fuertísima demanda de fuentes de trabajo.

El decreto Nº 1.806 fijó el precio de venta de las tierras en 8,46 pesos por hectárea. El "Proyecto Laguna Yema" tiene previsto el desmonte de 24.000 hectáreas de bosques únicos para destinarlas al cultivo de algodón y maíz, pese a que la Ley Forestal Nº 488/84 establece un límite de 2.500 hectáreas para la venta de tierras fiscales. Los legisladores tampoco calcularon el valor del volumen maderable y ni siquiera se fijó el precio del agua que cedería la Provincia para riego, a través de la represa provincial.

Los campesinos que trabajaban estas tierras fueron reubicados en otras parcelas más pequeñas y aún más pobres y obligados a firmar su conformidad. Los ranchos, los alambrados, los sembradíos fueron aplastados por las topadoras.

En 1998, y luego de una gran campaña internacional en defensa del ecosistema chaqueño impulsada por organizaciones ambientalistas, el gobierno convocó a una audiencia pública en Laguna Yema para tratar de convalidar un estudio del Consejo Federal de Inversiones que planteaba la viabilidad del Proyecto LIAG. Ninguna de las organizaciones presentes aprobó el estudio y tanto la Fundación para la Defensa del Ambiente (FUNAM) como el Equipo Nacional de Pastoral Aborigen (ENDEPA) se pusieron en pie de lucha y tensaron la relación con el gobierno.

A pesar de ello, el proyecto se puso en marcha. En agosto del 2001, ya se habían desmontado 5.000 de las 18.000 has. que preveía la etapa inicial y se sumaban nuevas denuncias contra la empresa australiana. Las condiciones laborales denunciadas por los trabajadores de LIAG hablan de una nueva violación a los derechos de los formoseños[32].

La falta de cobertura social y gremial, la modalidad del trabajo en negro y el paga con vales para adquisición de mercaderías y carne, con notables retrasos en el pago de los salarios, parece ser moneda corriente en LIAG. Mientras el gobierno busca mejorar la imagen de la empresa afirmando que no se han encontrado irregularidades en la situación laboral de los empleados, representantes de UATRE siguen denunciando las pésimas condiciones laborales y la paga mísera.

Mientras tanto, otros proyectos de venta de tierras avanzan en la provincia. En uno de ellos el precio de venta de la tierra oscila entre 1 peso y 80 centavos la hectárea. Los campesinos, por su parte, miran desde la pobreza los grandes negociados de los poderosos. El crédito para los pequeños propietarios desapareció hace mucho, no tienen acceso a viviendas dignas, son

---

[31] Para más información www.funam.org.ar

[32] La Voz. Diario regional de la mañana. Zárate, agosto de 2001. Rosana A. Guerra para FUNAM.

despojados de sus tierras y sufren la persecución de la justicia cuando se resisten a seguir siendo los que pagan la fiesta de los otros.

Una perspectiva sobre los pueblos indígenas en Argentina[*]

1. Introducción

El presente capítulo propone un panorama de la situación de los pueblos indígenas en Argentina, revelando, en primer lugar, quiénes son los pueblos indígenas y cuál es la relación que mantienen con el estado-nación en que se hallan. Seguidamente, se describe la riqueza y variabilidad de pueblos existentes en el país y se analizan las condiciones socioeconómicas en que viven.

En un segundo apartado se señalan algunas de las demandas y reivindicaciones de los pueblos indígenas, sus organizaciones y comunidades y las respuestas que el Estado ha dado a estos reclamos.

Este informe reseña, además, el marco legal de protección de sus derechos especiales y analiza las políticas gubernamentales, en particular desde la gestión del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI). Finalmente se sistematizan las principales violaciones a sus derechos acontecidas durante el año 2001.

2. Quiénes son los pueblos indígenas

Aunque mucho se ha dicho y escrito sobre este tema, subsiste en la comunidad global el convencimiento de que los indígenas pertenecen a un tipo de sociedad que, por razones que nunca se explicitan del todo, sobreviven actualmente como residuos de sociedades antiguas que no se han integrado completamente a la sociedad mayoritaria. Por ello, se sostiene, viven en condiciones materiales deficientes, presentan altos índices de desnutrición infantil, mortalidad y analfabetismo, y poseen una escasa participación en la vida política global.

Estas concepciones, que presentan a los indígenas como sociedades incompletas e imperfectas y que tienen su arraigo en certezas decimonónicas sobre la existencia de progreso social unilineal, se reflejan en categorías tales como "minorías empobrecidas" "grupos vulnerables", "sector careciente", "grupos marginados", "segmento social atrasado", etcétera.

El problema de las categorizaciones sociales es que ellas configuran los derechos que los grupos en cuestión están autorizados a reivindicar y determinan la orientación y diseño de las políticas públicas. Así, es factible que se acepten –y propicien– demandas de asistencia económica pero se califiquen como "excesos" intolerables las reivindicaciones de autonomía política de los pueblos indígenas.

Un enfoque basado en las categorías antedichas sostiene que la existencia de los pueblos indígenas es una cuestión circunstancial que se da en un momento determinado pero que puede –y debe– cambiar si se adoptan medidas positivas dirigidas a alcanzar su gradual integración en la sociedad global civilizada.

Siguiendo estas perspectivas, en Argentina se han implementado sucesivos planes y programas de integración que según las épocas se llamaron "reducciones", "reservas", "colonias" o "misiones", y cuyo objetivo principal era la "radicación" de los indígenas a la tierra como campesinos o peones rurales. Pero estas políticas de invisibilización de la

[*] Este capítulo ha sido elaborado por Morita Carrasco, licenciada en Antropología, Facultad de Filosofía y Letras (UBA).

diferencia fracasaron de unos años a esta parte, tal cual lo demuestra la importante reemergencia de las identidades indígenas, el fortalecimiento de sus formas organizativas propias y su accionar como actores políticos *sui generis* en el orden interno e internacional[1].

A partir de esta constatación proponemos, entonces, adoptar un punto de vista distinto al citado. Un enfoque que tenga en cuenta, en primer lugar, las consecuencias jurídicas que acarrea para los pueblos indígenas el ser ubicado en una u otra categoría y, en segundo lugar, que pondere la categoría social que sea más compatible con los objetivos y aspiraciones del grupo cuyos derechos desea proteger.

Y aquí volvemos a la pregunta del título: ¿quién es el sujeto cuyos derechos se desea proteger?

Si bien no existe consenso sobre el significado de los términos Pueblos Indígenas, ni sobre la necesidad de explicitarlo, a nivel internacional se han dado algunas definiciones de trabajo abiertas. Entre ellas la que brinda el Relator Especial de Naciones Unidas, Sr. José Martínez Cobo, en su "Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas", que sostiene: "Las comunidades, pueblos y naciones indígenas son aquellos que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades previas a la invasión y colonización que se desarrollaron en sus territorios, se consideran a sí mismos distintos de otros sectores de las sociedades que prevalecen actualmente en esos territorios, o en partes de los mismos. En la actualidad constituyen sectores no dominantes de la sociedad y están determinados a preservar, desarrollar y traspasar a futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica, como base de su continua existencia como pueblos, de acuerdo con sus propias pautas culturales, instituciones sociales y sistemas legales"[2].

La existencia de categorizaciones sociales externas a los pueblos mismos es motivo de disputas permanentes por parte de sus dirigentes y organizaciones. Mientras el Proyecto de Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas (ONU) elaborado por un Grupo de Trabajo con fuerte presencia de indígenas no incluye definición alguna, su símil Interamericano ha pretendido circunscribir qué se entiende por tal, generando planteos como el realizado por el National Congress of American Indians en 1999, que propone reemplazar las definiciones por el siguiente texto: "Los pueblos indígenas tienen el derecho colectivo e individual de mantener y desarrollar sus identidades distintivas y a ser reconocidos como tales".

Frente a tales planteos los Estados se han visto, en parte, obligados a aceptarlos incorporando el autorreconocimiento como criterio fundamental para la definición de indígena, esto es: la conciencia que los mismos tienen de su identidad. Estos cambios han sido receptados por el Convenio 169 de OIT que en su artículo 1.2. establece: "La

---

[1] Beckett, J, "Introduction", en *Past and Present. The construction of Aboriginality*, Aboriginal Studies Press, Canberra, 1988, pp.: 1-10. Briones, C, *La alteridad del "Cuarto Mundo". Una deconstrucción antropológica de la diferencia*, Ediciones del Sol, Buenos Aires, 1998.

[2] Martínez Cobo, J., 1983, "Estudio sobre el problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas". Informe final presentado por el relator especial, Sr. José Martínez Cobo, en pág. 50, Doc. UN. E/CN.4/Sub2/1983/21/Add.8.

Por su parte, el Convenio 169 de Organización Internacional del Trabajo (OIT) ofrece la siguiente descripción en su artículo 1.1.b: *[son] considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas".*

conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente convenio".

2.1. Aboriginalidad y territorialidad

Sin soslayar la importancia clave de la autoidentificación, se debe resaltar que el rasgo distintivo de los pueblos indígenas es su aboriginalidad, es decir, la característica de ser los primeros habitantes –autóctonos– en los territorios que habitan y, por lo tanto, antecesores de los sucesivos procesos de ocupación y domesticación jurídica[3].

Las comunidades indígenas viven hoy mayoritariamente como ciudadanos de segunda categoría en estados-nación modernos que frecuentemente los excluyen so pretexto de ser portadores de lenguas, religiones, culturas y formas de vida percibidas como inferiores por la sociedad dominante.

Sin embargo, a contrapelo de los modelos de homogeneización cultural, expresan cotidianamente su voluntad de preservar la diferencia cultural que los distingue de otros colectivos sociales y se encuentran decididos a fortalecer sus instituciones sociopolíticas para conseguirlo. Al mismo tiempo, aspiran a desarrollar, en el seno de las sociedades nacionales de las que forman parte, nuevas pautas de convivencia social en la diversidad.

En procura de estos objetivos reivindican una nueva normatividad que dé cabida a sus "derechos especiales" sin menoscabo de los demás derechos del ciudadano. Un eje estructurante de tales derechos emerge de la relación entre aboriginalidad y territorialidad[4].

Por ser sociedades aborígenes, los pueblos indígenas no sólo reivindican la ocupación continua de tierras ancestrales o al menos de parte de ellas, sino también la calidad del vínculo que los une. Las tierras, el hábitat, el paisaje, el territorio, son más que un medio u objeto de producción. En tanto condensador simbólico de la unidad social, política y cultural del grupo, ellas son la condición indispensable para el mantenimiento de su identidad como pueblo.

Los reclamos territoriales se formulan en términos de propiedad de las tierras que legítimamente poseen. Sin embargo, como medio de ejercer su derecho a decidir, los pueblos indígenas también demandan el control de los recursos naturales y el dominio de

---

[3] Beckett, J. "Introduction". En *Past and Present. The construction of Aboriginality.* J. Beckett (ed.) Canberra: Aboriginal Studies Press. 1988, pp.: 1-10.
Briones, C. La alteridad del "Cuarto Mundo". Una deconstrucción antropológica de la diferencia, Buenos Aires, Ediciones del Sol, 1998.

[4] Mientras el debate continúa, a nivel internacional se acepta aún con reservas el uso del término territorio. Así, el Proyecto de Declaración Universal promueve en su artículo 26 que "los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, desarrollar, controlar y utilizar sus tierras y territorios, comprendido el medio ambiente total de las tierras, el aire, las aguas, los mares costeros, los hielos marinos, la flora y la fauna y los demás recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado o utilizado de otra forma. Ello incluye el derecho al pleno reconocimiento de sus leyes, tradiciones y costumbres, sistemas de tenencia de la tierra e instituciones para el desarrollo y la gestión de los recursos, y el derecho a que los Estados adopten medidas eficaces para prevenir toda injerencia, usurpación o invasión en relación con estos derechos. El Convenio 169 de OIT expresa**: "**La utilización del término *tierras* en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera" (art. 13.2).

los lugares sagrados. Consistentemente con ello, se oponen a cualquier plan de desarrollo –oficial o privado– que no tenga en cuenta su participación en el diseño, planificación y control de los mismos[5].

Finalmente, es importante enfatizar que el aspecto territorial, en tanto núcleo común de las movilizaciones indígenas en todo el planeta, está íntimamente relacionado con la capacidad de los pueblos indígenas para ejercer los derechos que invocan[6]. De ahí que se otorgue una importancia primordial a la consulta y participación efectiva de sus miembros en todos los asuntos que les competen. En virtud de ello, tanto la Constitución Nacional (artículo 75, inciso 17) como el Convenio 169 de OIT (art. 6, 7, 8) facultan a los pueblos indígenas para que puedan adoptar sus propias decisiones y decidir libremente las prioridades que estimen pertinentes.

En esta primera parte hemos intentado sortear el peso de categorizaciones sociales equívocas centrando nuestra mirada en algunos aspectos que hacen al reconocimiento de la diferencia cultural como un "bien jurídico" a proteger en las sociedades originarias que llamamos *"pueblos indígenas"*.

3. Los Pueblos Indígenas en Argentina

Desposeídos de sus tierras ancestrales y vencidos militarmente, los pueblos originarios fueron incorporados en masa al Estado argentino como pueblos sometidos y ocupantes precarios en sus propios territorios. Fueron obligados a adoptar una religión y un estilo de vida ajenos. Arrinconados en zonas geopolíticas desfavorables, fueron convertidos en productores de subsistencia y/o proletarios rurales contingentes a las fluctuaciones del mercado capitalista. Por efecto de procesos regionales de migraciones forzosas un importante porcentaje de sus miembros vive en áreas urbanas y suburbanas donde es usual que deban ocultar su identidad para evitar el maltrato y la discriminación.

Aunque en los últimos tiempos su presencia pública es cada vez más frecuente, subsiste en gran parte de la población el firme convencimiento de que los indígenas son un mero dato del pasado prehispánico que desapareció por efecto de la "natural" evolución de la humanidad. En el mejor de los casos, se los considera un sector de la población que, por mestizaje con el componente europeo de origen español, generó una población criolla que luchó por la independencia. Y, si hoy queda algún remanente, vive predominantemente en áreas rurales, más o menos asimilado, como cualquier otro ciudadano.

A esta peculiar invisibilización ha contribuido también la ideología del "crisol de razas" como experiencia social colectiva que habría borrado definitivamente todas las diferencias a favor de una supuesta unidad racial, cultural y lingüística de la Nación Argentina. Sin embargo, mientras nadie llamaría "mestizo" a un hijo de euroargentinos, quienes tienen un padre o madre indígena son los que más claramente cargan con el estereotipo de "indio", como marca indeleble que confirma la asimetría racializada y fundante que dio origen a la sociedad nacional, legitimando en forma simbólica una relación de dominación que afecta

---

[5] Iturralde G. Diego, "Pueblos indígenas, derechos económicos, sociales y culturales y discriminación". (m.i). Ponencia presentada en Buenos Aires en oportunidad de la visita al país de la Alta Comisionada de Derechos Humanos, Sra. Mary Robinson, en octubre del 2001.

[6] Daes, E. Documento de trabajo sobre la relación y las diferencias entre los derechos de las personas pertenecientes a minorías y los derechos de los pueblos indígenas. Comisión de Derechos Humanos, Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. Resolución 1999/23, del 52 período de sesiones.

cotidianamente la vida de las pueblos indígenas[7]. Así, es frecuente en el lenguaje cotidiano el uso de versiones peyorativas que asimilan "indio/indígena" a vago, indolente, sucio, bruto, salvaje, haragán.

3.1. Cuáles son, cuántos son y dónde están

Frente al vacío censal oficial[8] algunas ONG's y organizaciones indígenas han estimado que el número de personas indígenas podría estar entre 800.000 y 2.000.000.

Se cree que un porcentaje bastante elevado vive en asentamientos rurales y en forma comunitaria representando aproximadamente entre un 3% y un 5% de la población total del país. Algunas provincias cuentan con un 17 a 25% de indígenas en su población. Según las fuentes mencionadas, existirían más de 800 comunidades en todo el país mientras que por efectos de la migración urbana en algunas capitales de provincias habría una altísima concentración de familias y personas indígenas

Según esta información su composición y distribución sería aproximadamente la siguiente:

Región Noreste (provincias de Chaco, Formosa, Misiones y Santa Fe), pueblos Mbya-Guarany, Mocoví, Pilagá, Toba, Vilela y Wichí.

Región Noroeste (provincias de Catamarca, Jujuy, La Rioja, Salta, San Juan, Santiago del Estero y Tucumán), pueblos Atacama, Avá-Guarany, Chané, Chorote, Chulupí, Diaguita-Calchaquí, Kolla, Omaguaca, Tapiete, Toba, Tupí-Guarany y Wichí.

Región Sur (provincias de Chubut, Neuquén, Santa Cruz y Tierra del Fuego), pueblos Mapuche, Ona, Tehuelche y Yamana.

Región Central (provincias de Buenos Aires, La Pampa y Mendoza), pueblos Atacama, Avá Guarany, Diaguita-Calchaquí, Huarpe, Kolla, Mapuche, Rankulche, Toba y Tupí Guarany.

3.2. Condiciones socioeconómicas

3.2.1. La destrucción de los recursos naturales

Los territorios ancestrales de los pueblos indígenas están en peligro. La falta de regularización dominial les impide controlar la devastación ambiental debido al uso irracional de los recursos naturales por parte de no indígenas y la contaminación de sus suelos y fuentes de agua por parte de empresas mineras, petroleras y otras. Al no existir medidas efectivas de protección de la posesión y propiedad de las tierras que

---

[7] Briones, C. "La alteridad del cuarto mundo. Una deconstrucción antropológica de la diferencia", Buenos Aires, 1998, Ediciones del Sol.

[8] No existen datos oficiales sobre la cantidad y composición de la población indígena en Argentina. En 1967 y 1968 se realizó un Censo Indígena Nacional pero el procesamiento nunca se completó. La ley 24.956 de 1997 incorporó la variable indígena al Censo Nacional de Población Hogares y Viviendas del 2001. Este censo realizado los días 17 y 18 de noviembre preguntó a todos los habitantes del país si "existe en el hogar alguna persona que se considera descendiente o perteneciente a algún pueblo indígena". En base a estos datos se planifica llevar a cabo una encuesta complementaria en el 2002, para tener una cifra lo más aproximada posible de la cantidad de población indígena que vive en el país y, además, para completar la información disponible sobre su cultura, vida social, política, económica, etcétera.

tradicionalmente ocupan en todo el país, se acelera el avance de los frentes agrícolo-ganaderos y el desembarco de “mega” proyectos de desarrollo.

En la provincia de Salta, por ejemplo, donde se concentra la mayor diversidad de pueblos indígenas, la tala indiscriminada del monte nativo por parte de empresas forestales y apropiadores no indígenas, la ganadería extensiva a campo abierto, la instalación de emprendimientos agrícolas[9] y las exploraciones petroleras y mineras provocan desertización, empobrecimiento de los suelos y severos daños a la biodiversidad de los diferentes ecosistemas[10].

En la región sur, los pueblos Mapuche, Rankulche y Teheulche enfrentan cotidianamente la experiencia de ver que "los alambrados se corren de noche". La invasión y el robo de tierras indígenas es la práctica frecuente de terratenientes y comerciantes. En los últimos años el interés de algunas corporaciones multinacionales por las tierras patagónicas ha ido presionando a pequeños productores locales –en su mayoría indígenas– que, apremiados por un mercado lanar en baja, les venden estancias y haciendas reduciendo aún más las posibilidades de recuperación de sus tierras ancestrales.

Además, no son los indígenas quienes aprovechan el empleo generado por la instalación de las agroindustrias pues su vinculación con el mercado laboral es precaria, inestable o prácticamente inexistente.

Otro problema serio que enfrentan las comunidades de la zona sur es la contaminación petrolera. En algunos territorios, las napas freáticas han sido invadidas por hidrocarburos tornando imposible el aprovechamiento del agua. Las personas indígenas, especialmente niños y ancianos, presentan niveles inaceptables de plomo y mercurio en sangre.

3.2.2. Problemática sanitaria

Además de la destrucción ambiental, la problemática sanitaria en las comunidades rurales se agrava por los siguientes motivos: escasez de agua, asistencia médica deficiente o nula, ausencia de medios de transporte y comunicación, mínima asistencia educativa, ausencia de saneamiento ambiental, control inexistente de plagas y parasitosis animal y humana.

No existen a nivel nacional ni provincial estadísticas desagregadas por origen étnico que permitan conocer el estado sanitario de los pueblos indígenas. Sin embargo, los lugares donde residen actualmente muestran los índices más altos de infecciones agudas tales como la tuberculosis, el mal de Chagas y el cólera, entre otras enfermedades. Según información no oficial, brindada por agentes sanitarios locales, en ciertas zonas rurales la tasa de mortalidad infantil alcanza al 30%. Pobremente alimentados, los niños indígenas parecieran tener su futuro comprometido. Aunque algunas escuelas les proveen una comida diaria, éstas no funcionan durante varios meses del año. La asistencia a clases revela un alto porcentaje de deserción debido principalmente a la discriminación que sufren por parte de maestros y compañeros no indígenas y a la escasez de medios económicos de las familias.

---

[9] De un tiempo a esta parte, los gobiernos locales, siempre necesitados de recursos monetarios, ofertan y venden la tierra pública a empresas que desmontan grandes extensiones de terreno para la instalación de explotaciones agrícolas que afectan la reproducción de la flora y fauna silvestre que son el principal alimento de las familias indígenas.

[10] El río Pilcomayo, proveedor de peces para las comunidades ribereñas exhibe altos índices de contaminación por mercurio y otros metales pesados debido al derrame de estas sustancias en zonas mineras de países vecinos. Los planes de desarrollo estatales, implementados inconsultamente en los territorios indígenas, alteran las áreas de uso tradicional aumentando la desnutrición y la pobreza.

Debido a que se ven forzados a emigrar hacia centros urbanos en busca de trabajo, por la reducción de sus territorios, el alcoholismo, y en menor medida la prostitución, son otros de los serios problemas que afectan a los indígenas más jóvenes.

3.2.3. La asistencia social

En lo que se refiere a la asistencia social, si bien existen a nivel nacional y provincial varios programas[11] que atienden las necesidades materiales de los sectores pobres, éstos no reconocen la distintividad de los pueblos indígenas. A su vez, la vía de acceso a ellos suele ser el remanido recurso del clientelismo político, lo que profundiza la dependencia indígena y refuerza su visión como sector vulnerable.

Con sobrados fundamentos, las organizaciones y dirigentes indígenas sostienen que muchos de los graves problemas que afectan la salud de sus familias se podrían solucionar si el estado cumpliera con la normativa vigente en materia de derechos territoriales. La falta de regularización dominial impide la necesaria protección de los recursos alimenticios de que dispone el ambiente lo que condiciona el crecimiento y desarrollo de las nuevas generaciones.

3.3. Marco legal vigente

En 1994 se reformó la Constitución Nacional, incorporando en su artículo 75 el siguiente mandato: “Corresponde al Congreso:
17. "Reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos. Garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural; reconocer la personería jurídica de sus comunidades, y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan; y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas será enajenable, transmisible ni susceptible de gravámenes o embargos. Asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten. Las provincias podrán ejercer concurrentemente estas atribuciones”.

Nueve de las veintitrés provincias de la Argentina han incorporado en sus constituciones los derechos de los pueblos indígenas. Aun con matices, algunas parecen subscribir el espíritu de la Nacional en tanto otras conservan un tinte integracionista[12].

---

[11] Por ejemplo PRANI (Programa de alimentación y nutrición infantil), Programa Solidaridad, PROHUERTA (Programa de Huertas Comunitarias), PSA (Programa Social Agropecuario), ASOMA (Ayuda Solidaria para Mayores), Pensiones Asistenciales, entre otros.

[12] Así, mientras la Constitución de la provincia de Chubut introduce el reconocimiento de la propiedad intelectual de los pueblos indígenas, la de Jujuy se fija metas legislativas para alcanzar su integración y progreso económico. Por su parte, la de Río Negro se refiere al "indígena rionegrino" como si éste fuese un monumento, una reliquia del pasado que ha contribuido a la formación de la identidad e idiosincracia provincial. Por lo tanto se propone lograr su efectiva incorporación mediante normas apropiadas que lo coloquen en situación de "igualdad en derechos y deberes" a los demás ciudadanos. Promueve, además, la propiedad de las tierras que poseen los pueblos indígenas, aunque sin decir en qué condiciones, y si bien no reconoce la organización indígena, al menos "respeta el derecho que les asiste a organizarse", algo ya contemplado en otras leyes y asegurado para todos los ciudadanos que deseen hacerlo. La Constitución de la provincia de Neuquén, por su parte, hace explícita su preocupación por el mejoramiento de las condiciones de vida de los indígenas, el desarrollo y la capacitación técnica. Es obvio que tal manera de conceptualizar a la población indígena lleva a pensar que se los considera marginados del progreso.

En el orden internacional, en 1992, a través de la ley 24.071, Argentina adoptó el Convenio 169 de Organización Internacional del Trabajo (OIT). En el 2000, se ratificó el Convenio, que entró en vigencia el 3 de julio del 2001.

En 1995 se aprobó, por ley 24.544, la Constitución del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (ONU)[13]. En 1997, la ley 24.874 adoptó el Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo (ONU)[14].

En el orden nacional, entre 1984 y 1993 se promulgaron una serie de leyes "integrales" que tienen a los indígenas como destinatarios: la ley nacional 23.302 sancionada en 1985 y reglamentada en 1989, y las provinciales N° 426/84 de Formosa, N° 6.373/86 de Salta –reformada en el 2000–, N° 3.258/87 de Chaco, N° 2.727/89 de Misiones, N° 2.287/88 de Río Negro, N° 3.657/91 de Chubut y N° 11.078/93 de Santa Fe.

La ley nacional 23.302 creó el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI), entidad descentralizada que actuará como organismo de aplicación de la política indigenista del Estado. Las leyes provinciales, por su parte, crearon organismos semejantes. Todas introducen una serie de medidas positivas tendientes a la "preservación, mejoramiento, promoción, respeto, desarrollo, y participación" de los ciudadanos indígenas.

Consideradas en su conjunto, las leyes "indigenistas" parecen incorporar el reconocimiento de la diversidad cultural. Sin embargo, este discurso funciona más como estereotipo u obstáculo a sortear que como derecho del que gozan los indígenas. A su vez no todas se

---

Entre las constituciones que reconocen derechos especiales cabe citar las de Formosa, Buenos Aires, Chaco, La Pampa y Chubut. De este grupo es interesante destacar que la primera, jurada en 1991, es pionera en cuanto al reconocimiento de la necesidad de contar con el protagonismo indígena en la toma de decisiones de los asuntos que afectan a su vida; incluso introduce la idea de consentimiento previo a la explotación de los bosques por parte de terceros y autoriza el aprovechamiento de los mismos "según usos y costumbres". Las cuatro restantes datan del mismo año en que se reformó la Constitución nacional. En tal sentido, dos de ellas –Chaco y La Pampa– retoman el reconocimiento de la preexistencia étnica y cultural, mientras las dos restantes –Buenos Aires y Chubut– reivindican la existencia de los pueblos indígenas en sus territorios. La Constitución de Chaco reconoce la personería jurídica de las organizaciones indígenas, la educación bilingüe y bicultural y la participación en la protección, preservación y recuperación de los recursos naturales y demás intereses que les afectan.

La Constitución de Salta merecería un capítulo aparte ya que, aun siendo la más reciente (1998), desanda el camino trazado por las anteriores, tanto nacional como provinciales. El artículo 15 reconoce la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas y entre otros derechos reconoce la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan. Sin embargo limita este derecho a las tierras fiscales y condiciona su ejercicio al logro de soluciones consensuadas con pobladores no indígenas, "respetando los derechos de terceros".

[13] El Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, fue establecido en julio de 1992 por los jefes de Estado de América Latina, Portugal y España con la cooperación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y otras organizaciones internacionales. Está gobernado por una Asamblea General Tripartita (Pueblos Indígenas, gobiernos regionales y extra-regionales). Su importancia radica en que, al menos en la teoría, asegura la participación directa de los Pueblos Indígenas en la toma de decisiones. Por mayor información consultar Mackay, F. "Los derechos de los pueblos indígenas en el sistema internacional". Una fuente instrumental para las organizaciones indígenas. Lima, Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH), Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH), 1999, pp. 319-321. También puede consultarse la página web: *www.approdeh.org.pe/*

[14] Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo es una resolución de Naciones Unidas en virtud de la cual se espera que dentro de los diez años (1994-2004) la Asamblea General de Naciones Unidas apruebe el Proyecto de Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas.

aplican plenamente y, en ciertos casos, ni siquiera en forma parcial; incluso diversos acontecimientos ocurridos en el transcurso de los últimos años evidencian que el acceso de los indígenas a sus derechos depende muchas veces de un trámite administrativo o judicial previo[15].

3.4. La política gubernamental

A pesar del masivo resurgimiento de la organización de los pueblos indígenas y la vigencia de los postulados del Convenio 169 de OIT, no existe en el país una política de Estado con los pueblos indígenas.

En lo concreto se da la convivencia contradictoria de diversas políticas estatales improvisadas e inconsistentes. La Cancillería, por ejemplo, mantiene una posición ambigua con respecto al estatus de "pueblo" indígena, empleando, según las circunstancias, el término "poblaciones", del cual derivan una serie de consecuencias jurídicas restrictivas de los derechos reconocidos.

De esta manera, si bien en lo formal se renuncia a un proyecto de asimilación, en los hechos se concretan estilos restringidos de consulta y participación indígena. Por un lado, funcionarios y agencias estatales se arrogan la facultad de definir necesidades, intereses y prioridades de los pueblos indígenas identificándolos más como solicitantes y destinatarios de apoyos que como partícipes autónomos en la toma de decisiones. Por otra parte, se tiende a una nociva guetización del sector. Mientras los demás ciudadanos disponen de varias dependencias estatales donde presentar sus reclamos, se supone que los indígenas deben hacerlo sólo en el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI). Cíclicamente, entonces, los "asuntos indígenas" quedan subordinados a los vaivenes del partidismo político acentuando la dependencia clientelar y el paternalismo asistencialista.

La ley 23.302 establece la necesaria participación indígena en el INAI a través de representantes designados por sus comunidades. Sin embargo, esto nunca se implementó. Dos decretos del Poder Ejecutivo Nacional de 1991 y 1994 lo desjerarquizaron convirtiéndolo en una oficina dependiente de una Dirección Nacional, desvirtuando así los propósitos de la ley e impidiendo la participación directa de los indígenas.

Ante un recurso de amparo interpuesto por la Asociación Indígena de la República Argentina (AIRA) en el año 2000, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal emitió un fallo obligando al Ejecutivo Nacional a disponer en el plazo de 30 días la constitución del Instituto en los términos de la ley como entidad descentralizada con participación indígena. Respetando lo dispuesto por la Justicia en agosto de ese mismo año el Poder Ejecutivo dicta el Decreto 677 ordenando su ejecución.

A la fecha, sobradamente vencidos los plazos legales y a pesar de estar en mora, la situación jurídica del INAI continúa siendo ambigua. Formalmente no tiene estructura ni autoridades y carece por completo de participación indígena, a pesar de lo cual, en la práctica funciona como un "*supra* ministerio" con capacidad para resolver todos y cualquier asunto relativo a los pueblos indígenas. Así, ejerce su representatividad en eventos y foros internacionales, media en conflictos entre aquellos y los Estados provinciales, y es parte querellada por los indígenas en ámbitos internacionales.

[15] A pesar de que la Ley del Nombre permite que los indígenas registren a sus hijos con nombres en idioma materno, son muchos los Registros Civiles que no la acatan. Limitación que suele sortearse con la presentación de un dictamen antropológico que "certifica" el origen y significado del término en cuestión.

Finalmente, se espera que implemente, en coordinación con los demás organismos oficiales, todas las políticas estatales que tienen como destinatarios a los indígenas.

Uno de los mayores obstáculos que impide el desarrollo coherente del INAI, aun en la irregularidad en que se encuentra, es el reducido presupuesto con que cuenta. Para atender los objetivos fijados en la Constitución Nacional y la ley como organismo descentralizado del Estado Nacional precisaría un mínimo de US$ 10.000.000. Pero esta cifra está muy lejos de la realidad: durante el 2000 su presupuesto fue de US$ 3.000.000, de los cuales sólo el 20% se había ejecutado en el último trimestre del año[16]. Esta situación se tuvo en cuenta al momento de proyectarse el presupuesto 2001 y se resolvió incorporar dentro del nuevo presupuesto el aporte nacional de U$S 1.500.000 al programa por convenio con la Unión Europea "Desarrollo Integral en Ramón Lista" (DIRLI). Deducido este monto y lo requerido para gastos operativos sólo quedaron US$ 500.0000 para cumplir con sus objetivos durante el último año[17].

Por consiguiente, poco o nada pudo ser transferido directamente a las comunidades y organizaciones indígenas para proyectos de su autoría, si bien paradójicamente podía disponer de los recursos que precisara para llevar a cabo eventos varios. Así, en agosto del 2001 se financió el traslado de los restos del Cacique Mariano Rosas desde el Museo de la Universidad Nacional de La Plata hasta la localidad de Leuvucó en la provincia de La Pampa; se financiaron cinco reuniones entre los representantes indígenas de varias provincias y el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC); se llevaron a cabo varios talleres con comunidades indígenas en diferentes provincias y se pudo pagar el viaje de representantes indígenas a reuniones de su interés.

Se desarrollan en el INAI tres proyectos destinados a los Pueblos Indígenas por la Cooperación Internacional.

1. Desarrollo Integral en Ramón Lista (DIRLI), Provincia de Formosa. Se trata de un convenio con la Unión Europea por un monto asignado de US$ 8.000.000 para cuatro años, con contraparte nacional. Su objetivo es "mejorar las condiciones de vida de las comunidades wichí (aproximadamente 6.000 personas), a partir de la activación de un proceso de desarrollo endógeno y autosostenido que apunte a la conservación de su identidad cultural". Luego de un estancamiento producto del retraso en la disponibilidad de fondos, el programa se puso en marcha dando prioridad al mejoramiento de las viviendas y a la provisión de agua con fondos aportados por el estado provincial.

2. Componente de Atención a Población Indígena (CAPI) del Programa de Atención a Grupos Vulnerables del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con financiamiento mediante Cooperación Técnica no Reembolsable, sin contraparte argentina. Abarca comunidades y organizaciones indígenas de diferentes pueblos. El monto asignado es de aproximadamente US$ 4.000.000 para un período de 4 años. Su finalidad es "contribuir a la disminución de la exposición a riesgos sociales de la población indígena a través de la implementación de un modelo de gestión de planificación participativa a nivel local y la articulación con iniciativas comunitarias". Se está desarrollando en cuatro provincias: Chaco, Formosa, Jujuy y Salta.

---

[16] La mayor parte de los cuales se destinaron al pago de personal y gastos operativos.

[17] Al cierre de esta edición el presupuesto solicitado por el INAI era de $10.000.000. Cuando aún no se conoce el monto aprobado ya que la Ley de Presupuesto sólo tiene media sanción de la Cámara de Diputados, se habla de que posiblemente se aprobarían sólo entre 3 y 4 millones de los cuales, una vez deducidos los importes en calidad de contraparte nacional de los proyectos en cooperación con agencias internacionales, sólo quedarían disponibles para ejecutar en el 2002 alrededor de 300 o 400 mil pesos.

3. Desarrollo de Comunidades Indígenas y Protección de la Biodiversidad con financiamiento del Banco Mundial. El objetivo de este proyecto es fortalecer las comunidades indígenas de las áreas piloto seleccionadas, con énfasis en el "desarrollo sustentable con identidad" y, subsidiariamente, discutir soportes legales alternativos para áreas protegidas. El proyecto tiene un componente de préstamo de US$ 5.000.000 más un aporte nacional de US$ 1.500.000 y un aporte subsidiario del Global Environmental Fund (GEF) de US$ 1.000.000. Si bien en el 2001 se firmó el decreto de aprobación, a enero del 2002 está pendiente la selección del personal que integrará la Unidad Ejecutora del Proyecto.

Los pueblos indígenas concentran sus demandas al INAI en dos grandes temas: 1) la urgente instrumentación de un plan de entrega de tierras en propiedad a sus comunidades y organizaciones; 2) la directa participación de los mismos en la toma de decisiones de todos los temas que les conciernen.

Sin medidas efectivas de protección a la posesión y propiedad de las tierras "que tradicionalmente ocupan", la indefensión jurídica de las comunidades indígenas se profundiza porque a la par que el Estado se confiesa impotente para evitar la invasión de las tierras indígenas y la destrucción de sus recursos naturales, alienta una política de inversiones destinada a organismos multinacionales, empresas nacionales y extranjeras para la instalación en las mismas de emprendimientos productivos de diversa índole.

Preocupado por la gravedad de esta situación, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), en sus Recomendaciones Finales al Informe presentado por Argentina en 1998, expresa: ″En lo que respecta a la transferencia de las tierras y propiedades ancestrales a las comunidades aborígenes, se toma nota con preocupación de que los problemas subsisten en la práctica y de que, en ciertos casos, enormes dificultades, a menudo ocasionadas por los propietarios de las tierras, retrasan la transferencia. También se señala con inquietud que algunas comunidades han sido objeto de intimidación y presión para que renuncien a la reivindicación de esas tierras. Además se lamenta que no se haya suministrado información acerca de los procedimientos de consulta de las comunidades indígenas durante el proceso de transferencia de las tierras”[18].

Luego, en el 2001, reitera entre otras observaciones: ″teniendo en cuenta que los territorios donde se asientan los pueblos indígenas son las áreas con mayor índice de necesidades básicas insatisfechas y que los índices de pobreza y desempleo entre ellos y otros grupos vulnerables, han aumentado como resultado de la crisis económica, el Comité recomienda que el Estado tome medidas para aliviar esta situación y que lo mantenga informado al respecto″[19].

---

[18] El 6 de marzo del 2001, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) con la colaboración del Comité de Acción Jurídica (CAJ) de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), elaboró un Informe Alternativo al que presentó la delegación de Gobierno argentino. Este informe analiza la situación de los inmigrantes, refugiados, afrodescendientes y pueblos indígenas en el país.

[19] Otras de las observaciones fueron: 1) adoptar las medidas necesarias para realizar, lo más pronto posible, un censo sobre los pueblos indígenas; 2) teniendo en cuenta la falta de información respecto de la representación política de los pueblos indígenas y detalles sobre sus derechos económicos sociales y culturales se reitera el requerimiento y se solicita al Estado que incluya información detallada sobre estos aspectos en su próximo informe; 3) en razón del relativo progreso alcanzado en la consulta y participación de los pueblos indígenas en las decisiones que los afectan y teniendo en cuenta que subsisten situaciones donde no hay ni una ni otra, el Comité le recomienda al Estado que encuentre los caminos y medidas para facilitar esta participación; 4) con respecto a las dificultades surgidas en algunos casos de transferencias de tierras públicas y privadas, el Comité

Respecto de la segunda de las demandas planteadas cabe señalar que el INAI ha intentado en diversas oportunidad convocar a los dirigentes para integrar un Consejo de Pueblos Indígenas. Sin embargo, por diversos motivos –políticas de ajuste económico, acefalías temporarias, etc.–, las iniciativas nunca lograron concretarse en forma plena (sólo durante algunos meses funcionó un Consejo Provisorio[20]).

Aunque resulte lamentable admitirlo, sin presupuesto y sin voluntad política para diseñar y ejecutar una política de Estado consistente con los principios y derechos invocados y reconocidos en la Constitución Nacional y el Convenio 169, Argentina seguirá navegando en la ambigüedad entre la asistencia social a medias tintas y el clientelismo político.

Hasta que no se activen los dispositivos políticos necesarios será difícil garantizar a los pueblos indígenas un auténtico reconocimiento a su identidad cultural y el consiguiente respeto por sus derechos especiales. Mientras tanto, con parches y disimulos, continuarán los planes y programas de integración socio-cultural y las denuncias de violaciones a sus derechos se reiterarán año tras año.

4. Principales violaciones a los derechos de los Pueblos Indígenas

Resulta imposible abordar en este artículo el análisis de todos los derechos indígenas que son sistemáticamente violados, por lo tanto, nos referiremos sumariamente a los derechos territoriales y al derecho de participación y consulta. Como hemos sostenido, la vigencia de estos derechos resulta indispensable para que los pueblos indígenas puedan gozar plenamente de todos sus derechos humanos.

4.1. Derecho de participación y consulta en todos los asuntos que les afectan

La participación es un derecho constitucional y un compromiso internacional. Sin embargo, en la actualidad, los pueblos indígenas no gozan de este derecho o lo hacen en forma relativa y escasa. Muchos errores, omisiones e incumplimientos del Estado en relación con la aplicación práctica del derecho indígena podrían ser subsanados si existiese una efectiva participación de los afectados en el diseño, planificación, ejecución y control de las políticas que les conciernen. No obstante, y paradójicamente, el mismo Estado que debe garantizar este derecho es quien más frecuentemente lo viola.

4.1.1. El Programa ANAHI: salud sin consulta

La ley 23,302 establece en el punto VI, “De los planes de salud”, que el INAI coordinará con los gobiernos de provincia la realización de planes intensivos de salud para las comunidades indígenas. Sin embargo, en junio del 2000, el ministro de Salud de la Nación mediante resolución ministerial Nº 472 creó en el ámbito de ese ministerio el Programa de

---

recomienda que se tomen medidas para superar estas dificultades; 5) el Comité advierte que los pueblos indígenas carecen de un sistema de seguridad social y recomienda que se adopten medidas al respecto.

[20] En un breve período –durante 1998 y parte de 1999– se conformó este Consejo con algunos representantes elegidos por el entonces director del Instituto. Durante su corta vida cosechó críticas y cuestionamientos de las organizaciones y comunidades por la falta de elección directa. Dejó de funcionar cuando cambió la Dirección y se congelaron los fondos destinados a afrontar los gastos de viaje y alojamiento de los representantes. Durante todo el año 2001 se intentó, en varias oportunidades, conformarlo con representantes designados por las comunidades. Pero los sucesivos ajustes presupuestarios congelaron la iniciativa.

Apoyo Nacional de Acciones Humanitarias para las Poblaciones Indígenas (ANAHI), "con la misión de coordinar y entender en todas las acciones desarrolladas en esta jurisdicción que apunten a la salud de los pueblos aborígenes". En la elaboración de este programa y en su posterior lanzamiento no participó indígena alguno. Ellos fueron invitados a presenciar el acto de lanzamiento junto a la Presidencia de la Nación pero su opinión nunca fue consultada.

El ANAHI consiste en la provisión de agentes sanitarios indígenas –algo que ya se hacía desde el Programa Salud con Pueblos Indígenas, al cual sustituyó–, contratados por un período de entre tres y seis meses "mediante los acuerdos con el Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos". Quiere decir que, en la práctica, el ANAHI funcionaría como un medio para acceder a un empleo que, aunque precario, se torna especialmente atractivo en un país con un índice de desocupación por encima del 18%.

La resolución de creación prevé la constitución de un comité directivo que en el plazo de 90 días debía desarrollar "un programa de integración regional que asegure una auténtica representación de las comunidades objeto de este programa". Si bien se creó el Consejo Asesor Honorario para el seguimiento del Programa, los representantes indígenas que conformaron este Comité no lo hicieron en este carácter sino como funcionarios del INAI. En los hechos, el Instituto designó a dos personas no indígenas para representarlo en las reuniones preparatorias. A enero del 2002 no se había producido ningún avance.

4.1.2. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001

Un interesante caso para reflexionar sobre la calidad y sentido de la participación indígena es el que ofrece la ejecución de la variable de autoidentificación indígena en el Censo 2001[21]. Reconociendo lo difícil que resultaría incorporar por primera vez en el país una temática de alta sensibilidad social, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) procuró contar con la opinión directa de los indígenas. Los primeros contactos se hicieron en 1998 a través del INAI en el ámbito del Consejo de Pueblos Indígenas. Disuelto el Consejo, el INDEC encaró una serie de reuniones con representantes de organizaciones y comunidades indígenas, ONG's indigenistas, estudiosos, académicos, comisiones de Población de las dos Cámaras del Congreso de la Nación, además de los funcionarios del INAI. El objetivo de estas reuniones era discutir propuestas de preguntas a efectuar en el Censo 2001 y otras cuestiones relativas a su implementación. Como resultado de las mismas se consensuó el texto de la pregunta 2 de la cédula censal que se aplicó en todo el país[22]. Las pruebas previas –censo experimental y validación– se llevaron a cabo en 1999 y 2000, con participación de miembros de las comunidades indígenas locales y observadores indígenas de otras zonas. Durante el 2001 se buscó ampliar la participación indígena a

[21] El Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 se realizó entre los días 17 y 19 de noviembre de 2001.

[22]



través de cuatro reuniones regionales entre el INDEC, el INAI y representantes de organizaciones y comunidades. Se realizó, además, una reunión nacional. El objetivo de estos encuentros era alcanzar acuerdos para la participación directa de los indígenas en la capacitación de los censistas y en la difusión del censo, y crear instancias de articulación con el INDEC a fin de diseñar el contenido de la encuesta complementaria 2002[23] y proponer la metodología a aplicar.

Pero estos objetivos no pudieron alcanzarse plenamente por diversas razones. Tal vez el aspecto más destacable sea que, a pesar de las intenciones de los técnicos del INDEC, en todas las reuniones regionales la queja persistente de los pueblos indígenas fue que ellos no habían tenido participación en el diseño de la ley y su implementación. Esta queja fue más allá, y en la reunión nacional los participantes indígenas elaboraron un documento muy fuerte en contra del Censo[24]. Además, la Comisión de Juristas Indígenas en Argentina (CJIA) presentó un recurso de amparo en el que solicitó la postergación del mismo, alegando que no habían tenido participación en las condiciones establecidas por el Convenio 169 de OIT y la Constitución Nacional (art. 75, inciso 17)[25]. Finalmente, el Censo se llevó a cabo y en algunas provincias contó con la participación directa de censistas y capacitadores indígenas. Sin embargo, muchos indígenas niegan su validez[26].

En la actualidad se desconoce si será factible llevar a cabo la encuesta complementaria debido a la falta de presupuesto por efecto de la ley de Déficit Cero y la quiebra del Estado.

Es importante analizar minuciosamente, para diseñar una política de Estado coherente con el derecho que se desea instrumentar y proteger, por qué el primer intento –bien intencionado– de consulta y participación generó semejante respuesta indígena.

Por un lado, mientras no se establezcan mecanismos adecuados de información libre y consentimiento fundado, la integración de indígenas en las agencias estatales seguirá siendo un instrumento para la cooptación de dirigentes que necesariamente deben subordinar los intereses y aspiraciones de sus comunidades a las agendas políticas. Aun los intentos de conformación del Consejo de Pueblos Indígenas del INAI están así viciados de representación legítima. La selección arbitraria y la capacitación limitada a determinadas personas que concentran la facultad de representación de los intereses de los pueblos indígenas en su conjunto parecen ser, por el momento, los mecanismos habituales.

Por el otro, es necesario que los funcionarios estatales acepten que el tipo de participación que se reconoce a los pueblos indígenas y que el Estado está obligado a proteger es la que se basa en la capacidad que los mismos tienen de decidir libremente qué hacer con sus vidas y establecer de acuerdo con ello las prioridades y metodologías que mejor convengan a sus intereses. Si bien el Censo de los Pueblos Indígenas es una necesidad sentida por ellos mismos, el momento y las condiciones no lo son.

---

[23] Si bien la ley 24.956 prescribe la incorporación de la variable de autoidentificación indígena en el Censo 2001, la Dirección de Estadísticas Poblacionales del INDEC propuso una metodología en dos etapas. En el 2001 se identificarían los hogares con al menos un componente indígena y en el 2002 se completaría la información con una "encuesta complementaria". Las preguntas para esta segunda instancia debían diseñarlas los pueblos indígenas y su implementación quedaría a cargo de capacitadores y censistas indígenas.

[24] El documento "Manifiesto de los Pueblos Indígenas de Argentina frente al Censo Nacional 2001" puede ser consultado en la página www.geocities.com/RainForest/Andes/8976.

[25] El recurso de amparo fue rechazado.

[26] Incluso el INDEC ha afirmado que no se darán los resultados hasta tanto se complete la segunda etapa.

4.1.3. Falta de consulta en la ejecución de proyectos de infraestructura que afectan sus recursos naturales

Existen en el país obras de infraestructura que amenazan la integridad territorial y causan daño a la vida de las comunidades indígenas. En su gran mayoría estas obras fueron decididas, planificadas y ejecutadas sin estudios previos de impacto socio-ambiental. Por lo tanto no se consideraron medidas de mitigación por daños potenciales.

Algunas de estas obras son, Yaciretá, Hidrovía Paraguay-Paraná, Gasoducto Nor-Andino, Corredor Bioacéanico, Plan Maestro del río Pilcomayo. Si bien la Constitución Nacional y el Convenio 169 establecen la obligatoriedad de consultar a los pueblos indígenas cuando son afectados sus derechos de posesión de los recursos naturales en territorios indígenas, respecto de estos "mega emprendimientos", los pueblos indígenas no han tenido oportunidad de brindar su opinión, menos aún de incidir en la toma de decisiones. Para ilustrar la forma en que Argentina desconoce el carácter fundamental del derecho de participación y consentimiento libre informado de las comunidades indígenas afectadas basta señalar algunos casos que se reseñan a continuación.

Gasoducto NorAndino
El trazado se fijó a través del territorio indígena, afectando en un tramo casas, rastrojos, zonas de cultivo y pastoreo, cementerios y sitios sagrados de la comunidad Tinkunaku del Pueblo Kolla, en la provincia de Salta. La empresa Techint-Norandino fue denunciada por la organización indígena y por la organización ecologista Greenpeace luego de lo cual ofreció una compensación económica[27].

Repsol-YPF
En la provincia de Neuquén, se renegoció el contrato de explotación del yacimiento Loma de la Lata por un nuevo período (15 años), pese a la persistente contaminación que sufren las comunidades del Pueblo Mapuche, *Painemil y Kaxipayiñ.*

Corredor Bioceánico
En la provincia de Salta se levantó un puente internacional entre Argentina y Paraguay que afecta las áreas de uso tradicional de 6.000 indígenas de la Organización Lhaka Honhat, y está proyectada la construcción de la ruta nacional Nº 86 por el mismo territorio afectando a las 35 comunidades que allí residen[28].

La desventaja de los indígenas frente a los interesados en los proyectos es patente en la dificultad que tienen de acceso a la información, que por lo general el Estado les niega. Si las comunidades no tienen información clara y suficiente, ni cuentan con instrumentos de análisis, y si el Estado no provee mecanismos apropiados para la participación y consentimiento libre informado de los directamente afectados, sólo queda el recurso judicial y la movilización política. Los tres casos arriba citados ilustran vívidamente la situación y son un testimonio de que la creación legal o constitucional de la participación no resulta suficiente para poder gozar de los derechos reconocidos.

Proyecto de desarrollo agropecuario y forestal el Salta
El 25 de febrero del 2002, se hizo público el emprendimiento impulsado por la empresa Madersalta S.A. para el desarrollo agropecuario y forestal en 30.000 has. de tierras fiscales

[27] Ver en este mismo capítulo el apartado 4.2 sobre Derechos Territoriales.
[28] Ver en este mismo capítulo el apartado 4.2.3.

en jurisdicción del Municipio de Salvador Mazza en la Provincia de Salta. El proyecto, financiado por inversores de nacionalidad coreana, implica el aprovechamiento del bosque nativo, la forestación y la incorporación de nuevas tecnologías de transformación y comercialización. El lugar donde está prevista la radicación del proyecto corresponde al ecosistema de Yungas en las Selvas Pedemontanas, donde existe un porcentaje importante de especies vegetales y animales de gran riqueza.

Según un informe de Greenpeace Argentina, el proyecto presenta muchas incoherencias en lo que se refiere al conocimiento de las características ambientales y sociales del área. No tiene en cuenta aspectos tan básicos como el desarrollo sustentable y la conservación de la biodiversidad, y prevé la explotación ganadera; sin considerar el impacto que ésta tiene en áreas de bosque. Las comunidades indígenas que allí habitan no han sido consultadas ni han tenido participación en el proceso de decisión, violándose el derecho previsto en la Constitución Nacional, el Convenio 169 de OIT y el Convenio sobre Diversidad Biológica[29].

No habiéndose previsto medidas de control o mitigación de los daños, Greenpeace Argentina ha llamado la atención del gobierno de la provincia sobre el impacto que el proyecto producirá en el ambiente y entre las poblaciones –indígena y criolla– que viven en esas tierras[30].

4.2. Derechos territoriales[31]

Surge claramente del derecho constitucional que corresponde al Estado Nacional y concurrente a las provincias, arbitrar los medios necesarios para regularizar el dominio de los pueblos indígenas sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. A su vez, la ley nacional 23.302 establece la competencia del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas en la gestión de transferencias de tierras. La tibieza con que este organismo encara la defensa de los derechos territoriales indígenas aumenta la inseguridad jurídica de las comunidades respecto de la propiedad de las tierras, más en los casos de tierras fiscales provinciales, en los que el INAI alega incapacidad para presionar a los gobiernos locales.

4.2.1.Programa Nacional de Regularización de Tierras Indígenas

En 1996 el entonces presidente, Carlos Saúl Menem, lanzó públicamente, con gran espectacularidad, un Plan Nacional de entrega en propiedad a las comunidades indígenas de Chubut, Jujuy y Río Negro, de un total de 2.000.000 de hectáreas de tierras fiscales. Sin embargo, al 2002 el programa avanzó escasamente.

En aquel año se otorgó, además, un subsidio a la provincia de Chubut con el objetivo de realizar la verificación de las ocupaciones y llevar a cabo la mensura de las tierras fiscales

---

[29] El Convenio Internacional sobre Diversidad Biológica fue redactado por la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) y entró en vigor en 1993. El mecanismo de supervisión del Convenio es la Conferencia de las Partes (COP). El artículo 8 alude a los derechos indígenas al medio ambiente y sus recursos y a la obligación de los Estados de respetar el derecho de "consentimiento libre fundamentado" de los afectados indígenas. En sucesivas reuniones de la COP se ha dado contenido específico a sus derechos.

[30] Un análisis detallado del proyecto puede solicitarse a la dirección electrónica bioar@ar.greenpeace.org.

[31] Además de los expuestos en este Informe, pueden consultarse otros casos de violación de derechos territoriales en el Informe Alternativo ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), CELS-CAJ, 2001.

provinciales ocupadas por comunidades Mapuche. Luego de varios cambios de destino de los fondos otorgados y modificación de las fechas de vencimiento de los plazos de ejecución, a mediados del 2001 sólo tres comunidades habían sido beneficiadas. Pero los titulos –aún no entregados– fueron objetados por el INAI por no encuadrarse en las prescripciones del artículo 75, inciso 17, de la Constitución Nacional.

Luego de sortearse una serie de obstáculos de índole ideológica y burocrática, en Jujuy, al 2001, se había llegado a conformar una Comisión de Participación Indígena compuesta por delegados de 160 comunidades. Esta Comisión integrará la Unidad Ejecutora encargada del Plan Nacional de entrega, proceso iniciado en 1996. A la misma fecha, en Río Negro, pese a haberse ejecutado el desembolso de fondos, solamente se realizaron talleres preparatorios sobre Personería Jurídica.

Es evidente entonces que no existe voluntad política para ejecutar los planes que los mismos gobiernos diseñan.

4.2.2. Comunidad Kolla Tinkunaku, derechos doblemente afectados por la falta de participación en la decisión de la instalación del Gasoducto Nor-Andino[32]

En 1949, mediante ley, la provincia de Salta aprobó la expropiación de las tierras de Finca Santiago y San Andrés por la totalidad de su extensión a favor de las comunidades Kolla de la región. Esta ley nunca se cumplió. En 1986, mediante decreto provincial 2.845, se donó una fracción de las tierras altas a favor de las comunidades. Simultáneamente, el decreto pretendía la expulsión de las comunidades de la zona baja.

Ante esta situación, en 1987 se realizó una marcha a pie hasta la ciudad de Salta para reclamar la permanencia de las comunidades en sus tierras. Las hostilidades no cesaron y las marchas se sucedieron. En 1993, tras una prolongada movilización en Buenos Aires, las comunidades San Andrés, Río Blanquito, Los Naranjos y Angosto de Paraní en el área ocupada por la Finca San Andrés, lograron la aprobación de la ley nacional 24.242 de expropiación parcial de las tierras. Del total del territorio tradicionalmente ocupado existe una fracción –menor– expropiada en la zona baja, una fracción –mayor– donada bajo los decretos 2.845/86 y 2.437/97 en la zona alta, y una fracción remanente de posesión ancestral.

A fines de 1996 la situación territorial se había desestabilizado ya que el ingenio y refinería El Tabacal-Seabort Corporation desconoció el decreto de donación 2.845/86 y usurpó las tierras altas. Hubo amenazas y persecuciones. En 1999 las autoridades locales y nacionales autorizaron la construcción, en territorio indígena, del Gasoducto Norandino que transportará gas a Chile. El trazado aprobado afectaba casas, zonas de cultivo y pastoreo y el cementerio de las familias Kolla. Una vez iniciadas las obras, la organización ecologista Greenpeace presentó un recurso de amparo, ya que el gasoducto atraviesa la última selva de montaña del país donde habita el yaguareté, una especie en peligro de extinción. Si bien en un comienzo se logró paralizar las obras mediante una medida cautelar, posteriormente la prohibición fue levantada y se permitió su continuación.

La Comunidad no pudo impedir las obras y el gasoducto fue construido como había sido trazado originalmente. Ante la inminencia de las obras y el fracaso de las acciones

[32] Por mayor información sobre este caso, contactarse a través de las siguientes direcciones electrónicas: herran@ciunsa.edu.ar y bioar@ar.greenpeace.org

judiciales, los miembros de la organización Tinkunaku se vieron obligados a aceptar una indemnización por una parte de los daños.

Casi simultáneamente, la firma Seabort Corporation, actual propietaria de las tierras donadas por el Ingenio y Refinería El Tabacal a las cuatro comunidades que integran Tinkunaku (San Andrés, Río Blanquito, Los Naranjos y Angosto de Paraní), ha solicitado a la Justicia la revocatoria de la donación.

Mientras el proceso judicial sigue su marcha, las comunidades han sufrido los efectos de dos explosiones del gasoducto Norandino. La primera se produjo en marzo del 2001 y a fines de enero del 2002 se registró una nueva explosión que literalmente calcinó cuatro hectáreas de bosque nativo, convirtiendo la tierra en piedra, debido a la intensidad del calor. Afortunadamente no hubo víctimas humanas pero las familias Kolla viven atemorizadas ya que el gasoducto recorre 70 kilómetros del territorio indígena muy próximo al lugar donde se encuentran sus viviendas. Si bien Greenpeace Argentina y Tinkunaku habían advertido al Ente Nacional Regulador del Gas (ENERGAS) que los terrenos no eran geológicamente aptos para la construcción del gasoducto, el Ente no tomó precauciones ni controló a la empresa. Actualmente, el suministro está suspendido y se están haciendo las reparaciones pero nadie puede predecir qué sucederá cuando el servicio se restablezca.

4.2.3. Asociación de Comunidades Aborígenes Lhaka Honhat[33]

A mediados de 1984, 35 comunidades del chaco salteño presentaron al Gobierno de Salta el pedido de un título colectivo sobre las tierras que ocupan. En 1991 el Gobierno se comprometió mediante el decreto 2.609 a efectivizar la entrega de una superficie sin subdivisiones internas y bajo un título único a todas las comunidades. Con miras a la obtención del título de propiedad, en 1992 las comunidades se nuclearon en la Asociación de Comunidades Aborígenes Lhaka Honhat, que obtuvo la correspondiente personería jurídica. Durante los años 1993 a 1995 se reunió y funcionó una Comisión Asesora Honoraria, dedicada a analizar la situación y recomendar una forma adecuada de entrega de las tierras. La Comisión estaba integrada por el Gobierno Provincial y representantes de las comunidades indígenas y de las familias criollas involucradas.

Desconociendo los antecedentes e ignorando la actividad de la Comisión, el Gobierno construyó un puente internacional sobre el río Pilcomayo en el límite con Paraguay. Este puente, que tiene su cabecera en una de las comunidades miembro de Lhaka Honhat, forma parte del "mega plan" de integración de la zona sur al desarrollo del Mercosur, que comprende la creación del corredor Bioceánico y abarca, además, obras de infraestructura para Aduana, Migraciones y Gendarmería y la construcción de una ruta nacional sobre el territorio indígena.

A fin de que se ordene la inmediata suspensión de las obras y se realicen necesarios estudios de impacto socio-ambiental, Lhaka Honhat interpuso una acción de amparo. Simultáneamente, el Poder Ejecutivo salteño, mediante decreto Nº 3.097/95, basándose en los estudios de la Comisión Asesora Honoraria, decidió la adjudicación a las comunidades indígenas de *"una superficie única y sin subdivisiones"* de 240.000 has. pero eleva este decreto en forma de Proyecto de Ley a la Legislatura provincial. En 1996 presionados por el incumplimiento del gobierno, más de mil indígenas realizaron durante veintitrés días una toma pacífica de las obras del puente que culminó con la firma de un nuevo acuerdo con el gobernador de la provincia para que las tierras fueran entregadas a indígenas y criollos.

---

[33] Para mayor información sobre este caso, Carrasco, M. y C. Briones, *"La tierra que nos quitaron". Reclamos indígenas en Argentina.* Serie Documentos en Español # 18, IWGIA, Copenhague, 1996.

Ninguno de estos acuerdos o decretos se cumplió[34].

Agotadas las instancias judiciales internas, Lhaka Honhat acudió en 1998 a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en procura de justicia. En su respuesta a la CIDH, en julio de 1999 el Estado Argentino reconoce que "la construcción del Puente Internacional sobre el río Pilcomayo Misión La Paz (Argentina) – Pozo Hondo (Paraguay), así como otros caminos y edificios diversos, modifica sensiblemente la forma de vida de las comunidades indígenas y que habría sido oportuna la celebración de consultas así como de un Informe sobre el impacto medioambiental de esas obras. Por esa razón el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas ha ofrecido su disposición para arbitrar los mecanismos disponibles para dar cumplimiento al imperativo constitucional de reconocer la posesión y propiedad comunitarias de las tierras ocupadas por los indígenas (Art. 75, Inc.17, CN) y desarrollar procesos de mediación entre las partes".

Desoyendo por completo esta recomendación del Estado Nacional, el 24 de diciembre de 1999 el Gobierno de Salta adjudica 9 fracciones de tierra a supuestas comunidades indígenas (con un total de 3.809 has.) y 4 fracciones a 4 familias criollas (con un total de 4.357 has.) En el 2000, ante la inminencia de adopción por parte de la CIDH de un pedido de medidas cautelares interpuesto por Lhaka Honhat, el Estado accedió a mantener una serie de reuniones con los demandantes a fin de arribar a un acuerdo de solución amistosa. Luego de realizadas varias reuniones durante ese año y el 2001 el diálogo se encuentra estancado por la negativa del Gobierno salteño a reconocer las necesidades espaciales de las 35 comunidades de una superficie sin divisiones internas bajo un título único.

4.2.4. Comunidades Painemil y Kaxipayiñ

En este caso, los derechos territoriales están afectados, también, por la falta de participación de pueblos indígenas locales en la toma de decisiones respecto de la instalación de la petrolera Repsol-YPF, cuyo impacto provoca serios daños para la salud de los miembros de las comunidades[35].

Las dos comunidades, *lof* del Pueblo Mapuche en la provincia de Neuquén, continúan librando una dura batalla contra la petrolera Repsol-YPF. En 1996 la empresa fue denunciada por contaminación ante seis organismos oficiales. En 1997 un fallo judicial obligó al Estado provincial a proveer agua potable a las comunidades. En 1998, luego de una durísima batalla del Pueblo Mapuche y la comunidad Kaxipañin, ésta logró el reconocimiento de su personería jurídica y la propiedad de las tierras que ocupan, pero no pudo impedir la instalación, en parte del terreno, de la planta de gas de la empresa Mega. Sus miembros se vieron obligados a acordar una compensación económica y la provisión de algunos servicios. Pero la contaminación no cesó por lo cual las comunidades resolvieron encarar ellas mismas el control sanitario de niños y ancianos en centros especializados de la Ciudad de Buenos Aires[36]. Por su parte, la Defensoría de Menores de la provincia de Neuquén acudió a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

---

[34] Cabe destacar que el territorio reclamado sufre permanentemente agresiones graves al ecosistema por la tala indiscriminada del bosque nativo, el pastoreo del ganado vacuno y, recientemente, por la amenaza de avance del frente colonizador agrícola-ganadero y una posible exploración petrolera.

[35] Por mayor información sobre este caso, contactarse a través de la dirección electrónica wajmapu@neunet.com.ar.

[36] Servicio de Toxicología del Hospital de Niños Ricardo Gutiérrez.

Lo que más irrita a las comunidades es que el mismo gobierno provincial contrató en 1998 a un equipo de expertos para evaluar el impacto ambiental de las obras. Los resultados de estos estudios admiten que el costo del daño asciende a 925 millones de pesos. Sin embargo, según las comunidades peticionarias, ello "sólo sirvió como carta de negociación no para remediar y compensar los perjuicios causados o para promover el desarrollo de las poblaciones afectadas sino para presionar un impuesto de sellos y dudosos proyectos forestales". Por lo demás, en octubre del 2001 la petrolera obtuvo una prórroga hasta el año 2027 de la concesión del yacimiento de Loma de la Lata que vencía en 2017.

En marzo del 2001 las comunidades denunciaron la continua contaminación de las napas freáticas y la nueva contaminación, con "agua de purga", de los caminos de tierra que se utilizan en la zona. Lo hicieron ante las oficinas de Repsol. En esa oportunidad denunciaron también que la empresa estaba realizando "una apertura descontrolada de picadas, nuevas cañerías y obras" inconsultamente pese a que se había acordado que toda nueva obra "iba a ser aprobada por las autoridades mapuche a través de la Comisión de Control y Vigilancia".

Sin tomar en cuenta estas demandas la empresa decidió desactivar la mencionada Comisión.

Unos meses más tarde, en junio, las comunidades denunciaron penalmente al gobernador de la Provincia por incumplimiento de la sentencia judicial de 1997 que mandaba al Ejecutivo proveer de agua potable a los residentes en Loma de la Lata y realizar el seguimiento médico de los niños indígenas para determinar los niveles de contaminación con metales pesados en su sangre. Acompañando esta denuncia, los miembros de las comunidades cortaron la ruta de acceso a la planta para hacer oír sus reclamos.

Las demandas y medidas de protestas se sucedieron durante todo el período. En octubre, durante una manifestación de las dos comunidades, fueron reprimidos por la policía provincial "niños, mujeres embarazadas y hombres integrantes de las comunidades. El hecho fue consumado sin orden judicial, finalizando con los *logko* (jefes) detenidos"[37]. El 15 de noviembre una delegación de las comunidades fue recibida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a la que presentaron un estado de la situación sanitaria de los miembros de las comunidades y solicitaron una visita *in locco* para constatar lo denunciado. En la reunión estaba presente también un delegado del gobierno provincial quien solicitó declarar inadmisible la denuncia. La audiencia concluyó con la petición de la Comisión para que en el plazo de diez días las partes se reunieran para iniciar un diálogo entre sí, a fin de llegar a un acuerdo para el cumplimiento de la sentencia, dando aviso a la misma de los resultados alcanzados.

4.2.5. Comunidad Trypan Anty[38] en la provincia de Río Negro[39]

La comunidad (*Lof* en idioma mapuche) del "Sol Naciente" está a escasos kilómetros de la ciudad de Bariloche en la ladera del Cerro Otto, provincia de Río Negro. Habitan allí dos familias cuyos jefes (*lonkos)* libran desde hace años una "batalla" con el Ejército Argentino. El conflicto surge a partir de una cesión de 800 has. para "fines de utilidad pública"

[37] Tomado de un Comunicado emitido por los jefes de las dos comunidades.

[38] En algunos documentos, esta comunidad aparece nombrada como Trypan Antu.

[39] La exposición de este caso está basada en la ponencia presentada por el Dr. Darío Rodriguez Duch, "Los conflictos territoriales de los lof Mapuche en la provincia de Río Negro", en las Primeras Jornadas de Reflexión de los Derechos de los Pueblos Indígenas, Buenos Aires, 6 y 7 de diciembre del 2001. Más información sobre las Jornadas puede encontrarse en www.geocities.com/RainForest/Andes/8976.

efectuada por la Administración de Parques Nacionales al Ejército Argentino en 1937. Desde entonces, el Ejército se ha considerado propietario del predio, pese a tratarse de una posesión ancestral del Pueblo Mapuche, y a pesar de que Parques Nacionales sólo podía conceder la jurisdicción sobre esa zona y no el dominio.

En la década del 60 comenzaron los hostigamientos. En 1967 el Ejército intentó desalojar a las familias, en 1971 se llevó a cabo un juicio sumario por desalojo y un año después se inició un nuevo juicio por caducidad del anterior y se desalojó a las familias. En 1983 se abrió una causa penal por "usurpación" contra un miembro de la comunidad, quien, acosado por el juicio, finalmente abandonó su vivienda. En 1995 se reiniciaron las hostigamientos, hasta que en 1997 se ordenó judicialmente el desalojo. Sin embargo, las dos *lonkos* Gualmes y Ranquehue se resistieron, sufriendo las consecuencias de quema de sus casas y pérdidas de animales. En el año 2000, cuando la sentencia quedó firme, el abogado patrocinante de las familias logró que se ordene una pericia a fin de definir el área a desalojar. Mientras tanto, el Congreso de la Nación aprobó un proyecto de ley de expropiación transfiriendo 514 has. de tierra en propiedad a la Comunidad Trypan Anty.

Durante el año 2001, las *lonkos* Gualmes y Ranquehue tramitaron ante el presidente de la Nación la redacción del decreto correspondiente, a fin de hacer efectiva la expropiación a favor de la comunidad por un total de 514 hectáreas. Cuando el decreto se encontraba a la firma, el presidente De la Rua renunció a su cargo, dando paso a un nuevo escenario institucional en el cual, una vez más, los derechos indígenas son postergados injustamente.

4.2.4. Comunidad Mapuche-Tehuelche Prane

Esta comunidad mantiene un conflicto desde hace varias décadas con el Ejército Argentino por la tenencia de la denominada legua 4, ubicada en la reserva Mapuche de Nahuelpan, a 15 km. de la ciudad de Esquel. Durante el transcurso de estos años, la comunidad Prane debió soportar desalojos de sus tierras, matanzas y robos de sus animales de crianza por parte del Ejército. Esta situación fue denunciada ante los sucesivos gobiernos que jamás dieron respuesta alguna a las comunidades. En 1999, antes de finalizar su mandato, el entonces presidente Carlos Menem anunció la firma de un decreto presidencial devolviendo las tierras a la comunidad, sin embargo ese decreto nunca se redactó.

4.2.4. Comunidad Mapuche Vuelta del Río

La comunidad mapuche “Vuelta del Río”, en la región Noroeste de la Provincia de Chubut, está asentada en tierras reservadas por un decreto presidencial del año 1899, luego de penosas demandas encaradas por el entonces cacique de la comunidad. Actualmente viven allí 25 familias en 15 lotes, lo que significa que no alcanza un lote para cada familia. Continuamente las familias se ven acosadas por particulares portadores de títulos ilegítimos que pretenden apoderarse por la fuerza de sus tierras. A fines del 2001, un particular intentó entablar un juicio reivindicatorio contra la comunidad y ya existen miembros de la misma procesados por usurpación. Frente a tantas presiones, definidas por el abogado de los indígenas como "acoso judicial", la comunidad ha solicitado el otorgamiento de un título comunitario sobre las tierra tradicionalmente ocupadas hasta completar un lote por familia y la anulación de todo título de propiedad otorgado a particulares no indígenas sobre las tierras reservadas.

4.3. Derecho a la educación bilingüe e intercultural

La falta de definición sobre lo que significa la educación bilingüe e intercultural, y la ausencia de un sistema nacional orgánico que implemente acciones que incorporen este concepto, ha llevado a que, en la práctica, sólo se incorpore a la escuela un hablante del idioma indígena en carácter de "auxiliar bilingüe" del maestro oficial. En su designación, las comunidades tienen escasa si no nula participación. A su vez, al no existir sistema alguno de formación de maestros bilingües ni definiciones claras sobre el perfil requerido para desempeñarse como tales, los cargos son utilizados como recursos clientelares de los punteros políticos que los ofrecen a cambio de distintos favores.

La falta de jerarquización de su labor coloca a los auxiliares bilingües en una situación de doble marginación que los lleva en la práctica a desempeñar tareas de ordenanza y/o limpieza[40].

A causa de este vacío estatal, las comunidades indígenas se ven forzadas a reclamar ante la justicia el reconocimiento de su derecho. En el año 2000 el fallo de una jueza de la provincia de Neuquén obligó al Ministerio de Educación a contratar un maestro bilingüe para una escuela comunitaria del Pueblo Mapuche.

No existe una adecuación de contenidos curriculares que dé cabida a la historia y cultura de los diferentes pueblos indígenas. Tampoco se ha efectuado una revisión de los mismos, sobre todo en aquellos casos en que resultan ofensivos para ellos. Los textos escolares están repletos de frases y contenidos que atentan contra la memoria y dignidad de los pueblos indígenas. El Ministerio de Educación, con la colaboración de organizaciones y comunidades indígenas, debe introducir en las currículas las modificaciones pertinentes.

En la misma dirección, el Estado no ha implementado mecanismos adecuados para hacer conocer a las comunidades de los pueblos indígenas sus derechos constitucionales y otras normas que los tienen como destinatarios.

[40] Sólo las provincias de Chaco y Formosa han podido, a instancias de organizaciones no gubernamentales locales, comenzar a implementar sistemas formales de institucionalización de la educación bilingüe.

Migrantes: ley inconstitucional y práctica arbitraria[*]

1. Introducción

En presente capítulo se propone hacer un nuevo llamado de atención sobre la situación de los inmigrantes en Argentina, en un momento en el cual la grave crisis económica y social del país ha generado, entre otras cosas, la emigración de un número cada vez mayor de argentinos hacia otros países en busca de mejores condiciones de vida.

La migración por razones económicas es un fenómeno que se ha incrementado en las últimas décadas, particularmente como consecuencia del modelo económico imperante, que día a día determina el desarraigo de miles de personas de su lugar de origen hacia un destino que le depare un futuro mejor.

En este contexto, donde comienza a advertirse con preocupación el trato que reciben en otros países los argentinos que han migrado _especialmente durante los últimos dos años_, es oportuno tomar conciencia y analizar la misma cuestión, pero desde otra perspectiva, es decir, el trato que reciben los inmigrantes que han escogido nuestro país como un lugar en el que encontrarían niveles de vida dignos.

Resulta imposible abordar, en este capítulo, un análisis íntegro y exhaustivo sobre la situación de los inmigrantes en Argentina. De todas maneras, cabe recordar que diversas problemáticas relacionadas con violaciones a los derechos humanos de los inmigrantes han sido abordadas en anteriores informes anuales del CELS[1].

En esta edición analizaremos, en primer lugar, el accionar irregular de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) en la tramitación de los pedidos de radicación en Argentina, que puede determinar la expulsión de una persona del país y, en muchos casos, su separación del entorno familiar. También, observaremos el total desconocimiento de la DNM, de la normas aplicables a las personas discapacitadas que soliciten la radicación en el país.

A continuación demostraremos la inconstitucionalidad de la disposición legal que faculta a la DNM a cobrar altas tasas a fin de dar por presentado un recurso administrativo contra una decisión de la autoridad migratoria (que podría ser, por ejemplo, una orden de expulsión), sin que esa norma establezca un mecanismo que posibilite exceptuarse en caso de no contar con el dinero suficiente. Tanto a raíz de las irregularidades en que incursiona la DNM como en razón de la imposibilidad de afrontar el alto costo de las tasas exigidas para el recurso, los inmigrantes son pasibles de recibir una orden de expulsión. Llegado este punto, la situación se agrava como consecuencia de lo dispuesto en la Ley de Migraciones en materia de detenciones. Esta norma faculta a la DNM –en una evidente contradicción con la Constitución Nacional– a disponer la detención de un inmigrante sin orden judicial previa y sin ningún control jurisdiccional en todo el procedimiento de detención y expulsión del país.

---

[*] Este capítulo ha sido elaborado por Pablo Ceriani _abogado, miembro del Programa Derechos Económicos, Sociales y Culturales del CELS_ y Pablo Asa _alumno del Práctico UBA/CELS de la Facultad de Derecho.

[1] Desde el año 1995, el CELS ha dedicado un capítulo de su Informe Anual a la situación de los inmigrantes en Argentina. En estos apartados se ha abordado, entre otros temas, la historia de la legislación migratoria, la crítica a la ley vigente, los proyectos de reforma de ley, casos de expresiones de xenofobia difundidas a través de la prensa o por parte de funcionarios públicos, y los Convenios Migratorios celebrados entre Argentina y otros gobiernos, como Bolivia y Perú.

Por último, se analizará la situación de algunos derechos humanos en particular. Así, se observarán –sucintamente– las dificultades que ha tenido _y sigue teniendo_ la aplicación de la ley 203 de la Ciudad de Buenos Aires, que garantiza el derecho a la educación a todos los niños, sin perjuicio de contar o no con documento nacional de identidad. Con relación al derecho a la salud, relataremos algunos casos de inmigrantes con HIV/SIDA a quienes el Ministerio de Salud privó del acceso al tratamiento médico alegando su condición migratoria irregular.

Algunas expresiones y actos de xenofobia que se han producido durante el 2001 se abordarán también al final de este capítulo, especialmente haremos referencia al caso de Marcelina Meneses, una joven boliviana arrojada del tren junto con su hijo de diez meses.

2. El accionar irregular de la Dirección Nacional de Migraciones[2]

En informes anteriores, se han descripto los obstáculos, trabas y altos costos que encuentran los inmigrantes al momento de realizar sus trámites de radicación[3]. En este capítulo analizaremos particularmente el accionar de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM), su desconocimiento de la normativa que rige para todo procedimiento administrativo, y las afectaciones que tal conducta genera en los derechos fundamentales garantizados por la Constitución Nacional a todos los habitantes del país.

En numerosos casos, el análisis de los trámites de radicación migratoria ante la DNM demuestra la comisión de graves irregularidades por parte de la Administración. Estas anomalías concluyen, en algunas oportunidades, en una decisión de expulsión del país. Teniendo en cuenta la legislación vigente, esta decisión expone a la persona expulsada a quedar detenida por orden de la DNM, sin control judicial alguno.

La Dirección Nacional de Migraciones se encuentra dentro de la Administración Pública Nacional, por tanto, su accionar está reglado por la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos nº 19.549 (en adelante LPA), la que se aplica a toda la Administración centralizada y descentralizada[4]. Sin embargo, como veremos a continuación a través de algunos casos puntuales, la DNM desconoce casi en su totalidad los preceptos de la LPA[5],

---

[2] La información reproducida en este acápite ha sito tomada principalmente de la resolución Nº 2840 de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires (del 26 de septiembre del 2001), así como de algunas consultas recibidas en el CELS.

[3] Una descripción detallada al respecto puede consultarse en los capítulos dedicados a esta cuestión en los anteriores Informes Anuales del CELS (1997 a 2001).

[4] Cfr. art. 1º, LPA.

[5] La LPA establece en su artículo 7:"Son requisitos esenciales del acto administrativo los siguientes: Competencia. a) ser dictado por autoridad competente. Causa. b) deberá sustentarse en los hechos y antecedentes que le sirvan de causa y en el derecho aplicable. Objeto. c) el objeto debe ser cierto y física y jurídicamente posible, debe decidir todas las peticiones formuladas, pero puede involucrar otras no propuestas, previa audiencia del interesado y siempre que ello no afecte derechos adquiridos. Procedimientos. d) antes de su emisión deben cumplirse los procedimientos esenciales y sustanciales previstos y los que resulten implícitos del ordenamiento jurídico. Sin perjuicio de lo que establezcan otras normas especiales, considérase también esencial el dictamen proveniente de los servicios permanentes de asesoramiento jurídico cuando el acto pudiere afectar derechos subjetivos e intereses legítimos. Motivación. e) deberá ser motivado, expresándose en forma concreta las razones que inducen a emitir el acto, consignando, además, los recaudos indicados en el inciso b) del presente artículo. Finalidad. f) habrá de cumplirse con la finalidad que resulte de las normas que otorgan las facultades pertinentes del órgano emisor, sin poder perseguir encubiertamente otros fines, públicos o privados, distintos de los que justifican el acto, su causa y objeto. Las medidas que el acto involucre deben ser proporcionalmente adecuadas a aquella finalidad. Los contratos que celebre el

al no argumentar jurídica o fácticamente las decisiones que toma, a pesar de que la *motivación* de los actos administrativos posee el estatus de *elemento esencial*[6] del acto administrativo[7].

Esta conducta de la DNM es, a su vez, contraria a las garantías y derechos reconocidos en la Constitución Nacional y en los tratados con jerarquía constitucional. El artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos establece una serie de garantías que el Estado debe respetar en todo proceso de carácter jurisdiccional. En la actualidad no puede ya soslayarse el alcance amplio de dicho artículo, tal como lo ha enfatizado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos[8].

A partir de esta introducción es interesante observar y describir algunas actuaciones de la DNM que en nada se condicen con los principios y normas recién mencionados.

2.1. Las notificaciones

En reiteradas oportunidades las notificaciones realizadas por la DNM _a través de las cuales, por ejemplo, se intima a los inmigrantes a presentar cierta documentación_, son devueltas por el agente del correo por distintos motivos, sin que la persona haya tomado conocimiento de aquello que la Dirección solicitaba o informaba. Luego, pese a que dicha circunstancia consta en el expediente, la DNM actúa entendiendo que la notificación ha sido exitosa y que, al no cumplir con lo requerido en la supuesta notificación, corresponde ordenar la expulsión del país de las personas que se encontraban efectuando el trámite de radicación[9].

Al obrar de esta manera, la DNM desconoce que según la normativa vigente, "las notificaciones defectuosas no producen efectos legales"[10]. La Administración Pública debe cumplir fehacientemente con el requisito de garantizar el derecho de defensa de los inmigrantes, quienes al momento de tomar conocimiento del acto, podrán impugnarlo o recurrirlo antes que los plazos prescriban.

Estado, los permisos y las concesiones administrativas se regirán por sus respectivas leyes especiales, sin perjuicio de la aplicación analógica de las normas del presente Título, si ello fuere procedente.

[6] Art. 7, inc. e). LPA.

[7] Esta exigencia sirve para controlar en qué razones fácticas y jurídicas se sustenta la decisión de la Administración Pública, requisito esencial de un sistema republicano de gobierno: *Publicidad y control.*

[8] En el caso "Baena" la CIDH ha reconocido que *"...en cualquier materia, inclusive en la laboral y la administrativa, la discrecionalidad de la administración tiene límites infranqueables, siendo uno de ellos el respeto de los derechos humanos. Es importante que la actuación de la administración se encuentre regulada, y ésta no puede invocar el orden público para reducir discrecionalmente las garantías de los administrados. Por ejemplo, no puede la administración dictar actos administrativos sancionatorios sin otorgar a los sancionados la garantía del debido proceso"* (Corte IDH. Baena, Ricardo y otros, sentencia del 2 de febrero del 2001, párrafos 126 y 127). En ese sentido, resulta claro que *"...cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal"* (Párrafo 124).

[9] En los casos constatados por la Defensoría de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el CELS, las personas sobre las cuales se dictó la expulsión –basada en la omisión de contestar una notificación que nunca se llevó a cabo– poseían el criterio migratorio exigido en la normativa aplicable para regularizar su situación migratoria.

[10] Artículo 44 del RLNPA. Hutchinson, Tomás; *Régimen de Procedimientos Administrativos*, Buenos Aires, Astrea, 1997, p.105.

En el expediente migratorio nº 13.105/97 la señora Perdomo Vela recibió una carta de la DNM en la que se le solicitaba presentar un nuevo certificado de antecedentes policiales de su país de origen y abonar la tasa migratoria de $200. Dos días después de la notificación se presentó ante la Dirección Nacional de Migraciones con el certificado solicitado y con el dinero para abonar la tasa. En ese momento, el personal que la atendió le comunicó que había habido un error y que no le correspondía abonar la tasa, ya que ella sólo solicitaba un cambio de categoría migratoria.

Sin embargo, el día 6 de julio la DNM dictó la resolución nº 011864/00 mediante la que declaraba ilegal su permanencia en el país y se la conminaba a hacer abandono del territorio, bajo apercibimiento de ordenar su expulsión y detención precautoria, sin más explicaciones.

En otro caso[11], se pidió la acreditación del ingreso al país cuando el solicitante había denunciado el extravío de su pasaporte, siendo el organismo único poseedor de dicha información. Tal exigencia coloca a la persona en una situación de total indefensión ante la arbitrariedad del Poder Ejecutivo, puesto que la exigencia de tal prueba es de cumplimiento imposible[12].

A fs. 22 del expediente nº 10765/2000 de la DNM, perteneciente a la señora Gregoria Miranda Velásquez, se encuentra la solicitud de regularización migratoria donde constan los certificados de antecedentes penales de la señora. Sólo dos fojas más adelante la Dirección resuelve: "Intimamos a su presentación en esta área de Radicaciones: DOCUMENTACIÓN FALTANTE: NUEVOS ANTECEDENTES PENALES DE PAÍS DE ORIGEN. La presente se efectúa bajo apercibimiento de resolver con los elementos obrantes en autos".

Esta notificación de la Dirección Nacional de Migraciones, fechada el 22 de noviembre del 2000, intimaba a la Sra. Velásquez a presentar un nuevo certificado de antecedentes penales de su país de origen. Sin embargo, el Correo Argentino reenvió la carta al remitente (la DNM) afirmando que el domicilio era "desconocido". Sin tomar en cuenta la falta de notificación ni la existencia de la documentación en el expediente, la Dirección de Migraciones, por disposición nº 8520/01, declaró ilegal la permanencia de la señora Velásquez en el país[13].

En resumen, si las notificaciones no llegaron a destino, la DNM no puede actuar como si ello hubiese ocurrido y tomar decisiones como si la persona hubiera sido efectivamente notificada. Menos aún cuando de ello puede seguir, entre otras cosas, una orden de detención y expulsión del país.

---

[11] Expediente DNM Nº 3827/2000.

[12] Similar situación se presenta en el caso en que se solicita la demostración de la convivencia con el padre fallecido, a pesar de que para la normativa aplicable bastaría con la invocación del vínculo sanguíneo. Sin embargo, para la DNM esto no es así y se requiere que *"demuestre su convivencia"*. (Actuación Nº 2617/01. Defensoría del Pueblo de la Cuidad de Buenos Aires).
En todos los casos narrados, la documentación supuestamente faltante había sido entregada al expediente que tramita en la DNM, no obstante, se resolvió la declaración de ilegalidad de la permanencia en el territorio.

[13] Idéntica situación se registra en el expediente migratorio DNM Nº 4632/00 de la señora Roque Llusco. En él, la autoridad migratoria sostiene un acto con efectos jurídicos, en un acto que nunca se produjo; esto es, que la notificación nunca fue efectuada y que la documentación exigida ya se encontraba agregada al expediente.

2.2. Las demoras en los trámites

Los expedientes migratorios recorren, además, una rutina burocrática que presenta numerosos obstáculos. Uno de los problemas recurrentes son las excesivas demoras en los trámites. Numerosas actuaciones duermen "dulces" letargos en alguna oficina de la DNM. Los plazos que utiliza este organismo para resolver, son por demás excesivos, llegándose a contar por años en lugar de días.

En diciembre de 1996, la señora Tirsa Nelly Salvatierra y sus hijos iniciaron los trámites para obtener la radicación definitiva, categoría que pudo ser solicitada ya que su esposo, Apolonio García Zavala, contaba con radicación permanente. En aquel momento, el personal de Migraciones les informó que en tres meses, a lo sumo seis, podrían obtener sus documentos de identidad. Sin embargo, cuando fueron a renovar sus residencias precarias, en diciembre de 1997, les informaron que sus expedientes estaban perdidos y que, por lo tanto, no podrían renovar sus residencias.

Finalmente, una vez que los expedientes fueron encontrados, éstos estuvieron en la Oficina de Asuntos Jurídicos –sector Resoluciones– por más de 400 días antes de obtener una respuesta. Esta demora injustificada, y la consecuente desprotección en que se encontraban los miembros de la familia, dio lugar a la actuación nº 2194/00 de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires. En el marco de dicha actuación, se enviaron diversos pedidos de informes a la Dirección Nacional de Migraciones, que intimó a la familia a completar la documentación supuestamente faltante en el plazo de treinta días, a pesar de que ya se había presentado íntegramente en febrero de 1997. Cuando la familia Salvatierra concurrió a la Dirección Nacional de Migraciones para informarse sobre la documentación faltante, sus expedientes se encontraban archivados. Por ello se solicitó el desarchivo del expediente, sin embargo aún no fue cumplido[14].

2.3. La desprotección de la familia

La actitud de la DNM no se limita al desconocimiento de las garantías del procedimiento, sino que tampoco toma en cuenta ciertas particularidades que, en algunos casos, pueden acarrear otra clase de violaciones a los derechos humanos, como es la separación de una familia como consecuencia de la expulsión del país de uno de sus miembros.

Numerosos casos verificados y atendidos por la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires describen las irregularidades cometidas por la DNM en la tramitación de expedientes de personas, que concluyen con una orden de expulsión de padres o madres de hijos argentinos o bien de personas que han contraido matrimonio con una persona radicada o de nacionalidad argentina, causando la ruptura y desprotección de la familia[15].

---

[14] Similares hechos se presentan en los siguientes casos: Mercedes Valdéz Castro (expediente Nº 2354/98), peruana, se presentó al CELS porque había recibido una notificación que la intimaba a hacer abandono del país. Una de las causas esgrimidas por la DNM era la de documentación incompleta. La señora Valdez había acompañado toda la documentación requerida para obtener su residencia y la DNM había perdido parte de la documentación. En virtud de ello, el 11 de junio del 2001 se presentó un recurso para que se deje sin efecto la medida. Al 1º de marzo del 2002, es decir, casi 10 meses después, el expediente "todavía se encuentra en jurídicos". En el caso de la Sra. Emiliana Sánchez Mamani, la DNM también ha extraviado la documentación aportada al expediente, iniciado en 1994. El 22 de noviembre del 2000 reencausó el trámite migratorio y cambió el criterio anterior por el de "hijo argentino". El 4 de agosto del 2001, se presentó un pronto despacho el cual fue resuelto recién el 25 de febrero del 2002, es decir, un año y dos meses después.

[15] Es importante mencionar que en todos los casos que la Defensoría verificó la posible ruptura familiar como consecuencia de la orden de expulsión, también se demostró que en esos expedientes la DNM había actuado

En los casos analizados se observa que la DNM actúa desconociendo el vínculo más esencial de toda persona que es la familia, haciendo evidente su desapego o, al menos, un desconocimiento a la normativa internacional que promueve la protección de la familia. La Convención sobre Derechos del Niño señala en su artículo 9 que las medidas que implican la separación de padres e hijos deberán ser "extremadamente excepcionales" y ser sometidas a revisión judicial.

La Comisión Interamericana señaló que el hecho de que "algunos niños han sido expulsados sin sus padres, padres expulsados sin sus hijos"[16], constituía una violación del art. 17.1 de la Convención Americana, al no cumplir con las obligaciones estatales de proteger a la familia y a los niños (cfr. art. 19 CADH).

2.4. Incumplimiento de leyes y expulsión de personas discapacitadas

En el Informe Anual publicado el año pasado por el CELS se hizo referencia al accionar de la DNM respecto de las personas discapacitadas que solicitaban la radicación en el país[17]. Dado que este accionar de la Administración se sostiene en la actualidad, hemos considerado necesario dedicar –esta vez de forma más detallada– un apartado especial a esta problemática. La conducta de la DNM no sólo es contraria a la Constitución Nacional y los tratados de derechos humanos, sino también, a la misma Ley de Migraciones.

En efecto, el art. 12 de la ley 22.439 establece:

> "Los extranjeros podrán ser admitidos, para ingresar y permanecer en la República, en las siguientes categorías: 'residentes permanentes', 'residentes temporarios' o 'residentes transitorios'. El Poder Ejecutivo Nacional establecerá las condiciones, requisitos y recaudos a los que deberá ajustarse la admisión, el ingreso y la permanencia de extranjeros, así como las subcategorías y plazos de permanencia de los residentes temporarios y transitorios".

A este artículo, la ley n° 24.393 le agregó un segundo párrafo que señala:

> "A las personas con discapacidad física o psíquica, les corresponderá igual categoría de admisión que la que se otorgue a sus padres, hijos, cónyuges o representantes legales cuando éstos sean extranjeros; y el otorgamiento de residencia permanente cuando alguno de ellos sea argentino nativo o por opción". (artículo 1°, ley 24.393, promulgada el 18 de noviembre de 1994).

Este párrafo está dirigido especialmente a proteger los derechos de las personas con discapacidad, con un espíritu similar al establecido por el artículo 75, inciso 23 de la Constitución Nacional[18].

---

de la forma irregular que describimos en los casos anteriores (notificaciones defectuosas, pérdidas de expedientes, etc.).

[16] CIDH, Informe Anual 1991: *Situación de los Haitianos en la República Dominicana.*

[17] Cfr. CELS, *Situación de los derechos humanos en Argentina 2001. Hechos 2000*, Buenos Aires, Ed. Siglo XXI, 2001, cap. 2.5., pág. 261.

[18] El artículo 75, inciso 23 ordena al Congreso Nacional: "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 esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las *personas con discapacidad*..." (el destacado es propio).

Sin embargo, se ha comprobado en muchos casos que la DNM continúa aplicando el régimen legal anterior a la modificación efectuada por la ley 24.393, establecido en el Decreto Reglamentario 1023/94 (dictado el 29 de junio de 1994), que en su artículo 21 disponía que entre los inhabilitados para ser admitidos y/o permanecer en el país en cualquier categoría migratoria, se encontraban:

> "... los extranjeros que presentaren cualquiera de estos impedimentos:
> b) Estar afectado de alienación mental en cualquiera de sus formas o poseer personalidad psicopática, en grado tal de alteración de sus estados de conciencia o conducta, capaces de provocar graves dificultades familiares o sociales.
> c) Tener discapacidad física o psíquica, congénita o adquirida, o una enfermedad crónica que disminuya totalmente su capacidad para el trabajo o el ejercicio del arte, profesión, industria u oficio que posea y que carezca de posibilidades de subsistencia y amparo."

El artículo 22 del mismo decreto establecía la inhabilitación relativa a las personas cuya discapacidad fuese de menor cuantía. A su vez, el art. 23 establece las siguientes excepciones:

> "... cuando se trate de extranjeros comprendidos en alguna de las inhabilidades absolutas previstas en los incisos a), b) y c) del artículo 21 que hayan residido en el país en forma continua durante los últimos CINCO (5) años y sean cónyuges, padres o hijos solteros de argentinos o residentes permanentes, la Dirección Nacional de Migraciones podrá, previa intervención del Ministerio del Interior, admitirlos excepcionalmente y mediante resolución fundada en cada caso particular, cuando considere su conveniencia valorando alguna de las siguientes circunstancias:
> a) Interés que tengan para la República las actividades que desarrollan o desarrollarán.
> b) Las posibilidades de trabajo, subsistencia o amparo, cuando se trate de impedidos psicofísicos.
> c) Las condiciones físicas, morales y económicas y la capacidad laboral apreciada en conjunto, del grupo familiar del que forma parte.
> d) Toda otra consideración que, en forma objetiva, pueda servir de elemento de juicio para fundar la excepción."

A partir de la comparación de las dos normas, es posible concluir que lo dispuesto en el decreto ha quedado derogado tácitamente al sancionarse la ley 24.393. Ésta no sólo elimina la discapacidad como una causal de inhabilitación para solicitar la radicación, sino que establece un régimen absolutamente opuesto al del decreto en cuestión, al garantizar a los discapacitados la categoría migratoria de su familia.

Si recordamos que las leyes tienen jerarquía superior a los decretos (artículo 31 de la Constitución Nacional), así como también, el principio "ley posterior deroga ley anterior", no quedan dudas sobre la derogación del artículo 21 del decreto 1023/94.

De todos modos, y aun si se pensara que ese artículo se encuentra vigente, lo establecido en el decreto resulta evidentemente contrario al derecho a la igualdad ante la ley (artículo 16 de la Constitución Nacional), al principio de no discriminación, y a lo dispuesto en la Convención Interamericana para la Eliminación de las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (ratificada por la República Argentina). Por lo tanto, dicha norma resulta ser abiertamente inconstitucional.

Pese a ello, como observaremos a continuación a través de dos casos, la DNM continúa aplicando el régimen dispuesto por el decreto, ignorando arbitrariamente la reforma introducida por el art. 1º de la ley 24.393.

2.4.1. Caso Huenten Ruiz (Tierra del Fuego)[19]

El Sr. Carlos Alberto Huenten Ruiz, chileno, nacido en 1968, ingresó al país junto a su padre en el año 1973. Desde esa fecha, reside junto a su madre, de quien depende, y tiene además, un hermano y una hermana, ambos argentinos nativos. El Sr. Carlos Alberto Huenten Ruiz posee una deficiencia mental de naturaleza permanente (oligofrenia).

En el año 1987 tramitó junto a su madre la obtención de la carta de ciudadanía. Ésta le fue otorgada a la Sra. Ruiz pero no al Sr. Huenten Ruiz debido a su discapacidad.

Ante esta situación, el 13 de abril de 1999 el Sr. Huenten Ruiz se presentó ante la Dirección Nacional de Migraciones realizando un acta de declaración para establecer su situación migratoria, en la que señaló el status de argentina naturalizada, de su madre. Pocos días después, el Jefe de la Delegación Tierra del Fuego de la DNM, mediante disposición nº 213/99 intimó a Huenten Ruiz a que presentara la documentación y cumpliera los requisitos de trámites reglamentarios para considerar su admisión al país, bajo apercibimiento de obligarlo a hacer abandono del territorio nacional. El 22 de marzo del 2000 se ordenó la deportación del Sr. Huenten Ruiz.

La intervención del defensor público federal, Marcelo Castañeda Paz, y del representante del INADI en Tierra del Fuego, Guillermo Wortman, derivó en una medida cautelar que logró paralizar la expulsión. La impugnación no sólo atacaba la decisión oficial, sino que también solicitaba la declaración de inconstitucionalidad del decreto migratorio y la nulidad del fallo judicial que le denegó la ciudadanía argentina a Huenten Ruiz[20].

Finalmente, no hubo decisión alguna sobre el artículo 21 del decreto 1023/94, pero el Sr. Huenten Ruiz obtuvo la ciudadanía argentina que le había sido negada durante años.

Por otro lado, la delegada de la Dirección Nacional de Migraciones en Tierra del Fuego, Gabriela Cefaratti, fue removida de su cargo. Según algunos medios, "...es un hecho que su salida se debió al escándalo desatado tras rechazarle la ciudadanía argentina a un chileno de 33 años discapacitado, que vive con su familia desde hace 27 años en la isla, y a que intimaron a que regrese sólo a su país"[21].

2.4.2. Caso Eduardo Narváez Fernández (Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires)

La existencia de casos similares al del Sr. Huenten Ruiz permite verificar la existencia de una práctica sistemática por parte de la DNM, que desconoce el marco legal con que debe proceder, sustentándose en una norma –artículo 21 del decreto 1023/94– que, tal como ha sido señalado, o bien está derogada tácitamente o, en su defecto, es evidentemente inconstitucional.

El 30 de enero del 2002, la Dirección Nacional de Migraciones denegó la solicitud de regularización migratoria del Sr. Eduardo Narváez Fernández a través de la disposición nº 001972 (artículo 1ro.).

[19] Agradecemos la información aportada por Guillermo Wortman, representante del INADI en Tierra del Fuego y miembro de la Organización No Gubernamental Participación Ciudadana.

[20] Por este hecho también emitió un dictamen el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS).

[21] Información extraída de la página web www.data54.com

Al pronunciarse sobre el pedido de radicación del Sr. Narváez, los responsables del servicio jurídico de la DNM destacaron que éste tenía una inhabilidad relativa y que por ello debía demostrar su solvencia económica o la de su familia[22].

En consecuencia, la Dirección Nacional de Migraciones dictó la orden de expulsión del país del Sr. Narváez. Esta decisión fue impugnada por la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, y el recurso aún no ha sido resuelto.

Estos casos permiten concluir que la reforma introducida por la ley 24.393 (art. 1º) parece no haber llegado a conocimiento de las autoridades de la DNM, quienes continúan aplicando una norma ya derogada y que vulnera los derechos garantizados por la Constitución Nacional y los instrumentos internacionales de derechos humanos de igual jerarquía (art. 75, inciso 22).

3. Violaciones al debido proceso y al acceso a la justicia: la tasa exigida para darle trámite a los recursos administrativos

El artículo 110[23] de la Ley de Migraciones establece una tasa retributiva de $300 para la interposición de recursos administrativos –reconsideración, revocación o revisión– tendientes a impugnar la legitimidad de las resoluciones dictadas por la Dirección Nacional de Migraciones en trámites de permisos del ingreso, de residencia, o prórrogas de permanencia, sin contemplar la posibilidad de eximirse de dicho pago.

Si bien el CELS ha denunciado esta cuestión[24] en Informe anteriores, en esta oportunidad realizaremos un análisis pormenorizado del problema. El alto índice de casos de los que se ha tomado conocimiento, exige una explicación profunda de las violaciones a los derechos fundamentales generadas por la imposición de la tasa mencionada.

A fin de demostrar la inconstitucionalidad de esta norma, en primer lugar, debemos destacar que el principio general que rige para todo procedimiento administrativo es la gratuidad. Esto no implica que siempre sea inviable la imposición de una tasa retributiva de los servicios que presta la Administración. Sin embargo, para que sea legítima, esta tasa debería al menos cumplir con dos requisitos. Por un lado, la tasa no puede ser de tal magnitud que no tenga vinculación alguna con el costo del servicio que se presta –de lo contrario, esa suma estaría convirtiendo a la DNM en una suerte de ente recaudador, tarea que no le compete–. Por otra parte, la imposición de una tasa no puede resultar un obstáculo para las personas que no puedan afrontar esos costos, es decir, necesariamente debe establecerse un mecanismo que exceptúe el pago a quienes no cuenten con los recursos necesarios[25].

---

[22] Este dictamen, firmado por la Dra. María de las Mercedes de Vergara y que consta en el expediente migratorio del Sr.Narváez, sostiene lo siguiente: "..conforme a las constancias de autos, el extranjero de nacionalidad boliviana Narváez Fernández Eduardo está incluido en la inhabilidad relativa del artículo 22 inc. a). Toda vez que del informe médico obrante a fs. 23 surge que posee una discapacidad del 39%. Previo a resolver la situación planteada en autos corresponderá que se intime al extranjero a acreditar medios de vida propios y de su grupo familiar conviviente".

[23] Texto según el art. 6 de la ley 24.393, y el art. 2 del decreto 322/95 (Anexo- Módulo 8), texto según art. 2 del decreto 1342/98.

[24] Ver el capítulo 2.5., pág. 263.

[25] Es preciso recordar que en los procedimientos judiciales, donde el principio general –a diferencia del régimen administrativo– es el pago de una tasa judicial, la legislación ha establecido el instituto del beneficio de litigar sin gastos, a fin de garantizar el acceso a la justicia de las personas que no tengan los recursos necesarios para ese efecto.

Teniendo en cuenta estas cuestiones, es claro, que la tasa exigida por la DNM se torna efectivamente ilegítima e inconstitucional, puesto que se convierte en un obstáculo insalvable para la interposición de un recurso contra la decisión administrativa.

En este contexto, es importante mencionar que en las resoluciones que conforme a la ley pueden ser recurridas (como una orden de expulsión del país), la DNM transcribe expresiones como la siguiente:

> "Ante el eventual planteo de petición alguna tendiente a conmover la medida que se dicta, en forma simultanea a su presentación corresponderá acreditar el pago de la tasa prevista por el módulo 5 del Anexo al decreto nº 322/95, bajo apercibimiento de tener la misma por no presentada".

Es decir, la DNM expresamente sostiene que si una persona no abona la tasa no tiene derecho a la presentación de un recurso contra una medida administrativa que, entre otras, puede disponer su expulsión del país.

La exigencia de $300 para presentar un recurso impide no sólo que los inmigrantes de escasos recursos puedan obtener la revocación de la medida, sino que también los priva del derecho a la protección judicial, debido a que según la normativa en vigencia, el agotamiento de la vía administrativa es requisito para la presentación de la acción judicial. El agotamiento previo de la vía administrativa se vuelve imposible para aquellos inmigrantes que carecen de recursos económicos, pero que desean impugnar los correspondientes actos administrativos. Por ello, este requisito somete a los inmigrantes a un régimen excesivamente oneroso y constituye una evidente discriminación para las personas de escasos recursos.

La Constitución Nacional, como así también, los pactos internacionales ratificados por Argentina con jerarquía constitucional, reconocen el derecho elemental de toda persona a acceder a un tribunal jurisdiccional que determine sus derechos y obligaciones[26].

El artículo 20 de la CN establece: "Los extranjeros gozan en el territorio de la Nación de todos los derechos civiles de los ciudadanos (...) No están obligados a admitir la ciudadanía ni a pagar contribuciones forzosas extraordinarias".

El Estado Argentino no cumple con la obligación prevista en la Convención Americana de Derechos Humanos de "garantizar [el] libre y pleno ejercicio [de los derechos] a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social"[27]. Como consecuencia de ello, se clausura la posibilidad de controlar la legitimidad de todo actuar administrativo. Los inmigrantes que carecen de recursos económicos deben consentir la resolución administrativa que eventualmente quisieran impugnar, cerrándose esta posibilidad en forma definitiva, tanto en sede administrativa como judicial. De esa manera, se configura una violación del derecho de acceso a la justicia, soslayándose un principio fundamental del sistema de derechos previsto en la Constitución y en los instrumentos internacionales enunciados en el art. 75 inc. 22, que es la revisibilidad de los actos de gobierno.

---

[26] La inconstitucionalidad de esta tasa ha sido solicitada en un recurso de amparo presentado por el CELS y la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, que tramita ante el Juzgado en lo Contencioso Administrativo Federal Nro. 4, secretaría Nro. 7.

[27] Art. 1.1. CADH.

El principio de no discriminación establece el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley [28]. La Administración Pública no puede establecer requisitos que impidan a las personas carentes de recursos económicos a acceder a una decisión de un tribunal competente.

Así lo ha entendido la Corte Interamericana de Derechos Humanos cuando expresó que "...en función del reconocimiento de la igualdad ante la ley se prohibe todo tratamiento discriminatorio de origen legal. De este modo, la prohibición de discriminación ampliamente contenida en el artículo 1.1 respecto de los derechos y garantías estipulados por la Convención, se extiende al derecho interno de los Estados Partes (...)"[29].

En otra oportunidad, la Corte ha señalado que "...si una persona (...) busca la protección de la ley para hacer valer los derechos que la Convención le garantiza, [y] encuentra que su posición económica le impide hacerlo porque no puede (...) cubrir los costos del proceso, queda discriminada por motivo de su posición económica y colocada en condiciones de desigualdad ante la ley[30]".

La situación reseñada ha determinado que un gran número de inmigrantes no haya presentado el recurso que la ley le brinda, perdiendo este derecho y la posibilidad de acceder a la justicia, corriendo por ello un serio riesgo de ser expulsado del país y de ser detenido por orden administrativa sin intervención ni control judicial alguno.

4. La expulsión de los inmigrantes: órdenes al margen de la justicia

Tal como hemos observado en los apartados anteriores, las irregularidades en las que incurre la DNM en la tramitación de los expedientes o la imposibilidad de presentar un recurso administrativo por los costos de la tasa, pueden llevar a que el trámite de radicación finalice con una orden de expulsión del país.

Una vez que la decisión de expulsión está tomada, el inmigrante queda sujeto a lo dispuesto por la ley de facto 22.439 para éstos casos, es decir, a la posibilidad de ser detenida por la DNM, sin orden ni control judicial durante el procedimiento. Como veremos, estas normas son directamente contrarias a la Constitución Nacional y a los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Cuando la DNM dicta una orden de expulsión, sostiene lo siguiente:

> **"**Conmínase al causante para que, dentro del plazo perentorio de los quince (15) días de notificado de la presente, haga abandono del país, bajo apercibimiento en caso de incumplimiento, de ordenar su expulsión, y *disponer su detención precautoria*..." (el resaltado es propio).

Este apercibimiento a disponer la detención se sustenta en lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley de Migraciones, que señala:

> "Decretada la expulsión de un extranjero, el Ministerio del Interior o la Dirección Nacional de Migraciones, podrán ordenar su detención mediante resolución fundada,

[28] Art. 24. CADH.
[29] Opinión Consultiva OC-04/84, párrafo 54.
[30] Opinión Consultiva OC-11/90, del 10 de agosto de 1990, párrafo 22.

> al sólo y único efecto de cumplir aquélla. En ningún caso el tiempo de detención será mayor al estrictamente indispensable para hacer efectiva la expulsión del extranjero”[31].

Esta norma viola de forma evidente lo dispuesto en el artículo 18 de la Constitución Nacional que exige la intervención judicial a efectos de ordenar la detención de cualquier persona. Incluso, esta exigencia se refiere a la detención de una persona cuando ha cometido un delito, con lo que resulta como mínimo cuestionable, que se la aplique a inmigrantes respecto de quienes se considera no reúnen los requisitos para permanecer en territorio argentino[32]. Si en los casos en que se dicta la prisión preventiva a una persona –el ejercicio del poder punitivo representa la más grave intervención del Estado en la vida de un individuo– se exige la participación de los jueces para asegurar el cumplimiento de todas las garantías constitucionales, con más razón, resulta exigible el control de los magistrados en el procedimiento establecido por la Ley de Migraciones para la detención de un extranjero a efectos de expulsarlo.

A su vez, la Ley de Migraciones tampoco estipula ningún tipo de control judicial con posterioridad a la medida, a fin de verificar la legalidad de dicha resolución, así como sobre las condiciones de detención. Esta omisión es contraria a la Constitución Nacional y a los tratados de derechos humanos que gozan de jerarquía constitucional. El artículo 7.5 de la Convención Americana establece en forma similar a otros tratados de derechos humanos que "toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales". El artículo 7.6.1 de la Convención establece que "toda persona privada de libertad tiene derecho a recurrir a un juez o tribunal competente a fin de que éste decida sin demora sobre la legalidad de su arresto o detención".

La expulsión se ejecuta, entonces, en el marco del proceso administrativo que lleva a cabo un funcionario de la Dirección Nacional de Migraciones (arts. 37 y 38 de la ley). De esta forma, la ley no sólo conculca la garantía establecida en el art. 18 de la Constitución Nacional sino que, al tratarse de un proceso que conlleva la aplicación de una pena –expulsión de un país–, la no intervención de un juez vulnera las garantías judiciales mínimas que conforman el debido proceso, establecidas en el art. 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el art. 14 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, entre otros instrumentos. El Estado Argentino también viola esta garantía al no proveer un defensor oficial para los inmigrantes que son expulsados, quienes no tienen modo de defenderse adecuadamente.

Esta situación, a su vez, es contraria al derecho a la igualdad ante la ley y el principio de no discriminación, vulnerando no sólo todos los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por la República Argentina, sino también su propia Constitución, que tanto en su Preámbulo como en su parte dogmática (arts. 14 y 18) hace referencia a los "habitantes" del territorio argentino, es decir, nacionales y extranjeros. Además, su art. 20 dispone que “Los extranjeros gozan en el territorio de la Nación de todos los derechos civiles del ciudadano (...) No están obligados a admitir la ciudadanía, ni a pagar contribuciones forzosas extraordinarias (...)”.

---

[31] En el mismo sentido, el artículo 83 del decreto 1023/94 dispone: “Ordenada la expulsión de un extranjero, la Dirección Nacional de Migraciones para asegurar o cumplir aquélla, podrá disponer, mediante resolución fundada, la detención del extranjero por un plazo razonable y acorde al estricto cumplimiento de la medida ordenada. Excepcionalmente podrá omitirse la detención cuando se trate de impedidos psicofísicos”.

[32] Resulta oportuno recordar que la ley de migraciones no es una ley penal, y que la irregularidad migratoria de una persona no constituye un delito de acuerdo al ordenamiento jurídico argentino.

Así, pese a los veinte años de democracia transcurridos, la ley sancionada por la dictadura militar aún conserva fuertes resabios de la doctrina de seguridad nacional que modeló el gobierno de facto, otorgando al Poder Ejecutivo, a través de la DNM, facultades que de acuerdo a la Constitución Nacional sólo competen a la autoridad judicial, vulnerando, de esta manera, derechos y garantías fundamentales de los inmigrantes que se ven sujetos a un procedimiento de expulsión.

El 5 de enero del 2001, la Sra. Amada Cuello Montero se encontraba sentada en un bar esperando a una persona, cuando un policía de la comisaría 16º se acercó, le preguntó su nombre y al identificarse le informó que se encontraba detenida a disposición de la Dirección Nacional de Migraciones. En ese momento, la trasladaron a la comisaría 16º situada en San José 1224 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, donde fue alojada en un calabozo junto con otra persona detenida en el mismo procedimiento. La Sra. Amada Cuello estuvo detenida a disposición de la DNM hasta el 19 de enero del 2001, fecha en que el CELS presentó una acción de hábeas corpus en su favor.

En resumen, la persona estuvo detenida durante 14 días sin orden judicial, sin intervención alguna del juez competente, sin haber sido acusada de algún delito, y sólo fue liberada provisoriamente (por resolución emitida por la DNM[33]) como consecuencia del hábeas corpus presentado en su nombre.

Cabe destacar también, que la Sra. Amada Cuello estuvo detenida –tal como se denunció oportunamente– en condiciones inhumanas y degradantes en un calabozo húmedo, oscuro y sucio que sólo contaba con un banco de cemento para descansar. Tampoco se le ofreció la posibilidad de contar con el asesoramiento gratuito de un abogado, ni se le informó su derecho a contactar al Consulado de su país de origen en busca de asistencia[34].

Los casos expuestos no son aislados, sino que permiten afirmar que las implicancias de estas facultades de la DNM son significativas. Por esta razón, es oportuno observar algunas cifras sobre inmigrantes detenidos entre los meses de junio del 2000 y agosto del 2001.

Según se ha podido verificar en las estadísticas aportadas al CELS por la Policía Federal Argentina y por la Gendarmería Nacional, es muy importante el número de extranjeros detenidos a disposición de la DNM.

A partir de la información brindada por la Policía Federal[35], es importante señalar el elevado número de detenidos que se registra en los distintos períodos y que evidencia pautas particulares según la Comisaría interviniente y la nacionalidad de las personas.

---

[33] La Disposición DNM Nº 000923 dispone: "Ordenase la *libertad provisional* de la causante en el estricto orden migratorio, bajo caución juratoria. Al notificársele de la presente disposición deberá constituir domicilio real y legal, el que no podrá cambiar sin previo aviso a la autoridad migratoria, y comprometerse a presentarse ante las autoridades competentes [*sic*] tantas veces como le sea ordenado, todo ello bajo apercibimiento, *en caso de incumplimiento, de revocar la libertad que se le otorga*" (cfr. arts. 2º y 3º, el destacado nos pertenece).

[34] Al respecto, se debe mencionar que al ratificar la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (1963), el gobierno argentino se encuentra obligado a informar a las autoridades consulares extranjeras cuando es detenida una persona del país correspondiente.

[35] Respecto de la información brindada por la Policía Federal, se debe efectuar una aclaración previa. Los datos, por la altísima cantidad de personas detenidas que presentan, no serían exclusivamente de personas detenidas por orden expresa de la DNM, pero sí se refieren a extranjeros detenidos a disposición de ese organismo. Es decir, sea por orden previa de la DNM o por intervención posterior de esa institución, lo cierto es que se trata de extranjeros detenidos administrativamente, con intervención de la autoridad migratoria y su policía auxiliar, pero sin orden ni intervención judicial.

La comisaría 9º, por ejemplo, se encuentra ubicada en la calle Billinghurst y Av. Corrientes, en el barrio del Abasto. Este barrio hoy es también conocido como "Barrio Peruano", en razón de la cantidad de personas del Perú que habitan en la zona. Al analizar las cifras de detenciones de extranjeros en la comisaría 9º, se verificó que durante el mes de diciembre del 2000 se detuvieron a 662 personas de nacionalidad peruana y en enero del 2001 el número de detenidos peruanos ascendió a 668. En el resto de los meses del 2001, esta cifra osciló entre las 60 y 300 personas aproximadamente.

En el barrio de Liniers, donde vive un alto número de personas de nacionalidad boliviana, se encuentra la comisaría 44º. En esta dependencia, los extranjeros detenidos eran mayoritariamente de ese país, y a lo largo del año 2001, la cantidad de bolivianos encarcelados allí osciló entre 5 y 60 personas por mes.

Los plazos de duración de las detenciones por la Policía Federal en la Ciudad de Buenos Aires, según la estadística de esa institución, oscilan entre 1 y 48 horas. Los datos no informan sobre plazos mayores. De todos modos, el caso de la Sra. Amada Cuello, que analizáramos anteriormente (detenida 14 días en la comisaría 16º), permite suponer que los plazos indicados no estarían reflejando la realidad con total precisión.

La información sobre la actuación de las delegaciones de la PFA en el interior del país sugiere una mayor duración en las detenciones de ciudadanos extranjeros. En efecto, y a modo de ejemplo, se puede mencionar que en abril del 2001 un ciudadano paraguayo estuvo detenido por 32 días en la dependencia de la ciudad de Rosario, mientras que en Mar del Plata una persona de nacionalidad chilena fue detenida por 11 días en el mes de enero del 2001.

De la información brindada por Gendarmería, cabe destacar el tiempo de duración de algunas detenciones, a pesar de que las estadísticas correspondientes a las delegaciones ubicadas en las regiones de mayor tránsito migratorio (por ejemplo los datos aportados por el Escuadrón nº 53 de Jujuy y el nº 21 de La Quiaca), donde se han realizado la mayoría de las detenciones (499 detenidos en mayo del 2001), no presentan información sobre la duración de cada detención. De los que sí aportaron esos datos, cabe citar los siguientes:

- Escuadrón de "El Bolsón": una persona de nacionalidad peruana estuvo detenida por 17 días en julio del 2000 y otra de origen brasileño por 29 días en el mes de agosto del 2001.
- Escuadrón de San Martín de los Andes: una persona de origen peruano estuvo 30 días detenida en junio del 2001 por orden de la Dirección Nacional de Migraciones.
- Escuadrón de Bariloche: un brasileño fue detenido por 32 días por orden de la DNM durante el mes de octubre del 2000.

A fin de contar con una información más detallada y precisa sobre el número de inmigrantes detenidos a disposición de la DNM (y la duración de esas detenciones), sería importante disponer de las estadísticas que pudiera tener la misma DNM y la Prefectura Naval. Sin embargo, la DNM todavía no ha aportado estos datos, pese a los reiterados pedidos, y la Prefectura informó que la solicitud efectuada por el CELS "se ha girado" a la DNM "por ser la autoridad competente en la materia". Es preciso aclarar que, de acuerdo a lo dispuesto en el art. 90 de la Ley de Migraciones, tanto la PFA como la Prefectura Naval, la Policía Aeronáutica y Gendarmería Nacional actúan como la Policía Migratoria Auxiliar de la DNM.

5. Derecho a la Educación y a la Salud

5.1. Derecho a la educación. El incumplimiento de la ley 203 de la Ciudad de Buenos Aires por parte de las escuelas públicas[36]

El año 2001 demostró la continuidad de las prácticas discriminatorias en el ámbito de la educación pública de la Ciudad de Buenos Aires[37]. Los problemas denunciados en este período ante la Defensoría del Pueblo de la Ciudad afectan a niños migrantes sin Documento Nacional de Identidad (DNI) y se relacionan con la negativa de las autoridades a asegurarles los derechos que se reconocen a los chicos de nacionalidad argentina. En particular, los problemas se presentan cuando se solicita la inscripción en los niveles secundario y terciario, cuando se intenta rendir exámenes –en calidad de libres o de alumnos regulares–, efectuar cambios en los turnos, el colegio o establecimiento, o bien al solicitar los certificados de estudios.

Estas situaciones motivaron la intervención de la Defensoría, que el 29 de marzo del 2001 emitió la resolución nº 565/01 en la que recomendó a las autoridades adecuar su accionar a lo establecido por la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, las leyes nº 114 y 203[38] de la Ciudad, la Constitución Nacional y los instrumentos de derechos humanos incorporados a ella. Las respuestas otorgadas por las autoridades no han dado solución a los problemas planteados y han puesto de manifiesto la violación sistemática de esas normas que garantizan el derecho de acceder a la educación sin discriminación[39].

Por su parte, el 27 de septiembre del 2001, la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires sancionó la ley nº 664. Dicha norma establece en su art. 1º "El acceso a los servicios públicos de salud, educación, justicia, promoción y acción social que brinda la Ciudad de Buenos Aires es de carácter irrestricto. Ninguna limitación a su ejercicio podrá fundarse en razones de origen, nacionalidad, raza, idioma, religión, condición migratoria o social". Es importante aclarar que esta declaración de principios nada agrega al ordenamiento jurídico, ya que existen normas que específicamente aseguran el derecho a la educación. Sin embargo, el órgano encargado de la sanción de las leyes ha confirmado el derecho que asiste a todos los niños migrantes en cuanto al acceso a la educación sin discriminación.

Es notorio que esta confirmación se limita al "deber ser" ya que, en los hechos, las autoridades encargadas de la aplicación de las normas actúan con total ignorancia de su existencia.

---

[36] Por Natalia Federman, miembro del Instituto de Estudios e Investigaciones de la Defensoria del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires.

[37] En este sentido, durante el año 2000 la Defensoria del Pueblo emitió las resoluciones Nº 400/00, 2315/00, 2480/00. Sobre este punto ver, además, el Informe Anual de la Defensoria del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, año 2000.

[38] La Ley nº 114 de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires sobre la protección integral de niños, niñas y adolescentes de la Ciudad de Buenos Aires señala en su art. 27: "Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a la educación con miras a su desarrollo integral, su preparación para el ejercicio de la ciudadanía, su formación para la convivencia democrática y el trabajo, garantizándoles el disfrute de los valores culturales, la libertad de creación y el desarrollo máximo de las potencialidades individuales". Por su parte, el artículo 1º de la ley nº 203 que señala: "En los establecimientos educativos dependientes del gobierno de la ciudad, se inscribirá provisoriamente a los alumnos/as menores de 18 años que, por sí o por sus representantes legales lo soliciten, aun cuando no cuenten con el documento nacional de identidad correspondiente".

[39] Debido a que dicho organismo continuó recibiendo denuncias similares, el 16 de noviembre del 2001 se emitió una nueva resolución.

Esto se comprueba en el "acta administrativa" que se entrega a los padres de niños que carecen de DNI al momento de acercarse para solicitar su inscripción. Se trata de un formulario confeccionado por la Dirección General de Educación de la Secretaría de Educación de la Ciudad de Buenos Aires, para ser completado por el establecimiento educativo correspondiente.

El acta señala que "El aspirante (a la inscripción) tiene derecho a: inscribirse y cursar como alumno regular en los establecimientos dependientes de la secretaría de educación de la ciudad de Buenos Aires". Hasta aquí parecería que los niños migrantes gozan de igualdad ante las autoridades educativas. No obstante, el acta continúa: "El aspirante no podrá: solicitar pase a ningún otro establecimiento de la secretaría de educación, solicitar título secundario ni cursar como alumno libre. El padre/madre/tutor se obliga por la presente a efectuar cada 90 días la renovación de la RESIDENCIA PRECARIA/TEMPORARIO del aspirante ante las autoridades de la Dirección de Migraciones, debiendo presentar copia de la misma certificada por la autoridad competente. Una vez que el aspirante haya obtenido el DNI para extranjeros, el Padre/Madre/Tutor deberá en el término de las 48 hs. de la obtención, presentar en el establecimiento el original y copia de las páginas 1 y 2 del mismo, a fin de normalizar la situación del alumno, la cual será archivada en su Legajo Personal, adquiriendo todos los derechos inherentes al alumno regular".

Esto demuestra claramente la discriminación que padecen los alumnos de las escuelas de la Ciudad de Buenos Aires que no poseen documentación, tal como se desprende particularmente de la última parte del acta, que establece que los estudiantes en esta condición no poseen los mismos derechos que los alumnos regulares. Tal circunstancia atenta contra el espíritu de la ley nº 203 y demás normas aplicables.

Otra cuestión planteada en el acta es la imposibilidad de los estudiantes de acceder al título secundario una vez cursados los estudios correspondientes a ese nivel. Esto también sucede con los títulos de nivel primario. La falta de entrega de los títulos implica, en los hechos, la negación de la posibilidad de acceder a la educación superior. Se condiciona la entrega de dicho certificado a la acreditación de una situación migratoria cuando el título pretende demostrar la idoneidad de su portador[40].

Es importante señalar que el Documento Nacional de Identidad cumple la función de posibilitar la identificación de los individuos. Sin embargo, lo expuesto demuestra que también funciona como un medio para conceder derechos y exigir deberes. No poseer el documento se transforma en una fuente de negación de la identidad civil y del reconocimiento de derechos. Mientras se exija el DNI para permitir el acceso a la educación pública, la contracara es la discriminación por no poseerlo. En otras palabras, las autoridades supeditan el ejercicio de derechos a la presentación del "papel legal" que representa el documento.

5.2. Derecho a la salud. Privación de acceso a la medicación a inmigrantes con HIV

En octubre del 2001, el CELS y la Defensoría del Pueblo de la Ciudad tomaron conocimiento de dos casos de mujeres inmigrantes con el Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA), a quienes el Ministerio de Salud de la Nación negó el acceso a los estudios de Carga Viral y CD4, imprescindibles para realizar un tratamiento integral, adecuado y continuo para combatir la enfermedad.

[40] Ver en este sentido las resoluciones Nº 565/01 y 3577/01 de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires.

La razón esgrimida por el Ministerio de Salud para dicha negativa alude a la situación migratoria de esas personas, expresando que no puede brindarle la asistencia por no tener el Documento Nacional de Identidad o constancia de haber regularizado su condición migratoria, como si esta circunstancia fuera prioritaria al derecho de toda persona a acceder a un tratamiento médico tan esencial.

En ambos casos, las demandantes tenían hijos de nacionalidad argentina, con lo que se encuadraban en los criterios migratorios fijados en la normativa correspondiente. A su vez, ambas se encontraban realizando los trámites previos a fin de colectar la documentación necesaria para iniciar el pedido de radicación ante la Dirección Nacional de Migraciones.

Sin perjuicio de los cuestionamientos de tipo ético y humanitario que podrían efectuarse a esta actitud del Ministerio de Salud, es preciso señalar que esta negativa constituye un accionar palmariamente opuesto a las leyes argentinas[41], a la Constitución Nacional[42] y a todos los instrumentos internacionales de derechos humanos que gozan de jerarquía constitucional[43], al vulnerar el derecho a la salud, a la vida y a la no discriminación.

Estos hechos motivaron la presentación de dos recursos de amparo contra el Ministerio, solicitando al Juez que ordene a esa cartera brindar un tratamiento integral, continuo y adecuado a las pacientes. Asimismo, se solicitó a la justicia que ordene al Ministerio abstenerse de negar dichos tratamientos a toda persona que se encuentre en la misma situación.

Los amparos se presentaron junto con el pedido de medidas cautelares, a fin de evitar que se produzca un daño irreparable, puesto que en estos casos se encuentra en juego el derecho a la vida. Las causas están radicadas en los juzgados nº 4 y 5 de la Justicia Federal en lo Civil y Comercial, y en ambos casos los magistrados hicieron lugar inmediatamente a la medida cautelar solicitada, ordenando al Ministerio que brinde un tratamiento integral, continuo y adecuado a las amparistas.

El Ministerio decidió apelar ambas medidas cautelares, pero la Cámara Federal en lo Civil y Comercial confirmó las decisiones, razón por la cual las medidas quedaron firmes. Sin embargo, fue necesario que los jueces intimen al Ministerio a cumplir con lo dispuesto, ya que cuando las mujeres concurrieron a buscar la medicación, el Ministerio se negó a entregarla.

Finalmente, el Ministerio autorizó la realización de los estudios requeridos y entregó la medicación necesaria, aunque sosteniendo que lo hacía por razones humanitarias y no porque ello fuera jurídicamente legítimo.

A su vez, el Ministerio presentó el Informe sobre el fondo del litigio (establecido en todo procedimiento de amparo) en el que refutó haber negado el tratamiento a las demandantes, aunque afirmó que esto no les correspondía hasta tanto no iniciaran formalmente el trámite

[41] En particular, la Ley de SIDA –23.798– y la Ley Antidiscriminatoria –23.592–. Cabe destacar, que el decreto que reglamenta la Ley de SIDA establece que para la aplicación e interpretación de esa norma debe respetarse lo dispuesto en la Ley Antidiscriminatoria, la que prohibe toda discriminación basada en el origen nacional de la persona.

[42] Arts. 14, 14 bis, 16, 20 y 75, inciso 23.

[43] Arts. 2.2 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, arts. I, II y XI de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, arts. 2.1, 3 y 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el art. 24 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos.

de radicación ante Migraciones, lo que confirma la actitud del Ministerio que discrimina el acceso a los mencionados tratamientos según la condición migratoria de la persona[44].

De todos modos, en uno de los casos la medicación llegó tarde. El día 18 de febrero del 2002 una de las jóvenes falleció, con sólo 23 años de edad. Puesto que su esposo ya había muerto por la misma enfermedad, su hija –de tan sólo un año y medio y también portadora de HIV– ha quedado sin padres, aunque ella sí está siendo medicada en razón de ser argentina y contar con documento nacional de identidad.

6. Actos y expresiones de xenofobia

6.1. Expresiones xenófobas de funcionarios públicos

En informes anteriores, se ha hecho alusión a las manifestaciones xenófobas emitidas por funcionarios públicos[45]. Éstas se han repetido una vez más a lo largo del año 2001.

En primer lugar, vale la pena transcribir lo expresado por los diputados Miguel Angel Pichetto y Daniel Scioli mientras se debatía la derogación del conocido "beneficio del 2x1" [46].

En su intervención, el diputado Pichetto señaló: "Es imprescindible debatir fuertemente una ley inmigratoria en la Argentina y avanzar en esta materia (...) Debemos contar con una ley de inmigración seria y responsable como la que tiene cualquier Estado moderno. No puede haber ilegales en el país que cometan ilícitos, y si los hay, inmediatamente debemos deportarlos. No nos tenemos que hacer cargo de este tema".

El diputado Daniel Scioli agregó: "... quiero poner mucho énfasis en este punto que está describiendo el señor diputado Pichetto, porque nada tienen que ver las características de los inmigrantes que hoy están llegando a nuestro país, especialmente a nuestras grandes ciudades, con las de aquellos inmigrantes italianos y españoles que han hecho grande a nuestra patria, cuando vinieron a trabajar y a poner nuestras industrias. Esto se ve claramente reflejado en el caso concreto de muchos delitos que están azotando la ciudad de Buenos Aires con *tours* de delincuentes que vienen de otros países, con *tours* sanitarios que vienen a ocupar nuestros hospitales, con delincuentes que vienen a usurpar casas y a ejercer la prostitución. Argentina hoy vive al revés: estamos exportando ingenieros y científicos y estamos importando delincuentes. Esto no significa ir contra la inmigración [sic]...".

Ante estas declaraciones, el diputado Galland expresó: "Señor presidente: deseo expresar mi absoluta disidencia con el señor diputado preopinante y, por consiguiente, mi total rechazo a las palabras por él pronunciadas.... No sé si recuerdan cuando se aprobó la denominada "Ley Mércuri" –los diputados de la provincia de Buenos Aires la deben

[44] Resulta oportuno mencionar nuevamente que el día 27 de septiembre del 2001, la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires sancionó la ley 664, que en su artículo 1º dispone: "El acceso a los servicios públicos de salud, educación, justicia, promoción y acción social que brinda la Ciudad es de carácter irrestricto. Ninguna limitación a su ejercicio podrá fundarse en razones de origen, nacionalidad, raza, idioma, religión, condición migratoria o social".

[45] Ver el análisis sobre el discurso oficial discriminatorio hacia los inmigrantes en CELS, Informe Anual 2000, capítulo VI., ap. 4.1., pág. 315. En relación con expresiones xenófobas reproducidas a través de los medios de comunicación, consultar el caso de la revista La Primera de la Semana, en CELS, Informe Anual 2001, capítulo VIII, ap. 3.1., pág. 264.

[46] Sesión de la Cámara de Diputados de la Nación del 14 de marzo del 2001.

conocer–, que otorga el derecho a votar a los extranjeros de nuestros países limítrofes. Debo decir sinceramente que lo que acabo de escuchar por parte de quien me precediera en el uso de la palabra nos retrotrae a lo peor de la xenofobia argentina. En la Argentina hay leyes; el que comete delitos debe pagar por ello y cumplir con las penas que le imponga el juez de la causa, se trate de argentinos o de extranjeros. No vamos a hacer leyes para los argentinos y leyes para los extranjeros. Por lo tanto, esto de decir que hay tours de delincuentes de los países limítrofes no le hace bien a la tradición que siempre tuvo el partido al que pertenece ese mismo diputado".

En segundo lugar, es preciso reproducir lo manifestado por una jueza de la Nación.

A mediados del 2001, la jueza de instrucción Silvia Ramond expresó en una entrevista[47] que "... los inmigrantes peruanos, hasta hace unos años eran "scruchantes" (arrebatadores que no usan armas en la comisión de los delitos). Ahora, desde hace más de un año integran bandas armadas junto con argentinos. En las villas, el peruano maneja el tema del tráfico de cocaína, el paraguayo, en cambio, maneja la marihuana (...) el paraguayo es un poco violento, dado a los hechos de sangre con armas blancas ..."[48].

Con relación a estas afirmaciones tan sólo cabe destacar que –tal vez paradójicamente– la magistrada es la Presidente de la Comisión de Mercosur de la Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional.

6.2. Agresiones xenófobas

En otras ocasiones, como ha ocurrido en el caso de los Quinteros Bolivianos de la Comunidad de Escobar[49], la xenofobia se reproduce a través de actos de violencia. En el 2001, el caso más trascendente ha sido, sin dudas, el de la joven Marcelina Meneses y su hijo.

6.2.1 Caso Marcelina Meneses[50]

El 10 de enero del 2001 a las 09:30, Marcelina Meneses se subió al tren con su bebé Josua Torres (de 10 meses), en la estación de Ezpeleta (zona de Quilmes – Provincia de Buenos Aires). Marcelina llevaba en una mano su bolso y en la otra mano sostenía a su bebé.

Antes de llegar a la Estación de Avellaneda rozó involuntariamente con el bolso a un hombre de aproximadamente 40 años, quien le reclamó: "¡boliviana de mierda, porqué no, té fijás por donde caminás!". Según el relato de testigos del hecho, esto derivó en una discusión generalizada, en la que la mayoría de los pasajeros empezaron a descargar insultos sobre Marcelina, mientras que sólo unos cuantos la defendieron. Marcelina Meneses abrazaba a su bebé y bajaba la cabeza sin contestar a los insultos.

Cuando la discusión llegó a un nivel intolerante, se aproximó un empleado de la seguridad en los trenes y dijo textualmente: "Otra vez los bolivianos haciendo quilombo, yo me voy a la mierda". Mientras continuaba la disputa, el testigo principal de la causa, el Sr. Julio

[47] Cfr. www.diariojudicial.com, del 11 de julio del 2001.

[48] Estas declaraciones motivaron la presentación del CELS de una denuncia contra la magistrada ante el Consejo de la Magistratura, la que está siendo evaluada por la Comisión de Disciplina de dicho organismo.

[49] Al respecto, ver CELS, Informe Anual 2001, capítulo VIII, ap. 3.2., pág. 266.

[50] Agradecemos la información aportada por el Movimiento Boliviano por los Derechos Humanos en Argentina (ddhhbolivia@hotmail.com).

César Jiménez se dio la vuelta por instantes y alcanzó a escuchar de boca de uno de los guardas lo siguiente: "¡Que hiciste, hijo de puta, la tiraste!".

La causa está a cargo de la jueza de garantías Dra. Marísa Salvo (juzgado n° 5) y el agente fiscal es el Dr. Andrés Martín Devoto de Unidad Fiscal n° 1 del Departamento Judicial de Lomas de Zamora, provincia de Buenos Aires.

Recién iniciada la investigación, la empresa de Trenes Metropolitanos junto a su equipo legal se presentó en la causa y expuso una hipótesis de los hechos. Alegó que Marcelina Meneses habría estado caminando irresponsablemente por las vías del tren, y que habría sido atropellada por el ferrocarril, lo que resulta altamente improbable dado el tipos de golpes y heridas producidas en las dos víctimas.

A su vez, la hipótesis de la empresa Trenes Metropolitanos ha sido cuestionada por una testigo, quien afirmó haber visto a Marcelina arriba del tren y haber presenciado la discusión xenófoba descripta anteriormente, pero no pudo visualizar quien le quitó la vida a ella y su hijo de diez meses.

Hasta el momento solamente se han presentado dos testigos, lo que resulta extraño ya que el caso ha tenido una amplia difusión en los medios de comunicación y, además, los acontecimientos se produjeron un día de semana en un horario en que los trenes transitan el recorrido La Plata- Constitución con los vagones repletos.

Al cierre de esta edición, la magistrada se encuentra abocada a evaluar el resultado del informe de la segunda necropsia del cadáver de Marcelina Meneses, y la familia espera que ésta pueda cambiar la carátula de la causa, que hasta el momento es Averiguación de causales de muerte[51].

En el mes de ocubre del 2001, el caso llegó a conocimiento de la Alta Comisionada por los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Sra. Mary Robinson, durante su visita a la Argentina.

7. Conclusión

El 8 de septiembre del 2001, se aprobó la Declaración y el Programa de Acción de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia (Durban, Sudáfrica).

En dicho documento, firmado por el Gobierno argentino, los Estados se comprometieron, entre otras cosas, a "rever y revisar, cuando fuera necesario, sus leyes de inmigración, sus políticas y prácticas, de modo de que estén libres de toda discriminación racial, y que sean compatibles con las obligaciones de los Estados de acuerdo a los instrumentos internacionales de derechos humanos"[52].

Asimismo, los gobiernos asumieron el compromiso de promover y proteger "...plena y efectivamente los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos los migrantes, en conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y sus obligaciones

[51] El Movimiento Boliviano por los Derechos Humanos y la familia Torres-Meneses, desde que el hecho tomó conocimiento público, realiza cada día 10 de cada mes un acto de repudio a las 19:00 en las inmediaciones de la Av. Brasil y la calle Hornos de la Ciudad de Buenos Aires, donde funcionan las oficinas de Trenes Metropolitanos.

[52] Cfr. párr. 30.b. del Programa de Acción, Durban, Sudáfrica, 8 de septiembre del 2001.

bajo los instrumentos internacionales de derechos humanos, sin perjuicio del estatus migratorio de los migrantes"[53].

Como hemos analizado a lo largo de este capítulo, y en otras investigaciones realizadas por el CELS, el Gobierno argentino tiene una ardua tarea por delante, a fin de dar cumplimiento a los compromisos adquiridos en Durban, particularmente en lo referente al respeto de los derechos fundamentales. En este sentido, resulta esencial que se garantice de forma efectiva a los inmigrantes el acceso irrestricto a la justicia, el derecho al debido proceso, la libertad personal, el derecho a la educación, a la salud, vivienda, empleo, etc.

Un comienzo apropiado sería la aprobación de una ley nacional de migraciones que respete la Constitución Nacional y los instrumentos internacionales de derechos humanos de jerarquía constitucional.

Actualmente existe al menos dos proyectos de ley de migraciones. El primero de ellos, elaborado por el diputado Giustiniani, abandona la lógica de la defensa de la seguridad nacional de la Ley Videla y reconoce los derechos fundamentales de los inmigrantes, por lo que significa un profundo cambio en la normativa vigente.

El segundo de ellos, que aún no ha sido presentado a la Cámara de Diputados, está siendo redactado por una Comisión integrada, entre otros, por la Dirección Nacional de Migraciones, INTERPOL, miembros de la SIDE e integrantes de la Justicia Federal en lo Criminal. Este proyecto, difundido por los medios de comunicación[54], implica la continuidad de una visión de las migraciones desde la lógica de la seguridad nacional, y puede representar una regresión en lo referente a los derechos que la Constitución garantiza a toda persona que habita en el territorio argentino.

De lo que resulte de los debates que se produzcan en el Congreso, podrá verificarse si el Gobierno argentino ha decidido o no adecuar la legislación migratoria _y la práctica que de ella derive_ a lo establecido en la Constitución Nacional y en los tratados internacionales ratificados por nuestro país.

[53] Cfr. párr. 26 del Programa de Acción, Durban.

[54] Al respecto, ver Diario La Nación, "El gobierno endurecerá la política de migración para prevenir el terrorismo. Impulsarán una ley que incluirá la rápida deportación de ilegales", 21 de marzo del 2002, pág 7.

Los derechos humanos en Argentina: una visión desde los organismos internacionales•

1. Introducción

Desde hace varios años, el CELS dedica un capítulo de su informe anual para analizar las decisiones que sobre Argentina adoptaron a lo largo del año los organismos internacionales que supervisan y protegen la vigencia de los derechos humanos[1].

Si bien, en la mayoría de los casos, los organismos internacionales intervienen en peticiones individuales, sus pronunciamientos suelen reflejar la preocupación ante los patrones más comunes de violaciones a los derechos humanos en los diferentes países, entre ellos Argentina. Veremos en este capítulo informes relacionados con casos de brutalidad policial, impunidad, discriminación contra grupos vulnerables; o con la falta de vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales, como la situación de los jubilados o de los trabajadores.

Los órganos del sistema internacional de derechos humanos actúan cuando en el ámbito interno los Estados no respetan los derechos fundamentales, de manera que es imprescindible acudir a una vía internacional para poder ejercer o reparar el derecho humano conculcado[2]. Argentina ha ratificado diversos instrumentos de derechos humanos y, a la vez, forma parte tanto de las Naciones Unidas (ONU) como de la Organización de los Estados Americanos (OEA). De tal manera, ha asumido ciertas obligaciones internacionales, así como también, el deber el someterse al control de los organismos internacionales que crean esos tratados o que dependen de la OEA y la ONU directamente, y acatar sus decisiones.

A lo largo de estos últimos diez años, a nivel jurisprudencial y legislativo, mucho se ha avanzado en cuanto a la aplicación interna de la normativa internacional. El ejemplo más importante, sin duda, es la incorporación de los instrumentos internacionales de derechos humanos a la Constitución Nacional en 1994. Sin embargo, aún resta mucho por hacer en este ámbito; en tal sentido, varias leyes claramente contradictorias de tratados de derechos humanos deben derogarse, o bien, ser declaradas inconstitucionales por los jueces nacionales.

Pero además, el desafío principal sigue siendo ejecutar en el ámbito interno las decisiones de los organismos internacionales. Ello ha ocurrido en muy contados casos; mientras tanto, continúan acumulándose decisiones de organismos internacionales por violaciones a los derechos humanos en Argentina, con recomendaciones incumplidas.

A continuación, mencionaremos las decisiones sobre Argentina originadas en los distintos organismos internacionales de derechos humanos durante el año 2001 que consideramos más importantes. Analizaremos primero los distintos pronunciamientos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA —en adelante, Comisión Interamericana o CIDH—; y la Corte Interamericana de Derechos Humanos —en adelante, Corte Interamericana o Corte—. Luego examinaremos los pronunciamientos de los informes de los mecanismos especiales que dependen de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas. En tercer

---

• Por Andrea Pochak, directora del Area Jurídica del CELS y Gonzalo Bueno, estudiante de Derecho, alumno del práctico UBA-CELS.

[1] Ver los capítulos "El Estado argentino frente a los organismos internacionales de protección de los derechos humanos" del *Informe Anual sobre la Situación de los Derechos Humanos en Argentina 1998*, CELS-EUDEBA, Buenos Aires, 1999, del Informe *Derechos Humanos en Argentina. Informe Anual 2000*, CELS-EUDEBA, Buenos Aires, 2000, y del Informe *CELS. Hechos 2000. Derechos Humanos. Argentina. 2001*, CELS, Siglo XXI, Catálogos, Buenos Aires, 2001.

[2] Para un análisis más profundo y completo desde el punto de vista jurídico, cf. Pinto, Mónica, *Temas de Derechos Humanos*, Edit. Del Puerto, Bs. As., 1997, entre otros.

lugar, nos referiremos al informe sobre la situación de la discriminación racial en Argentina, aprobado por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial —en adelante, el Comité— que supervisa la vigencia de la Convención Internacional sobre Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, de la quel Argentina es parte, y que desde la reforma de 1994 tiene jerarquía constitucional. Por último, analizaremos algunos de los pronunciamientos que sobre Argentina emitió la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

2. El Estado argentino ante el Sistema Interamericano de Protección Internacional de los Derechos Humanos[3]

Al ratificar la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante "la Convención Americana" o Pacto de San José de Costa Rica)[4], el Estado argentino —al igual que el resto de los Estados del continente que así lo hicieron— ha asumido la obligación general de respetar un conjunto de derechos y libertades esenciales y de garantizar su libre y pleno ejercicio, sin discriminación alguna, a todas las personas que se encuentran bajo su jurisdicción.

Con el propósito de dar mayor efectividad a los derechos reconocidos y de garantizar que los Estados cumplan con las obligaciones asumidas, la Convención establece un mecanismo de protección internacional de los derechos humanos basado en las atribuciones de dos órganos especializados: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La Comisión Interamericana tiene la facultad de actuar respecto de las peticiones individuales que le sean presentadas por cualquier persona, grupo de personas o entidad no gubernamental que aleguen la violación de derechos reconocidos en la Convención Americana o en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre. Pero también ante situaciones generales.

En tal sentido, si bien no lo desarrollaremos en esta oportunidad, vale la pena simplemente mencionar que en el mes de marzo del año 2002, tuvieron lugar en la Comisión Interamericana (en Washington) dos audiencias por la situación general de los derechos humanos en Argentina. La primera, por los hechos ocurridos el 19 y 20 de diciembre, que culminaron con la muerte de varias personas, decenas de heridos, y 4500 detenciones en todo el país. La segunda, solicitada por la propia Comisión Interamericana, para recibir información sobre la falta de provisión de medicamentos.

A su vez, la Corte Interamericana podrá actuar en los casos relacionados con Estados que hayan expresamente admitido su jurisdicción, como lo hizo Argentina.

En anteriores oportunidades[5], hemos explicado que el sistema interamericano de derechos humanos es el más conocido en Argentina y, por ello también, el más utilizado por organizaciones no gubernamentales y por abogados en general. Lamentablemente su difusión, en la mayoría de los casos, no fue acompañada de los criterios que utilizan la CIDH y la Corte para admitir las denuncias, y por ello año a año se presentan muchas peticiones contra Argentina manifiestamente improcedentes, las que crean falsas expectativas en la gente y saturación de la Comisión Interamericana frente a denuncias por violaciones reales[6].

---

[3] Todos los informes que se citan en este apartado, pueden consultarse en www.cidh.oas.org

[4] Firmada en San José de Costa Rica en 1969, se encuentra en vigencia desde el 18 de julio de 1978. Fue aprobada por el Estado argentino a través de la ley 23.313 y se encuentra en vigor desde el 5 de septiembre de 1984. Desde 1994 tiene jerarquía constitucional.

[5] Ver op. cit. Supra nota 1.

[6] A modo de ejemplo, en el año 2001, el CELS presentó una denuncia ante la CIDH por la situación de los vecinos del barrio Ejército de los Andes (conocido como "Fuerte Apache"), en la provincia de Buenos Aires, quienes fueron

Así, conforme lo informado por la Comisión Interamericana, a lo largo del año 2001, se presentaron 171 nuevas peticiones contra Argentina. De ellas, hasta marzo del 2002, únicamente 63 casos se encontraban en trámite. El resto, aún estaba sometida a estudio.

En este apartado informaremos sobre algunos casos analizados por la CIDH durante el año 2001. Algunas de las peticiones fueron rechazadas por haber sido consideradas inadmisibles. En otros casos, la Comisión Interamericana aprobó un informe de admisibilidad, que permite que pueda comenzarse a estudiar el fondo del asunto. También nos referiremos a un caso en el que la CIDH aprobó medidas cautelares para proteger la vida y la integridad física de una víctima de violaciones a los derechos humanos. Se tratan estos casos de supuestas violaciones a los derechos humanos que no consiguieron por parte de los tribunales argentinos la respuesta adecuada, ya sea por demoras injustificadas o directamente por falta de pronunciamientos firmes.

2.1. Casos declarados inadmisibles durante el 2001

Para que una petición sea admitida por la Comisión Interamericana debe cumplir necesariamente con un conjunto de requisitos de "admisibilidad". En tal sentido, además de requisitos de forma, es necesario que el peticionario haya agotado todos los recursos internos proporcionados por el sistema jurídico interno del Estado[7]; la petición debe ser presentada dentro del plazo de seis meses a partir de que el presunto lesionado en sus derechos haya sido notificado de la decisión definitiva en la jurisdicción interna; la materia de la petición no se debe encontrar pendiente de otro procedimiento con arreglo internacional; y la denuncia debe exponer hechos que caractericen una violación de derechos garantizados por la Convención Americana[8].

En cada caso que le es presentado, la CIDH analiza si se cumplen estos requisitos para determinar la admisión o el rechazo de la petición. Si el caso es declarado admisible, luego continúa el trámite por el fondo del asunto.

Durante el año 2001, la CIDH aprobó tres informes rechazando denuncias presentadas contra el Estado argentino por inadmisibles. Se trata de los casos de Segundo Wenceslao Segura (Informe 121/01), de Wilma Rosa Posadas (122/01) y de Ernesto Galante (Informe 70/01).

Segundo Wenceslao Segura, afiliado al PAMI, pretendía que la CIDH condenara al Estado argentino porque la justicia había rechazado una demanda de indemnización contra esa entidad,

---

arbitrariamente privados de sus viviendas, la que hasta la fecha aún no tiene trámite, debido a la saturación de denuncias presentadas (ver Informe "CELS. Hechos 2000. Derechos Humanos. Argentina. 2001", op.cit., nota 1.

[7] Este requisito, previsto por todos los procedimientos de peticiones individuales ante órganos internacionales, refleja el carácter subsidiario y complementario de los mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos. Se basa en que los Estados deben contar con la posibilidad de remediar las violaciones que se les atribuyan en el ámbito interno antes de responder por ellas en el ámbito internacional. La Convención establece excepciones a su cumplimiento cuando; "a, no exista en la legislación interna del Estado de que se trata, el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos que se alega han sido violados, b, no se haya permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos de la jurisdicción interna, o haya sido impedido de agotarlos, y c, haya retardo injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos".

[8] La fórmula de la "cuarta instancia" fue elaborada por la propia Comisión y establece que ésta no puede revisar las sentencias dictadas por los tribunales nacionales que actúen en la esfera de su competencia y apliquen las debidas garantías judiciales, a menos que considere la posibilidad de que se haya cometido una violación de la Convención. En este sentido, la Comisión "no puede hacer las veces de un tribunal de alzada para examinar supuestos errores de derecho o de hecho que puedan haber cometido los tribunales nacionales que hayan actuado dentro de los límites de su competencia". La fórmula de la "cuarta instancia" se deriva del carácter subsidiario del sistema interamericano de protección internacional de los derechos humanos con relación a los sistemas jurídicos internos.

por la supuesta responsabilidad en una lesión irrecuperable provocada por una intervención quirúrgica realizada en Buenos Aires por médicos del PAMI. La CIDH declaró inadmisible la petición sobre la base de la denominada doctrina de la "cuarta instancia" al considerar que el peticionario estaba solicitando una revisión de la sentencia interna.

Por su parte, en su denuncia ante la CIDH, la Sra. Wilma Rosa Posadas alegó que el Estado argentino había violado el derecho a la vida, el derecho a la integridad personal, el derecho a las garantías judiciales, el derecho a la propiedad y el derecho a la protección judicial, por cuanto no había obtenido de la justicia el monto de la indemnización por despido que reclamaba. Como en el caso de Segundo Wenceslao Segura, la CIDH declaró inadmisible la petición sobre la base de la doctrina de la "cuarta instancia".

En el caso Galante los peticionarios atribuyeron al Estado argentino la responsabilidad internacional por la violación de los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial. Alegaron que el Estado era responsable como consecuencia de acciones y omisiones ilícitas y arbitrarias relacionadas con el trámite de las solicitudes presentadas por el Sr. Galante ante los tribunales argentinos referentes a la regulación de sus honorarios profesionales. De las quejas alegadas por los peticionarios, algunas fueron rechazadas por la CIDH porque no se invocaron –o no adecuadamente– los recursos de jurisdicción interna, otras por la fórmula de la cuarta instancia y otras por ser presentadas extemporáneamente. La CIDH declaró el caso inadmisible en el Informe 70/01, aprobado el 3 de agosto del 2001.

2.2. Casos declarados admisibles durante el 2001

Durante el 2001 la CIDH aprobó varios informes dictando la admisibilidad de denuncias presentadas contra el Estado argentino. Si bien se trata de peticiones individuales, es importante remarcar que exponen patrones de violaciones a los derechos humanos cometidas en Argentina, como la brutalidad policial y la denegación de justicia por parte de los tribunales. Actualmente, estos casos se encuentran a estudio sobre el fondo de la cuestión.

2.2.1. Brutalidad policial en la provincia de Buenos Aires: el caso de Fernando H. Giovanelli

El 22 de febrero del 2001, la CIDH aprobó el Informe 30/01 mediante el cual declara admisible la denuncia que el 5 de junio del 2000 la Comisión de Familiares de Víctimas Indefensas de la Violencia Social (COFAVI) había presentado ante la CIDH en favor de Fernando Horacio Giovanelli[9].

Fernando H. Giovanelli fue detenido en el Partido de Quilmes, provincia de Buenos Aires, en octubre de 1991, por funcionarios de la Policía Bonaerense, supuestamente, por no portar el documento de identidad. Fue trasladado a la comisaría tercera de Quilmes. Según la denuncia, allí fue brutalmente golpeado y luego llevado a las inmediaciones de la comisaría donde fue asesinado de un disparo en la cabeza por un agente policial. Posteriormente, su cuerpo fue trasladado y arrojado frente a la villa miseria conocida como "Los Eucaliptos", un lugar alejado de la dependencia policial, pero aún dentro de su jurisdicción.

La peticionaria sostuvo que la investigación policial se orientó deliberadamente a encubrir la verdad del homicidio y que tras nueve años de iniciada la causa penal se encontraba en estado

[9] Se atribuía al Estado argentino la responsabilida0d por la violación de los derechos de Fernando Giovanelli a la vida, a la integridad personal, a la libertad y seguridad personal, a las garantías y protecciones judiciales.

casi de “inactividad procesal y plagada de irregularidades” sin haber individualizado a los responsables de lo ocurrido.

La CIDH declaró admisible la denuncia y consideró que la peticionaria no se encontraba obligada a agotar los recursos de la jurisdicción interna —como lo había pretendido el Estado en su defensa— por aplicación de una de las excepciones previstas por la Convención Americana. De acuerdo con la CIDH, el hecho de que hayan transcurrido nueve años desde que se inició el proceso judicial relativo al homicidio de Fernando H. Giovanelli demuestra la existencia de “retardo injustificado” sobre la decisión.

2.2.2. Brutalidad policial en la provincia de Chaco: el caso de Juan Ángel Greco

Otro caso, cuya denuncia fue admitida por la Comisión Interamericana es el de Juan Ángel Greco. En tal sentido, con fecha 10 de octubre del 2001, la CIDH aprobó el informe 72/01 que declara la admisibilidad de la denuncia presentada el 10 de septiembre de 1997 por la Sra. Zulma Bastianini de Greco, madre de Juan Ángel Greco[10].

Los peticionarios sostuvieron que Juan Ángel Greco fue detenido ilegalmente por agentes de la policía cuando pretendía denunciar una agresión de la que había sido víctima. Fue trasladado a la comisaría de Puerto Vilelas, en la provincia de Chaco, y encerrado en una celda. Poco tiempo después, se inició un incendio en el calabozo donde se encontraba detenido. A raíz de este incidente, Juan Ángel Greco sufrió graves quemaduras que le causaron la muerte días después. De acuerdo con los peticionarios, el incendio fue causado por la policía quien, además, demoró varias horas el traslado del Sr. Greco al hospital. Los peticionarios también responsabilizaron al Estado argentino por no realizar una investigación adecuada sobre los hechos denunciados. Como defensa, el Estado sostuvo que los peticionarios no habían agotado los recursos internos al no apelar las decisiones judiciales y administrativas iniciadas en el caso, y al iniciar una acción tendiente a obtener una indemnización de la provincia por lo ocurrido[11].

Para llegar a declarar la admisibilidad del caso, la CIDH centró su análisis en las circunstancias de derecho y de hecho que eximían a los peticionarios de agotar los recursos internos. En primer lugar, sostuvo que obstáculos procesales habían impedido a los peticionarios apelar la decisión del juez en una de las causas penales iniciadas. Por otro lado, consideró que el Estado argentino no había llevado adelante una investigación diligente. La CIDH concluyó que los obstáculos de una y otra naturaleza impidieron a los peticionarios agotar los recursos de la jurisdicción interna y que, por ello, se encontraban eximidos de hacerlo.

2.2.3. La situación de los jubilados (el caso de Amilcar Menéndez, Juan Manuel Caride y otros)

Este caso se refiere a la situación que atraviesan miles de jubilados en nuestro país. Desde diciembre de 1995, la CIDH recibió una serie de denuncias por parte de varias personas y organizaciones no gubernamentales[12], a favor de decenas de jubilados.

---

[10] Desde abril del 2001, la peticionaria fue asistida por el CELS. A lo largo de más de cuatro años, los peticionarios y el Estado presentaron una gran cantidad de escritos donde se discutió la admisibilidad del caso. Los peticionarios alegaron la violación por parte del Estado argentino de los derechos de Juan Ángel Greco a la vida, a la integridad personal, a la libertad personal y a las garantías y protecciones judiciales.

[11] Asimismo, el Estado planteó que las autoridades provinciales habían llevado adelante una investigación diligente que demostró la legalidad de la detención de Juan Ángel Greco, que él había sido el responsable del incendio que se inició en la celda y que no había existido demora alguna en su traslado al hospital.

[12] Entre ellas el CELS.

Todas las denuncias encuentran como antecedente el reclamo de los peticionarios ante la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) por reajuste de los montos percibidos en concepto de jubilaciones o pensiones, o por su determinación. Estos reclamos originaron numerosas causas judiciales. De acuerdo con los peticionarios, en estos procesos judiciales se configuraron tres situaciones diferentes, según el caso, que violan derechos reconocidos en la Convención Americana; un retraso excesivo en el dictado de las sentencias definitivas, la postergación de su ejecución o su ejecución inadecuada. Asimismo, los peticionarios sostienen que la ley 24.463 referente a la Solidaridad Previsional viola la Convención Americana al permitir en algunos de sus artículos postergar la ejecución de sentencias favorables por razones presupuestarias[13].

Como argumento central para rechazar las denuncias, el Estado argentino sostuvo que el retardo en el dictado de sentencias y su postergación en ciertos casos se debía a la enorme cantidad de juicios iniciados por causas previsionales y a la falta de recursos presupuestarios. Justificó las disposiciones impugnadas de la ley 24.463 en razones de necesidad y conveniencia pública. En algunas de las denuncias señaló que las peticiones eran inadmisibles por falta de agotamiento de los recursos internos.

Al considerar la similitud de los hechos denunciados, la CIDH acumuló todas las peticiones en el informe 3/01, aprobado el 19 de enero del 2001. Luego de analizar cada denuncia individual, la CIDH concluyó que de las 47 peticiones presentadas sólo 17 cumplían con los requisitos de admisibilidad establecidos por la Convención Americana[14].

En noviembre del 2001, se llevó a cabo una audiencia sobre este caso, en la que los peticionarios expusieron que la situación se ve agravada notablemente a partir de la sanción de la ley conocida como “Déficit Cero”[15], que en la práctica había ocasionado un recorte del 13% de las ya magras jubilaciones que se perciben.

2.2.4. Prisión preventiva prolongada y torturas a un imputado: el caso de Juan Carlos Bayarri

El 19 de enero del 2001, la CIDH aprobó el Informe 2/01 mediante el que declara admisible la denuncia que había presentado Juan Carlos Bayarri el 5 de abril de 1994.

De acuerdo con la petición, el 18 de noviembre de 1991 el peticionario fue detenido arbitrariamente sin orden judicial. Torturado por la Policía confesó haber participado en el secuestro de varias personas. Al día siguiente el juez competente ordenó su detención y se le inició un proceso penal por la presunta comisión de varios delitos. En este proceso se habría tomado en cuenta lo confesado bajo tortura.

El apoderado legal de Juan Carlos Bayarri y su padre denunciaron los hechos por los que se iniciaron dos causas: una por privación ilegitima de la libertad y otra por apremios ilegales.

---

[13] Sobre la base de la Convención Americana, en las peticiones se atribuyó al Estado argentino la responsabilidad por la violación de los derechos a las garantías judiciales, a la propiedad, a la igualdad ante la ley y a los recursos efectivos. Asimismo, sobre la base de la Declaración Americana, los peticionarios alegaron la violación de los derechos a la salud y el bienestar y a la seguridad social en relación con el deber de trabajar y aportar a la seguridad social.

[14] En relación a las peticiones restantes, la CIDH dispuso que para decidir sobre su admisibilidad debía solicitar mayor información a los peticionarios.

[15] Ver en este mismo Informe el capítulo "Políticas sociales ¿Fin del ‘modelo’? "

Luego de varios años no se había dictado sentencia definitiva en estas causas. Bayarri estuvo detenido en prisión preventiva por más de ocho años[16].

En su defensa el Estado argumentó que no se habían agotado los recursos internos y que los hechos denunciados no caracterizaban una violación de derechos reconocidos en la Convención Americana. Sin embargo, la CIDH rechazó los argumentos del Estado y declaró el caso admisible en el informe 2/01, aprobado el 19 de enero del 2001.

2.3. Casos en los que la CIDH resolvió que no se habían violado derechos humanos por parte del Estado argentino

Si la petición es declarada admisible la Comisión pasa a analizar la cuestión de fondo. Se inicia un proceso, en el que el peticionario y el Estado presentan sus argumentos con relación a las violaciones alegadas. Este proceso concluye con un pronunciamiento de la CIDH acerca de si encuentra violaciones a derechos consagrados en la Convención o en la Declaración Americana. Si concluye que existieron violaciones, la CIDH redacta un informe de carácter secreto que se trasmitirá al Estado interesado, y en el que la Comisión Interamericana expone sus conclusiones y, de considerarlo necesario, formula las recomendaciones que estime pertinentes. Tras la presentación de este informe empieza a correr un plazo de tres meses en el que la CIDH decide si lleva el caso ante la Corte Interamericana. Si durante este plazo el Estado no soluciona el asunto y si el caso no es llevado ante la Corte, la CIDH publicará un nuevo informe con sus conclusiones.

2.3.1. El caso de presos de la dictadura a los que no se les reconoció la indemnización de la ley 24.043: el caso de Marcelino Hanríquez y otros[17]

El 3 de octubre del 2000, la CIDH aprobó el Informe 73/00 mediante el que concluyó que el Estado argentino no había violado los derechos de Marcelino Hanríquez y sus tres hermanos, quienes habían estado detenidos durante la dictadura militar por orden de un juez designado por la dictadura y acusados del delito de subversión, pero que el Estado no les había reconocido la indemnización de los presos políticos.

En efecto, los hermanos Hanríquez estuvieron detenidos entre el 29 de julio de 1976 y el 13 de diciembre de 1979 por disposición del Juzgado Federal de Primera Instancia de Resistencia, provincia de Chaco, cuyo juez había sido designado por la dictadura militar. Los cuatro hermanos fueron acusados por el delito de tenencia de material impreso subversivo. Con el advenimiento de la democracia, los hermanos Hanríquez iniciaron los trámites para obtener la indemnización establecida por la ley 24.043[18]. La Subsecretaria de Derechos Humanos del Ministerio del Interior sólo les reconoció la indemnización por los últimos ocho días de detención —cuando estuvieron bajo disposición de la autoridad militar—. Esta decisión fue confirmada por la Cámara Contenciosa Administrativa y por la Corte Suprema.

Por ello, el 4 de enero de 1996 abogados del Centro de Investigaciones Sociales y Asesorías Legales Populares (CISALP) presentaron una petición ante la CIDH a favor de los hermanos Hanríquez alegando la violación del derecho a la igualdad ante la ley. De acuerdo con su argumento la ley 24.043 era discriminatoria al no contemplar la situación de los hermanos

---

[16] Vale aclarar que con fecha 9 de agosto del 2001, se le dictó sentencia condenatoria.

[17] Si bien es un caso que fue resuelto en el año 2000, la CIDH no lo había publicado en el informe anual anterior. Por ello, hemos decidido incluirlo en este informe.

[18] La ley 24.043 establece un régimen de indemnizaciones para aquellas personas que estuvieron bajo disposición del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) durante la última dictadura militar.

Hanríquez, quienes habían estado detenidos la mayor parte del tiempo bajo disposición del Poder Judicial.

A lo largo del proceso ante la CIDH el Estado sostuvo que el derecho a la igualdad ante la ley lo obligaba a proporcionar un trato igualitario a aquellos que se encontraban en igualdad de circunstancias y que en modo alguno impedía regular en forma distinta aquellas situaciones que consideraba diferentes cuando este tratamiento desigual no era arbitrario. La CIDH desestimó la denuncia al concluir que el hecho de que los hermanos Hanríquez no hayan podido acogerse al régimen previsto por la ley 24.043 no constituía una violación del derecho a la igualdad ante la ley, pues éstos no se veían privados de la posibilidad de obtener una indemnización a través de otro mecanismo, como es el juicio por daños y perjuicios contra el Estado[19].

2.3.2. La tenencia de una niña ante el divorcio de los padres: el caso X y Z[20]

Se trata éste de un caso presentado por una madre (señora X) que alegó la violación del derecho a las garantías judiciales, a la protección de la familia, los derechos del niño y el derecho a la protección judicial en perjuicio de ella y de su hija Z. Luego de cuatro años de trámite, el 3 de octubre del 2000 la CIDH aprobó el informe 71/00.

La Sra. X había contraído matrimonio en Dinamarca con el Sr. Y de nacionalidad danesa. Tuvieron a la hija Z y fijaron su domicilio conyugal en España. Tiempo después, se separaron y la justicia española otorgó provisionalmente la guarda y custodia de Z a la madre con un régimen de visitas a favor del padre. La Sra. X decidió mudarse a Argentina sin comunicar tal decisión al juzgado en Madrid donde se tramitaba el divorcio y la tenencia de Z. Un año después, el padre solicitó que se quite la tenencia de Z a X por haber violado ésta el régimen de visita establecido. La justicia española otorgó la tenencia al padre y libró un exhorto diplomático a Argentina con el objeto de determinar el paradero de Z y pedir su restitución a España. Esto dió inicio a un proceso judicial en Argentina donde se discutió si Z debía ser restituida a su padre sobre la base de una Convención Internacional referida a los Efectos Civiles de la Sustracción de Menores (Convención de La Haya). El 2 de marzo de 1995 por orden de la Cámara Civil, Z fue entregada inmediatamente al padre y ambos regresaron a España. La Sra. X impugnó la decisión de la justicia argentina a través de numerosos recursos que fueron todos rechazados.

Ante la CIDH, la peticionaria presentó tres argumentos centrales según los que el Estado argentino había violado el derecho al debido proceso y a los recursos efectivos reconocidos en la Convención Americana[21].

La CIDH coincidió con la peticionaria y con el Estado en que no debía discutir en el caso a quién correspondía la guarda y la custodia de la niña. Únicamente debía analizar si en el proceso judicial que concluyó en la restitución de Z se habían violado derechos reconocidos en la Convención Americana. La CIDH rechazó todos los argumentos presentados por la peticionaria y

---

[19] La CIDH consideró que la ley 24.043 parte de la presunción de que las detenciones bajo disposición del PEN durante la última dictadura militar son *prima facie* ilegales. Sostuvo que ésto no ocurre en el caso de las detenciones por disposición del Poder Judicial donde la ilegalidad debería ser probada en un juicio.

[20] Al encontrarse involucrados menores, en el informe se utilizan letras para resguardar la verdadera identidad de las partes. Si bien, se trata de un informe aprobado en el año 2000, hemos decidido incluirlo en este Informe Anual, pues fue hecho público recién en el presente período.

[21] En primer lugar planteó que la devolución de la niña al padre fue efectuada por el Asesor de Menores, quien no tenía facultades jurisdiccionales para ejecutar la sentencia de restitución de la Cámara Civil. En segundo lugar, planteó que la restitución fue llevada adelante estando aun pendiente un recurso de apelación ante la Corte Suprema. Finalmente, sostuvo que no se habían dado dos de los requisitos que exige la Convención de la Haya para efectuar la restitución.

concluyó que la actuación de la justicia argentina había sido conforme a los derechos cuya violación fue alegada en la denuncia.

2.4. Medidas cautelares a favor de una defensora oficial (el caso de María Dolores Gómez)

El 27 de agosto del 2001, la CIDH resolvió solicitar al Gobierno argentino la adopción de medidas urgentes para proteger la vida y la integridad física de María Dolores Gómez, defensora oficial de San Isidro, su familia y las personas detenidas que denunciaron los hechos de los que era víctima.

Las medidas cautelares, que la Comisión Interamericana puede ordenar ante casos urgentes de peligro grave e inminente de violación de derechos fundamentales, fueron solicitadas por el CELS y CEJIL (Centro por el Derecho y la Justicia Internacional) a favor de la defensora el 5 de junio del 2001. Los peticionarios informaron que la defensora Gómez sufría severas amenazas y actos intimatorios en su contra y la de su familia en represalia a las denuncias por violaciones de derechos humanos de las personas detenidas, que ella había realizado contra el Servicio Penitenciario bonaerense.

En efecto, durante los meses de diciembre del 2000 y febrero del 2001, María Dolores Gómez recibió sucesivas amenazas telefónicas en su domicilio. El 30 de marzo del 2001, Gómez fue golpeada en la vía pública por dos hombres, buscando claramente amedrentarla e intimidarla ya que el ataque no tenía fines de robo. El 14 de mayo del 2001, un detenido, alojado en la unidad carcelaria de Rawson, informó sobre un plan ideado por el jefe de la Unidad 29 y el de Sierra Chica para simular un asalto, matarla y abandonarla en la ruta panamericana. El 1 de junio del 2001, otro detenido —en este caso alojado en la Unidad 29 de Melchor Romero— denunció que el jefe de la Dirección de Seguridad Penitenciaria bonaerense, le había propuesto atentar contra la vida de Gómez y su familia, a cambio de una salida anticipada de la cárcel. Pocos días después, otra persona detenida en la misma unidad carcelaria denunció, bajo reserva de identidad, ante un fiscal de La Plata, que le habían ofrecido hacer desaparecer al hijo de la defensora Gómez a cambio de beneficios en su situación procesal.

En los meses sucesivos, María Dolores Gómez continuó recibiendo llamados telefónicos intimidantes y tomando conocimiento de denuncias similares formuladas por otros internos del Servicio Penitenciario de la provincia ante distintos funcionarios judiciales. En todos los casos, era claro que las agresiones físicas y las amenazas sufridas por la defensora oficial de San Isidro importarían una represalia por las denuncias realizadas por ella respecto a los maltratos y violaciones a los derechos humanos cometidas en comisarías y unidades penitenciarias de la provincia de Buenos Aires.

En la solicitud de medidas cautelares, se informó a la CIDH que, a pesar de la gravedad de la situación, el Estado argentino no había actuado diligentemente en las causas judiciales iniciadas para investigar los hechos denunciados, ya que no había tomado medida alguna a favor del esclarecimiento de los hechos y el castigo de los responsables. Y que la impunidad de la que gozaban los responsables, provocaba mayor inseguridad a la defensora.

En los meses siguientes, el Estado presentó observaciones a lo denunciado por los peticionarios. Si bien en su defensa, el Estado destacó que la justicia de la provincia de Buenos Aires se encontraba investigando y que se había ordenado la instrucción de los sumarios administrativos correspondientes a los funcionarios involucrados, le restó importancia a la denuncia, pues manifestó tener "objetivas dudas" acerca de la verosimilitud de las denuncias formuladas, aunque omitió exponer cuál es el fundamento de dicho escepticismo.

Ante la falta de medidas de investigación y protección suficientes, en el mes de agosto, la CIDH recomendó al Estado argentino las siguientes medidas cautelares:
1) Extremar de manera urgente las medidas adoptadas para proteger la vida y la integridad personal de María Dolores Gómez, su familia y los testigos que informaron sobre las amenazas que pesan en su contra;
2) Acordar las medidas de seguridad con las personas protegidas por las medidas cautelares;
3) Investigar los orígenes de las amenazas y juzgar a los responsables de modo de poner fin a la situación de riesgo padecida contra la persona protegida y su familia. Dicha obligación de investigar, como la de prevenir y sancionar, debe ser asumida por el Estado como un deber jurídico y no como una simple formalidad.

2.5. Otra forma de resolver los casos: la solución amistosa en el caso María Merciadri de Morini[22]

La Convención Americana establece que la CIDH se pondrá a disposición de las partes en cualquier momento del proceso para llegar a una solución amistosa del asunto denunciado en la petición. En muchos supuesto, se trata de la mejor manera de resolver los casos, pues partir de la base de que el Estado y el peticionario deben ponerse de acuerdo.

El 14 de mayo de 1999, la CIDH aprobó el informe 68/99 declarando la admisibilidad de la denuncia presentada por María Merciadri de Morini en junio de 1994[23]. Esta petición alegaba la violación de los derechos al debido proceso, a la igualdad ante la ley, a los recursos efectivos y los derechos políticos, pues en la lista electoral de seis candidatos de la Unión Cívica Radical para diputados nacionales de la provincia de Cordoba, en las elecciones de 1993, se había puesto a una mujer en el segundo y a otra en el sexto lugar. De acuerdo con el planteo de la peticionaria, el orden de las mujeres en la lista era contraria a la denominada ley de cupos (ley 24.012) que establece que el 30% de los cargos debe integrarse por mujeres. Iniciado un proceso ante la justicia electoral, el argumento de Merciadri de Morini fue rechazado.

El 8 de marzo del 2001, la peticionaria y el Estado llegaron a una solución amistosa en la que este último se comprometió a realizar ciertas modificaciones en la reglamentación de la ley de cupos con el objeto de evitar, fundamentalmente, discrepancias en aquellos casos en que la aplicación matemática del 30% establecido por la ley determina fracciones menores a la unidad.

2.6. Dos casos contra el Estado argentino relativos al derecho de propiedad

La Convención Americana reconoce el derecho de toda persona de usar y gozar de sus bienes. Desde hace algunos años la Comisión ha venido desarrollando el alcance y contenido de este derecho[24]. Sin embargo, el aumento de casos contra el Estado argentino en los que se alega la violación del derecho de propiedad ha generado cierto recelo entre los funcionarios de la Cancillería, y la postura del Estado, en estos casos, ha sido plantearle a la Comisión que debía rechazar indiscriminadamente todas las denuncias que implicaran reclamos de índole patrimonial.

En este sentido, es importante remarcar que, a diferencia del Convenio Europeo de Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sólo protege los derechos de las

---

[22] Este caso ya había sido explicado en "El Estado argentino frente a los organismos internacionales de protección de los derechos humanos" del Informe *Derechos Humanos en Argentina. Informe Anual 2000*, cit.; páginas 457 y 458.
[23] Está solución deberá estar fundada en el respeto de los derechos humanos.
[24] Sobre todo en casos contra Argentina. Ver el caso "Marzioni", Informe Nro. 39/96, 15 de octubre de 1996; el caso "Garcia Saccone", Informe Nro. 8/98, 2 de marzo de 1998; el caso "Tabacalera Boquerón S.A.", Informe Nro. 47/97, 16 de octubre de 1997 y el caso "Mevopal S.A.", Informe Nro. 39/99, 11 de marzo de 1999.

personas físicas[25], y no de personas jurídicas, como las empresas. Por otra parte, el sistema americano todavía tiene la necesidad de priorizar el trabajo sobre ciertos temas más acuciantes que sufre la región, como las violaciones al derecho a la vida, la integridad, la libertad, el debido proceso, los derechos sociales y la no discriminación, entre otros.

Por ello, si bien en principio resulta razonable rechazar las peticiones relacionadas con la mera afectación de derechos de las empresas, consideramos esencial distinguir estos casos de aquellos otros en los que el peticionario es una víctima individual que reclama una reparación que, como ha establecido la jurisprudencia de los organismos del sistema, puede comprender un aspecto indemnizatorio.

2.6.1. El informe de admisibilidad de la Comisión Interamericana en el caso Carvallo Quintana

El Sr. Carvallo Quintana era propietario del 30% de las acciones del Banco Regional del Norte (BARNA) y del 70% restante a través de la empresa El Dorado S.A., también de su propiedad. En 1981, 1985 y 1994 el Banco Central de la República Argentina dictó resoluciones que revocaron la autorización de funcionamiento del BARNA, dispusieron su liquidación y ordenaron la promoción de la declaración judicial de quiebra. El BARNA impugnó judicialmente las tres resoluciones mencionadas. Como consecuencia de ello, las dos primeras resoluciones fueron derogadas y aún sigue pendiente el proceso relativo a la tercera. En el medio de los procesos judiciales iniciados, el Banco Central propuso restituir el control del BARNA a sus antiguos directores pero se negó a proporcionar una rendición de cuentas relativa al período en el que controló el BARNA. Como consecuencia de ello, el Sr. Carvallo Quintana, en su carácter de accionista mayoritario, interpuso en 1986 una demanda contra el Banco Central exigiendo la rendición de cuentas correspondiente, la restitución de sus bienes y la indemnización por los daños y perjuicios causados.

El Estado argentino expuso varios argumentos con el objeto de rechazar la denuncia[26]. En el informe 67/01, aprobado el 14 de junio del 2001, la CIDH resolvió que en virtud de las claras disposiciones de la Convención Americana relativas a la imposibilidad de alegar la violación de los derechos de personas jurídicas, sólo eran admisibles los reclamos del Sr. Carvallo Quintana que se refieren a sus derechos como persona individual; esto es, aquellos por él reclamados en la demanda contra el Banco Central. En este sentido, la CIDH consideró que únicamente podían ser analizados los reclamos relativos a la violación del derecho a una protección judicial efectiva y a las garantías judiciales. De acuerdo con este criterio, la CIDH rechazó los reclamos basados en la situación jurídica o los derechos del BARNA y concluyó que no era competente para entender en la presunta violación del derecho de propiedad[27].

2.6.2. El caso Cantos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos: sentencia de excepciones preliminares

---

[25] En el sistema europeo de derechos humanos las empresas son actores importantes, sobre todo en casos relacionados con el derecho al debido proceso.

[26] Justificó las resoluciones del Banco Central, pues había actuado en el marco de la legislación vigente, en la necesidad de proteger a los depósitos de la gente y la seguridad del sistema bancario, dado que se habían detectado irregularidades serias en la capitalización y solvencia del BARNA. Además, sostuvo que como el BARNA es una persona jurídica y la Convención Americana sólo se aplica a personas físicas, la denuncia debía ser declarada inadmisible. Asimismo, consideró que los recursos internos no se habían agotado.

[27] Con relación al agotamiento de los recursos internos, la CIDH sostuvo que los peticionarios se encontraban exentos de agotarlos. El Estado argentino no pudo justificar el retardo de quince años en el proceso que se originó como consecuencia de la demanda interpuesta contra el Banco Central por Carvallo Quintana en 1986.

Si el caso es llevado ante la Corte, primero se iniciará una etapa en la que se analizarán las cuestiones formales de la demanda. En el procedimiento ante la Corte, los Estados pueden oponer excepciones a la admisibilidad del caso alegando que no se cumplen uno o más de los requisitos que establece la Convención. Luego de que las partes presentan sus argumentos, la Corte decide las cuestiones de admisibilidad en una sentencia de excepciones preliminares. De considerar que el caso es admisible la Corte Interamericana pasa a analizar las cuestiones de fondo. Este proceso concluye con una sentencia definitiva, obligatoria e inapelable para el Estado. Si la Corte decide que hubo una violación a los derechos garantizados en la Convención dispondrá "que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada".

El 29 de mayo de 1999, la CIDH sometió el caso Cantos contra el Estado argentino ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. De acuerdo con la demanda interpuesta por la CIDH, el Sr. José María Cantos fue víctima de violaciones a sus derechos a la propiedad, a las garantías judiciales y a la protección judicial. Ello por cuanto, la justicia argentina no había resuelto —luego de varios años— diversas presentaciones que había iniciado con motivo de atropellos que había padecido él y su grupo económico en 1972 por parte del Estado (en particular, por la dirección de rentas de la provincia de Santiago del Estero)[28].

El Estado opuso como defensa dos excepciones de admisibilidad a la demanda de la CIDH. Con un argumento similar al planteado en el caso Carvallo Quintana, consideró que las empresas del Sr. Cantos no se encontraban amparadas por la Convención Americana —que protege únicamente los derechos de las personas físicas—. La Corte rechazó el argumento del Estado al afirmar que en este caso todos los recursos ante los tribunales internos habían sido presentados por el Sr. Cantos en su propio nombre y el de sus empresas. La segunda excepción se basaba en que el Estado argentino había reconocido la competencia de la Corte Interamericana recién en 1984; por lo que ésta no sería competente para tratar el caso. Esta excepción fue admitida parcialmente por la Corte Interamericana. Consideró que era incompetente para entender en los hechos anteriores a 1984, pero competente para conocer respecto de los hechos posteriores a esa fecha entre los que se encuentran comprendidas las actuaciones ante la Corte Suprema.

Actualmente, el caso se encuentra a estudio sobre el fondo de la cuestión.

3. El Estado argentino ante la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas

La Comisión de Derechos Humanos (en adelante "la Comisión") es un órgano subsidiario del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas y se encuentra expresamente previsto en la Carta de la Organización. Como hemos explicado en informes anteriores, la Comisión es un órgano eminentemente político, de composición intergubernamental e integrado por diplomáticos[29]. Entre sus atribuciones se encuentra la de designar expertos o grupos de trabajo

[28] Así, se allanaron varias dependencias administrativas y secuestrado, sin inventariar, prácticamente la totalidad de la documentación relativa al giro comercial de la empresa, así como títulos valores y acciones mercantiles. Esta situación originó graves perjuicios económicos que motivaron la presentación de recursos judiciales y administrativos contra los presuntos responsables del allanamiento y tendientes al reconocimiento de la indemnización por los daños y perjuicios ocasionados. Independientemente de estas acciones. El Sr. Cantos llegó a un acuerdo con el Gobierno de la provincia de Santiago del Estero en julio de 1982. A través de este acuerdo el Gobierno reconoció la existencia de una deuda con el grupo empresario de Cantos, el pago de una indemnización y una fecha para su cumplimiento. Sin embargo, ante el incumplimiento de lo pactado y habiendo transcurrido el plazo establecido en el acuerdo, el Sr. Cantos presentó una demanda ante la Corte Suprema contra la provincia de Santiago del Estero y contra el Estado argentino. La demanda fue rechazada en septiembre de 1996.

[29] La Comisión se encuentra integrada por 53 Estados miembros distribuidos según criterios de una equitativa distribución geográfica.

que analizan la situación de los derechos humanos con relación a países determinados o a cuestiones especificas.

En el 2001, la Comisión fue presidida por el gobierno de Argentina, en la persona de Leandro Despouy, Representante Especial de Derechos Humanos de la Cancillería Argentina. Diversas organizaciones no gubernamentales destacaron la importante labor de Despouy como presidente de la Comisión, al facilitar de diversas maneras la participación de éstas, y al promover la aprobación de importantes decisiones de este órgano en materia de derechos humanos. Entre ellas, se destaca el impulso dado al proyecto de Convención Internacional contra la Desaparición Forzada de Personas.

Por lo demás, durante el 57º período de sesiones, el rol desempeñado por la delegación argentina no varió sustancialmente del que desempeñó en años anteriores. Sus votos fueron prácticamente iguales y por ello no nos detendremos en esta oportunidad a analizarlos[30].

Otra cuestión a resaltar fue que a lo largo del año 2001 Argentina fue visitada por dos Relatores Especiales de la Comisión. Se tratan del Relator Especial contra la Intolerancia Religiosa y el Relator Especial sobre Libertad de Expresión.

El Relator Especial contra la Intolerancia Religiosa, había solicitado permiso para visitar Argentina hacía varios años, con motivo de las diversas denuncias que había recibido, relacionadas con los ataques a la comunidad judía, entre otros; pero recién en el año 2000 el gobierno había accedido. La visita del Relator Especial, Sr. Abdelfattah Amor, tuvo lugar entre el 23 y el 30 de abril del año 2001. Su extensa agenda de trabajo abarcó reuniones con autoridades oficiales, representantes de comunidades religiosas, organizaciones no gubernamentales, periodistas, comunidades indígenas, entre otros sectores. Durante todo el año estuvo analizando la información recopilada en su visita y elaborando su informe final, el que lamentablemente, para marzo del 2002, aún no se había hecho público.

Por su parte, el Relator Especial sobre Promoción y Protección del Derecho de Libertad de Opinión y Expresión, Sr. Abid Hussain, visitó el país luego de haberlo solicitado en varias oportunidades, sobre todo a partir del asesinato del reportero gráfico José Luis Cabezas. La visita finalmente se concretó entre el 25 de junio y el 2 de julio del 2001. El Sr. Hussain, también se reunió con autoridades, periodistas, empresarios de los medios de comunicación, víctimas de atentados contra la libertad de expresión, como la familia de los periodistas asesinados y Eduardo Kimel —quien fue condenado por la justicia, luego de que lo querellaron por un libro que relata la Masacre de los Palotinos, ocurrida durante la dictadura militar—, organizaciones de derechos humanos, entre otros. El Relator elaboró un informe que será presentado a la Comisión en su 58º período de sesiones (informe E/CN.4/2002/64/Add.1), que aún no se ha hecho público.

Por lo demás, distintos expertos de la Comisión tuvieron oportunidad de referirse a la situación de los derechos humanos en Argentina en los informes que debieron presentar —como todos los años— ante el seno de la Comisión.

En primer lugar, podemos mencionar el informe de la Relatora Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias[31], Sra. Asma Jahangir. La Relatora informó que a lo largo del año 2000 debió formular varios llamamientos urgentes al gobierno argentino en casos en que había recibido información sobre situaciones en las que se temía que las personas corrieran peligro en su vida e integridad física. En particular, intercedió a favor de seis personas que trabajaban en la administración de justicia o en funciones relacionadas con ésta.

[30] Para un mayor análisis, ver op.cit. supra, nota 1.
[31] E/CN.4/2001/9, del 11 de enero del 2001.

Por un lado, conjuntamente con el Relator Especial sobre Independencia de Magistrados y Abogados, Sr. Param Cumaraswamy, la Relatora Especial transmitió un llamamiento urgente el 31 de octubre del 2000 referente al caso de los abogados Carlos Varela, Diego Lavado y Alejandro Acosta, que realizan su labor profesional en Mendoza y habrían sido objeto de acoso y amenazas de muerte. Estas personas habían recibido amenazas supuestamente relacionadas con la labor que habían realizado como representantes legales en un caso de desaparición y dos supuestos casos de homicidio. Asimismo, el 24 de octubre del 2000 sus oficinas en Mendoza fueron asaltadas y habrían sido extraídos diversos archivos.

Por otro lado, el 5 de diciembre del 2000, la Relatora Especial Jahangir transmitió un llamamiento urgente —conjuntamente con el Relator Especial sobre Independencia de Magistrados y Abogados y con la Representante Especial del Secretario General sobre los Defensores de los Derechos Humanos, Sra. Hina Jilani— respecto de las presuntas amenazas de muerte recibidas por Matilde Bruera, profesora de la Universidad Nacional de Rosario, abogada de familiares de desaparecidos, de la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos, y del Foro de Memoria y Sociedad en la Provincia de Santa Fe, así como por otros activistas y abogados defensores de los derechos humanos. Según la información que había recibido, estas amenazas estaban relacionadas con su labor en los juicios por la verdad y en casos de brutalidad policial, llevados adelante en Rosario, provincia de Santa Fe.

En segundo lugar, mencionaremos el informe presentado por la Relatora Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, Sra. Ofelia Calcetas-Santos. En su informe, al tratar la situación en la Argentina, se refirió a un caso en el que la policía había descubierto a un grupo de 56 niños y jóvenes bolivianos de entre 9 y 20 años de edad que vivían en cautividad y se veían obligados a trabajar en condiciones de esclavitud. Los niños y jóvenes estaban vigilados por guardias armados y vivían en deplorables condiciones, sólo se les permitía comer una vez al día y ducharse una vez por semana. Al parecer los niños habían sido llevados a la Argentina ilegalmente, sedados y escondidos en camiones. La policía buscó a los niños durante dos meses por el distrito de La Matanza, en la provincia de Buenos Aires, y finalmente los encontró trabajando en cuatro talleres clandestinos[32].

También corresponde hacer mención al informe presentado por el Relator Especial sobre Tortura y Detención, Sr. Nigel Rodley, en el año 2000, envió un llamamiento urgente a la Argentina sobre el caso de Vanesa Piedrabuena —destacada activista de la Asociación Travestis Unidas de Córdoba (ATUC)—. El hecho tendría conexión con el caso de Vanesa Lorena Ledesma, activista y miembro de ATUC, quien habría sido torturada y muerta durante su detención en febrero del 2000; la autopsia practicada habría mostrado fuertes evidencias de castigos y torturas.

A través de cartas fechadas el 22 y 28 de agosto del 2000, el gobierno argentino informó que respecto a estos hechos se habían abierto varias causas. Aunque a la fecha del informe aún no se conocían los resultados de estas investigaciones. El Relator Especial consideró apropiado señalar al Estado argentino que debía prestar especial atención a las observaciones efectuadas por el Comité contra la Tortura en 1997[33]; fundamentalmente, en lo referente al uso excesivo de la fuerza y torturas por parte de la policía y a la falta de control estatal suficiente de estos mecanismos ilegales. El Relator Especial también observó lo señalado por el Comité con relación a la falta de cumplimiento de las condiciones mínimas requeridas por la Convención contra la Tortura en las cárceles. Finalmente, enfatizó la recomendación del Comité para que sean tomadas

[32] El Presidente de las Asociaciones Civiles Bolivianas en la Argentina, Félix Zapata, dijo que constantemente se tenían noticias análogas y que había muchos más talleres clandestinos en la zona. También dijo que se llevaba a menores de Bolivia y de otros países vecinos y que incluso se había encontrado a coreanos en circunstancias similares. Al momento de la presentación del informe por la Relatora Especial el cónsul en Buenos Aires estaba tramitando la devolución de los 56 niños a Bolivia.

[33] Ver op. cit. Supra, nota 1.

medidas que aseguren que las personas involucradas en la violación de derechos humanos en la última dictadura militar sean removidos de sus cargos de militares, o bien de los cargos públicos que posean.

Otro de los llamados de atención respecto de la violación de derechos humanos en Argentina, fue formulado por la Relatora Especial sobre Grupos Específicos e Individuos Trabajadores Migrantes, Sra. Gabriela Rodríguez Pizarro. En su informe, expuso que el 23 de agosto del 2000 había transmitido un llamamiento urgente al gobierno de Argentina por los ataques racistas y xenófobos sufridos por quinteros bolivianos residentes en Escobar, Exaltación de la Cruz, Campana y Zárate, provincia de Buenos Aires. Se informó que los ataques a las familias bolivianas residentes en esta zona se vieron acompañados de agresiones físicas y torturas. Se denunció que en algunos casos las víctimas sufrieron descargas eléctricas y quemaduras con planchas. Mediante una carta de fecha 11 de septiembre del 2000, el gobierno transmitió a la Relatoría información sobre la situación de las investigaciones sobre los ataques sufridos por los quinteros bolivianos en el país. El gobierno informó que en un primer momento se detuvo a ocho personas, a las que se requisó un gran número de armas que tenían en su poder pero que proseguía la investigación para esclarecer los hechos denunciados.

4. Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial

La Convención Internacional sobre Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (en adelante "la Convención") es un tratado internacional adoptado en 1969 en el ámbito de las Naciones Unidas que protege los derechos de las minorías religiosas, étnicas, sociales y culturales y promueve la convivencia respetuosa entre todos los sectores que componen las sociedades humanas y es el único tratado internacional que trata en detalle la cuestión de la discriminación. A través de la Convención, los Estados se comprometen a adoptar medidas concretas de lucha contra la discriminación en todas sus formas. El cumplimiento de la Convención es supervisado por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (en adelante "el Comité").

La Convención establece tres mecanismos de protección que lleva adelante el Comité: a) un sistema de informes periódicos estatales, b) un procedimiento de denuncias entre Estados y c) un procedimiento de comunicaciones individuales.

Los Estados que han ratificado la Convención están obligados a presentar cada dos años un informe sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole que hayan adoptado con el propósito de hacer efectivas las disposiciones de la Convención. El Comité se reúne durante tres semanas dos veces al año, y durante sus sesiones analiza la situación de la discriminación racial en varios países. En cada caso, el Comité primero hace sus comentarios sobre el informe que el Gobierno ha presentado y luego la delegación del Estado debe contestar a las preguntas que se le hacen. Finalmente, el Comité hace sus observaciones finales por escrito.

El 20 de marzo del 2001, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial aprobó sus observaciones finales al 15º Informe periódico presentado por Argentina. Este informe, que debía ser presentado en 1998, fue presentado un año después, y finalmente analizado en las audiencias del Comité del 6 y 7 de marzo del 2001.

4.1. El informe presentado por el Estado

El informe del Estado argentino —que el Comité debía evaluar— proporcionaba abundante información sobre las normas legales que garantizan internamente la igualdad en el goce de los distintos derechos contenidos en la Convención. Sin embargo, no contenía información actualizada relativa a la situación en que se encuentran las distintas minorías en el goce efectivo de esos derechos.

Con relación a los grupos en particular cabe señalar que la situación de los afro-americanos fue ignorada por el Estado en su informe. En el caso de la situación de los refugiados e inmigrantes la falta de datos resultó especialmente criticable teniendo en cuenta que el Comité en sus últimas observaciones finales había solicitado especialmente la inclusión de esta información. Lo mismo ocurrió con relación a la situación de los pueblos indígenas.

Con relación al goce de los derechos en particular, la remisión a otros informes no resultó suficiente para que el Comité evalúe la existencia de discriminación. Incluso la información jurídica proporcionada fue escasa y no fue integrada con un relevamiento de la vigencia de los derechos en términos fácticos.

La falta de información y el enfoque eminentemente normativo del informe del Estado no constituyen una novedad. Presentaciones anteriores ante órganos similares de Naciones Unidas (como es el caso de los informes presentados ante el Comité de Derechos Humanos o el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) han sido susceptibles de la mismas críticas[34].

4.2.El informe alternativo presentado por organizaciones no gubernamentales[35]

La información contenida en estos informes, al señalar con sentido crítico ciertos aspectos que no han sido considerados por la versión oficial del Estado o que han sido tratados únicamente desde una perspectiva positiva carente de autocrítica, permite una visión más integral de la situación de los derechos cuya efectividad se analiza.

Si bien, ni la Convención ni el Reglamento del Comité permiten a las organizaciones no gubernamentales participar activamente en el debate oficial, en general, se organiza una reunión informal, previa a las audiencias, entre las organizaciones y los miembros del Comité interesados. En esta reunión se presentan y exponen los informes alternativos al presentado por el Estado.

El informe alternativo presentado por el CELS y el CAJ expuso, en primer lugar, la falta de información proporcionada por el Estado para que el Comité pueda evaluar la incidencia de las actividades realizadas por el Instituto Nacional contra la Discriminación Racial, la Xenofobia y el Racismo (INADI)[36].

En segundo lugar, se analizó la escasa jurisprudencia en materia de aplicación de la ley antidiscriminatoria[37]. El repaso de algunos de los casos resueltos y de las circunstancias de otros que se encontraban en trámite permitieron arribar algunas conclusiones sobre la escasa efectividad de este mecanismo.

---

[34] Ver lo referido al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 1999, y al Comité de Derechos Humanos en el año 2000.

[35] El informe fue elaborado por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y el Comité de Acción Jurídica (CAJ). Puede consultarse en www.cels.org.ar

[36] El funcionamiento de este organismo estatal constituye la expresión institucional de la política argentina de lucha contra la discriminación.

[37] La ley 23.592 fue promulgada en 1988 y es conocida como Ley Antidiscriminatoria. La ley contempla distintos supuestos: en el primero, se obliga a hacer cesar y a reparar los efectos de un acto discriminatorio (sin establecer sanciones penales); el segundo es la agravante de todos los delitos cuando sean cometidos por persecución u odio a una raza, religión o nacionalidad, o con el objeto de destruir un grupo étnico (...); el tercero, pena a los que participaren en una organización o realizaren propaganda basada en ideas o teorías de superioridad de una raza (...) que tengan por objeto la justificación o promoción de la discriminación racial o religiosa; el último, pena a quienes alentaren o incitaren la persecución o el odio contra una persona o grupos de personas a causa de su raza (...).

Con relación a la situación de los afrodescendientes[38], el informe alternativo presentó una síntesis histórica que hizo hincapié en la existencia de un racismo ancestral cuyo origen se encuentra en el pensamiento que se ha desarrollado desde las elites argentinas desde el siglo XIX. Asimismo, se señalaron algunos casos recientes de racismo hacia los afrodescendientes.

En el informe alternativo también se analizaron diferentes aspectos de la realidad compleja que deben enfrentar los inmigrantes, los refugiados e indígenas para el goce de los derechos garantizados por la Convención y otros tratados de derechos humanos.

El informe concluye con un capítulo referido a la falta de investigación seria sobre los atentados contra instituciones judías.

4.3. Las audiencias ante el Comité

Durante la primera audiencia, llevada a cabo el 6 de marzo, el Comité realizó preguntas a la delegación gubernamental, basadas en el informe del Estado, así como en el informe alternativo presentado por el CELS y el CAJ. Al día siguiente, los representantes de Argentina respondieron a los cuestionamientos efectuados por los expertos que integran el CERD.

El Comité, en sus preguntas, puso un especial énfasis en la situación de los inmigrantes y de los pueblos indígenas en la Argentina. Las demás preguntas estuvieron referidas a los afrodescendientes, a la aplicación de la ley antidiscriminatoria, al discurso xenófobo a través de los medios de comunicación, a las actividades desarrolladas por el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) y por el Instituto Nacional contra la Discriminación Racial (INADI), y a los atentados a la Embajada de Israel y a la AMIA.

Las respuestas del Gobierno estuvieron dirigidas, primero que nada, a reconocer los puntos negativos en cada uno de los temas, aunque intentando destacar que existían proyectos para solucionar los problemas.

4.4. Observaciones finales y recomendaciones del Comité[39]

Al cabo de dos días de presentación y preguntas, el 20 de marzo el Comité publicó sus Observaciones Finales sobre Argentina.

En materia de pueblos indígenas, el Comité recomendó al Gobierno realizar un censo lo más pronto posible. Destacó la ausencia de información sobre la participación de indígenas en los distintos cargos públicos (nacionales o provinciales), y la falta de información sobre el goce de sus derechos económicos, sociales y culturales. Señaló con preocupación el hecho de que los pueblos indígenas habiten en las áreas de mayor índice de necesidades básicas insatisfechas, así como la pobreza y el desempleo de estos pueblos y de otros grupos vulnerables, recomendando al Estado que tome medidas para aliviar esta situación. También preocupó al Comité, que en muchos casos no se había efectuado la debida consulta a los pueblos indígenas en aquellas decisiones que los afecta. El Comité también manifestó su preocupación por las dificultades que surgen en casos de transferencias de tierras a pueblos indígenas, básicamente por la existencia de títulos individuales y por los conflictos de jurisdicción entre el gobierno nacional y los provinciales. Remarcó con preocupación la falta de un sistema de seguridad social que tome en

[38] El capítulo del informe referido a la situación de los afrodescendientes fue elaborado por la CASA DE LA CULTURA INDO-AFRO-AMERICANA. Santa Fe. Argentina (Quintana s/n [3017] Sauce Viejo. Santa Fe. Argentina, indoafro@hotmail.com).

[39] El documento oficial puede ser consultado en www.unhchr.ch

cuenta las necesidades específicas de los pueblos indígenas, recomendando que se tomen las medidas pertinentes a tal efecto.

Además, preocupó al Comité la existencia de actitudes xenofóbicas hacia los inmigrantes, especialmente de países vecinos, solicitantes de asilo y afrodescendentes. Señaló que estas actitudes, manifestadas también a través de los medios de comunicación, se incrementaron como resultado de la crisis económica, y en ocasiones causaron incidentes violentos. El Comité recomendó al Estado monitorear este tipo de actitudes de cerca, tomando las medidas apropiadas para darle el tratamiento que corresponde. Asimismo, notó con preocupación las dificultades que tienen los inmigrantes, especialmente de los países limítrofes, frente a los altos costos para obtener los papeles de residencia, la duración y el exceso burocrático de los procedimientos migratorios. Recomendó al Estado tomar medidas para tratar esos problemas correctamente, por ejemplo, brindando asesoramiento gratuito a los interesados. Señaló, particularmente, que la ley migratoria debería incluir previsiones que traten estos problemas.

También lamentó la lentitud de los procesos relacionados con los atentados a la Embajada de Israel y a la AMIA, destacando los progresos, pero solicitando que se completen lo más pronto posible.

Por otra parte, el Comité destacó su preocupación sobre la brutalidad policial cometida con variedad de pretextos basados en la raza, color u origen étnico. En este sentido, recomendó al Estado que en los cursos y seminarios de educación en derechos humanos a miembros de las fuerzas de seguridad, especialmente policía, policía migratoria y carcelaria, se difunda e implemente la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.

Con relación al INADI, recomendó al Estado que tome las medidas pertinentes para superar las dificultades que tiene el Instituto para desarrollar sus actividades en todo el territorio nacional, especialmente, para recibir y trabajar en denuncias sobre discriminación racial.

Finalmente, solicitó al Gobierno que en su próximo informe brinde estadísticas sobre acciones legales llevadas a cabo en Argentina contra actos de racismo, y también que aporte las conclusiones de la comisión del Ministerio de Justicia responsable de adaptar la legislación local a los instrumentos internacionales. El Comité resolvió, además, que los próximos tres informes deberán ser presentados conjuntamente el 4 de enero del 2004, y deberán incluir todas las cuestiones que el Comité le señaló a la Argentina este año.

5. La Argentina ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT)[40]

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) es un organismo especializado de las Naciones Unidas que propugna la defensa de los derechos laborales internacionalmente reconocidos, los derechos humanos y la justicia social. A través de la Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada una vez por año, la OIT formula normas internacionales que establecen condiciones mínimas en el goce de los derechos laborales: libertad sindical, derecho de sindicación, derecho de negociación colectiva, abolición del trabajo forzoso, igualdad de oportunidades y de trato. Estas normas internacionales revisten la forma de convenios y de recomendaciones[41]. La organización se caracteriza por su estructura tripartita donde representantes de los gobiernos, de

[40] Para mayor información sobre los informes citados, ver su página web en www.ilo.org

[41] Asimismo, la OIT brinda asistencia técnica en un amplio espectro de materias relacionadas con el trabajo y fomenta el desarrollo de organizaciones independientes de trabajadores y empleadores.

los empleadores y de los trabajadores participan conjuntamente, en condiciones de igualdad, en los distintos órganos de administración[42].

Entre sus órganos, se encuentra el Comité de Libertad Sindical (en adelante, "el Comité"), que tiene el mandato de examinar quejas presentadas al Consejo de Administración en las que se alegan violaciones de la libertad sindical, así como de examinar reclamaciones en este sentido. En el año 2001, el Comité de Libertad Sindical publicó los informes referidos a cinco quejas presentadas contra el Estado argentino donde se alegó la violación a la libertad sindical.

5.1. Informes del Comité de Libertad Sindical

Las quejas provinieron de la Central de los Trabajadores Argentinos (CTA), la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE), y la Asociación del Personal de la Universidad de Buenos Aires (APUBA), entre otras asociaciones y gremios. Alegaron persecusiones a sindicalistas, traslados, sumarios administrativos y despidos antisindicales violatorios de los convenios 87 y 98 de la OIT. Algunas de las quejas fueron rechazadas por el Comité al considerar que el gobierno había demostrado la comisión de varias faltas graves por los sindicalistas presuntamente damnificados. En otros casos, recomendó al Estado respetar las obligaciones internacionalmente contraidas.

Otra de las quejas fue presentada en el año 2000 por la Confederación General del Trabajo de la República Argentina (CGT) y la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN). Objetaron el decreto de necesidad y urgencia del Poder Ejecutivo nº 430/00 que dispuso una reducción salarial a los trabajadores de la Administración Pública Nacional. Alegaron que este decreto violaba el convenio colectivo para el personal civil de la Nación firmado con el Estado en 1999. El Comité tomó nota de que el decreto había sido derogado y pidió al Estado que en el futuro —cuando tome medidas que afecten los intereses de los trabajadores— se consulte a las organizaciones más representativas del sector.

También vale la pena citar la queja que en febrero del 2001 la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) presentó contra el Estado argentino en la que alegó que el gobernador de la provincia de Buenos Aires había vetado un proyecto de ley de legislatura provincial que receptaba la legislación nacional relativa a la negociación colectiva en la Administración Pública Nacional[43]. El Comité expresó que aun cuando no podía pronunciarse sobre la decisión de un gobierno nacional o provincial de vetar un proyecto de ley del poder legislativo nacional o provincial, el Estado debía adoptar las medidas necesarias para garantizar el derecho de negociación colectiva a los trabajadores del sector público de la provincia de Buenos Aires.

5.2. Las observaciones individuales de la Comisión de Expertos

Otro de los órganos de la OIT es la Comisión de Expertos. Se trata de un órgano jurídico encargado de examinar el grado de aplicación de los convenios y las recomendaciones por parte de los Estados miembros de la OIT. Formula estudios generales sobre temas específicos y observaciones particulares sobre países determinados.

En el año 2001, se publicaron cuatro observaciones individuales de la Comisión de Expertos al Estado argentino.

---

[42] La OIT cuenta con tres órganos principales de administración: la Conferencia Internacional del Trabajo, a la que ya hemos hecho mención, el Consejo de Administración que cumple funciones ejecutivas y se reúne tres veces por año en Ginebra y la Oficina Internacional del Trabajo que es la secretaría permanente de la organización.

[43] Argentina ratificó por ley 23.328 el Convenio 151 sobre las relaciones de trabajo en la administración pública y por ley 23.544 de 1988 el Convenio 154 sobre la negociación colectiva.

La primera observación se refiere al Convenio 87 sobre libertad sindical y protección del derecho de sindicación[44]. Esta observación se correlaciona con un conjunto de comentarios que este órgano ha venido formulando desde hace varios años sobre ciertas disposiciones de la Ley argentina de Asociaciones Sindicales (ley 23.551) de 1988 y del decreto que la reglamenta (2184/90)[45].

En tal sentido, la Comisión volvió a observar varios aspectos de la legislación que regula el régimen de asociaciones sindicales. Uno de los puntos más controvertidos es la exigencia que la ley impone en aquellos casos en que una asociación le disputa a otra la personería gremial[46]. Asimismo, la Comisión observó, entre otros aspectos, el hecho de que la ley privilegie a las asociaciones con personería gremial en materia de representación de intereses colectivos diferentes de la negociación colectiva[47], y que sólo se otorgue una protección especial frente a los empleadores y a los representantes sindicales de las asociaciones con personería gremial (fuero sindical)[48].

La segunda observación se refiere al convenio sobre poblaciones indígenas y tribales[49]. La Comisión felicitó la ratificación por el Estado argentino de este convenio en el año 2000 y le solicitó información sobre un conjunto de cuestiones concretas, como la situación de los mapuches en Neuquén, y la Asociación de Comunidades Aborígenes Lhaka Honat de Salta[50].

La tercera observación se refirió al convenio relativo al servicio de empleo[51]. La Comisión solicitó al gobierno argentino que brinde información estadística acerca del número de oficinas públicas de empleo existentes, de la cantidad de solicitudes de empleo recibidas, de las ofertas notificadas y de las colocaciones efectivas. La Comisión reclamó al Estado que tome las medidas

---

[44] CEACR: Observación individual sobre el Convenio nº 87, *Libertad sindical y protección del derecho de sindicación*, 1948 Argentina (ratificación: 1960) Publicación: 2001.

[45] De acuerdo con lo establecido por esta legislación, en nuestro país los trabajadores pueden formar tantas organizaciones sindicales como deseen, pero sólo aquellas que posean personería gremial son titulares de una serie de derechos exclusivos. Uno de los derechos más importantes que se concede a la asociación con personería gremial es el de negociar convenios colectivos de trabajo con los empleadores. La personería gremial es otorgada por el Ministerio de Trabajo a la asociación sindical "más representativa" en su ámbito de actuación (territorial y personal). La mayor representatividad se determina a través un procedimiento específicamente previsto por la ley.

[46] La ley requiere que la asociación demandante posea un número considerablemente superior de afiliados (como mínimo un diez por ciento más de afiliados cotizantes). Esta exigencia ha llevado a que en la práctica ninguna asociación sindical haya podido disputar la personería gremial a aquellas que ya la poseían.

[47] Vale aclarar que sin perjuicio de todas las críticas que puedan formularse, tanto la Comisión de Expertos como el Comité de Libertad Sindical han aceptado aquellos sistemas sindicales donde la negociación colectiva se encuentra exclusivamente reservada a la asociación con personería gremial.

[48] En su observación, la Comisión tomó nota de la predisposición del Gobierno a llevar adelante las reformas que sean necesarias para compatibilizar la legislación con el Convenio.

[49] CEACR: Observación individual sobre el Convenio nº 107, *Poblaciones indígenas y tribales*, 1957, Argentina (ratificación: 1960) Publicación: 2001.

[50] Específicamente pidió al Estado que informe sobre la situación de los indios mapuches de la región de Pulmarí, Neuquén, quienes alegan la falta de reconocimiento de sus tierras ancestrales, que proporcione información sobre los resultados obtenidos en el último censo con relación a los indígenas, que informe sobre las medidas tomadas para regularizar el funcionamiento del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) y que la mantenga informada sobre la evolución de la situación planteada por la Asociación de Comunidades Aborígenes Lhaka Honat de Salta acerca del proyecto de construir un puente sobre el río Pilcomayo, cuyas repercusiones serían perjudiciales para las comunidades de la región.

[51] CEACR: Observación individual sobre el Convenio nº. 88, *Servicio de empleo*, 1948, Argentina (ratificación: 1956) Publicación: 2001.

necesarias para implementar los consejos consultivos de empleadores y trabajadores previstos por el Convenio[52].

La última observación se refirió al Convenio sobre trabajadores con responsabilidades familiares[53]. La Comisión felicitó la promulgación de la ley 24.714 de 1996, que modifica el régimen de asignaciones familiares al reconocer los mismos derechos a percibirlas a trabajadores y trabajadoras. El antiguo régimen ponía las expectativas en el hombre, cuestión que había sido considerada en reiteradas oportunidades como incompatible con el Convenio.

[52] De acuerdo con este instrumento es función de estos consejos cooperar con el gobierno en la organización y funcionamiento del servicio de empleo y en el desarrollo de una política de empleo.

[53] CEACR: Observación individual sobre el Convenio nº 156, *Trabajadores con responsabilidades familiares*, 1981, Argentina (ratificación: 1988) Publicación: 2001. Versión digital en www.ilo.org

Protestas y represión en diciembre[1]

1.Introducción

Durante diciembre del 2001, Argentina vivió una serie de acontecimientos que marcaron sensiblemente su historia institucional y política. En sólo quince días el país tuvo cinco presidentes, consolidó su *default* financiero, abandonó la férrea política cambiaria que desde 1991 sostenía y devaluó el peso. Todo ello en medio de una crisis socio-económica que todavía reclama recaudos extremos.

En un contexto de profundo retraimiento económico e inequidad social se produjeron en todo el territorio encendidas manifestaciones de protesta. Contra ellas, el Estado desplegó una fuerte represión que incluyó la declaración de Estado de sitio en toda la Nación. Alrededor de treinta personas murieron y otras 4500 fueron detenidas. Durante el conflicto, muchos comercios fueron saqueados, un gran número de ellos por grupos de personas provenientes de sectores relegados, y se produjeron destrozos en un clima violento que el Estado no pudo contener.

El presidente Fernando De la Rua, en funciones desde diciembre de 1999, debió renunciar en el peor momento de la crisis. La efervescencia popular no cejó por ello. Después del interinato del presidente provisional del Senado, Ramón Puerta, el gobernador de San Luis, Adolfo Rodríguez Saá, asumió la conducción del Poder Ejecutivo Nacional, pero una semana después de su designación también debió dejar el cargo en medio de un profundo malestar social y de un delicado panorama económico y político.

Luego de un breve interregno, durante el cual se hizo cargo del Poder Ejecutivo Nacional el presidente de la Cámara de Diputados de la Nación, Eduardo Caamaño, la Asamblea Legislativa designó al senador Eduardo Duhalde como titular del Ejecutivo. A partir de su designación, los focos de mayor tensión parecieron haberse apaciguado ligeramente. Sin embargo, el contexto estructural que sirvió de marco a los conflictos no ha variado sustantivamente y persisten las manifestaciones de protesta y la violencia en muchos puntos del país.

La relación que durante estos días ligó a los manifestantes con las instituciones públicas debe ser analizada cuidadosamente y desde distintas perspectivas. El presente capítulo propone abordar la cuestión bajo el prisma de los derechos humanos. Desde esta perspectiva, puede concluirse, al menos, que los órganos políticos, las fuerzas de seguridad y la justicia fallaron en su deber de asegurar la vida, la libertad de expresión y los bienes de los habitantes de la Nación.

2. El contexto socio económico

El ajuste estructural iniciado a comienzos de la década de 1990 se profundizó durante los últimos años y afectó la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales, en

[1] Este capítulo ha sido elaborado a partir del documento "La protesta social en Argentina durante diciembre del 2001" –actualizado al 1º de marzo del 2002 y presentado el 8 de marzo del 2001 en una Audiencia sobre la situación general de derechos humanos en Argentina, ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)–. El desarrollo de este capítulo estuvo a cargo de Leonardo Filippini, abogado del CELS, con la colaboración de los Programas Violencia Institucional y Seguridad Ciudadana, y Derechos Económicos, Sociales y Culturales del CELS. Este documento es parte de una extensa investigación sobre represión y criminalización de la protesta social en Argentina, que el CELS elabora actualmente y que será publicada en los próximos meses.

especial, de los grupos más vulnerables. La precarización de los derechos sociales se ha caracterizado por un proceso de concentración de la riqueza en una pequeña porción de la sociedad, por un aumento creciente de los índices de pobreza e indigencia y por la consecuente consolidación de un sector de la población sujeto a una situación de desempleo o subempleo[2].

En los últimos 25 años, pero con particular intensidad a partir de mediados de la década del 90, se pulverizaron los ingresos de la gente de menores recursos, a tal punto que el 20% de la población más rica, que en 1974 ganaba 7,8 veces más que el 20% más pobre, ahora percibe 14,6 veces más. Según este informe, la distancia de 14,6 veces entre ricos y pobres es la peor brecha de desigualdad en la distribución de los ingresos de la que se tiene ingreso estadístico, superando incluso a las registradas en las ondas hiperinflacionarias de los años 1989 y 1990 y durante la crisis del Tequila en 1995.

En el Gran Buenos Aires (GBA), la concentración del ingreso y la regresividad distributiva registrada entre 1999 y 2000 fue tan intensa, que la cúpula de la pirámide de ingresos creció en su participación, en un solo año, casi tanto como durante toda la década[3].

Progresivamente aumentaron los índices de pobreza e indigencia y en vastos sectores del país abarcan actualmente a más del 50% de la población. A modo de ejemplo, aun antes de que estallara la crisis, se registraba un índice de pobreza del 35,4% (4,295 millones de personas) y de indigencia del 12,2% (1,480 millones de personas)[4] sólo en la Ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires, según estadísticas oficiales del 2001[5]. En el Gran Buenos Aires, el 51,7% de población se encuentra por debajo de la línea de pobreza y el 19,2%, debajo de la línea de indigencia.

La situación es particularmente dramática en las regiones noreste y noroeste: en Formosa 59,8% de la población se encuentra por debajo de la línea de pobreza. En Corrientes, el 57,8%; en Concordia, provincia de Entre Ríos, el 57,5%; en Palpalá, provincia de Jujuy, el 56,6%; y en el Gran Resistencia, provincia de Chaco, el 55,1%[6].

---

[2] Para un análisis más detallado del proceso de reformas aplicado durante la década del 90 y sus consecuencias, ver en este mismo Informe el capítulo “Políticas sociales en Argentina ¿El fin del consenso sobre el “modelo”?”

De acuerdo con un estudio realizado por la consultora Equis, Argentina se encuentra entre los 15 países del mundo que tienen la peor distribución de la riqueza y encabeza la tabla con la peor desigualdad social entre los países de economías con niveles de vida relativamente altos.

Cfr. “Estudio distribución del ingreso y brecha entre ricos y pobres. Participación en el PBI y disponibilidad de ingreso anual y diario para la población total desagregados por decil de hogares. Comparación con países seleccionados según datos PNUD/ONU y entre provincias. Evolución de los últimos 25 años”, Equipos de Investigación Social, Equis, noviembre del 2001.

[3] Cfr. Equis, Equipos de Investigación Social, “Pobreza, distribución del ingreso y caída de la clase media en el último año. Datos de la Encuesta Permanente de Hogares”, agosto del 2000.

[4] La población en situación de indigencia en la zona metropolitana paso de un 7,7% (940.000 personas) en octubre del 2000 a un 12,2% (1.5 millones de personas) en octubre del 2001, lo que implica un aumento de casi el 60% en un año.

[5] Encuesta Permanente de Hogares, Instituto Nacional de Estadísticas y Censo -INDEC-, octubre, 2001.

[6] Estos datos corresponden a la medición efectuada por el INDEC en mayo del 2001, por lo que —de acuerdo con la tendencia general a nivel nacional— es de suponer que estos porcentajes en la actualidad sean muy superiores. Más información en el capítulo “Políticas sociales ¿Fin del “modelo”?”.

A su vez, la tasa de desempleo registra hoy un índice del 18,3%, mientras que el subempleo asciende al 16,3%[7]. Idéntico proceso se verifica con relación a los trabajadores no registrados. Según datos del Ministerio de Trabajo[8], el 41,1% de los asalariados (3.744.497 personas) trabaja en la clandestinidad, fuera del sistema de seguridad social.

La situación descripta es fruto de profundas reformas normativas e institucionales que han agredido la sustancia y calidad de los "derechos sociales", privándolos de su contenido esencial y de los mecanismos jurídicos e institucionales para reclamar su vigencia. Estas reformas no se han orientado en el sentido de aumentar la cobertura de las redes de seguridad social. Más bien, han trasladado gran parte de la responsabilidad de la cobertura frente a las contingencias sociales a los propios ciudadanos[9].

La regulación de las relaciones laborales brinda innumerables ejemplos para ilustrar esta política. A través de la flexibilización laboral, se derogaron y condicionaron algunos derechos laborales y se restringió el alcance de otros[10].

En el mes de julio del 2001, se sancionó la ley 25.453, llamada "Ley de Equilibrio Fiscal". Esta ley fue conocida públicamente como "Ley de Déficit Cero" e implicó un vuelco profundo en materia de gasto público. Esencialmente, condicionó los haberes de empleados estatales y jubilados al resultado de la recaudación fiscal. La determinación de la forma de implementación de la reducción del monto de los salarios y los haberes previsionales fue delegada al poder administrador. Éste, conforme con la ley, es competente para definir la extensión de cada ejercicio presupuestario y establecer el coeficiente de la reducción. De esta forma, el Poder Ejecutivo Nacional fue facultado para sujetar el pago de sus obligaciones a su propia conducta, pues sólo paga sus deudas en la medida de lo que él mismo recauda.

Además de la reducción de los haberes de jubilados y empleados estatales, la Ley de Déficit Cero también impactó fuertemente sobre los programas sociales dependientes del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente[11]. El principio general establecido en

---

[7] Cf. última medición del INDEC, octubre del 2001. En algunas localidades, tales como Mar del Plata, Rosario, Santa Fe y el Gran Buenos Aires, se registran tasas de desempleo superiores al 20%.

[8] Diario Clarín, 14/07/01.

[9] Dentro de esta lógica, predominante en nuestro país, los ciudadanos no tienen acceso indiferenciado a instituciones, como la salud, previsión social y educación pública. Las prestaciones sociales son focalizadas sólo sobre ciertos grupos y quienes aspiran a ser beneficiarios de un plan social deben "calificar como destinatarios de una asistencia basada en su 'insuficiencia' de medios" (Pautassi, Laura, *Reflexiones en torno al trabajo "El acceso a la justicia de los sectores populares"*, junio, 2000, Mimeo). Dentro de este esquema "no se efectivizan los derechos de las personas, por ejemplo el derecho de acceso de una mujer embarazada al sistema de salud, sino que existe un programa asistencial focalizado para mujeres embarazadas carentes de recursos. Esto es, no hay ´derecho a`, sino un ´programa para`. Esto se relaciona directamente con la utilización de políticas focalizadas para los grupos vulnerables en desmedro del fortalecimiento de las instituciones de política social de corte universalista". (Pautassi, Laura, *Estabilización, ajuste estructural y derechos sociales. Acerca de la relación entre orientación política y cambio técnico-económico*, 2001, Mimeo).

[10] Lo Vuolo, R y otros, *La pobreza de la política contra la pobreza*, Madrid-Buenos Aires, 1999, pág 167. Además "se autorizó a celebrar convenios colectivos, derogando normas laborales mínimas; es decir, la posibilidad de negociar colectivamente a la baja en materias antes inderogables por esta vía".

[11] Los beneficiarios de todos los planes sociales poseen características comunes. Entre ellas: encontrarse en situación de alto riesgo social con necesidades básicas insatisfechas (NBI), tratarse de población vulnerable por emergencias climáticas o catástrofes, o ser grupos especialmente vulnerables (niños de 2 a 5 años; personas con discapacidades o necesidades especiales o comprendidas dentro de la tercera edad; niñas, niños y adolescentes en conflicto con la ley penal; niñas, niños y adolescentes en condiciones de vulnerabilidad

dicha ley quedó consagrado en su artículo 10, según el cual, cuando los recursos presupuestarios estimados no fueren suficientes para atender a la totalidad de los créditos presupuestarios previstos, se reducirán proporcionalmente los créditos correspondientes a la totalidad del Sector Público Nacional, a modo de mantener el equilibrio entre gastos operativos y recursos presupuestarios.

Al momento de dictarse la Ley de Déficit Cero se planteó un fuerte debate sobre el alcance que esta norma tendría con relación a los fondos destinados por el presupuesto a los programas sociales. Por entonces, existió un compromiso público de las autoridades en el sentido que dichos fondos no serían afectados por el recorte en el gasto público que el nuevo sistema imponía[12]. Este compromiso estatal, no obstante, no fue incorporado al texto legal y tal situación dio origen a que el recorte previsto por la ley se aplicara en su plenitud a los programas sociales, sumergiendo a los sectores más débiles en una mayor indefensión y desprotección. En octubre del 2001, poco después de la entrada en vigencia de la Ley de Déficit Cero, no se ejecutaron las partidas comprometidas para programas alimentarios dependientes del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, que benefician a dos millones y medio de personas[13].

3. La protesta social en Argentina durante la década del 90

Las consecuencias sociales de las profundas transformaciones socio-económicas producidas durante la década del 90 incentivaron la multiplicación de reclamos de derechos que pusieron al Poder Judicial en el centro de la escena. Esta lógica de reclamos al Estado acompañó la emergencia de nuevos actores, nuevos temas, nuevos formatos de protesta y nuevos argumentos incorporados progresivamente a la consideración pública[14].

El ejemplo más notable de este fenómeno puede encontrarse en la multiplicación de cortes de ruta y demandas articuladas como forma de presión para conseguir puestos de trabajo _a través de la inclusión en los padrones de los planes de empleo_ y el incremento del gasto social en alimentación, salud y educación. Los cortes de ruta han reflejado de modo

---

social; familias con síndrome de violencia, abuso o maltrato infantil; comunidades aborígenes; población radicada en parajes, asentamientos o localidades rurales o subrurales; ámbitos dispersos del medio rural, barrios o áreas periféricas de pueblos o ciudades no cubiertos por sistemas institucionales, escuelas y zonas de influencia; personas con NBI) y características específicas establecidas por diversas leyes especiales nacionales (madre de siete o más hijos, ancianos de más de 69 años, inválidos, excombatientes de Malvinas y familiares de desaparecidos, entre otros).

[12] Cf. declaraciones del ex Ministro de Desarrollo Social y Medio Ambiente, Juan Pablo Cafiero, publicadas por el diario La Nación el 02-09-01.

[13] A los fines de coordinar la acciones entre los distintos programas alimentarios, en el mes de julio del 2000 se creó el programa UNIDOS, que fusionó el PRANI y el ASOMA, a la vez que integró el PROHUERTA (cf. art. 4º, decreto 547/00). El programa UNIDOS se dirigía a hogares de todo el país que reunían las siguientes características: jefe/a de hogar con educación primaria incompleta, más alguna de estas condiciones; todos los miembros debían estar en edad inactiva, la tasa de dependencia debía ser mayor de tres, debía vivir algún niño/a adolescente hasta 17 años, algún adulto/a mayor de 60 años. La población era de aproximadamente 600.000 hogares (aproximadamente 2.442.000 destinatarios).

Por su parte, el programa PROHUERTA está destinado a mejorar la condición alimentaria de la población rural y urbana en situación de pobreza a través de la autoproducción de alimentos en pequeña escala (huertas y granjas familiares, escolares y comunitarias o institucionales). A tal fin presta asistencia técnica, capacitación y provisión de insumos críticos para huertas y granjas comunitarias, familiares y escolares, las que se desarrollan a través del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA).

[14] Mayor información sobre la articulación de las nuevas formas de protesta puede consultarse en el *Informe Derechos Humanos, Argentina 2001*, CELS, Siglo XXI, Buenos Aires, 2001, 349 págs.

ostensible la disconformidad de los sectores más relegados de la población. Así, las clásicas movilizaciones de grandes organizaciones sindicales vinculadas a la tradicional relación de trabajo, fueron reemplazadas por nuevas formas de protesta gestadas por los sectores más relegados, víctimas del desempleo y la recesión.

En 1997 hubo 104 cortes de ruta en todo el país y esta práctica fue incrementándose durante los años siguientes. En 1998 fue cortada una ruta por semana, en 1999 una cada día y medio, y en el 2000 hubo al menos un corte diario. En 2001, el promedio fue de entre cuatro y cinco cortes por día[15].

En los últimos meses del 2001 se produjeron, también, protestas cuyos escenarios fueron las grandes ciudades y consistieron en manifestaciones públicas realizadas generalmente frente a los edificios donde funcionan las sedes gubernamentales. Se trata de protestas en contra de las reducciones salariales, la reducción de personal en el sector público, las privatizaciones y el desmantelamiento del aparato de contención social del Estado, y la crisis del sistema financiero y bancario.

3.1. Criminalización y represión de la protesta social

La justicia penal consideró ilícitas la mayoría de las acciones desarrolladas por los manifestantes en el marco de estas protestas, descartándose que éstas pudieran encontrar amparo en el ejercicio legítimo del derecho a la libertad de expresión. Si bien se han impuesto algunas condenas a manifestantes y activistas, el fenómeno de mayor trascendencia ha sido el sometimiento de los participantes a proceso. A través de la imputación delictiva, el Estado ha ejercido, en numerosos casos, el control sobre la protesta.

En muchas otras ocasiones, además, las manifestaciones populares fueron reprimidas ilegítimamente por las fuerzas de seguridad de la Nación o de las provincias. Estos casos se caracterizaron por un uso abusivo de la violencia que produjo varias muertes y gran cantidad de heridos en todo el país[16].

Algunos casos emblemáticos sobre el modo en que la reacción estatal se ha desplegado contra este tipo de manifestaciones, han quedado fijados en la conciencia colectiva. Entre ellos, las muertes de Víctor Choque, en la provincia de Tierra del Fuego; Teresa Rodríguez, en Neuquen; Mauro Ojeda y Francisco Escobar, provincia de Corriente; y Aníbal Verón, Carlos Santillán y José Oscar Barrios en la provincia de Salta. Estos casos conforman hoy un conjunto sumamente representativo de la reacción estatal frente a la protesta popular.

4. Las protestas de diciembre del 2001

4.1. Antecedentes próximos

En diciembre del 2001, la situación del país era delicada. La crisis era considerada por muchos como terminal. En ese marco complejo, el gobierno nacional adoptó durante los

[15] Diario La Nación, 19/12/01.

[16] El Comité de Acción Jurídica de la Central de Trabajadores Argentinos (CAJ), el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) y CELS denunciaron en marzo del 2001, en el marco de una audiencia de carácter general ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la sistemática criminalización de protestas y movilizaciones sociales y la represión física de los manifestantes a través del accionar de las fuerzas de seguridad como la Policía y la Gendarmería.

primeros días de diciembre una serie de restricciones importantes a la entrega en efectivo de los depósitos bancarios particulares. De tal forma, las transferencias dinerarias se vieron limitadas y la casi totalidad de los pagos debió hacerse por medio de transferencias bancarias. El "corralito"[17], establecido por el decreto 1570/01 del Poder Ejecutivo, encerró los depósitos de grandes sectores de la alicaída clase media local y perjudicó a todos los sectores de la economía informal.

A partir del 12 de diciembre, las manifestaciones de protesta ganaron la calle y canalizaron el enojo de los distintos sectores. Ese día, por ejemplo, los comerciantes realizaron distintas movilizaciones en las que marcharon golpeando cacerolas por distintos barrios porteños[18].

El 13 de diciembre se desarrolló el séptimo paro general contra el gobierno de Fernando De la Rua. El acatamiento fue importante, generalizado y conflictivo. Hubo incidentes graves en la provincia de Neuquén y en otros focos de conflicto. En Mendoza, un grupo de treinta personas irrumpió en una sucursal de la cadena de supermercados Átomo y se llevó alimentos. En la provincia de Buenos Aires, un grupo de manifestantes de la Corriente Clasista y Combativa (CCC) que participaba de una protesta convocada por la CGT Disidente ingresó en la Municipalidad de Pergamino y provocó daños. Fueron desalojados por la Gendarmería Nacional. En la Ciudad de Buenos Aires tres taxis fueron incendiados. En la ciudad de La Plata, una bomba molotov explotó en la madrugada frente a una sucursal del Banco Nación y provocó la rotura de los vidrios. Otra bomba detonó en la ciudad de Mar del Plata en una sucursal del Banco Francés del barrio Constitución[19].

Las fuerzas de seguridad parecieron no comprender la magnitud del conflicto latente que estallaría días después. El jefe de Gendarmería Nacional, comandante general Hugo Miranda, sostuvo en una entrevista periodística que había condiciones generalizadas de protesta contra algunas medidas, pero no evidencias de una pueblada "... entendida como un masivo uso de la violencia. Si bien, hay situaciones de cortes de ruta y demás, se van manejando en parámetros más racionales. No han aparecido grupos radicalizados porque la gente los rechaza, con lo que se impide que una cuestión menor se transforme en un gran problema"[20].

4.2. Consulta Popular "Ningún hogar pobre en Argentina"

Entre el 14 y el 17 de diciembre se llevó a cabo, en todo el país, una Consulta Popular para promover la implementación de un Seguro de Empleo y Formación de $380 para cada jefe o jefa de hogar desocupado, una Asignación Universal de $60 por hijo menor de 18 años para todos los trabajadores y una Asignación Universal de $150 para personas que se encuentran en edad jubilatoria y no tienen cobertura previsional. La propuesta fue impulsada por el Frente Nacional contra la Pobreza (FRENAPO), espacio integrado por organizaciones sociales, sindicales, agropecuarias, empresarias, políticas, de derechos humanos, eclesiales y estudiantiles, bajo la consigna: "Ningún hogar pobre en la Argentina".

Conforme al recuento final de los sufragios emitidos realizado por el FRENAPO, fueron 3.083.191 personas las que se manifestaron a favor de la propuesta.

---

[17] Ésta es la expresión con la que tal medida financiera fue denominada popularmente.

[18] La Cámara de Actividades Mercantiles Empresarias (CAME) había convocado a oscurecer las vidrieras e incluso los carteles luminosos de cines y teatros.

[19] Diario La Nación, 14/12/01.

[20] Diario La Nación, 14/12/01.

4.3. Las protestas posteriores

Los días siguientes de diciembre estuvieron marcados por diversas manifestaciones de protesta. La "tensión" fue admitida por el ministro de trabajo José Dumón y se hizo palpable en todo el país. De modo urgente, los gobiernos locales intentaron, a través de la implementación de planes asistenciales de emergencia, paliar el violento descontento[21].

El 18 de diciembre, un grupo de 60 personas irrumpió en un minimercado de la cadena Día en la localidad de San Martín, en la provincia de Buenos Aires, para llevarse alimentos. En San Miguel, provincia de Buenos Aires, unas 500 personas saquearon varios comercios. Estos acontecimientos fueron percibidos como detonantes de la crisis. Todos evocaron la crisis de 1989, que obligó al presidente Raúl Alfonsín a abandonar su cargo antes de finalizar su mandato constitucional.

Según algunos observadores, el Gobierno tenía dos discursos. Uno minimizaba el conflicto. Fue el que exhibieron el ministro de infraestructura, Carlos Bastos y el titular de justicia, Jorge De la Rua. El primero destacó que los manifestantes pedían comida y no saqueaban comercios. Jorge De la Rua dijo que se trataba de hechos "acotados". El presidente les había pedido "no dramatizar" y "salir a atender la emergencia"[22].

Sin embargo, en el gabinete hubo consenso para reimplantar los planes Trabajar y establecer un sistema reforzado de ayuda alimentaria. El ministro del Interior, Ramón Mestre, destacó que si bien había cierto componente político en las protestas no podía ocultarse la situación "muy delicada" y con un "alto nivel de conflictividad"[23].

El mismo día 18, el presidente De la Rua se refirió al tema: "No encontramos motivos para que haya una magnificación de estos episodios. El problema existe, pero no debe ser motivo de alarma o de hablar de un conflicto general"[24].

---

[21] "En Rosario. Llegó la calma con la distribución de 8 mil cajas de comida (...) En Concordia hubo un intento de saqueo que frustró la presencia policial. Se entregó comida a chicos desnutridos, mujeres embarazadas y discapacitados. En Córdoba se dispuso un refuerzo de bolsones alimentarios para los sectores más pobres. También se entregarán bolsones adicionales con productos navideños. En el Gran Buenos Aires, además del saqueo en San Martín, hubo entrega de productos en un supermercado Sol de Villa Martelli (...) Se advirtió un incremento del 30 por ciento en la seguridad de los supermercados, más patrulleros, personal policial y hasta vallados (...) En La Plata. Desocupados de Quilmes, Lanús y Berazategui reclamaron planes Trabajar frente al Ministerio de Trabajo. El intendente de Quilmes, Luis Geronés, dijo que los municipios no tienen recursos para dar respuestas a la gente" (Diario Clarín, 19/12/01).

[22] Diario Clarín, 19/12/01.

[23] Diario Clarín, 19/12/01.

[24] Diario Clarín, 19/12/0. En aquellos días los medios de comunicación ofrecían distintas interpretaciones a los hechos que sucedían. Una nota publicada en el diario La Nación el 19 de diciembre, por ejemplo, ofrecía una interpretación posible de lo que estaba ocurriendo: "La protesta social parecía contenida incluso en sus manifestaciones públicas más duras, como los cortes de ruta. El Gobierno, lo que incluye a las fuerzas de seguridad, tomó este año los piquetes como una válvula de escape para el descontento (...) Al entenderlos como una buena manera de encauzar controladamente el mal humor popular se los dejó multiplicarse (...) Los saqueos a supermercados dieron una alarma diferente. Los piquetes tienen referentes conocidos y con tendencia a la negociación. Se sabe cuándo empiezan y cuándo terminan. El miedo de los funcionarios de seguridad es que los saqueos no tienen esa previsibilidad. La izquierda política que está cerca de los piqueteros pidió a su gente que ni se acerque a los supermercados. La Corriente Clasista y Combativa, que hace meses tomó la decisión de plantar a los piqueteros en la puerta de los mercados para reclamar alimentos por presión, tampoco aparece esta vez al frente de los sucesos. Pero alguien azuzó el fuego de los manifestantes de Concordia, Mendoza y Rosario, razonan quienes tienen partes diarios sobre la situación

4.4. Los saqueos del 19 de diciembre

El 19 de diciembre se produjeron en todo el país numerosos saqueos contra negocios, especialmente de venta de alimentos, casas de electrodomésticos y de indumentaria. En algunos casos, en particular en la provincia de Buenos Aires, la policía no intervino de modo efectivo. En muchos otros, incluso a pesar de la presencia de niños y mujeres entre las personas que reclamaban comida, se produjeron enfrentamientos innecesarios con los agentes de seguridad. En muchos lugares, los propios comerciantes reaccionaron con armas de fuego frente a los agresores.

Como resultado de la violencia de ese día muchas personas fueron muertas a balazos durante los saqueos a supermercados –los casos en las distintas provincias se relatan más adelante–. Según fuentes oficiales, al menos 138 personas fueron heridas. De ellas, 76 eran policías, la gran mayoría del Gran Buenos Aires[25]. Algunas fuentes señalaron que hubo al menos 9.000 participantes en las manifestaciones[26].

Según describió la prensa, las escenas fueron parecidas en cada lugar. Mujeres con sus bebés en brazos llenaban sus bolsas con cajas de leche o paquetes de yerba o polenta. Muchachos que se llevaban changuitos llenos de productos para las fiestas. Comerciantes desconsolados que trataban de pararlos. Otros optaban por quedarse a un costado, resignarse y tratar de salvar lo poco que quedaba.

Aun en donde no existieron problemas, el pánico quedó sembrado. Incluso en algunos lugares como la provincia de Buenos Aires, la propia policía se encargó, la noche del 19, de sugerir a muchos vecinos en forma personal que se armaran en defensa de sus bienes.

Algunas de las grandes cadenas de supermercados preferían llegar a acuerdos con los vecinos y entregar bolsas de comida para apaciguar los ánimos y evitar irrupciones violentas.

En la provincia de Buenos Aires, según información de la Superintendencia General de Policía del Ministerio de Seguridad, a la medianoche del 20 de diciembre del 2001, 2.213 personas fueron "conducidas a dependencias policiales" con motivo de los saqueos a supermercados. De ellas, al menos 325 eran menores de 18 años.

5. El estado de sitio, Decreto 1678/01 del Poder Ejecutivo Nacional

En este marco, durante la tarde del 19 de diciembre[27], el presidente Fernando De la Rua declaró el estado de sitio en todo el país.

---

social del país. No tienen respuesta a quién está detrás". Según se dijo allí, la administración De la Rua también repitió el esquema de respuesta que aplicó durante el año: "si no hay intervención de un juez federal, el compromiso deben resolverlo las autoridades locales (...) El problema quedó en evidencia varias veces en estos meses, es que las policías locales no siempre están preparadas, con medios y mentalmente, para enfrentar estos casos y su participación inadecuada puede aumentar la tensión en la zona".

[25] Diario Clarín, 20/12/01.

[26] Diario Clarín, 20/12/01.

[27] Ese día el presidente De la Rua estuvo reunido con la mayoría de sus ministros, entre los que se encontraban Ramón Mestre, Domingo Cavallo, Jorge De la Rua, José Dumón, Horacio Jaunarena, Daniel Sartor, y el ex presidente Raúl Alfonsín.

La Constitución Nacional determina en su artículo 23 que: “En caso de conmoción interior o de ataque exterior que pongan en peligro el ejercicio de esta Constitución y de las autoridades creadas por ella, se declarará en estado de sitio la provincia o territorio en donde exista la perturbación del orden, quedando suspensas allí las garantías constitucionales. Pero durante esta suspensión no podrá el presidente de la República condenar por sí ni aplicar penas. Su poder se limitará en tal caso respecto de las personas, a arrestar o trasladarlas de un punto a otro de la Nación, si ellas no prefiriesen salir fuera del territorio argentino”.

El estado de sitio se implantó tres veces desde el regreso a la democracia en 1983. Raúl Alfonsín impuso esta medida por primera vez, el 25 de octubre de 1985 —y hasta el 9 de diciembre de ese año—. Previamente, el 21 de octubre el gobierno había dispuesto el arresto del consultor Rosendo Fraga, del represor Guillermo Suárez Mason y de otras 10 personas. Esas detenciones, dictadas sin orden judicial, provocaron fuertes críticas que el gobierno intentó paliar decretando el Estado de sitio con posterioridad. El 29 de mayo de 1989 —con el acuerdo del entonces presidente electo, Carlos Menem—, Raúl Alfonsín volvió a hacer uso de esta facultad ante la ola de saqueos a supermercados. La medida se extendió hasta el 27 de junio; en ese lapso, 57 personas fueron arrestadas. Carlos Menem implantó el estado de sitio el 3 de diciembre de 1990 como respuesta a un alzamiento militar carapintada comandado por el entonces coronel Mohamed Alí Seineldín. Una vez sofocado el levantamiento, dos días después, el Estado de sitio se levantó.

En diciembre, el decreto 1.678/01, lleva las firmas del presidente Fernando De la Rua, el jefe de gabinete, Chrystian Colombo, y el ministro del interior, Ramón Mestre. Dispone que:

> “VISTO los hechos de violencia generados por grupos de personas que en forma organizada promueven tumultos y saqueos en comercios de diversa naturaleza y CONSIDERANDO: Que han acontecido en el país actos de violencia colectiva que han provocado daños y puesto en peligro personas y bienes, con una magnitud que implica un estado de conmoción interior.
> Que esta situación merece ser atendida por el Gobierno Federal ejercitando todas las facultades que la CONSTITUCION NACIONAL le otorga, a fin de resguardar el libre ejercicio de los derechos de los ciudadanos.
> Que el PODER EJECUTIVO NACIONAL ha consultado con las autoridades locales sobre la conveniencia y urgencia de esta medida.
> Que encontrándose el HONORABLE CONGRESO DE LA NACION en receso de sus sesiones ordinarias, corresponde a este PODER EJECUTIVO NACIONAL resolver en lo inmediato e incluir el tratamiento de lo dispuesto por el presente decreto en el temario de sesiones extraordinarias.
> Que el presente se dicta en virtud de lo dispuesto por los artículos 23 y 99, inciso 16, de la CONSTITUCION NACIONAL.
> Por ello, EL PRESIDENTE DE LA NACION ARGENTINA DECRETA:
> ARTICULO 1: Declárase el estado de sitio en todo el territorio de la Nación Argentina, por el plazo de treinta días.
> ARTICULO 2: Dése cuenta al HONORABLE CONGRESO DE LA NACION e inclúyese la declaración del estado de sitio entre los asuntos a considerar en el actual período de sesiones extraordinarias, a cuyo efecto se remite el correspondiente mensaje.
> ARTICULO 3: El presente decreto regirá a partir de su dictado.
> ARTICULO 4: Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.”

5.1. La inconstitucionalidad del estado de sitio

La suspensión de garantías constitucionales como reacción estatal frente al conflicto social fue una salida institucional cuestionable. En este sentido, el CELS y otras organizaciones impugnaron judicialmente la validez del decreto que establecía el estado de sitio.

El estado de sitio es una medida excepcional que sólo puede dictarse en situaciones de emergencia, pues restringe las garantías constitucionales. La Constitución Nacional y los instrumentos internacionales de derechos humanos incorporados a ella establecen que se trata de una medida de última *ratio* y por ello prevén un conjunto de requisitos que deben cumplirse.

La medida decretada por el Ejecutivo fue inconstitucional, pues sólo el Congreso puede declararla en caso de conmoción interior, tal como lo establece el artículo 75 inciso 29 de la Constitución Nacional. El Presidente sólo puede recurrir a esta medida en caso de que el Congreso se encuentre "en receso", es decir, en período de vacaciones. Sin embargo, al momento de dictarse el decreto 1.678/01 el Congreso estaba sesionando.

Por otra parte, los hechos acaecidos en Argentina no constituían una conmoción interior en los términos del artículo 23 de la Constitución Nacional ni tampoco encuadran en las causas descriptas en el artículo 4 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, el que exige que la emergencia ponga en riesgo "la vida misma de la Nación".

A su vez, las medidas que se adopten como consecuencia del estado de sitio deben guardar relación con el fin buscado por esta excepción, esto es, deben ser razonables. En este caso, la causa alegada no está suficientemente explicitada en el decreto, lo cual impide que las medidas que se adopten sean sometidas al debido control de razonabilidad [28].

Por otra parte, la suspensión de las garantías constitucionales debe tener estrictos límites temporales y materiales para ser legítima. No obstante, el decreto se dictó respecto de todo el territorio nacional y por treinta días, sin justificación alguna acerca de la necesidad de tal extensión territorial o del plazo fijado.

Es preciso tener en cuenta que la enorme cantidad de detenciones que se produjeron esos días, no fueron dictadas en virtud de ninguna orden escrita. Esto es, únicamente en 29 casos existió un decreto que ordenaba la detención de esas personas en virtud del estado de sitio. El resto de las detenciones fueron absolutamente ilegítimas.

En virtud de las detenciones que se produjeron a raíz de esta declaración, se interpusieron acciones de hábeas corpus a fin de que el juez en turno asegurara la libertad de los ciudadanos. Cerca de la medianoche del día 20, el Dr. Grispo, titular del Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Nro. 18 de la Capital Federal dispuso la libertad de todas las personas detenidas a disposición del Poder Ejecutivo Nacional, que entonces eran aproximadamente 100 en la Ciudad de Buenos Aires. El argumento central de la decisión era que no había existido "orden escrita de autoridad competente" para privar de la libertad a los ciudadanos[29].

---

[28] La Corte IDH ha establecido que "La juridicidad de las medidas que se adopten para enfrentar cada una de las situaciones especiales a que se refiere el art. 27.1 dependerá, entonces, el carácter, intensidad, profundidad y particular contexto de la emergencia, así como de la proporcionalidad y razonabilidad que guarden las medidas adoptadas respecto de ella" (Corte IDH, Opinión Consultiva OC- 8/87, "El hábeas corpus bajo suspensión de garantías", del 30 de enero de 1987, par. 22).

[29] El Decreto 1.680/01 PEN anotó a disposición del PEN únicamente a 19 personas. Según informó la Policía Federal Argentina se estaban confeccionando las listas para la emisión de otro decreto que incluyese a otros 161 detenidos, cuando se hizo pública la renuncia del presidente De la Rua.

Como ya expusimos, las investigaciones posteriores revelaron que en la Ciudad de Buenos Aires se produjeron 190 detenciones en relación con el estado de sitio. Veintinueve personas llegaron a ser puestas a disposición del Poder Ejecutivo Nacional, que expresamente dictó el 20 de diciembre el decreto1.682/01, en el que se incorporó un anexo con sus nombres. Con relación a las 161 personas restantes, se estaba trabajando en la confección de su listado a fin de preparar el dictado del correspondiente decreto, cuando se hizo pública la renuncia del presidente De la Rua, según fue informado a la jueza que investiga los hechos, por la Superintendencia de Seguridad Ciudadana de la Policía Federal Argentina. Ese día en la Ciudad de Buenos Aires hubo también más de 250 detenciones en relación con delitos comunes.

Analizando los horarios en los que cada una de estas detenciones se produjo, se advierte que hubo dos picos en la intervención policial el día jueves 20 de diciembre del 2001, entre las 10.00 y las 13.00 hs. y entre las 17.00 y las 19.00 hs.

6.La represión de las protestas del 19 y el 20 de diciembre y la renuncia del Gobierno

6.1. El "cacerolazo" del miércoles 19 de diciembre

Luego de decretar el estado de sitio, el presidente Fernando De la Rua se dirigió públicamente al país en un mensaje televisivo. En su discurso convocó infructuosamente a las fuerzas opositoras a colaborar en el sostenimiento de la gestión de gobierno. Casi simultáneamente en todo el país, y especialmente en la Ciudad de Buenos Aires, muchísimas personas salieron de sus casas y confluyeron en una masiva protesta popular expresada en el golpe de las cacerolas, ocuparon la calle y espontáneamente se dirigieron en grandes columnas hacia a la Plaza de Mayo.

6.2. La renuncia del gabinete de Fernando De la Rua

Pasada la medianoche, comenzaron a circular versiones periodísticas sobre posibles renuncias en el Gabinete. Al primero que se mencionó para abandonar su cargo fue al ministro de economía, Domingo Cavallo. Finalmente, todo el gabinete de gobierno de Fernando De la Rua presentó su renuncia esa noche para permitirle al presidente la posibilidad de negociar un nuevo acuerdo con el justicialismo. Por su parte, fuentes del bloque del PJ indicaban que plantearían a De la Rua la posibilidad de convocar a una asamblea legislativa si no era modificado el rumbo económico[30].

La Central de Trabajadores Argentinos (CTA) convocó a un paro para el día jueves y todos los sectores discutían los pasos a seguir.

6.3. La represión del jueves 20 de diciembre

A la una de la madrugada del jueves 20 de diciembre, al mismo tiempo en que se difundía por televisión la renuncia de Domingo Cavallo, la Policía Federal destacada en la Plaza de Mayo comenzó a lanzar gases lacrimógenos sobre los manifestantes que se habían congregado allí, pacífica y ruidosamente. No fueron respetados ancianos, mujeres o chicos. La reacción policial fue injustificada.

[30] Clarín Digital, 19/12/01.

Frente a ello, muchos manifestantes volvieron a sus casas o se alejaron considerablemente de la zona de la Plaza de Mayo y de la Plaza de los Dos Congresos. Sin embargo, grupos numerosos, más activos, permanecieron en el lugar y resistieron la intervención policial. A partir de entonces se produjeron incendios, pedradas en distintos lugares de la zona céntrica. Todos los participantes de la virtual pueblada permanecían en la periferia y parte de ellos continuaban avanzando sobre la Plaza de Mayo. La situación se prolongó hasta bien entrada la madrugada.

Con el correr de las horas, entrada ya la mañana y a plena luz, muchos manifestantes volvieron a congregarse en la Plaza de Mayo y el Congreso Nacional. Hacia las dos de la tarde, grupos heterogéneos convergían sobre la plaza: partidos de izquierda y la Corriente Clasista Combativa (CCC) de La Matanza, marchaban hacia allí junto a oficinistas, con sus trajes y maletines.

Media hora más tarde y aunque la situación era tranquila, la Policía Federal intervino nuevamente. Primero se escucharon sirenas. Luego llegaron carros de asalto y se armó la primera fila de la Guardia de Infantería con cuya intervención comenzó la represión. La intervención policial fue ilegítima. Se trató de una reacción excesivamente violenta frente a un conjunto de personas que, al tiempo de la intervención policial, manifestaban pacíficamente.

Frente a ello, algunos grupos reaccionaron arrojando piedras, palos y adoquines contra los agentes policiales y contra algunos edificios públicos o bancos. Los tachos de basura y los bancos de la plaza fueron incendiados y con ellos se montaron barricadas. Todos corrían sin sentido, hacia un lado y otro.

Una hora más tarde, la policía había logrado montar su centro de operaciones en Rivadavia y Entre Ríos. Los manifestantes habían quedado repartidos en varias esquinas. Mientras la policía reprimía a los manifestantes frente al Congreso Nacional, a sólo dos cuadras de allí eran devastados varios comercios[31]. Estos enfrentamientos urbanos se sucedieron hasta la noche[32].

La jueza federal María Romilda Servini de Cubría se hizo presente en la Plaza de Mayo durante el momento más álgido de la represión y ordenó a los jefes policiales a cargo, el cese inmediato de la represión. Su orden, sin embargo, no fue acatada. Los jefes policiales respondieron que el ministro del Interior había dispuesto desalojar la totalidad de la Plaza de Mayo.

En este contexto fueron heridos de bala y perdieron la vida al menos cinco personas: Diego Lamagna (26), Alberto Márquez (57), Marcelo Gastón Riva (30), Carlos Almirón (24), Gustavo Benedetto (23). Al menos cinco personas más recibieron heridas de bala de plomo. Otros muchos, incontables, sufrieron golpes, empellones de caballo y padecieron el efecto de los agresivos químicos.

Diego Lamagna, Alberto Márquez, Marcelo Gastón Riva y Carlos Almirón, murieron como consecuencia del impacto de balas de plomo. Las pericias efectuadas en la investigación judicial indican que los proyectiles hallados en sus cuerpos guardan similitud con los perdigones que conforman los cartuchos de propósito general (de plomo) para escopetas calibre 12/70. Las escopetas calibre 12/70 son las que la policía utilizó, entre otras armas, para disparar munición antitumulto contra los manifestantes.

---

[31] Un local de Mc Donald's, uno de Blockbuster y un supermercado Eki.

[32] Diario Clarín, 21/12/01.

Conforme ciertos testimonios, algunos de ellos fueron muertos por personal policial que desde una camioneta sin identificación disparó contra la gente. Según reveló la autopsia, Alberto Márquez recibió dos balazos por la espalda.

De acuerdo a lo informado el 21 de diciembre por el Director General de Operaciones de la Superintendencia de Seguridad Metropolitana de la Policía Federal, comisario Edgardo Gaudiero, al menos 82 agentes fueron heridos. El comisario Gaudiero fue uno de los oficiales con mayor responsabilidad en la dirección del operativo.

6.4. La situación en el interior del país

6.4.1. Las víctimas en la provincia de Buenos Aires

La represión de las movilizaciones sociales en el Gran Buenos Aires se enmarcó en un estado general de violencia causado por la amenaza de saqueos a pequeños comercios que se vivió desde el martes 18 de diciembre.

Las víctimas en la provincia de Buenos Aires se concentraron en los partidos del Conurbano y, en general, se trató de muertes provocadas por heridas de armas de fuego en represiones de saqueos o de tumultos frente a supermercados. El día 19 de diciembre murieron 8 personas, todas víctimas de disparos de armas de fuego y, en general, no se ha podido identificar a los responsables de estas muertes.

Diego Ávila (24 años) murió en Villa Fiorito, Lomas de Zamora. A ***Julio Hernán Flores***, de 15 años, lo mató un comerciante en la localidad de Merlo, cuando participaba de un saqueo[33]. En Gregorio de Laferrere fueron muertos ***Damián Vicente Ramírez*** (14 años) y ***Ariel Maximiliano Salas***, de 30 años. ***Pablo Marcelo Guías*** (23 años) murió en Francisco Solano, Quilmes. En Don Orione, partido de Almirante Brown, ***Víctor Ariel Enrique***[34], de 21 años, y ***Roberto Agustín Gramajo***, (19 años), perdieron la vida de manera violenta[35]. El joven ***Eduardo Legembre*** tenía 20 años cuando murió en Castelar, víctima del disparo de un comerciante que resistía el saqueo de su negocio[36].

El 20 de diciembre, sólo se registró un fallecimiento. ***Mariela Rosales*** de 28 años murió en Villa Centenario en el partido de Lomas de Zamora. En la investigación de su muerte interviene el fiscal Gualteni.

---

[33] Diario Página/12, 21/12/01. Diario Crónica, 21/12/01.

[34] Diario Página/12, 21/12/01. Diario Crónica, 21/12/01.

[35] Roberto Agustín Gramajo falleció el 19 de diciembre del 2001, en la esquina de las calles 9 y 26 del barrio Don Orione, partido de Almirante Brown. Su muerte fue provocada por un disparo de arma de fuego. Según denunció al CELS Diego Ismael Tauil, abogado patrocinante de la familia Gramajo, desde el 19 de diciembre del 2001 hasta el 2 de enero del 2002, el fiscal interviniente no adoptó ninguna medida de investigación relevante. Según el abogado, no se solicitó el secuestro de las armas del personal policial que actuó, ni se tomó declaración al personal de esa fuerza policial hasta el 5 de marzo del 2002. Tauil también destacó que la fiscalía no ordenó ningún relevamiento de la zona en busca de testigos del hecho. Diario Página/12, 21/12/01. Diario Crónica, 21/12/01.

[36] Diario Clarín, 20/12/01. Diario Crónica 20/12/01.

6.4.2. Las víctimas en la provincia de Santa Fe[*]

Graciela Acosta (35 años) –ciudad de Rosario–.
Graciela Acosta tenía siete hijos y era una activa militante social y de derechos humanos en su comunidad. La tarde del 19 de diciembre del 2001 se encontraba con su amiga y compañera Mónica Cabrera[37], buscando a sus hijos a unos 200 metros del supermercado La Gallega de Villa Gobernador Gálvez. Desde ese lugar pudieron ver cómo frente al supermercado se agolpaba casi un millar de personas frente al cordón policial formado con agentes armados con escopetas y pistolas.

La situación se mantuvo tranquila hasta que, luego de que un policía empujara a una manifestante, comenzaron la conmoción y la lluvia de balas. Uno de los periodistas presentes, Eduardo Nocetti, sostuvo que al ver la forma en que la policía disparaba, se acercó a los agentes para preguntarles si estaban disparando balas de goma con las pistolas. Los policías le contestaron: "...a los negros estos si no le damos con plomo, no los paramos con nada"[38].

Mientras esto ocurría, Graciela Acosta alertó a su amiga sobre los disparos cuando cayó imprevistamente de rodillas. Como se encontraban lejos del supermercado, Cabrera pensó que se trataba de una bala de goma perdida, pero al levantar la vista vio a un policía que todavía les apuntaba con su arma reglamentaria. Era el agente Ponce, de la seccional 29 de Villa Gobernador Galvez.

De acuerdo con el informe de la autopsia, Graciela Acosta recibió un impacto de un proyectil 9 mm. que ingresó por debajo de una tetilla y le ocasionó graves daños internos que, horas más tarde, le causaron la muerte.

Hasta la fecha y a pesar de que los testigos principales del hecho han sido objeto de numerosas intimidaciones[39], el Juzgado de Instrucción no ha dispuesto ninguna medida de prueba tendiente a determinar la identidad del policía autor del disparo (estas medidas podrían ser el reconocimiento en rueda o la pericia balística sobre las armas reglamentarias, entre otras opciones). Vale la pena agregar, como muestra importante de la actitud pasiva asumida por la agencia judicial, que las actuaciones correspondientes al episodio quedaron en manos del Jefe del Operativo hasta fines del mes de febrero del 2002.

---

[*] Esta sección del capítulo ha sido elaborada en base al informe de Florencia Barrera, Enrique Font, Gabriel Ganón, Alejandro López, Paula Moretti y Ana Oberlin, investigadores de la Sección de Criminología y Política Criminal del Centro de Estudios e Investigaciones en Derechos Humanos (CEIDH) de la UNR, quienes contaron con la colaboración de todo el equipo de redacción del periódico *El Eslabón de la Cadena Informativa* (www.eleslabon.com).

[37] Activa militante social que anteriormente recibiera fuertes amenazas por parte del actual jefe de policía de la Seccional 29, responsable del operativo del 19 de diciembre.

[38] Este periodista relató que varios policías, en plena represión, cortaban las cadenas de las bicicletas (de las personas que huían) y las cargaban a una camioneta roja que suele utilizar la policía de Villa Gobernador Galvez.

[39] Durante varios días, un efectivo de las Tropas de Operaciones Especiales (TOE) permaneció apostado en la puerta del edificio donde vive Mónica Cabrera. Una noche, dos disparos sonaron debajo de su ventana, ella bajó de inmediato y juntó las vainas servidas de dos 9mm. Además, la policía de Villa Gobernador Galvez detuvo a un grupo de jóvenes, vecinos de Cabrera, diciéndoles que se los llevaban porque "Cabrera los había denunciado", sin advertir, uno de los hijos de Mónica estaba entre los detenidos. Durante un mes no pudo participar en sus actividades de militancia porque "era seguida por un móvil que se me paraba al lado y espantaba a la gente". Por su parte, el periodista Eduardo Nocetti recibió una amenaza telefónica y, en dos días consecutivos, policías de la Seccional 2º se presentaron por la madrugada en la radio LT8 donde trabaja, con la excusa que debían citarlo para la audiencia testimonial.

Walter Campos (17 años) –ciudad de Rosario–.
Walter Campos murió el 20 de diciembre mientras esperaba ayuda alimentaria con sus vecinos en un centro comunitario del barrio de Empalme Graneros. La impaciencia por la espera generó cierto malestar que, alrededor de las 10.30 hs, comenzó a manifestarse en discusiones y corridas. Walter Campos y otro joven, habrían amenazado a una de las personas que se encargaba de repartir los bolsones de comida. A raíz de ello, personal policial comenzó a perseguirlos. Cuando esto ocurrió, el resto de policías presentes comenzaron a disparar hacia la gente.

Numerosos testigos relataron lo sucedido con los jóvenes. Algunos sostienen que Campos tenía un arma en la mano, aunque no la disparó. También recuerdan que el muchacho y su compañero cruzaron el arroyo Ludueña. Después de eso, el joven se desvió y se detuvo en una pequeña calle paralela a las vías. Según sus familiares habría necesitado dejar de correr en razón de los problemas cardíacos que padecía. En ese momento, un francotirador policial que se encontraba apostado en la otra orilla del arroyo le habría disparado mortalmente a la cabeza.

Sin embargo, de acuerdo con la interpretación policial, Walter Campos y su amigo dispararon al ser perseguidos por la policía. Esto no dejó otra alternativa al francotirador de las Tropas de Operaciones Especiales (TOE) que efectuar un disparo mortal. Resulta evidente la irracionalidad del medio empleado por el francotirador, quien tuvo la opción de disparar a herir, si era necesario detener a Campos.

En la causa judicial en la que se investiga esta muerte, se encuentra detenido a disposición del juez de instrucción Dr. Barbero, el policía que efectuó el disparo. Sin embargo, al cierre de este Informe, ninguno de los testigos ha sido citado a declarar.

Juan Alberto Delgado (28 años) –ciudad de Rosario–.
Juan Alberto Delgado, era changarín. Murió el 19 de diciembre, cuando junto con un grupo de entre 150 y 200 personas, esperaba la entrega de bolsones de comida en las calles Necochea y Cochabamba de Rosario.

De acuerdo con el relato de los testigos, la inesperada represión comenzó cuando el dueño de un supermercado estacionó un camión frente a su comercio. En ese momento, todos los presentes creyeron que el comerciante estacionaba el camión con el fin de entregarles mercaderías, por lo que se agolparon a su alrededor.

Mientras la gente corría hacia el lugar, móviles pertenecientes al comando radioeléctrico ingresaron a la zona a gran velocidad. Los patrulleros traían las puertas abiertas para permitir que, al avanzar, los policías efectuaran disparos de escopetas al aire desde el interior del vehículo. De tal forma, los manifestantes quedaron encerrados entre los móviles que llegaron y los cordones policiales que se habían dispuesto previamente. Los policías comenzaron a golpear a los manifestantes.

De acuerdo a los testimonios de los presentes, Juan intentaba, como muchos, escapar de la represión. Sin embargo, fue herido por algunos disparos y derribado por un policía que le puso su “cachiporra” entre las pantorrillas. Cuando intentaba levantarse, un policía de la seccional apodado “Toro” intentó dispararle con su itaka, pero no pudo porque ya había agotado su carga. Al advertirlo, extrajo entre sus ropas un revólver y le disparó. Minutos después, una ambulancia recogió a Delgado y lo trasladó al hospital a donde llegó muerto. Su hermana afirma que el policía “Toro” mató al joven “ porque se la tenía jurada” ya que

años antes habían tenido un incidente. Otro testigo contó que el policía, antes de dispararle, le dijo: “acá te tengo, che perro”.

La autopsia da fuerte sustento al relato de los testigos y familiares porque acredita que Delgado no sólo recibió ocho disparos de arma de fuego, sino que además su cuerpo presentaba fuertes golpes y heridas de balas de goma.

En contraposición a la versión de los testigos, el jefe a cargo del operativo policial, realizó cuidadosamente un acta de procedimiento en la que los hechos se relatan de manera contraria. Dicho documento afirma que al llegar el comerciante con su camión, los manifestantes comenzaron a arrojar piedras y a disparar armas de fuego hacia los cordones policiales. Según la versión oficial, la confusión y conmoción provocadas por este episodio obligó, por un lado, a los patrulleros a dar apoyo preventivo, y por otro lado, a los policías a utilizar sus armas para repeler estas agresiones. Cuando terminó el procedimiento de dispersión de los manifestantes, los agentes encontraron en forma casual el cuerpo mortalmente herido de Delgado junto con otras personas que yacían en el piso, en cumplimiento de las órdenes policiales.

La causa está caratulada como homicidio, pero a pesar de la autopsia y los numerosos testimonios, ningún policía ha sido imputado por este hecho.

Yanina García (18 años) –ciudad de Rosario–.
La joven murió en la zona de Pasco y Gutemberg en la ciudad de Rosario, tras recibir un disparo en el abdomen cuando, desesperada por los ruidos de las balas, salió a la vereda a buscar a su pequeña hija.

Claudio Lepratti (38 años) –ciudad de Rosario–.
Claudio Lepratti, graduado universitario en Filosofía, murió el 20 de diciembre, víctima de un disparo de escopeta con munición de plomo que le atravesó la tráquea. El hombre se encontraba en el techo de la Escuela 756 del barrio Las Flores, donde trabajaba como cocinero del comedor. Los supuestos autores del disparo, procesados a la fecha por homicidio simple, son los agentes policiales Esteban Velázquez y Rubén Pérez. De acuerdo a la versión de los numerosos testigos, ambos policías descendieron del móvil 2270 del Comando Radioeléctrico y dispararon hacia el lugar donde se encontraba Lepratti. La pericia aún no determinó cuál de las dos armas oficiales dio en el blanco.

Ricardo Villalba (16 años) –ciudad de Rosario–.
Ricardo Villalba murió el día 19 de diciembre en dudosas circunstancias, frente a la mirada atónita de los habitantes del Barrio Parque Casas. Ese día, al igual que en el resto de la ciudad, los vecinos ocuparon las calles reclamando comida. A los pocos minutos, numerosos móviles policiales entraron al barrio a gran velocidad disparando balas de goma y gases lacrimógenos, según los testimonios de los vecinos. Durante este violento despliegue policial, Ricardo Villalba fue asesinado.

Sin embargo, nadie vio al joven en la manifestación y, según las versiones, el chico se encontraba con un amigo a una cuadra del lugar. Los testigos afirman que Villalba y su amigo corrieron al ver acercarse los móviles y que un policía se bajó del patrullero y, rodilla en tierra, les disparó. La bala impactó en uno de los ojos del joven.

Los manifestantes se acercaron para asistir Villalba. Una vecina llamó a una ambulancia que nunca llegó. De todos modos, lograron trasladarlo al hospital, donde falleció. Días más

tarde se realizaron allanamientos y detenciones en el barrio, que según los vecinos, buscaban amedrentar a cualquier probable testigo.

Hasta que el abogado Carlos Varela no intervino en la causa, el juzgado no había dispuesto ninguna medida probatoria. Los policías que declararon no lo hicieron en calidad de imputados. Hasta el momento, el abogado ha presentado dos testigos que estarían dispuestos a realizar un reconocimiento del homicida.

Rubén Pereyra (20 años) –ciudad de Rosario–.
Murió como consecuencia del disparo de una bala de plomo, en el barrio Las Flores.

Marcelo Pacini (15 años) –ciudad de Santa Fe– .
Marcelo Pacini, pertenecía a una familia humilde de 11 hermanos. El 19 de diciembre falleció al recibir un balazo en el rostro. En un hecho confuso, algunos testigos informaron que fue baleado por un farmacéutico, sin embargo la esposa de la víctima negó esa versión[40]. Según lo informado por el diario El Litoral (21/12/01) el comerciante (Víctor Hugo Clemente) habría confesado en sede policial que accionó la escopeta de donde salió el disparo.

6.4.3. La víctima de la provincia de Córdoba

David Ernesto Moreno (13 años)
David E. Moreno falleció al recibir un impacto de bala cuando intentaba ingresar a un pequeño comercio del barrio Villa 9 de Julio, en la ciudad de Córdoba.

La muerte se produjo cuando efectivos de la Policía provincial dispararon contra un grupo de vecinos que desde la noche del miércoles se encontraba frente al supermercado Mini Sol ubicado al 8000 de calle Piedra Labrada. La policía arremetió contra la multitud provocando la huida de la gente que pedía bolsones de alimentos. En la confusión, el cuerpo del joven quedó tendido en la esquina del supermercado. Un móvil policial lo trasladó hasta el dispensario del barrio Argüello, al que llegó sin vida, con una herida en la cabeza y marcas de balas de goma y perdigones en el cuerpo[41].

6.4.4. Las víctimas de la provincia de Corrientes

Roberto Alberto Arapi[42] (22 años)
El 20 de diciembre en la ciudad de Corrientes, en el marco de un operativo policial general desarrollado a raíz de los incidentes y saqueos que se produjeron en distintos puntos de la capital provincial, Ramón Alberto Arapi (22 años) fue asesinado por una comisión policial en el Barrio Nuevo. Era hijo de una familia humilde a la cual ayudaba trabajando como changarín, como beneficiario de un Plan Trabajar.

Esa noche se encontraba tomando *tereré* con un grupo de amigos, cuando fue sorprendido por los disparos de armas de fuego de una comisión policial de la Comisaría XIII que se

[40] Información brindada por Juan Ticiani, corresponsal de Rosario/12 en la ciudad de Santa Fe, al equipo de investigadores de la Universidad Nacional de Rosario (UNR) que elaboró este apartado.
[41] Diario La Voz del Interior de Córdoba, 21/12/01.
[42] Fuente: Comisión Provincial de Derechos Humanos de Corrientes.

desplazaba en el móvil de esa delegación: una camioneta Ford, color bordó, con vidrios polarizados y sin patentes.

La investigación se encuentra a cargo del juez Mario Payes en el Juzgado Nº 1. Ya han declarado en la causa numerosos vecinos del barrio que presenciaron los hechos e identificaron a los autores como integrantes de la fuerza policial.

La mayoría de los testigos identificó claramente la camioneta Ford F 100 bordó, como perteneciente a la Comisaría 13ª, ya que el vehículo circulaba desde hacía tiempo por el barrio, realizando el patrullaje habitual. La camioneta fue secuestrada como parte de la prueba en la causa.

Además, se allanó la Comisaría 13ª y se secuestró el libro de Guardia, en el que resalta una corrección grosera hecha en el horario de regreso de la camioneta el 20 de diciembre.

También se recogieron en el lugar del hecho dos casquillos –que serían del arma reglamentaria policial calibre 9 mm–, se realizaron numerosas diligencias y se tomaron testimonios cruciales para el avance de la investigación.

Juan Alberto Torres (21 años)
Juan Alberto Torres, de 21 años sufrió una herida de arma de fuego en la zona abdominal que le provocó una perforación digestiva. Ingresó al Hospital Escuela a las 3.05 hs. del 20 de diciembre. Fue sometido a cirugía y trasladado a la Unidad de Terapia Intensiva del Hospital Vidal de la ciudad de Corrientes en donde falleció horas más tarde.

6.4.5. Las víctimas en la provincia de Entre Ríos

Romina Elizabeth Iturain[43] (15 años)
Romina Elizabeth Iturain murió el 20 de diciembre del 2001. A las 16.30 hs. se encontraba tomando mate en la casa de su prima cerca del Supermercado Wal Mart de Paraná. Horas antes había comenzado una movilización en los alrededores del comercio. Ante el intento de saqueo, intervino la policía y la gente comenzó a correr para huir de la represión. Una bala ingresó a la vivienda donde se encontraban las jóvenes e impactó en el costado derecho del tórax de Romina. El primo menor de la víctima afirmó que "tiraban desde 200 metros (...) para haberla matado tiene que haber sido una bala grande". Según la versión oficial, la chica murió por balas disparadas desde barrios aledaños al supermercado[44].

Eloísa Paniagua (13 años)
Eloísa Paniagua fue muerta el 20 de diciembre. Aquella mañana había ido con su familia a intentar tomar mercadería de un supermercado en las proximidades de la Villa Macarone. Allí fue alcanzada por una bala –posiblemente de calibre 9 mm– que ingresó por la parte superior de su cabeza y salió por su boca. Pasadas las 21.30 murió en el Hospital San Roque.

Julián Paniagua, padre de Eloísa, relató que el comisario de la Comisaría 8va. conversó ese día con los empleados del supermercado para que aceptaran entregar bolsones de comida. Ante la respuesta positiva de los empleados se corrió la voz, y los vecinos se fueron acercando cuando se avisó que los bolsones estaban listos.

[43] Fuente: Rosario Romero, abogada de la familia Iturain.
[44] Diario El Diario de la ciudad de Paraná, 21/12/01.

Paniagua señaló que, cuando llegaron, la policía y la gendarmería se encontraban en el lugar: “Nos corrieron y entonces nos separamos: los grandes por un lado y los chicos por otro, para evitar que les peguen a los gurises”. Según El Diario, los chicos corrían de vuelta a su barrio con la policía persiguiéndolos a balazos. Uno de esos disparos causó la muerte de Eloísa[45].

Según la abogada querellante en ese proceso, numerosos testigos destacaron que quien efectuó el disparo letal fue el cabo Silvio Martínez.

José Daniel Rodríguez
José Daniel Rodríguez apareció muerto varios días después del 20 de diciembre en las inmediaciones de un supermercado. Aparentemente no tenía familiares directos y la investigación acerca de su deceso no ha avanzado sustantivamente pero no puede descartarse que haya sido una de las víctimas de la represión de esos días.

6.4.6. Las víctimas en la provincia de Río Negro

Elvira Avaca (46 años)
Elvira Avaca murió el 19 de diciembre. Se encontraba caminando con su hija cuando fue alcanzada por una bala en la zona lumbar y cayó al pavimento. Según la autopsia, la señora Avaca murió debido a una hemorragia interna provocada por las secuelas del paso del proyectil por el bazo, estómago y pulmones. La bala ingresó por su espalda y atravesó su cuerpo en forma horizontal.

La víctima había ido a buscar a su hija a la plaza, donde ésta exponía sus artesanías. Las primeras versiones indicaron que el disparo provenía del techo del supermercado Alarcón, mientras éste era saqueado. Sin embargo, el juez Rubén Norry, si bien confirmó que uno de los dueños del supermercado utilizó un arma calibre 32, manifestó que la bala que mató a Elvira era de un calibre superior y dispuso el secuestro de muchas de las armas de fuego que utilizaron los policías en la represión del miércoles por la noche.

6.4.7. Las víctimas en la provincia de Tucumán

Luis Alberto Fernández (27 años)
Luis Alberto Fernández murió el 22 de diciembre, luego de estar internado en el Hospital Padilla desde el jueves 20. Fernández ingresó al hospital con una herida de bala en la cabeza y se mantuvo en estado crítico sin albergar esperanzas de recuperación.

El jueves a la tarde, Fernández se encontraba, como todos los días, vendiendo sandías frente al Hipermercado Libertad de avenida Roca al 3400. En las inmediaciones del mismo, promediando la tarde, comenzaron a juntarse vecinos para pedir alimentos.

Ante la negativa de los comerciantes, la gente que rodeaba el local convocada para recibir bolsones intentó entrar al supermercado. "De repente empezaron las corridas y los tiros, y vino un gendarme y le disparó a la cabeza desde cerquita", afirmó la esposa del vendedor ambulante al diario La Gaceta de Tucumán[46].

---

[45] Diario El Diario de la ciudad de Paraná, 21/12/01.
[46] Diario La Gaceta de Tucumán, 21-22-23/12/01

La represión estuvo a cargo de la Gendarmería, la Policía de Tucumán y la Federal. Aunque efectivos de alto rango de las fuerzas afirman que sólo se usaron balas de goma y gases lacrimógenos, testigos del accionar de los uniformados indican que las balas que disparaban ese día eran de plomo.

Los abogados de la familia Fernández, se presentaron ante la Fiscalía VIII a cargo de Joaquina Vermal y Ernesto Baclini, solicitando que se secuestren todas las armas de Gendarmería y que se proporcione el listado de efectivos intervinientes en la represión.

Fernández tenía 27 años y una hija de 5, y se convirtió en la única víctima fatal de la represión del 20 de diciembre en la provincia de Tucumán.

6.5. La organización de la represión

La ausencia de una causa justificada para la represión, la utilización de armas de fuego en el contexto de una manifestación pública, así como la vulneración de los principios de gradualidad y proporcionalidad en la intervención mostraron de forma evidente la ilegalidad del procedimiento.

Por otra parte, la envergadura del despliegue estatal, la organización de las operaciones de represión y su sostenimiento en el tiempo permiten afirmar que cada uno de los ejecutores finales de las conductas ilícitas descriptas actuó como consecuencia de la intervención de uno o varios responsables funcionales que, a través del dictado de órdenes directas o de una omisión en el cumplimiento de sus obligaciones de garantía, gobernaron desde su voluntad la conformación final de los sucesos.

Dada la estructura vertical y jerarquizada de las fuerzas que intervinieron, esta situación ha revelado múltiples infracciones encadenadas a través de las redes de mandos que llegan hasta los funcionarios de máximas jerarquías. Por ello, más allá de la responsabilidad individual que a cada ejecutor corresponde por su actuación en los sucesos de esos días, la responsabilidad penal que de ellos emana alcanza también a quienes estaban investidos con competencia funcional y fáctica para preordenar y dirigir la actuación de las fuerzas de seguridad. Esta extensión de responsabilidad alcanza, al menos, al secretario de Seguridad entonces en funciones, Enrique Mathov, y por ello se encuentra imputado en la causa penal y detenido por orden de la jueza federal Servini de Cubría.

En función de las características que tuvo la práctica represiva antes descripta, muchos organismos[47] y particulares denunciaron penalmente los hechos. En algunos casos, se imputó como responsable al propio ex presidente Fernando De la Rua.

Si bien aún es materia de investigación judicial, algunas versiones señalan que en la tarde del 19 de diciembre, poco después de que se dispusiera el estado de sitio, el presidente Fernando De la Rua y el ministro del Interior, Ramón Mestre, se reunieron con los jefes de las tres fuerzas federales de seguridad: la Gendarmería Nacional, la Prefectura Naval y la Policía Federal. Las órdenes del presidente, palabras más palabras menos, habrían sido: “Hay que detener los saqueos y la inseguridad que ello genera. Utilicen la fuerza necesaria para restablecer el orden público”.

La pregunta de muchos fue cómo se frenaría el descontrol. La policía no poseía precisiones que le fijaran cómo actuar para controlar y reprimir. El margen de riesgo, ante los crecientes desbordes, fue más amplio de lo esperado.

[47] Entre ellos el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS).

6.6. La renuncia de Fernando De la Rua

En la tarde del 20 de diciembre del 2001, el presidente renunció[48].

La renuncia manuscrita, remitida por fax al conjunto de gobernadores peronistas por entonces reunidos en la provincia de San Luis decía:

> "Al señor presidente provisional del Honorable Senado, ingeniero Ramón Puerta:
> Me dirijo a usted para presentar mi renuncia como Presidente de la Nación. Mi mensaje de hoy para asegurar la gobernabilidad y constituir un gobierno de unidad fue rechazado por líderes parlamentarios.
> Confío en que mi decisión contribuirá a la paz social y a la continuidad institucional de la República.
> Pido por eso al Honorable Congreso que tenga a bien aceptarla.
> Lo saludo con mi más alta consideración y estima, y pido a Dios por la ventura de mi patria. Fernando De la Rua"[49].

Minutos más tarde, Fernando De la Rua abandonó la casa de gobierno a bordo de un helicóptero y dejó definitivamente el poder[50].

6.7. La derogación del decreto 1.678/01

El viernes 21 de diciembre por la mañana, antes de que su renuncia fuese aceptada por la Asamblea Legislativa, Fernando De la Rua concurrió a la Casa Rosada y derogó el decreto de estado de sitio que había implantado el miércoles 19.

7. Los gobiernos posteriores

7.1. Presidencia de Ramón Puerta. El estado de sitio en algunas provincias.

El viernes 21 de diciembre a las 11 de la mañana, la Asamblea Legislativa[51] aceptó la renuncia del presidente De la Rua. En consecuencia, y en virtud de lo ordenado por la ley

---

[48] Según una información periodística que la justicia investiga actualmente, hubo una reunión entre el entonces canciller Adalberto Rodríguez Giavarini y el secretario de Turismo Hernán Lombardi en los momento decisivos. En ese encuentro el mayor de los hijos del ex presidente habría tratado de convencerlo para que no renunciara, mientras el entonces Secretario Legal y Técnico, Nicolás Gallo, le advertía que debían alejarse del poder porque había "muchos muertos" en Plaza de Mayo. La reunión se habría llevado a cabo en la casa de gobierno el 20 de diciembre. El presunto diálogo entre De la Rua, su hijo Antonio y Gallo fue reproducido en su edición del 23 de diciembre por la revista "Trespuntos".

[49] Según el diario Clarín Digital del 21 de diciembre del 2001, "la renuncia de Fernando De la Rua no sorprendió a nadie. Por el contrario, la salida anticipada del Presidente trajo algo de alivio a una sociedad angustiada. Por eso, a las 19.45 de ayer, cuando la violencia callejera y la represión policial alcanzaban su punto más salvaje en la Plaza de Mayo, el texto con la renuncia del Presidente fue distribuido entre los periodistas de la Casa Rosada. Nadie lo festejó. Ni siquiera los manifestantes que reclamaban el alejamiento de De la Rua en la zona céntrica de Buenos Aires".

[50] Lo acompañaba su edecán, Gustavo Giacosa. Lo saludaban el canciller, Adalberto Rodríguez Giavarini, y el ministro de Turismo, Hernán Lombardi.

[51] La Asamblea Legislativa está conformada por todos los representantes que integran las dos cámaras del Congreso Nacional.

20.972 (Ley de Acefalía), el presidente provisional del Senado, el misionero Ramón Puerta, se hizo cargo formalmente del poder.

Según la Ley de Acefalía, el Congreso tiene 48 horas desde la aceptación de la renuncia del presidente para decidir quién será su sucesor. La elección debe recaer sobre uno de los miembros de la propia Asamblea o gobernadores de provincia. En los hechos, la decisión debía surgir del acuerdo al que llegara el Partido Justicialista (PJ) –que controlaba el Senado y la Cámara de Diputados desde el 14 de octubre del 2001–.

A poco de asumir Ramón Puerta, y a raíz de los incidentes que continuaban sucediéndose en algunas regiones, éste dictó los decretos 16/2001, 18/2001 y 20/2001 PEN, en virtud de los cuales se declaraba por diez días el estado de sitio en las provincias de Buenos Aires, Entre Ríos y San Juan. En todos los decretos se disponía que debía darse cuenta al Congreso de la Nación e incluirse la declaración del estado de sitio entre los asuntos a considerar en el período de sesiones entonces vigente.

7.2. Presidencia de Adolfo Rodríguez Saá

En la mañana del sábado 22 de diciembre, luego de intensas reuniones, la Asamblea Legislativa designó como nuevo presidente de la Nación a Adolfo Rodríguez Saá, quien hasta entonces era gobernador de la provincia de San Luis.

La Asamblea Legislativa aprobó el proyecto que impulsaba el Partido Justicialista para la continuidad institucional: además de la designación presidencial, la Asamblea convocó al pueblo a elecciones para el 3 de marzo del 2002, con el objeto de elegir presidente y vicepresidente de la Nación. Esta elección se realizaría a través del régimen electoral de doble voto simultáneo, también denominado sistema de lemas.

Las cuestiones más debatidas entonces entre los analistas y expertos fueron, precisamente, la referida a la potestad de la Asamblea Legislativa para convocar a elecciones, y por otra parte, si correspondía la abrogación del régimen electoral vigente, sustituyéndolo por el sistema de lemas.

El presidente Rodríguez Saá avanzó sobre algunas cuestiones de importancia, aunque ninguna de ellas finalmente llegó a concretarse. Así, por ejemplo, se avanzó en la elaboración de un proyecto en materia de reparaciones a las víctimas de los hechos de la Plaza de Mayo, así como en la elaboración de proyectos de ley de amnistía en relación con las personas que habían intervenido en ése y en otros conflictos sociales anteriores.

Los proyectos de ley en materia de reparaciones a las víctimas de los hechos ocurridos en diciembre propiciaron, en su mayoría, el establecimiento de sistemas similares a los mecanismos reparatorios específicos sobre los que Argentina ya tiene ejemplos: las leyes 24.043 y 24.411 que reconocieron el derecho al resarcimiento de las víctimas del terrorismo de Estado; o las disposiciones que se dictaron a favor de las víctimas de la explosión de la fábrica militar de Río Tercero o el atentado a la AMIA.

7.2.1. El cacerolazo del 28 de diciembre del 2001

El contexto interno del PJ era confuso y el presidente Rodríguez Saá tenía dificultades para concitar la adhesión de todos los cuadros de su partido. En ese contexto, algunos episodios generaron irritación e incertidumbre en la población. Por ejemplo, la designación de Carlos

Grosso[52] o los entredichos públicos entre el presidente y el titular del Banco de la Nación Argentina, David Expósito, respecto de la cuestión financiera.

Este contexto facilitó que el 28 de diciembre se produjera un nuevo "cacerolazo" en Plaza de Mayo y en distintos barrios porteños. Los manifestantes protestaban contra las "viejas caras de la política" y contra la vigencia del "corralito" bancario. La protesta comenzó en los barrios y desde allí fue llegando al centro de la ciudad. Se vieron carteles contra Grosso, contra el ex ministro del Interior José Luis Manzano y la ex interventora del PAMI, Matilde Menéndez. Al igual que la semana anterior, un grupo se concentró en la plaza Congreso y otro marchó por distintas avenidas rumbo a la Plaza de Mayo[53].

Apenas entrada la noche, algunos manifestantes fueron retirándose del lugar y otros grupos más violentos avanzaron directamente contra distintos edificios públicos. Carlos Grosso renunció a su cargo en ese momento, pero la violencia se había desatado nuevamente.

7.2.2. Los desmanes de la madrugada del 29 de diciembre

En ese marco, algunos grupos causaron destrozos en sitios emblemáticos como el Congreso Nacional, cuya entrada fue fácilmente franqueada, y la propia Casa de Gobierno.

El operativo de la policía estuvo a cargo del jefe de la fuerza que reemplazó a Rubén Santos, comisario general Roberto Giacomino. La policía comenzó tardíamente a actuar y fue agredida con piedras y palos por los manifestantes. Además, muchos bancos y locales fueron atacados a pedradas y hubo nuevos intentos de saqueos[54].

Poco después de las dos de la madrugada, dos efectivos que se habían acercado a apagar un foco de incendio fueron brutalmente agredidos por un grupo de jóvenes. Los policías cayeron al suelo, fueron golpeados y les robaron sus armas. Doce policías resultaron heridos y más de 30 personas fueron arrestadas en las zonas de Plaza de Mayo y Congreso.

7.2.3. La renuncia de Adolfo Rodríguez Saá

El 30 de diciembre del 2001 Adolfo Rodríguez Saá presentó, desde San Luis, su renuncia indeclinable ante la Asamblea Legislativa. Era el séptimo día de su gestión.

Rodríguez Saá denunció públicamente la falta de apoyo de algunos de los mandatarios provinciales del PJ, especialmente del gobernador de la provincia de Córdoba, José Manuel De la Sota: "Los lobos o los lobbies que andan sueltos no han entendido la esencia de los nuevos tiempos", dijo desde su provincia.

La versión sobre su renuncia comenzó a escucharse a primeras horas de la noche, cuando se anunció que el ex presidente brindaría un discurso a la población. Esa información circuló apenas un par de horas después de haber fracasado la cumbre que aquél iba a mantener con gobernadores justicialistas en Chapadmalal. De los 14 gobernadores justicialistas sólo seis

---

[52] Desde que abandonó la intendencia porteña, Grosso estuvo diez años alejado de la política y reapareció públicamente este año, con un intento de reorganizar a su sector en el PJ de la Capital. Es amigo personal de Rodríguez Saá, había sido designado por Carlos Menem en la Ciudad y dejó el cargo a principios de los 90 con varias causas abiertas por supuestas irregularidades. El funcionario designado, en su propia interpretación de los hechos, aseguró que había sido elegido por su inteligencia y no por su prontuario.

[53] Clarín Digital, 28/12/01.

[54] Diario La Nación, 30/12/01.

mandatarios respondieron al llamado del presidente. Entre otras ausencias se cuentan las de José Manuel De la Sota, Carlos Reutemann, gobernador de Santa Fe, y Néstor Kirchner, de Santa Cruz

7.3. Presidencia de Eduardo Camaño

Una hora después de la renuncia del presidente Rodríguez Saá, renunció también el presidente provisional del Senado, Ramón Puerta, quien se desempeñaba como virtual vicepresidente de la Nación y debía ocupar el cargo hasta que la Asamblea Legislativa designara otro presidente. En consecuencia, el titular de la Cámara de Diputados, el bonaerense Eduardo Camaño, asumió la presidencia de la Nación.

Para entonces, las versiones referidas a la interna del partido peronista indicaban que otros dos bonaerenses, el gobernador Carlos Ruckauf y el senador Eduardo Duhalde, podrían convertirse en candidatos a encabezar un futuro gobierno de "consenso".

7.4. Presidencia de Eduardo Duhalde

El 1ro. de enero del 2002, con 262 votos a favor, 21 en contra y 18 abstenciones, la Asamblea Legislativa eligió como presidente de la Nación al justicialista Eduardo Duhalde, con un mandato por dos años –hasta diciembre del 2003–.

Al mediodía del 2 de enero asumió el cargo y recibió los atributos de mando de manos del titular de la Cámara Baja, Eduardo Camaño.

Su designación fue entendida como un segundo ensayo para una salida institucional a la crisis política desatada el 20 de diciembre del 2001. El acuerdo político que llevó a Duhalde a la Casa Rosada es algo más amplio que el anterior e integra a la UCR y parte del Frepaso.

8. Las investigaciones por la represión del 19 y 20 de diciembre

8.1. La causa por las muertes en la ciudad de Buenos Aires

Como se señaló más arriba, a raíz de los hechos de represión hubo numerosas denuncias y querellas criminales presentadas, a partir de las cuales fueron iniciados varios procesos penales. El conocimiento de ellos recayó en la jueza federal María Romilda Servini de Cubría, quien se encontraba en turno y había concurrido a la Plaza de Mayo el jueves 20 de diciembre.

El 7 de enero del 2002 la jueza federal dispuso reunir todos esos casos en sólo dos grupos. Por un lado, delegó la averiguación de todos los sucesos ocurridos en la Plaza de Mayo, la Plaza de los Dos Congresos y el corredor que las une en el titular de la Fiscalía Criminal y Correccional Federal Nº 5 (expte. A-5624/01). Por otro, ella misma conservó la investigación de las circunstancias y la responsabilidad penal respecto de quienes fueron competentes de ordenar el operativo (expte. A-5622/01).

Por medio de una presentación ante la jueza, Fernando De la Rua negó cualquier responsabilidad por los incidentes ocurridos. En su escrito señaló:

> "... en mi carácter de Presidente de la Nación y previa consulta a través del Ministerio del Interior sobre la situación de las provincias, dicté el decreto... declarando el

> estado de sitio en todo el país... para asegurar la paz interior y a personas y bienes, informando de ello al H. Congreso.
> ... Ante episodios de violencia suscitados, agresiones, ataques y delitos contra la propiedad ocurridos y de público conocimiento, las fuerzas de seguridad nacionales y provinciales actúan según la legalidad preestablecida y deben hacerlo dentro de la ley.
> ... Como Presidente de la Nación no emití orden alguna para actuar en contra de la ley o disposición judicial y me preocupé por el urgente restablecimiento de la paz pública. Es claro que los procedimientos no estaban a mi cargo pero sí dicté aquella medida [el estado de sitio] para resguardar el orden público, en cumplimiento de mi deber constitucional".

También hicieron presentaciones similares el ex ministro del Interior Ramón Mestre, la defensa del ex secretario de Seguridad Interior Enrique Mathov y el ex Jefe de la Policía Federal Argentina, Rubén Santos. El mismo jueves en que se desataron los trágicos acontecimientos, la jueza prohibió a todos ellos salir del país.

De estas presentaciones, la defensa de Enrique Mathov es la única que intenta dar una explicación de lo ocurrido, además de liberarse de responsabilidad por ello. Admitió haber dado la orden "al jefe de la Policía Federal" para que adoptara las medidas necesarias para proteger la Casa Rosada en el entendimiento que "la autoridad política (en este caso como titular de la Secretaría del Interior) determina el "qué" en tanto la autoridad técnica o profesional, la policía, se encarga de "cómo implementar el objetivo". La defensa señaló también que la orden impartida para que se adopten las medidas "con la firmeza que sea necesaria" apuntaban a evitar saqueos y desmanes, y señaló que el jueves participaban de la protesta "grupos violentos y organizados" que intentaron romper la barrera policial que rodeaba la Casa de Gobierno. También señaló que la presión sobre la policía fue "permanente e incesante"; que existió un momento donde la violencia se detuvo, cuando se conoció la renuncia del presidente De la Rua, pero recrudeció a partir de la presencia de grupos "que intentaban crear el caos y el terror"[55].

Los policías que fueron indagados hasta el momento, por su parte, coincidieron en señalar que algunas órdenes específicas de acción, como por ejemplo la referida a practicar la detención de algunos ciudadanos, habrían estado originadas en la propia jefatura policial. Con respecto al uso de balas de plomo para la represión, las dependencias policiales que intervinieron en los sucesos informaron que no había sido utilizada.

El 5 de febrero del 2002, la jueza federal Servini de Cubría ordenó la detención de seis oficiales de la Policía Federal Argentina, acusados de disparar contra los manifestantes en la esquina de Carlos Pellegrini y Sarmiento en la que Alberto Márquez perdió la vida y Martín Galli fue herido. Los policías detenidos fueron Orlando Juan Oliverio, responsable del Control de Integridad Profesional del Departamento de Asuntos Internos, Roberto Liendo Rodríguez, que revistaba en la División de Drogas Peligrosas, el principal José Luis González, Guillermo Galdame, José María Bercovich y Horacio Barrios. El 7 de febrero del 2002 fue detenido el ex jefe de la PFA, Rubén Santos, como supuesto autor mediato de los delitos cometidos por sus subordinados.

El 11 de febrero declaró como testigo el ex viceministro del interior del gobierno de De la Rua, Lautaro García Batallán y desmintió los dichos de los diputados Luis Zamora y Marcela Bordenave, según los cuales el ex funcionario habría dicho que la orden de reprimir había partido del entonces presidente. El 12 de febrero del 2002, los fiscales federales requirieron la prisión preventiva del ex secretario de seguridad interior Enrique

[55] Cfr. Diario Judicial, 04/01/02. www.diariojudicial.com.ar.

Mathov y pidieron, por tercera vez, la indagatoria del ex presidente De la Rua. El 14 de febrero Rubén Santos amplió su declaración indagatoria.

El 15 de febrero fue detenido el ex Jefe de Operaciones de la Policía Federal, comisario mayor Norberto Gaudiero.

El 21 de febrero, los ex jefes de la policía federal, Adrián Pelacchi y Antonio Di Vietri, declararon como testigos. Según algunas versiones, su testimonio fue dirigido a valorar la existencia de una interna policial.

El 25 de febrero, a última hora, la jueza decretó la falta de mérito y liberó a tres de los policías detenidos. Se trata de Guillermo Galdame, José María Bercovich y Horacio Barrios, todos efectivos de la División Asuntos Internos, cuyo ex jefe, Orlando Oliverio, seguía entonces detenido junto a otros dos oficiales. Al mismo tiempo, la jueza decidió ordenar la captura de otro efectivo de la misma División, que ya había sido solicitada por los fiscales en un extenso lote que incluye a otros once policías.

Los fiscales Luis Comparatore y Patricio Evers apelaron la resolución, según ellos, "Los elementos colectados tienen el grado de certeza suficiente para el dictado de prisión preventiva para Horacio José Barrios, José María Cayetano Bercovich y Guillermo Daniel Galdame", indicaron los fiscales en la presentación.

A partir de las pericias se pudo saber que los ex policías liberados integraban las brigadas de Asuntos Internos de la Policía Federal y ese día estuvieron en la zona del microcentro en sus respectivos vehículos. En el caso puntual de Galdame, fue identificado por testigos como una de las personas que bajaron de los autos y dispararon a Alberto Márquez.

Los fiscales sostuvieron que "...El objetivo para el que se formaron las brigadas y salieron en dirección hacia el micro y macro centro de esta metrópoli no encierra ningún tipo de dudas para los suscriptos, por cuanto lejos de cumplir una misión de control hacia sus pares, partieron desde la dependencia en las cuales ellos prestaban servicio con una finalidad clara y precisa, para lo cual pactaron de antemano entre ellos los abusos que más tarde cometerían y que de hecho cometieron, como así también el de no prestar auxilios a las personas que por sus accionares se vean perjudicadas y guardar un manto de silencio de no ponerlos en conocimiento de las autoridades correspondientes".

El 28 de febrero del 2002, la jueza ordenó la detención de Enrique Mathov. Ese día, personal de la División Delitos Complejos de la Policía Federal allanó durante la noche la vivienda del ex secretario de Seguridad pero no encontró al ex funcionario. Mathov en un escrito presentado por su defensa días antes había señalado que "todas las medidas" vinculadas al estado de sitio habían sido "competencia" del ex presidente Fernando De la Rua. Finalmente, el 1ro. de enero, Enrique Mathov se entregó a la justicia. Durante la mañana de ese día fue interrogado por la jueza.

8.2. La investigación de la represión en la ciudad de Rosario, provincia de Santa Fe

El número de víctimas como consecuencia de los hechos ocurridos en diciembre fue muy importante en la provincia de Santa Fe. En la ciudad de Rosario murieron siete personas durante la represión policial a los saqueos de comercios. El juez Osvaldo Barbero tiene a su cargo la investigación de lo ocurrido.

El día 18 de enero del 2002, la Cámara de Apelaciones en lo Penal de Rosario confirmó la prisión preventiva de Esteban Velázques y Rubén Darío Pérez, agentes policiales miembros

del Comando Radioeléctrico de Arroyo seco. Estos agentes están acusados de homicidio simple, en la investigación de la muerte de Claudio Lepratti, cuyo caso hemos relatado en este capítulo.

Testimonios recogidos por el CELS en Rosario afirman que existirían indicios de la participación policial en las muertes de Yanina García, Graciela Acosta y Juan Delgado, durante la represión a los saqueos.

Sin justicia en las provincias

1. Introducción[*]

En los últimos meses han surgido numerosos reclamos sociales que se dirigen contra el sistema de administración de justicia en general, y contra la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en particular[1]. Sin embargo, la crisis de legitimidad de la justicia se percibe desde hace varios años, y con diferente intensidad, en distintas provincias de todo el país. Lamentablemente, esta situación es mucho menos conocida. Por ello, y por la íntima relación que existe entre un Poder Judicial legítimo y el respeto de los derechos fundamentales, es que el CELS ha decidido incluir por primera vez en su informe anual sobre derechos humanos, un capítulo sobre la administración de justicia, comenzando con algunos de los problemas más importantes en determinadas provincias argentinas.

Una democracia sólida y estable requiere, para su funcionamiento, un Poder Judicial legítimo, creíble, neutral respecto de intereses particulares y capaz de realizar el valor justicia. Ello en la medida en que constituye el control de legalidad y de tutela de derechos fundamentales –incluso frente a la mayoría– necesarios para un Estado de derecho.

Los tribunales son el espacio institucional básico para la protección de los derechos establecidos en la Constitución Nacional y los instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos por nuestro país. La independencia judicial tiene como fin evitar la concentración de poder, y debe evitar que el derecho sea utilizado arbitrariamente, y como un instrumento de manipulación política. Al respecto, Karl Lowenstein afirmaba que "la independencia de los jueces en el ejercicio de las funciones que les han sido asignadas y su libertad frente a todo tipo de interferencias de cualquier otro detentador de poder, constituye la piedra final en el edificio del Estado democrático constitucional de Derecho"[2]. En este sentido, la independencia judicial, que surge como principio a partir de la Ilustración en el marco de la doctrina de separación de poderes, no es, por tanto, patrimonio de los jueces sino garantía ciudadana.

Como fuera dicho, en estos últimos meses han surgido encendidas protestas, particularmente contra la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Es claro que la creciente deficiencia del sistema judicial causa malestar y agrava los padecimientos de la ciudadanía. Además, el incumplimiento de las expectativas depositadas en la justicia, erosiona la credibilidad y el reconocimiento de esa institución.

Ahora bien, estos reclamos surgen en medio de una profunda crisis institucional que afecta hoy al país, en la que la Constitución y los procedimientos legales derivados de ella corren serio riesgo de ser subestimados, soslayados, eludidos o socavados. El proceso de juicio político actualmente en trámite contra los miembros de la Corte Suprema no será motivo de este informe –y sí seguramente del próximo año–; sólo diremos que, tal como se desarrolló profundamente en los documentos "Una Corte para la Democracia I" y "Una Corte para la Democracia II"[3], únicamente

---

[*] Por Andrea Pochak, abogada, directora del Área Jurídica del CELS. Cada uno de los siguientes subcapítulos consigna su respectivo autor o autores.

[1] Recomendamos completar este análisis con el trabajo de Roberto Gargarella, *"Piedras de papel" y silencio: la crisis política argentina leída desde su sistema institucional*, que se publica en este mismo informe.

[2] Citado por Cándido Conde-Pumpido Touron, *Sociedad, democracia y Justicia*, Jueces para la Democracia, Información y Debate, N° 21, 1994, págs. 19-24.

[3] Ambos documentos fueron elaborados por el CELS junto con una serie de organizaciones no gubernamentales que trabajan en pos de una democracia sólida y una justicia legítima: se trata de la Asociación por los Derechos Civiles, la Fundación Poder Ciudadano, la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), el Instituto de Estudios

en el marco del más estricto acatamiento de sus mandatos se puede encontrar una salida a esta situación, que permita reconstruir nuestras instituciones más básicas sin caer en la incoherencia de hacerlo desobedeciendo la ley.

Para ello, los reclamos sociales deben dar lugar a una profunda transformación en la justicia. La sociedad civil debe participar activamente en estos procesos de reforma, en pos de una justicia más independiente, accesible, eficiente y moderna. Esperamos que este informe sea una contribución a dicho proceso.

En este apartado nos referiremos a los problemas y desafíos más importantes en cinco provincias argentinas. Si bien no cubriremos todos los ejemplos, se expondrán situaciones realmente graves, que demuestran, en muchos casos, el descalabro que padecen varias de las justicias provinciales.

En primer lugar, analizaremos la situación que atraviesa la justicia en las provincias de Tierra del Fuego, Santiago del Estero y San Luis. En estos tres casos, el eje será la evidente vulneración del principio de independencia judicial. Luego, haremos referencia a la situación de vulneración del derecho a acceder a la justicia de las personas sin recursos en la Ciudad de Buenos Aires, en donde el servicio de asesoramiento y patrocinio jurídico gratuito no logra cubrir una demanda cada vez más importante. Por último, haremos mención a las falencias de la administración de justicia en la provincia de Buenos Aires, donde en materia contencioso administrativa (es decir, en casos relacionados con la gestión gubernamental, provincial o municipal), no se encuentra garantizado el derecho de las personas a acceder a tribunales especializados y cercanos.

2. El Poder Judicial en la provincia de Tierra del Fuego[4]

El Poder Judicial de Tierra del Fuego atraviesa una compleja situación institucional debido a un inédito régimen de jubilación anticipada que doblegó el principio de inamovilidad de magistrados. Esta situación produjo un profundo deterioro institucional y afectó seriamente la credibilidad de la administración de justicia.

En los más altos niveles sucedieron situaciones no deseadas en los principales casos de corrupción, subordinación de la justicia al poder político, nombramientos de jueces con pasados escandalosos, funcionamientos reservados, negativas formales de brindar información y serias carencias en la transparencia de funcionamiento. Pese a su comienzo auspicioso a principios de la década de los 90, la falta de acciones de fortalecimiento institucional posteriores fueron generando un cuestionable desempeño y la falta de confianza con respecto al necesario funcionamiento autónomo.

Por otro lado, se produjeron reiterados escándalos que conspiraron también contra la credibilidad y fortalecimiento de la institución. Por ejemplo, la revelación de los antecedentes desconocidos del juez de Cámara Luis Felipe Ricca y las pruebas de que fue un grupo de jueces el que impulsó un sistema previsional de privilegio para luego beneficiarse con él.

La vigencia del régimen republicano guarda directa relación con el funcionamiento autónomo de los poderes públicos. Pese a esto, se reiteran en la provincia los intentos de instalar un criterio irregular de superioridad político-partidaria sobre las más altas instituciones de la democracia.

Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) y la Unión de Usuarios y Consumidores. Pueden consultarse en www.cels.org.ar.

[4] Por Participación Ciudadana, organización no gubernamental de Ushuaia, Tierra del Fuego. Fuentes consultadas: Diario La Nación, Diario Tiempo Fueguino de Tierra del Fuego, Archivo de Participación Ciudadana, y los periodistas Gabriel Ramonet, Silvio Boccicchio y Marcelo Martín.

2.1. El principio de inamovilidad vulnerada por las jubilaciones anticipadas

El inicio de la falta de independencia judicial en la provincia de Tierra del Fuego puede encontrarse a fines de 1999, cuando el gobierno provincial, a cargo de Carlos Manfredotti, instrumentó un régimen de jubilaciones anticipadas y obligatorias en la administración pública, que finalizó con el retiro de las máximas autoridades del Poder Judicial, dejándolo a merced de los partidos políticos que encontraron, así, la manera de digitar la conformación de una justicia débil y vulnerable a las intromisiones políticas.

Pocas voces se oyeron en contra de la las jubilaciones intempestivas[5]. Uno de quienes resistió la cesantía fue el procurador de la provincia, el Dr. Carlos Bassanetti, quien afirmó que: "Imponer la jubilación anticipada y obligatoria a funcionarios que tienen garantía de inamovilidad para su mejor desempeño es transgredir preceptos constitucionales claros, de la Constitución provincial y nacional"[6].

Por el contrario, quedó confirmado en reiteradas publicaciones –nunca desmentidas– que algunos de los jueces "beneficiados" con la jubilación anticipada, como el juez de Cámara, Mario Basso, habían sido los autores del proyecto[7]. La Asociación de Magistrados de Tierra del Fuego, mediante una solicitada publicada el 20 de marzo del 2000, consideró "un imperativo ético y no político" pronunciarse en contra del régimen jubilatorio, lo que provocó una renuncia masiva de afiliados, la mayoría de ellos acogidos al régimen jubilatorio, como ocurrió con el ex juez de Cámara, Francisco De Antueno.

Es importante destacar que el sistema jubilatorio aplicado por la nueva gestión que administra el Poder Ejecutivo provincial reservó para sí el derecho de conceder o suspender el beneficio a los agentes del Estado, invocando razones operativas o presupuestarias. Sin embargo, hasta marzo del corriente año, el Estado fueguino había aceptado el 100% de las jubilaciones presentadas en el Poder Judicial, pero sólo un 23% de las tramitadas por agentes de la administración central y un 35% de las pertenecientes a empleados de los entes autárquicos del Poder Ejecutivo.

El régimen jubilatorio[8], sin precedentes en el país, incluyó a una docena de jueces y a unos veinte funcionarios judiciales, entre los que se encontraron los tres miembros del Superior Tribunal de

---

[5] La inacción de la justicia ante la violación del principio de inamovilidad se desprende también de la renuncia presentada por el ex juez del Superior Tribunal de Justicia, Tomás Hutchinson, para acogerse al beneficio: "No soy masoquista ni lo quiero ser. Seguramente aumentarán los requisitos jubilatorios, como aumentan las horas de labor, al revés de lo que intentan países adelantados. Por lo tanto, oponerse a la norma –con dudoso resultado– para, de triunfar, obtener un perjuicio será por lo menos un absurdo y daría lugar a que cualquiera, aun alguien demasiado advertido, sospeche acerca del deseo de mantenerse *ubi et orbi* en el cargo".

[6] Diarios Provincia 23 y El Sureño.

[7] El ex juez de la Sala Penal de la Cámara en 1999 había sido investigado por el Consejo de la Magistratura, por haber demorado la liberación de dos presos sin condena. En aquel momento admitió que el vencimiento del plazo había operado mientras "trabajaba" en la Biblioteca realizando un estudio para plantear la posibilidad de una Ley de Jubilaciones especial para aquellos que hubieran cumplido cinco años trabajando en la provincia. El proyecto de jubilación anticipada era idéntico al aplicado en la provincia cuatro meses y veinte días antes de la asunción del gobernador Carlos Manfredotti. Luego se benefició con la vigencia del régimen.

[8] El régimen de jubilaciones de privilegio fue establecido por la ley provincial N° 460, que aprobó el Presupuesto 2000. La norma fue votada a libro cerrado por la Legislatura en una sesión escandalosa que originó una causa judicial por "falsedad ideológica", luego de que dos legisladores del Partido Movimiento Popular Fueguino (MPF) denunciaron haber sido "engañados" por sus pares que "cambiaron el contenido del proyecto acordado en labor parlamentaria", causa que fue cerrada por la Cámara de Apelaciones tiempo después.

Justicia, cuatro de los cinco integrantes de la Cámara de Apelaciones y cuatro jueces de instrucción, con haberes jubilatorios de privilegio entre los 6.000 y los 10.000 pesos mensuales[9].

Por lo demás, las jubilaciones obligatorias no generaron ahorro al Estado; al contrario, el presupuesto asignado al Poder Judicial aumentó, pues se debían pagar los haberes de los jueces retirados y de los nuevos jueces designados. Lo que demuestra que sólo se perseguía generar una justicia adicta al Poder Ejecutivo.

Durante los últimos meses del año 2001, sin embargo, un nuevo escándalo surgió en la provincia. Se trata de la decisión de un grupo de jueces y altos funcionarios del Poder Judicial de "retractarse" de las renuncias que ya habían presentado a sus cargos para acogerse al sistema de jubilación anticipada obligatoria, y el consentimiento prestado a esos pedidos por el Superior Tribunal[10].

Este súbito "arrepentimiento" no se generó en la necesidad de fortalecer la independencia judicial y el principio de inamovilidad de magistrados. Por el contrario, el argumento utilizado es una cláusula del decreto reglamentario que permite que, si una vez producida la renuncia al cargo, variaban las condiciones previsionales, el interesado podía optar por no pasar a la clase pasiva. En efecto, en este caso, la "variación" fue el tope a las jubilaciones establecido por el Instituto Provincial de Previsión Social (IPPS), que limitó los haberes máximos al sueldo del gobernador fijado por decreto en 4.500 pesos. Desde entonces, los mismos integrantes de la justicia interesados en retirarse de sus puestos con suculentos ingresos de por vida, perdieron súbitamente ese interés y prefirieron quedarse en sus lugares de trabajo. El resquicio legal se los permitió.

2.2. Falta de transparencia en el proceso de designación y remoción de jueces. El Consejo de la Magistratura

El Consejo de la Magistratura, órgano encargado de designar a los jueces reemplazantes, pero también de remover a los magistrados en funciones, responde a las intromisiones permanentes de la dirigencia política oficial. Las reuniones del Consejo de la Magistratura son reservadas y carecen de un reglamento interno que garantice un tratamiento objetivo en la selección de los magistrados y autoridades judiciales.

El órgano encargado de designar y remover a los jueces de Tierra del Fuego está integrado por siete miembros, la mayoría de ellos responde políticamente al Poder Ejecutivo y tiene escasa o nula formación jurídica. Este último dato es relevante en este caso, pues al momento de designar nuevos jueces, son los propios consejeros los que juzgan la idoneidad técnica de los candidatos.

---

[9] El sistema fue completado por el decreto 764, que estableció que aquellos que ya habían obtenido otras jubilaciones de privilegio, por ejemplo en otras provincias, podían acceder a esta jubilación anticipada pues su haber vitalicio era superior. Así ocurrió en el caso del camarista Héctor Reynaldo Yarade que había recibido una jubilación de privilegio en la provincia de Salta, a los 26 años de edad con un haber mensual de 3413,29 pesos. Al día siguiente de haber dictaminado que la aprobación de la ley de Presupuesto 2000 era constitucional y haber sobreseído a cinco legisladores justicialistas procesados por presunta "falsedad ideológica", se benefició con el decreto 764 del gobierno que le permitió adherirse al régimen de jubilación anticipada obligatoria y acceder a un haber de 8.000 pesos.

[10] Como ejemplo, vale la pena citar el caso del juez de instrucción Leandro Álvarez, quien pidió y obtuvo la retractación de su renuncia y seguirá al frente del Juzgado; y el del secretario de superintendencia del Superior Tribunal de Justicia, Carlos Stratico, que tampoco será jubilado a pesar de cumplir con los requisitos fijados por la ley. Aún más polémico es el caso del ex juez de Cámara Francisco De Antueno. Ya jubilado en forma anticipada y perjudicado por el tope a sus haberes, este juez pidió retornar al cargo que ya dejó, e incluso le solicitó al Consejo de la Magistratura que desista de cubrir el puesto vacante.

Entre los integrantes, podemos mencionar a Alberto Revah, quien se desempeña como ministro de Economía y, siendo una persona de extrema confianza del gobernador, fue designado en representación del Poder Ejecutivo; a Nélida Lanzares, una de las legisladoras del Partido Justicialista y casualmente la esposa del gobernador Manfredotti, y Mónica Mendoza, legisladora por el Movimiento Popular Fueguino, pero de íntima confianza del intendente de Ushuaia, quien tiene un acuerdo político con el gobernador de la provincia. Ninguno de estos tres integrantes tiene formación jurídica. También lo integran, por el poder judicial, dos personas que tienen más formación política que jurídica: Carlos Andino, titular del Superior Tribunal de Justicia, pero que antes de ocupar este cargo fue legislador, concejal, candidato a intendente y autoridad partidaria del justicialismo; y Virgilio Martínez del Sucre, fiscal de Estado, pero afiliado al Movimiento Popular Fueguino[11]. Los restantes dos integrantes, supuestamente, deberían representar a los abogados de la provincia. Sin embargo, no responden a la representatividad de los Colegios de Abogados de Ushuaia y Río Grande, respectivamente: se trata de Elena Mora y de José Luis Paños[12].

Manuel Raimbault, abogado y miembro de la organización local Participación Ciudadana, denunció que el Consejo se convirtió en una mesa redonda donde los cargos se deciden a puertas cerradas y a dedo. Oportunamente, la entidad no gubernamental impulsó un proyecto de ley para "transparentar el funcionamiento" del Consejo de la Magistratura, con el apoyo de la Fundación Poder Ciudadano y del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). Dicho proyecto fue tomado por los legisladores provinciales Fabiana Ríos y Horacio Miranda, pero permanece sin ser tratado ni siquiera en una comisión legislativa.

Los consejeros aseguraron que "uno de los criterios es designar abogados del foro local para tener jueces que comprendan la idiosincrasia del lugar". Por su parte, la legisladora Mendoza justificó el grado de vinculación política de los jueces elegidos tras la jubilación obligatoria alegando que "en una provincia tan chica, es inevitable que haya vínculos porque todos nos conocemos con todos". El propio gobernador Manfredotti defendió la postura al plantear que "en adelante hay que buscar a los mejores hombres y mujeres de la provincia para participar de las instituciones representativas". Sin embargo, los nuevos nombramientos no respetaron esta premisa y son varios los magistrados llegados desde otros lugares del país.

El Consejo de la Magistratura, en un sistema presidencialista como es el argentino, se funda en la necesidad de perfeccionar el anterior procedimiento para la designación de los jueces –que consistía en el nombramiento por parte del Poder Ejecutivo y el posterior acuerdo del Senado–, pues éste demostró no ser un sistema apto para lograr que los mejores asuman la titularidad de los tribunales. En tal sentido, el Consejo de la Magistratura se constituye en un paso previo a la intervención del Ejecutivo, capaz de insuflarle al régimen los caracteres perdidos. Para que esto ocurra, una de las claves es que funcione de manera transparente. La transparencia se basa en un presupuesto esencial: el acceso a la información y la publicidad de las actuaciones.

Consultado el prestigioso constitucionalista Daniel Sabsay con relación al funcionamiento de la justicia en Tierra del Fuego, opinó que "estamos frente a una 'antesala' secreta y alejada de toda posibilidad de control que de manera arbitraria decide quién puede juzgar. Hablamos de arbitrariedad pues los pronunciamientos del Consejo no surgen de criterios objetivos y

[11] Estuvo a punto de ser sometido a juicio político por el gobierno del Partido Justicialista porque en una demanda millonaria iniciada contra la administración del entonces presidente Carlos Menem por regalías hidrocarburíferas mal liquidadas omitió pedir la eximición de pagar la tasa de justicia valuada en 21 millones de pesos que la Corte Suprema de Justicia reclamó en forma insistente a la provincia.

[12] Dueño de la Estancia San Luis, donde cumplió arresto domiciliario el ex general paraguayo, Lino César Oviedo, durante su paso por Tierra del Fuego.

previamente establecidos, sino de la mera voluntad discrecional de sus integrantes. Nada más alejado del sentido y razón de ser de la nueva institución"[13].

A pesar de que la Legislatura provincial recibió cinco presentaciones donde se les solicitan a cada uno de los integrantes que modifique el funcionamiento reservado y el método parcial de selección de jueces en el Consejo de la Magistratura, ninguno de estos proyectos fue tratado. Luego de haberse conocido el escándalo del Dr. Luis Felipe Ricca –quien, como veremos, ocultó sus antecedentes como abogado de Paulo Cesar Farías en las entrevistas previas a su designación–, el presidente del Superior Tribunal de Justicia provincial, Carlos Andino, expresó su consentimiento al funcionamiento público de las sesiones del Consejo de la Magistratura pero derivó la decisión a los legisladores.

Por otra parte, el método con que funciona el Consejo de la Magistratura es potencialmente utilizable como mordaza para acallar iniciativas de independencia por parte de jueces y fiscales que actúen bajo los designios del Estado de derecho. Cualquier autoridad judicial que resuelva sentenciar contra la administración está expuesta a un pedido de juicio en un organismo con peligroso componente político[14]. De hecho, las únicas sentencias en contra del Poder Ejecutivo provincial que se dictaron durante el presente año fueron ejecutadas por conjueces que no pertenecen regularmente a la justicia.

2.3. Algunos casos emblemáticos de la justicia fueguina

Desde la vigencia del régimen de jubilación obligatoria y anticipada en Tierra del Fuego, y de la conformación actual del Consejo de la Magistratura, fueron designados nuevos jueces surgidos del acuerdo político entre el Partido Justicialista y el Movimiento Popular Fueguino. Los nombramientos posteriores al régimen de jubilación anticipada respondieron a la necesidad de nombrar, en reemplazo de los cargos vacantes, a personas vinculadas a las estructuras partidarias.

Es importante mencionar que los dos miembros del Superior Tribunal electos no cuentan con carrera judicial[15] y que el restante elenco de funcionarios de alto rango posee una trayectoria en la administración de justicia muy acotada. Los casos más relevantes son los que se detallan a continuación:

[13] www.19640.com

[14] En toda ocasión en que la Asociación Civil Participación Ciudadana tomó contacto con funcionarios judiciales, éstos expresaron su preocupación ante el potencial riesgo de ser sometidos a un proceso sin garantías, toda vez que actuaran respetando las normas vigentes y se interpusieran con los intereses partidarios.

[15] Es preciso aclarar que a mayo del 2002, el Superior Tribunal de la provincia cuenta únicamente con un integrante, pues los otros dos renunciaron. Actualmente se encuentra pendiente el proceso de designación de los magistrados faltantes.

Nombre	Cargo	Trayectoria Judicial
Carlos Andino	Juez del Superior Tribunal. Fue elegido por unanimidad en el Consejo de la Magistratura. Siempre en representación del PJ, fue legislador territorial entre 1983 y 1985, concejal de Río Grande entre 1987 y 1989, autoridad partidaria y precandidato a intendente de Río Grande, donde reside desde hace 30 años.	No tuvo desempeño en la administración de justicia.
José Salomón	Juez del Superior Tribunal. Fue el primer abogado de Tierra del Fuego y uno de los fundadores del Movimiento Popular Fueguino.	No tuvo desempeño en la administración de justicia
Luis Felipe Ricca[16]	Juez de Cámara**.** Sindicado por la prensa brasilera de tener lazos con la mafia y de actuar como testaferro del tesorero de campaña de Fernando Collor de Mello, Paulo Cesar Farias ("PC Farías"). Denunciado por emitir cheques sin fondos durante su gestión como magistrado.	En el currículum vitae no informó su relación profesional con Paulo Cesar Farias.
Guillermo Sebastián Penza[17]	Juez de Primera Instancia del Trabajo.	Se desempeñó durante diez años como secretario de Finanzas de la Asociación del Personal Legislativo (APL), del Congreso nacional y, como tal, integró durante seis años una

[16] El diario La Nación y la Fundación Poder Ciudadano difundieron los antecedentes de Ricca luego de realizar el monitoreo de los nombramientos realizados por el Consejo de la Magistratura de Tierra del Fuego. Ricca reconoció ante La Nación haber sido abogado de PC Farías y haberlo asesorado cuando éste se escapó de Brasil. Además, Ricca fue denunciado por el fiscal del Estado de Tierra del Fuego, Virgilio Martínez de Sucre, por haber emitido seis cheques sin fondos mientras se desempeñaba como juez (La Nación, 28/11/01). Paralelamente, la investigación confirmó la emisión de numerosos cheques sin fondos por parte de Ricca luego de haber sido nombrado juez de Cámara. Los medios de comunicación de Tierra del Fuego dieron amplia cobertura a la investigación como a los dos juicios políticos y al pedido de investigación realizado por el fiscal de Estado.
Además, Ricca fue abogado defensor del actual senador nacional por Tierra del Fuego, Ruggero Preto, ex ministro de Economía fueguino y del diputado nacional del MPF, Ernesto Löffler en una causa que sigue abierta por la cuestionada creación de la empresa petrolera estatal Hidrocarburos Fueguinos Sociedad Anónima (Hifusa). Preto era presidente y Löffler, síndico.

[17] Fue elegido entre nueve aspirantes del foro local para ocupar el cargo que dejó vacante la letrada Mariana Pucciarello. Penza, que vivía en Buenos Aires, se radicó definitivamente en Ushuaia cuatro días antes de ser entrevistado por el Consejo de la Magistratura y ser designado juez, lo que levantó la "sospecha" de los otros ocho abogados del fuero local que participaron del concurso, alguno de los cuales no se presentaron a la audiencia con los consejeros para "no perder el tiempo", según admitió uno de ellos al Diario La Nación. El presidente del Consejo de la Magistratura y titular del Superior Tribunal de Justicia, Carlos Ernesto Andino difundió un detalle del currículum vitae de Penza en el que omitió mencionar su pasado laboral en el Congreso, donde desarrolló buena parte de su carrera laboral.

		Comisión Paritaria Permanente, en la que fue vocal junto al ex director de la Biblioteca del Congreso y actual ministro de Economía de la provincia, Alberto Revah, que integra el Consejo de la Magistratura y no se excusó a la hora de votar a su antiguo compañero de tareas.

2.4. Las medidas para revertir esta situación

El trabajo de jueces y funcionarios judiciales honestos se ve empañado con relación a la cuantiosa nómina de casos impunes, que incrementa las sospechas de influencias políticas en el desempeño de la justicia local. La percepción pública de la independencia del Poder Judicial está deteriorada al extremo de que la última encuesta realizada por el canal oficial determinó que el 100% de la población descree del funcionamiento autónomo de la administración de justicia.

Por ello, para revertir esta situación, el 23 de abril del 2001 la Asociación Civil Participación Ciudadana presentó la solicitud de modificación de la ley provincial Nº 8 que regula el funcionamiento del Consejo de la Magistratura de la provincia. La presentación tuvo dos temas centrales:

a) La modificación del art. 20 de la ley provincial N° 8, en tanto establece el carácter reservado de las reuniones del Consejo de la Magistratura, adoptando una postura de publicidad irrestricta en el funcionamiento de dicho organismo.
b) El establecimiento, como mecanismos de selección de magistrados y funcionarios, de criterios objetivos como concursos de oposición y antecedentes, establecimiento de jurados para evaluación de la capacitación de los aspirantes con bases y puntajes previamente determinados, etcétera.

La presentación fue avalada formalmente por la Fundación Poder Ciudadano, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y el constitucionalista Daniel Sabsay.

En el mes de marzo del 2002, hubo una modificación del reglamento del Consejo de la Magistratura. Si bien por regla las sesiones continúan siendo reservadas, algunas sesiones comenzaron a ser públicas. Se trata de las sesiones en las que se realizan las entrevistas y en las que se votan a los postulantes.

Entendemos que la independencia del Poder Judicial se logra bajo la creación de un sistema basado en la transparencia en el mecanismo de selección y seguimiento de magistrados. La operatoria debería respetar las aptitudes técnicas, profesionales, éticas y morales del aspirante que, objetivamente evaluadas, despejaran toda duda de un eventual acuerdo político en la designación de los magistrados.

3. Situación de la justicia en Santiago del Estero*

3.1. Introducción. Breve reseña histórica

En Santiago de Estero, el Poder Judicial está cuestionado por su falta de independencia frente a los demás poderes del Estado. En este informe, veremos cómo la legitimidad de la justicia se daña cuando sus ejecutores son removidos o intercambiados, creando una sensación de manipulación y de inseguridad social.

Haciendo un poco de historia, veremos que la restauración de la democracia en Argentina devolvió al poder a antiguos dirigentes que gobernaron el país en las décadas anteriores, como Carlos Arturo Juárez, quien fue electo gobernador de Santiago del Estero, provincia cuyo destino ya había regido en sucesivas oportunidades desde la década del 40. Su relación con los otros poderes de la provincia, Legislativo y Judicial, estuvo marcada por su permanente anhelo de mayor poder.

Aun cuando una primera reforma de la Constitución provincial en el año 1986, promovida por Juárez pero finalmente aprobada con las iniciativas de la oposición radical, dispuso la creación de un Consejo de la Magistratura, Juárez –valiéndose de su constante dominio sobre la Legislatura, cuerpo donde había detentado desde siempre la mayoría– impidió su reglamentación y puesta en funcionamiento durante varios años.

La imposibilidad de ser reelecto llevó a una década de división en el peronismo local, en el marco de la que Juárez mantuvo una disputa con su sucesor al mando de la provincia, César Iturre. En este contexto político, se desató una de las crisis más profundas que vivió la provincia, que culminó en el año 1993 con el "santiagazo", que echó "por la ventana" al gobierno de Carlos Mugica, aliado del juarismo.

Ese levantamiento popular desencadenó la intervención federal dispuesta por el entonces presidente Carlos Menem, que designó al cavallista cordobés Carlos Schiaretti para ponerse al frente del saneamiento institucional de la provincia.

En lo que hace al funcionamiento de la justicia provincial, la intervención puso a los aproximadamente 70 jueces de la provincia "en comisión", designando en los puestos de mayor relevancia a personalidades jurídicas independientes de las disputas políticas provinciales, aunque manteniendo también a aquellos funcionarios que habían desarrollado una larga y respetable carrera en la justicia provincial.

Dos años después, en 1995, el gobierno nacional dispuso llamar a elecciones generales para elegir gobernador y legisladores. A pesar de haberse excluido en un inicio de la contienda, finalmente Carlos Arturo Juárez volvió a postularse como candidato del Partido Justicialista, cuando ya superaba los 80 años de edad. Esta vez lo acompañó en la fórmula su mujer, Mercedes Marina Aragonés, apodada públicamente "Nina". Juárez gobernó la provincia hasta el año 2001, cuando renunció para ser designado senador nacional por Santiago del Estero. El gobernador desde entonces es el justicialista Carlos Díaz.

Efectuadas las elecciones de 1995, triunfó con la mayoría absoluta de los votos de los ciudadanos santiagueños. Juárez reemplazó a todos los magistrados "heredados" de la intervención, ubicando en esos puestos a personas de algún modo vinculadas a él. Reglamentó, finalmente, el Consejo de

---

* La información fue proporcionada por el Movimiento Monseñor Gerardo Sueldo por los Derechos Humanos. Agradecemos también la información brindada por el Estudio Jurídico Moreno Ocampo & Wortman Jofre, y la colaboración de Ricardo H. Gattari Benítez, estudiante del práctico de la Facultad de Derecho, UBA-CELS.

la Magistratura, pero restándole toda posibilidad de independencia de su gobierno. Modificó la Constitución provincial incorporando la cláusula de la reelección, y desconociendo la inamovilidad a 18 jueces.

Esta enrarecida situación política poco a poco fue generando malestar en distintos sectores de la provincia, como consecuencia, entre otras razones, de la asimétrica relación del gobernador con la justicia santiagueña, reflejada en significativos casos, algunos de los cuales serán expuestos en este informe.

3.2. La independencia judicial. La regulación normativa

La independencia judicial, que ha sido receptada por nuestra Constitución Nacional[18], también lo fue expresamente por la Constitución de Santiago del Estero. En este último caso, la norma que inicia el capítulo dedicado al Poder Judicial provincial establece taxativamente que:

> "Artículo 175. Integración, inmunidades, inamovilidad: La justicia emana del pueblo y es administrada por magistrados y funcionarios integrantes del Poder Judicial, *independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la ley.*
> El Poder Judicial conservará toda la potestad necesaria para afirmar y consolidar su independencia frente a los otros Poderes del Estado..." (el destacado nos pertenece).

Más adelante, la Constitución provincial profundiza su celo en la salvaguarda de la independencia e imparcialidad de los funcionarios del Poder Judicial, disponiendo:

> "Artículo 188. Incompatibilidades: Los jueces y magistrados en actividad no podrán desempeñar otros cargos públicos.
> *Prohíbese a los magistrados y funcionarios del Poder Judicial llevar a cabo acto alguno que comprometa la imparcialidad y dignidad del cargo.* Les está totalmente vedada toda actividad política, salvo la emisión del voto. El quebrantamiento de dicho principio constituirá caso flagrante de mal desempeño de sus funciones y causal de apartamiento del cargo ante el jurado de enjuiciamiento..." (el destacado nos pertenece)[19].

La cláusula arriba transcripta no hace más que mostrar la especial preocupación manifestada por el constituyente en impedir que el Poder Judicial se vea afectado en su independencia, previendo para ello la imposibilidad no sólo ya de que los magistrados realicen actividades políticas, sino de que realicen cualquier acto que comprometa su imparcialidad y dignidad en el cargo.

Es claro que la dignidad a la que alude la norma abarca el concepto de independencia de la magistratura frente al poder político. Así, cualquier acto de los magistrados que afecte o ponga en riesgo la independencia de la administración de justicia frente a los otros poderes del Estado,

---

[18] Debe mencionarse que más allá de la recepción de este principio en la Constitución Nacional (arts. 18 y cctes.), la reforma constitucional de 1994 otorgó jerarquía constitucional a distintos tratados de derechos humanos que garantizan expresamente dicho principio (v.g. Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, art. XXVI; Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 10; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 14; Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 8).

[19] En el mismo sentido, la ley provincial N° 3.752 o "Ley Orgánica de los Tribunales" prevé: "Art. 17: Prohíbese a los jueces y funcionarios de la Administración de Justicia intervenir en política, de cualquier modo, salvo la emisión del voto... o ejecutar acto alguno que comprometa la imparcialidad y dignidad del cargo.... El quebrantamiento de estas prohibiciones se considerará caso flagrante de mal desempeño que les hará pasible de enjuiciamiento".

estará abarcado por las cláusulas transcriptas en tanto afecte la dignidad del cargo que les ha sido conferido.

Es por ello, a su vez, que el celo puesto de manifiesto por la Constitución y por las leyes dictadas en su consecuencia debe verificarse, como contracara, en la selección de los magistrados que serán los encargados de impartir justicia.

Para asegurar la independencia judicial, la Constitución de Santiago del Estero establece que la selección de magistrados deberá realizarse a través de un procedimiento en el que intervendrá un Consejo de la Magistratura:

> "Artículo 187. Designación: Los magistrados y funcionarios de los tribunales inferiores y los miembros del Ministerio Público, serán designados por el Poder Ejecutivo de una terna propuesta por el Consejo de la Magistratura.
> Toda vacante en la magistratura deberá ser informada por el Superior Tribunal de Justicia al Consejo de la Magistratura en el término de cuarenta y ocho horas".

La misma Constitución regula la composición de ese consejo de la Magistratura:

> "Artículo 201. Consejo de la magistratura: El Consejo de la Magistratura estará integrado por el Presidente del Superior Tribunal de Justicia, que lo presidirá, un Fiscal de Cámara designado por sorteo, un Juez de Cámara designado por sorteo; tres legisladores abogados si los hubiere, dos por la mayoría y uno por la primera minoría; dos abogados en ejercicio de la profesión inscriptos en la matrícula de la Provincia, domiciliados en ella que reúnan las condiciones requeridas para ser miembros del Superior Tribunal de Justicia.
> Los legisladores se elegirán por sorteo, los abogados serán elegidos por el voto directo de los matriculados.
> Los integrantes del Consejo de la Magistratura durarán dos años en el ejercicio de sus funciones y podrán ser reelectos por una vez en forma consecutiva".

Por otro lado, también se prevé la destitución de los jueces mediante la actuación de un Jurado de Enjuiciamiento en casos en los que se verifique alguna de las siguientes causales: comisión de delito, mal desempeño de las funciones, graves desarreglos de conducta, retardo reiterado de justicia, e ignorancia reiterada del derecho (cfr. art. 176 del cuerpo constitucional). Así:

> "Artículo 196. Del Jurado de enjuiciamiento: Los miembros del Poder Judicial excluidos los del Superior Tribunal del Justicia podrán ser acusados ante el Jurado de Enjuiciamiento por las causales de separación previstas en la presente Constitución.
> La acción será pública y podrá ser instada por cualquier persona y también por el Superior Tribunal del Justicia a través del Fiscal del Cuerpo".
> "Artículo 197. Integración. El Jurado será presidido por el Presidente del Superior Tribunal de Justicia y estará integrado por nueve miembros, según la siguiente composición:
> 1. Tres legisladores con formación jurídica si los hubiere, tres abogados de la matrícula que reúnan los requisitos para ser miembros del Superior Tribunal de Justicia y tres magistrados judiciales incluido el Presidente. Actuará como acusador ante el mismo el Fiscal del Superior Tribunal de Justicia.
> 2. Los Diputados que integran el jurado son elegidos, dos por la mayoría y uno por la minoría mediante sorteo en acto público que llevará adelante el Presidente de la Cámara de Diputados. Los magistrados por sorteo de entre los restantes integrantes del Superior Tribunal de Justicia y de las Cámaras y, los abogados de una lista de veinte que anualmente sorteará el Superior Tribunal de Justicia entre

los letrados que reúnan los requisitos para ser miembros de dicho Tribunal, serán sorteados en oportunidad de integrarse cada jurado".

Hasta aquí se ha mencionado cuál es la normativa por medio de la cual el constituyente provincial ha previsto garantizar cualquier avasallamiento a la independencia del Poder Judicial por parte de los otros poderes. En lo que sigue, estudiaremos cómo se ha desnaturalizado seriamente el espíritu republicano que guía la Constitución provincial, lográndose someter al Poder Judicial a la voluntad del Poder Ejecutivo provincial y dejándose de lado la preocupación manifestada por el constituyente en el proceso de selección de los magistrados como garantía de una justicia independiente.

3.3. La desnaturalización de la independencia judicial. El sistema de designación de jueces

El origen de la falta de legitimidad de la justicia reside en el sistema de designación de los jueces, sobre la mayoría de los cuales recae la sospecha de su simpatía o adhesión al partido gobernante. Este sistema fue cambiando a lo largo de los años.

Antes de la reforma constitucional de 1986, regía en Santiago del Estero el sistema denominado "acuerdo legislativo", mediante el cual el Poder Ejecutivo remitía el nombre del postulante a juez para que el Poder Legislativo le prestara "el acuerdo" en su designación. Como resulta obvio, esos jueces designados ingresaban a la magistratura con un pecado original, puesto que, en general, sólo aquellos abogados adeptos al gobierno de turno estaban incluidos en la lista de candidatos.

A partir de la reforma constitucional de 1986 se creó en la provincia el Consejo de la Magistratura compuesto por dos magistrados, dos legisladores y dos abogados, pero comenzó a funcionar recién varios años después, una vez que el partido gobernante tuvo las garantías de imponer su criterio, dentro de este organismo, desnaturalizando de esa manera la finalidad para la cual había sido creado. Mientras tanto, continuaba rigiendo el sistema de "acuerdo legislativo".

Como fue dicho, la intervención federal de 1993 puso a los aproximadamente 70 jueces de la provincia "en comisión", designando en los puestos de mayor relevancia a personalidades jurídicas independientes de las disputas políticas provinciales.

Cuando el juarismo asumió nuevamente el poder, logró hacer ingresar una veintena de jueces con el viejo sistema del acuerdo legislativo. Recién después se reglamentó el Consejo de la Magistratura creado en 1986, que estaría integrado por seis miembros: dos por el Poder Legislativo, dos por el Poder Judicial y dos abogados de la matrícula. La ley 6.289, sancionada el 20 de junio de 1996, diseñó una "ingeniería política" que consistió en incorporar al Consejo de la Magistratura miembros que respondían políticamente al gobierno de turno. En este sentido, respecto de la integración de los dos magistrados –si bien serían elegidos por sorteo–, se garantizó que ellos fueran adeptos al poder político[20]. Con la elección de los dos diputados, uno por la mayoría y otro por la minoría, el gobierno se aseguraba también otro miembro adepto. El punto neurálgico que permitía tener "mayoría automática" residía en la designación de los dos abogados que debían surgir de las elecciones del Colegio de Abogados de la provincia, por cuanto iba a resultar sumamente difícil para el gobierno ganar dicha elección. Sin embargo, se dictó una ley que permitía que tanto la lista mayoritaria como la minoritaria tuvieran la misma representatividad; aun en el caso en que la mayoría hubiera obtenido el 90% de los votos, y la

[20] El artículo 166 de la Constitución reformada de 1986, establecía que el Consejo de la Magistratura "... estará integrado por dos magistrados; uno del Superior Tribunal de Justicia y otro de Cámara; dos diputados abogados si los hubiere, uno por la mayoría y otro por la minoría; y dos abogados en ejercicio activo de la profesión inscriptos en la matrícula de la provincia...". "Los magistrados serán designados por sorteo que efectuará el Superior Tribunal".

minoría tan sólo el 10%. Así, entonces, fue que se completaba la mayoría requerida –cuatro sobre seis integrantes– para imponer el criterio del oficialismo gobernante en la futura designación de jueces.

A partir de la reforma constitucional de 1997 –severamente cuestionada por distintos sectores de la comunidad santiagueña–, también encabezada por el "juarismo", el Consejo de la Magistratura se compone de ocho miembros, tres jueces, tres diputados, y dos abogados. Utilizando la misma "ingeniería política", el Consejo de la Magistratura de la provincia cuenta con seis integrantes adictos al gobierno, lo que anula definitivamente la idea de transparencia en la designación de jueces[21].

Como reglamentación de la normativa constitucional de 1997, el Poder Legislativo dictó en el mes de agosto de 1998 la Ley Reglamentaria del Consejo de la Magistratura (ley 6.432), que vino a reemplazar a la ley 6.289.

A esto, debe sumarse el hecho de que esta misma reforma constitucional, a través de una cláusula transitoria, puso en comisión a los jueces que habían ingresado al Poder Judicial a través del "acuerdo", y los sometió al Consejo de la Magistratura, garantizando de esta manera que quedaran en la justicia únicamente aquellos que pasaran por el filtro político de tal organismo.

3.4. Algunos hechos paradigmáticos

Es claro que los jueces designados eran aquellos que adherían al gobierno justicialista del ex gobernador Juárez. Distintos hechos resultan por demás sugestivos respecto de la eventual dependencia del Poder Judicial respecto del poder político.

Así, en vísperas a las elecciones para elegir gobernador de la provincia, un grupo de letrados de la matrícula santiagueña firmó una solicitada de apoyo a la candidatura de Carlos Arturo Juárez, publicada en el diario "El Liberal", el 11 de mayo de 1995. Su texto, en lo sustancial, refería lo siguiente:

> "Solicitada: Abogados apoyan al Dr. Juárez.
>
> En momentos de decisión cívica, abogados justicialistas apoyamos al Dr. Carlos Arturo Juárez, ... entre otras cosas (...):
> Porque hará que la justicia sea un poder independiente, asumiendo la misma su verdadero rol protector de la comunidad, resolviendo las causas y no haciendo meras promesas, que sólo dejaron casos importantes en el misterio.
> Porque a través de la implementación del Consejo de la Magistratura, surgirán jueces con estabilidad e idoneidad (...).
> Porque estimamos, más allá de la afinidad de nuestro sector, que es el único candidato que encarna en nuestra provincia, el ideario peronista (...).
> Santiago del Estero, mayo de 1995".

Se ha detectado que más de la mitad de los firmantes de dicha solicitada en 1995 hoy integran el Poder Judicial de la provincia, algunos como jueces del Superior Tribunal de Justicia, fiscales del Superior Tribunal de Justicia, integrantes de la Cámara de Trabajo y Minas, Cámara de

[21] Como ya expusimos, la Constitución reformada en 1997 incluyó en el artículo 201 la forma de integrar el Consejo de la Magistratura. El número de miembros del Consejo de la Magistratura fue elevado a ocho, y la mayoría automática a seis miembros: dos diputados por la mayoría, los tres miembros de la justicia –que resultan adictos al Poder Ejecutivo–, y un abogado por la minoría.

Apelaciones Criminal Correccional, de juzgados de Familia, de Paz Letrado, o como fiscales en los fueros Civil y Comercial[22].

Otro hecho que demuestra el grado de dependencia del Poder Judicial respecto del Poder Ejecutivo, es una carta que una jueza envió a la ex vicegobernadora, dando cuentas de su actuación en una investigación. Así, según denunciaran medios gráficos, abogados del foro y el propio arzobispo de Santiago del Estero, el día 4 de mayo del 2000, la jueza María Luisa Cárdenas de Infante, titular del Juzgado de Instrucción en lo Criminal y Correccional de 4ª Nominación, habría enviado una carta a Mercedes Marina Aragonés de Juárez, realizando un informe pormenorizado de la situación procesal en la que se encontraba otra magistrada del fuero, Dora Angélica González (vocal de la Cámara del Crimen de 3ª Nominación). González había comenzado a ser investigada a raíz de una denuncia anónima que señalaba que la magistrada ejercería la profesión paralelamente a su función pública, y que percibiría un segundo salario del gobierno.

Luego de realizar un amplio informe sobre las circunstancias de cómo habría llegado el fax a distintas dependencias del Poder Judicial provincial y finalmente a sus manos, la magistrada Cárdenas informó a la ex vicegobernadora que "... se han realizado actos y diligencias de carácter administrativo, conforme lo ordenara la Excma. Sala de Superintendencia del Excmo. Superior Tribunal de Justicia..., no iniciándose por el momento sumario criminal alguno en contra de la mencionada funcionaria". La carta continuaba relatando que se habían adoptado medidas para determinar el autor de la denuncia, dando datos sobre esta persona a terceros ajenos a la investigación, y finalmente formulaba una serie de "aclaraciones" a la ex vicegobernadora pretendiendo justificar las diligencias investigativas que adoptó para avanzar en el caso que involucraba a su colega González. La cita textual de las aclaraciones demuestra en toda su magnitud la gravedad institucional del hecho:

> "E) Por otra parte, debo dejar debidamente aclarado lo siguiente:
> Que, como la denuncia impetrada en forma anónima, fue ampliamente publicitada en los medios de prensa, y cumpliendo expresas instrucciones emanadas del Superior Tribunal de Justicia a través del Sr. Fiscal, Dr. Luis Eduardo López, la suscripta se avocó al conocimiento de la misma, tratando de identificar a los denunciantes, ya que se trata de tres anónimos referidos a la misma cuestión, no existiendo hasta el momento ningún sumario criminal en contra de la Vocal, Dra. Dora Angélica González, ya sea por denuncia personal, ni tampoco este Juzgado actuó de oficio, estando en este momento en la etapa de recolección de elementos indiciarios de alguna actitud irregular por parte de algún miembro del Poder Judicial, *ya que de haber existido la presunción de veracidad de la imputación hacia la persona de una Vocal, se habría cursado y elevado de inmediato un informe a S.E. el Señor Gobernador de la Provincia, Dr. Carlos Arturo Juárez y a la Sra. Vicegobernadora, D. Mercedes Marina Aragonés de Juárez, hecho éste que hasta el momento la suscripta no consideró prudente*, atento a que no existen suficientes elementos para iniciar causa penal alguna contra la referida Vocal"[23].

---

[22] De los firmantes fueron detectados: Dr. José Antonio Azar, Dra. Miriam Argibay de Bilik (Superior Tribunal de Justicia), Dr. José Pío Erbelé, Dr. Daniel Islas, Dra. Cafa Cheeín, Dr. Orestes Sirena (Cámara de Trabajo y Minas), Dr. Omar Cipolatti, Dr. Mario Abalos (Cámara de Apelaciones), Dr. Cesar Truk (Cámara de Apelaciones Criminal Correccional), Dra. Ana Curro, Dra. Arminda Valdez (Juzgado de Familia), Dr. Luis E. López (Fiscalía Superior Tribunal), Dra. Amelia de Valdivieso (Juzgado de Paz Letrado), y Dra. Patricia Lugones de Martínez (Fiscalía en lo Civil y Comercial).

[23] No obstante la supuesta falta de pruebas, en el mismo informe, la jueza Cárdenas también hace mención a una reunión personal que habría mantenido con la doctora González –a requerimiento de la Doctora Miriam Argibay de Bilik, otra vocal de la Cámara– en dependencias del Superior Tribunal de Justicia. En dicha reunión, González "... reconoció que el Estudio Jurídico que funciona en su domicilio particular..., se halla en actividad y es atendido por el

Y finaliza,

> "...no existiendo hasta el presente pruebas que permitan inferir la comisión de un delito determinado por parte de la Sra. Vocal, Dra. Dora Ángela González. No obstante ello, estimo que sí existen serias irregularidades en su accionar que, sin constituir delitos, serían pasibles de sanciones administrativas, motivo por el cual..., *no creí oportuno molestar su atención por el momento, que se hubiera dado de inmediato de existir pruebas concretas o una formal denuncia en contra de la nombrada funcionaria*" (el destacado nos pertenece)[24].

La transcripción textual de la carta indica que, de ser cierto, se habría llegado al extremo de que los jueces deban "informar" a los gobernantes sobre cada una de las actuaciones en las que se puedan considerar interesados. Las gestiones al más alto nivel provincial que se desprenden de la carta en cuestión (gobernación, Superior Tribunal de Justicia, etcétera), a fin de "solucionar" el asunto, no hacen más que afectar profundamente el Estado de derecho. A la vez, también demuestra que la investigación se habría centrado en determinar la autoría de las denuncias, evitando la profundización de la investigación en torno a comprobar si la jueza denunciada percibía ilegítimamente dos sueldos en forma paralela o si incurría en una inaceptable incompatibilidad al atender un estudio jurídico privado mientras se desempeñaba como magistrada. Vale aclarar que la investigación contra la magistrada ya fue archivada.

Demás está decir que las magistradas Cárdenas, González, e incluso la integrante del Superior Tribunal Myriam Argibay de Bilik, han firmado la solicitada en apoyo a la candidatura del Doctor Juárez.

Por otra parte, y a pesar de la existencia de una norma de la Constitución de la provincia que lo prohíbe expresamente (artículo 188 Constitución provincial), es común ver magistrados que se constituyen con absoluta normalidad al despacho del Poder Ejecutivo sin interesarles ser fotografiados por la prensa, como un signo de la dependencia que hoy domina la justicia de la provincia.

Numerosos ejemplos revelan el modo en que la falta de independencia del Poder Judicial se evidencia en las prácticas cotidianas de la justicia provincial. Así, por ejemplo, algunos de los miembros del Superior Tribunal de Justicia, asistieron al acto de designación de senador nacional del ex gobernador, siendo ello un acto de neto tinte partidario político; también participaron en reuniones con diputados del oficialismo.

La falta de independencia, por supuesto, también se exterioriza en sentencias más obedientes a los lineamientos del partido gobernante. Los procedimientos más utilizados suelen ser la demora injustificada –e incluso la paralización– de los procesos iniciados contra la constitucionalidad de ciertas medidas adoptadas por el gobierno, o de las investigaciones contra los jueces, legisladores o miembros del Poder Ejecutivo.

Como consecuencia lógica de esta falta de independencia del Poder Judicial, se producen hechos que luego son denunciados como de persecución política y que se exteriorizan a través de criterios adoptados en juicios iniciados en contra de municipios opositores como los de La

---

Dr. Luis Migueles Chazarreta, y donde trabaja un empleado del Juzgado Civil de La Banda, Sr. José R. Cortéz, empleado éste que, según también reconoció la Dra. González, en muchas ocasiones concurre a la Cámara del Crimen de 3ra. Nominación, por orden de ella, a colaborar en algunas tareas inherentes al Tribunal, pero esas actitudes no eran incorrectas según la misma lo reconoció".

[24] Diario *La Verdad*, Nº 11, enero de 2001.

Banda, Quimilí, Clodomira y Añatuya, llegando al absurdo de haberse ordenado embargos de calles públicas, plazas y escuelas de dichos municipios.

La falta de independencia de la justicia de la provincia de Santiago del Estero fue observada por distintas organizaciones e instituciones. A modo de ejemplo, la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP), en su Informe del 2001[25], expresó su preocupación por el acoso judicial que sufren ciertos medios de prensa en la provincia, sobre todo teniendo en cuenta la falta de independencia del Poder Judicial. Así manifestó que "Considerando que en la provincia de Santiago del Estero lo que comenzó como una serie de ataques contra el diario El Liberal se ha convertido en un verdadero acoso por parte de quienes gobiernan la provincia, que continúa y pone en serio riesgo la continuidad del mismo. Considerando que dicho acoso consiste en el cierre de las fuentes oficiales de información para los periodistas del diario; la suspensión de la publicidad oficial, con una actitud claramente discriminatoria; la presentación de una serie de querellas judiciales que el diario considera como una forma de presión para acallar sus críticas o, incluso, lograr su cierre, *cuando existen serias presunciones acerca de la falta de independencia de la justicia respecto del poder político*. La Junta de Directores de la SIP resuelve: 'dirigirse al gobernador de Santiago del Estero, Carlos Juárez, al Presidente de la República... dirigirse nuevamente al Poder Judicial local para que se otorguen las garantías que la Constitucional Nacional y se proteja a la información'" (el destacado nos pertenece).

4. Situación actual del Poder Judicial en la provincia de San Luis[26]

4.1.Introducción

El Poder Judicial de la provincia de San Luis se halla sumido en una crisis severa desde hace algunos años. Los antecedentes normativos y fácticos que se expondrán a continuación demuestran que desde el gobierno de la provincia de San Luis, fundamentalmente a partir de 1995, se perfiló el proyecto y la decisión política de cambiar el sistema judicial de la provincia, violentándose principios constitucionales que resultan ser pilares de todos los estados democráticos que han optado por la división de poderes y la independencia judicial: fundamentalmente la intangibilidad de las remuneraciones y la inamovilidad de los cargos.

Así, fueron dictándose, con la connivencia de un Poder Legislativo de mayoría oficialista, un conjunto de leyes que buscaron mermar la independencia judicial, limitar la posibilidad de control a los otros poderes, imponer su verticalismo funcional, expulsar del sistema a quienes no dieran con el perfil de juez pretendido e incorporar a él a quienes sí aseguraran docilidad. Como veremos, mediante una serie de leyes dictadas entre 1996 y 1997, se modificó el sistema de ingreso y egreso del Poder Judicial. El Consejo de la Magistratura, el Jurado de Enjuiciamiento y la Ley Orgánica del Poder Judicial, fueron los puntos clave de desarticulación del principio de inamovilidad en los cargos de los magistrados. Estas leyes echaron por tierra los fundamentos de la independencia del Poder Judicial de la provincia, que ha quedado completamente sometido a la voluntad del Poder Ejecutivo.

La sanción de las leyes fue acompañada de una feroz campaña de desprestigio hacia los integrantes del Poder Judicial, generada desde el partido gobernante –utilizando para ello la prensa escrita, radial y televisiva[27]–, generándose así un serio conflicto de poderes. A raíz de esta campaña de desprestigio, en el mes de diciembre de 1996 se produjo la renuncia masiva de los miembros del Superior Tribunal de Justicia (a excepción de uno), lo que posibilitó el

[25] Informe de Medio Año del 2001, de la Sociedad Interamericana de Prensa.

[26] Por Andrea Pochak.

[27] Los jueces que se resistían al avasallamiento de la independencia judicial y la vigencia constitucional, comenzaron a ser llamados "opositores".

nombramiento de profesionales sin antecedentes académicos ni trayectoria judicial y de comprometida vinculación con el gobierno ya que sólo habían cumplido funciones o puestos claves dentro del Poder Ejecutivo o Legislativo.

Sintéticamente diremos que mediante esta normativa se estableció un sistema perverso que puso en jaque la independencia del Poder Judicial. Las normas dictadas –la mayoría de las cuales sigue vigente hoy en día– establecieron:

1. La afectación del principio de intangibilidad de los sueldos de los magistrados, a pesar del presupuesto aprobado y el superávit real varios millones de dólares[28] (mediante la ley Nº 5.062).

2. La emergencia económica (ley Nº 5.067), con efecto retroactivo, con el fin de evitar las medidas cautelares trabadas por los funcionarios judiciales por la disminución de sus sueldos.

3. La suspensión de las ejecuciones de sentencia contra el Estado provincial y la declaración de la inembargabilidad de sus bienes (leyes N° 5.071 y 5.103, y decreto del Poder Ejecutivo N° 2290 GJC-SEG y C-95).

4. El traspaso al Poder Judicial de la liquidación y el pago de los salarios, transfiriéndole con ello la responsabilidad del incumplimiento al principio de intangibilidad (y de las medidas cautelares dictadas con anterioridad). Así, el 25 de marzo de 1996, la Legislatura provincial promulgó la ley Nº 5.074, mediante la cual modificó la Ley Orgánica del Poder Judicial, trasladando al Superior Tribunal la obligación de liquidar y pagar las remuneraciones que hasta ese momento tenía el Poder Ejecutivo.

5. Modificación del sistema de nombramiento de conjueces. En tal sentido, dada la importancia que habían adquirido los conjueces en los juicios promovidos contra el Estado provincial por parte de los jueces, se modificó, de manera inconstitucional, el sistema de designación de conjueces (ley N° 5.070[29]). El nuevo sistema, vigente a partir de febrero de 1996, permitía que los conjueces fueran nombrados directamente por el Poder Ejecutivo, integrándolos en el Jurado de Enjuiciamiento. Al mismo tiempo, la Fiscalía de Estado efectuó sistemáticos planteos de recusación de los jueces intervinientes, con el fin de que los nuevos conjueces, elegidos por el gobernador, se hicieran cargo de las causas con mayor relevancia política; o bien que no hubiere tribunal habilitado para dictar sentencia, generando una situación de privación de justicia.

6. Una vez que se logró conformar el Superior Tribunal de Justicia con jueces adeptos, se modificó la Ley Orgánica de Tribunales, posibilitando la elección indefinida del presidente del Superior Tribunal. Durante varios años, este cargo fue desempeñado por quien fuera apoderado personal del gobernador y del Partido Justicialista. A su vez, se dictó una norma de autonomía del Poder Judicial (ley Nº 5.093), con la cual no sólo se limitaban nuevamente sus recursos, sino que también el control de ese poder pasaba a manos del máximo tribunal.

7. Un sistema de subrogaciones tendiente a centralizar determinadas causas en la jurisdicción de la ciudad de San Luis (jurisdicción con más jueces amigos del gobierno).

8. La reforma de la reglamentación del Consejo de la Magistratura, insertando la obligación de revalidar los cargos cada cuatro años (mediante evaluación), bajo apercibimiento de caer en causal objetiva de destitución y afectándose con ello el principio constitucional de estabilidad (ley Nº 5.121).

---

[28] De hecho, actualmente, tal como informan las autoridades puntanas, la provincia tiene superávit y reservas en dólares por 247 millones de dólares atrapados en el corralito financiero, por lo que inició una causa judicial contra la Nación (cf. diario Clarín, “El interior se opone a nuevos recortes”, 8 de abril del 2002).

[29] Recientemente derogada.

9. La modificación de leyes relativas al Jurado de Enjuiciamiento. Así, mediante la ley Nº 5.102 se dispuso la caducidad del mandato de los miembros que lo integraban, los que fueron reemplazados por otros cercanos al gobernador. Mediante la ley Nº 5.124, se buscó evitar la ejecución de las medidas cautelares que algunos jueces y los miembros del jurado destituidos habían conseguido para mantenerse en el cargo de conformidad con la Constitución. De esta manera se posibilitó –pese a las medidas cautelares dictadas al efecto– la conformación irregular e inconstitucional del Jurado de Enjuiciamiento.

10. La modificación de la Ley de Enjuiciamiento, que no sólo aumentó las causales de destitución (con efecto retroactivo), sino que además eliminó el requisito de la "reiteración" en las causales (exigido por la Constitución provincial).

11. La "emergencia judicial", que también colocó "en comisión" a los secretarios. En tal sentido, doce secretarias judiciales fueron cesanteadas sin causa, sin sumario y sin indemnización. También se eximió al Superior Tribunal de dictar sentencias por 360 días.

12. Por otra parte, los Colegios de Abogados, institución constitucionalmente reconocida –porque integra parcialmente los órganos de nombramiento y remoción de magistrados–, fueron disueltos por ley, se confiscaron sus bienes y fueron reemplazados por asociaciones profesionales integradas por abogados del Estado.

13. El aumento de hasta un 100% en las tasas judiciales.

4.2. Antecedentes fácticos y normativos

I. La primera medida dispuesta con el fin de someter al Poder Judicial de la provincia, fue la sanción de la ley Nº 5.062 del 29 de diciembre de 1995[30]. En su artículo 1°, este texto legal dispuso:

II.

> "Reducir las retribuciones brutas, totales, mensuales, normales, habituales, regulares y permanentes, y el sueldo anual complementario, excluyendo las asignaciones familiares, de los Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial. Los conceptos no remunerativos y/o no bonificables deberán computarse dentro de la retribución bruta, exclusivamente a los fines de la reducción dispuesta, quedando excluidos los conceptos antigüedad y permanencia".

II. Esta ley, y las siguientes que fueron enumeradas, generaron numerosas acciones de amparo por parte de jueces y funcionarios del Poder Judicial, por violación de la intangibilidad de la que

[30] Es preciso aclarar que unos meses atrás se había sancionado una ley similar (la ley Nº 5.032), que afectaba a los miembros de los tres poderes del Estado provincial. Sin embargo, había sido vetada por el Poder Ejecutivo (por Decreto N° 808 GJC-SegyC-95), en relación con los magistrados y funcionarios del Poder Judicial, en atención a la cantidad de reclamos públicos fundados en la garantía de intangibilidad de las remuneraciones de los magistrados, prevista en el art. 192 de la Constitución provincial. Entre una y otra ley, se produjeron diversas instancias de mediación entre el gobierno y el Poder Judicial, en las que intervino, inclusive, el Ministerio de Justicia de la Nación. El argumento utilizado por el Poder Ejecutivo giraba en torno a una supuesta situación de emergencia económica de la provincia, que no aparecía reflejada en la contabilidad pública. La prensa, por su parte, presentaba a los jueces como "carentes de solidaridad". Como resultado de tales negociaciones —que no estuvieron exentas de presiones— los jueces aceptaron donar a la provincia, gratuitamente y por tiempo determinado, el equivalente a la reducción legal vetada, tal como surge de las Actas de Asamblea de fecha 27 de abril de 1995, y que también consta en los considerandos del Decreto N° 808 GJC-SegyC-95.
Sin embargo, al vencimiento del plazo, el gobernador envió a la Legislatura el proyecto que, desde diciembre de 1995, se convirtió en ley N° 5.062.

gozan sus remuneraciones. En algunos casos, las medidas cautelares fueron recogidas favorablemente[31], y por ello –con el fin de reforzar los efectos de aquella ley– el Poder Ejecutivo envió a la Legislatura el proyecto de lo que a partir del 1º de febrero de 1996 se convertiría en ley N° 5.067, conocida como "Ley de emergencia provincial"[32].

La situación de emergencia económica dispuesta por la norma era absolutamente falsa. La ley de presupuesto para 1996 (ley Nº 5.061) contemplaba recursos disponibles por U$S 506.889.269 y gastos por $ 448.601.921, lo que arrojaba un superávit de $ 58.287.348[33]. Es evidente entonces que la gravedad de la emergencia económica no era tal y, mucho menos aún, podía fundamentar la suspensión de principios tan esenciales como la intangibilidad de las remuneraciones de los magistrados y funcionarios judiciales, basamento de la independencia del Poder Judicial.

Como expresamos, meses después se fueron dictando nuevas leyes que tuvieron por fin asegurar la limitación de los recursos del Poder Judicial. Se trata de la ley Nº 5.074, mediante la que se modificó la Ley Orgánica del Poder Judicial, trasladando al Superior Tribunal la obligación de liquidar y pagar las remuneraciones que hasta ese momento tenía el Poder Ejecutivo; y la ley Nº 5.093, que si bien establecía la autonomía del Poder Judicial, disponía que sus recursos serían controlados parcialmente por el Superior Tribunal (con una conformación que respondía evidentemente al Poder Ejecutivo), y que tenía una limitación clara pues le estaba vedado modificar la política salarial de los magistrados[34].

---

[31] Muchos de ellos se fueron acumulando al expediente caratulado "Bianchi, Oscar Alberto y otros. Recurso de amparo. Expediente N° 1-96", que tramitaba ante el Juzgado Civil, Comercial y Minas N° 4 de la ciudad de San Luis, que recogía la pretensión de más de 50 afectados por la restricción.

[32] Esta ley dispuso:

"Art. 1: Declárase la emergencia económica y social del Estado Provincial con el fin de prevenir y superar las graves circunstancias económicas, financieras y sociales que derivan de la misma, en el marco del principio de solidaridad que establece el art. 4° de la Constitución provincial".

"Art. 2: Establécese que las disposiciones de la ley N° 5.062 son de emergencia económica y social y regirán por el término de un año a partir de la fecha de vigencia de la citada ley.

Art. 3: La presente ley es de orden público, pone en ejercicio el poder de policía de emergencia del estado provincial y regirá con efecto retroactivo a la fecha de vigencia de la ley N° 5.062" (el destacado nos pertenece).

[33] A su vez, el mismo gobernador reconoció esta circunstancia en el discurso que realizó con motivo de la apertura del período ordinario parlamentario correspondiente al año 1998: "Tenemos un presupuesto superior en un 30% al de 1997 [...] La calidad de este presupuesto y el bajísimo nivel de endeudamiento da lugar a un indicador de solvencia fiscal que, de acuerdo a la publicación 'Ranking Fiscal y Financiero de Estados Provinciales', investigación editada por la Fundación Capital y que es absolutamente coincidente con la publicación 'Provincias Argentinas' editado por el Banco Mundial, ubican a la Provincia de San Luis en un honroso primer lugar en el contexto del país".

[34] Al respecto, el 5 de diciembre de 1996 se aprobó la ley Nº 5.093, que declaró la "autonomía económica, financiera y funcional" del Poder Judicial. El Superior Tribunal, con su nueva composición, sería –a partir de esta ley–, el encargado de proyectar el presupuesto del Poder Judicial, a excepción de las remuneraciones de los magistrados, las que serían fijadas por ley "siguiendo los lineamientos de la política salarial de los Poderes Ejecutivo y Legislativo" (art. 2). El presupuesto para 1998 y 1999, sin embargo, no podía superar el monto presupuestado por el Congreso para el ejercicio 1997. De este modo, la cuestión salarial de todos los empleados y funcionarios del Poder Judicial, fue trasladada al Superior Tribunal, con limitaciones tan claras que evidenciaron que las finalidades perseguidas por la ley, lejos de perseguir el bien común o el interés general, se dirigían a aumentar el conflicto que ya llevaba dos años de duración. Respecto a esta ley, el Consejo de Delegados de la Unión Iberoamericana de Colegios y Agrupaciones de Abogados expresó: "la Ley n° 5093 establece la autonomía financiera del Poder Judicial, poniendo límites a los ejercicios financieros de los años 1997, 1998, 1999, asignando fondos insuficientes para la efectiva prestación del servicio de Justicia, lesionando y restringiendo principios y garantías de raigambre constitucional, tanto Federal, como Provincial, que le imponen al Estado el aseguramiento del adecuado servicio de justicia" (Reunión celebrada en la ciudad de Asunción, Paraguay, el día 16 de mayo de 1997, considerando 1°, párr. e).

III. A la vez, se modificó la Ley de Amparo[35] y, mediante el decreto de veto parcial del Ejecutivo, se dispuso que el recurso de apelación de las medidas cautelares tendría efecto suspensivo. Esto es, que ante el simple recurso del Estado provincial en estos casos, las medidas cautelares adoptadas por los magistrados, no tendrían efecto alguno[36].

Además, el 10 de marzo de 1996, el Poder Legislativo sancionó —nuevamente aprobando un proyecto remitido por el Ejecutivo— la ley Nº 5.103. Mediante esta ley fueron disueltos algunos organismos de control, como la Asesoría de Gobierno, y derogadas las normas que establecían, por ejemplo, la forma de representación judicial del Estado provincial. Ello permitió al gobernador designar por decreto al abogado que representaría a la provincia en cada caso. En relación con los juicios de amparo promovidos por los magistrados afectados por la reducción salarial injustificada, esta ley dispuso, en su art. 7, que:

> "durante la vigencia de la emergencia económica y social del Estado provincial declarada por la ley Nº 5.067..., en los juicios y/o recursos de amparo, inconstitucionalidad, contencioso administrativo o cualquier otro tipo de proceso judicial promovido o que se promueva contra el Estado provincial..., no procederá el dictado de las medidas cautelares.... El presente artículo se aplicará *aun a las medidas ordenadas con anterioridad a la vigencia de la presente ley*. En aquellas causas judiciales donde el Tribunal al momento de entrar en vigencia esta ley hubiera ordenado la traba de medidas comprendidas en las disposiciones de este artículo, los representantes del Estado provincial que actúen en las mismas, deberán solicitar que se deje sin efecto en forma inmediata" (el destacado nos pertenece).

La suspensión de las medidas cautelares "con efecto retroactivo" a todas las vigentes a la fecha de la ley fue un tiro de gracia en esta desigual lucha por la independencia judicial. Muchos de quienes la defendían bajaron sus brazos ante la catarata de leyes dirigidas a impedir que el reclamo se hiciera efectivo.

IV. Como si las leyes dictadas no fueran suficientes, la Legislatura aprobó el 16 de febrero de 1996 la ley Nº 5.070, conocida como "Ley de Conjueces", mediante la que modificó el sistema de su nombramiento. La importancia de los conjueces residía justamente en la necesaria excusación de todos los magistrados de la provincia en estos amparos, pues todos se sentían (obviamente) interesados en la solución del pleito.

Hasta la sanción de la ley Nº 5.070, los conjueces eran designados a través de un sorteo que efectuaba el Superior Tribunal entre todos los abogados colegiados de la provincia que reunieran los requisitos constitucionales y/o legales para ocupar el cargo que eventualmente sustituirían en caso de recusación o excusación. Sin embargo, esta ley modificó ese procedimiento de designación de conjueces, en tanto, a partir de ella, serían designados por el Poder Ejecutivo con acuerdo de la Cámara de Senadores[37]. Asimismo, la ley buscó evitar que los conjueces que ya se

---

[35] Fue sancionada el 5 de diciembre de 1995, y vetada parcialmente por el Poder Ejecutivo mediante decreto N° 2290 GJC-SEG yC-95.

[36] Es preciso aclarar que en todos los ordenamientos jurídicos europeo-continentales, las vías de impugnación que buscan modificar un derecho acordado por la sentencia recurrida, son concedidas con efecto devolutivo, es decir, que la persona favorecida por la sentencia, puede ejercer plenamente su derecho hasta que, eventualmente, un tribunal superior revoque la decisión.

[37] Específicamente la ley establecía: "Art. 2: Los conjueces que deban reemplazar a los Ministros del Superior Tribunal y a los jueces de los tribunales inferiores y los funcionarios ad-hoc que deban reemplazar al Procurador general y a los demás integrantes del Ministerio Público se designarán con arreglo a las siguientes normas:

habían designado antes de la sanción de esta ley, se pudiesen abocar a los procesos y dictar sentencias en los amparos promovidos por magistrados y funcionarios judiciales. Es más, en el mensaje de elevación del proyecto a la Legislatura, el Poder Ejecutivo destacó "la importancia de los conjueces en los juicios contra el Estado provincial".

La designación para desempeñarse como conjueces en cargos inferiores, sin embargo, no fue tan sencilla, pues la evidente finalidad de la norma hizo que muchos abogados se rehusaran a integrar las listas que el Consejo de la Magistratura debía conformar para proponer las ternas al Ejecutivo. En virtud de esta situación, el 11 de noviembre de 1996, el Poder Ejecutivo dictó el decreto reglamentario N° 2163-GyE-SERI-96, mediante el cual dispuso que:

> "Art. 1: Las ternas de Conjueces previstas en el art. 2º inc. b) de la ley 5.070, serán propuestas por el Consejo de la Magistratura al Poder Ejecutivo en un plazo no mayor a los diez (10) días a partir de la fecha del presente Decreto por esta única vez, integrándola de la lista de profesionales inscriptos en la matrícula de abogados. Para los restantes períodos, las ternas serán propuestas con treinta (30) días de anticipación a la fecha de vencimiento de cada una de las designaciones.
> Art. 2: El incumplimiento de proponer las ternas de conjueces en el plazo establecido en el artículo anterior constituye falta grave por parte de los Miembros del Consejo de la Magistratura".

Ello provocó que las "listas" fueran integradas con abogados que total o parcialmente trabajaban para el Estado. La amenaza de la pérdida del trabajo fue la herramienta más utilizada para lograr la integración de las listas[38].

V. Además se aseguró, mediante sistemáticas recusaciones que la Fiscalía de la provincia efectuaba en estos procesos, y mediante la modificación del sistema de subrogaciones, que sólo jueces adeptos entendieran en los juicios promovidos por los magistrados contra el Estado provincial.

Así, mediante la ley Nº 5.119 de septiembre de 1997[39], se modificó el sistema de subrogaciones. Con el nuevo sistema, se otorgó a la Primera Circunscripción (Ciudad de San Luis) —donde es de conocimiento público la adhesión de la mayoría de sus miembros al partido oficialista— una prioridad en el conocimiento de las causas pendientes. Si no alcanzara con éstos, se nombrarían de la lista de conjueces según la ley N° 5.070, la cual, como ya mencionáramos anteriormente, establece que los conjueces eran designados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado, es

---

a) Los conjueces que reemplacen a los Ministros del Superior Tribunal y el funcionario ad-hoc que reemplace al Procurador General serán designados por el Poder Ejecutivo con acuerdo de la Cámara de Senadores. Las designaciones en número de diez, deberán recaer en personas que reúnan los requisitos y condiciones exigidos por el art. 202 y normas concordantes de la Constitución de la Provincia y tendrán una duración de dos años. La asignación de causas a los conjueces deberá efectuarse siguiendo el orden correlativo que surja de la designación.
b) Los conjueces que deban reemplazar a los Magistrados de los tribunales inferiores y los funcionarios ad-hoc que deban reemplazar a los integrantes del Ministerio Público, serán propuestos por el Consejo de la Magistratura al Poder Ejecutivo, conforme lo prescribe el art. 196 de la Constitución de la Provincia y sus normas reglamentarias, en terna para cargo de la Circunscripción Judicial respectiva. El Poder Ejecutivo efectuará las designaciones con acuerdo de la Cámara de Senadores. Las designaciones deberán recaer en personas que reúnan las condiciones exigidas por la Constitución de la Provincia y tendrán una duración de dos años". Como veremos, sin embargo, este sistema de designación fue modificado luego por un decreto del Poder Ejecutivo.

[38] En otros términos, el Poder Ejecutivo trasladó el problema por él creado, amenazando a los miembros del Consejo de la Magistratura con una nueva —y obviamente ilegal— causal de destitución, que consistiría en incumplir el plazo para proponer las ternas de conjueces.

[39] Esta ley fue modificada a fines de 1998 por la ley 5.158.

decir, por personas del mismo partido. Esta ley violaba además claramente la garantía del juez natural[40].

VI. Paralelamente al dictado de estas medidas, y dando un claro mensaje a los magistrados "amparistas", la Legislatura provincial, el 13 de febrero de 1996, sancionó la ley Nº 5.071, que suspendió la ejecución de todas las sentencias y los recursos en los que el Estado provincial fuera condenado al pago de una suma de dinero, declaró la inembargabilidad de todos los bienes del Estado y estableció una caducidad de pleno derecho para iniciar juicios contra el Estado o, en caso de estar iniciados, para los casos en los que no se haya dictado sentencia dentro de los cinco años desde la interposición de la demanda.

VII. Como ya fuera dicho, el dictado de estas leyes, junto con una fuerte presión periodística[41], y de mensajes públicos del ex gobernador, Adolfo Rodríguez Saá, y de la fiscal de Estado, Dra. Liliana Negre de Alonso, generó que algunos funcionarios y magistrados renunciaran a los amparos de mención, continuando con la resistencia al quebrantamiento del Estado de derecho sólo siete de ellos[42], los que, sin embargo, a más de 6 años de iniciados, no han logrado obtener, hasta la fecha, sentencia firme[43].

VIII. En un inicio, el Superior Tribunal –integrado transitoriamente por jueces de Cámara (mientras se estaban realizando las designaciones)– declaró la inconstitucionalidad de tales leyes como, asimismo, los jueces "alertaron y comunicaron al pueblo de la provincia, en su condición de único soberano, que su oportuna decisión de dividir los poderes del estado no se cumple porque el judicial se encuentra sometido" (autos "Fiscalía de Estado s/ Acción de nulidad", Expte. 15-F-96). Sin embargo, cuando el máximo tribunal provincial fue conformado definitivamente, tal decisión fue anulada.

---

[40] El art. 1 de dicha ley expresa: "Orden de subrogaciones. En caso de recusación, excusación, licencia, vacancia u otros impedimentos, el orden de reemplazos será el siguiente:
1) De los Ministros del Superior Tribunal de Justicia:
a) Por los Presidentes de las Cámaras de Apelaciones de todos los fueros y de todas las Circunscripciones Judiciales de la Provincia en el siguiente orden: Cámara Civil, Comercial y Minas; Cámara Laboral y Cámara Penal, *comenzando por la Primera Circunscripción Judicial*.
b) Si mediante el procedimiento indicado en el párrafo anterior, el Tribunal aún no pudiere integrarse, se practicará un sorteo de entre la lista de Conjueces de conformidad a la Ley N° 5070 y hasta alcanzar el número legal para fallar.
[...]
3) De los Jueces de Cámara:
a) Por los Jueces de las otras Cámaras del mismo fuero de todas las Circunscripciones Judiciales, en el orden en que éstos subrogan a la Presidencia de la respectiva Cámara.
b) *Por los Jueces de las demás Cámaras de la Primera Circunscripción Judicial en el siguiente orden*: Civil, Comercial y Minas; Laboral y Penal, excluyendo el fuero agotado.
c) Si mediante el procedimiento indicado en los párrafos anteriores la Cámara aún no pudiere integrarse, se practicará un sorteo de entre una lista de conjueces hasta alcanzar el número legal para fallar (el destacado nos pertenece).

[41] La campaña de desprestigio, a cargo fundamentalmente de "El Diario de la República", estuvo dirigida a lograr la renuncia de los miembros del Superior Tribunal de la provincia. La "campaña" incluyó pedidos expresos de renuncia, continuas adhesiones del Partido Justicialista, convocatorias a manifestaciones de ese partido, ridiculizaciones de la persona de los jueces a través, por ejemplo, de fotomontajes que los mostraban en calzoncillos. Finalmente, "El Diario" acusó a los ministros de diversas irregularidades, que "El Diario", dijo, juzgó probadas.

[42] Así, contra las primeras leyes, más de ochenta jueces interpusieron amparos. Las leyes posteriores a 1997 sólo fueron atacadas por siete magistrados.

[43] Estas acciones judiciales fueron "cajoneadas" por el Superior Tribunal de Justicia de la provincia, razón por la cual no pudieron acceder a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, mediante el recurso extraordinario federal.

IX. En febrero de 1997, el Colegio de Abogados de Villa Mercedes emitió un pronunciamiento crítico sobre la situación institucional de referencia, solicitando la intervención de la provincia; a la interpretación de la problemática vertida en sus considerandos, adhirieron como integrantes del Poder Judicial cuatro juezas, una funcionaria y dos secretarias. Este hecho motivó la disolución de los Colegios Públicos de Abogados de la provincia[44], lo que no sólo buscó atacar directamente a los letrados de la provincia, sino también tuvo por finalidad asegurar el control del Poder Ejecutivo sobre el Poder Judicial. Tal como afirmó la Federación Argentina de Colegios de Abogados:

> "Al disolver los Colegios de Abogados desaparecen las facultades constitucionales que autorizaban a éstos a integrar los Consejos de la Magistratura, los Jurados de Enjuiciamiento y la designación de conjueces" (Federación Argentina de Colegios de Abogados, Comisión de Administración de Justicia, Informe preliminar sobre la situación de la Justicia, del 4 de noviembre de 1997).

Este pronunciamiento del Colegio de Abogados también trajo aparejada la persecución ideológica de los funcionarios judiciales que habían adherido a ese documento. El Superior Tribunal, en su nueva conformación, mediante una resolución, calificó dicha adhesión como un "acto de subversión".

X. El "nuevo" Superior Tribunal fue integrado en aquel momento por personas con notoria vinculación política con el gobernador. Entre otros, los integraron:

- Elvecia del Carmen Gatica: la Sra. Gatica no poseía antecedentes en la administración de justicia. Antes de asumir como ministro del Superior Tribunal se desempeñaba como empleada de la Casa de la Provincia de San Luis en la ciudad de Buenos Aires.
- José Guillermo Catalfamo. El Sr. Catalfamo siempre había trabajado en el ámbito del Poder Ejecutivo. Se desempeñó como presidente del Tribunal de Cuentas de la provincia, como subsecretario general de la gobernación y como jefe de la Sala Judicial de la Fiscalía de Estado.
- Carlos José Antonio Sergnese: el Sr. Sergnese tampoco tenía antecedentes en la justicia. En cambio, sí había sido apoderado del Partido Justicialista; abogado personal del ex gobernador Rodriguez Saá; director provincial de Rentas; ministro de Economía de la provincia; ministro de Gobierno de la provincia; presidente de la Intervención del Banco de la Provincia de San Luis; interventor del Centro de Jubilados de la provincia.

El Dr. Sergnese, quien "acompañó" al ex gobernador desde 1983 en diferentes cargos del Poder Ejecutivo, fue "electo" presidente del Superior Tribunal, y reelecto, hasta que asumió el cargo de senador nacional en 1999. Durante todos esos años se desempeño también como presidente del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados y Funcionarios.

Es importante tener en cuenta que la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial (ley Nº 5.106), entre otras cuestiones, posibilitaba que el Superior Tribunal —compuesto de 5 miembros– "podrá funcionar válidamente con tres (3) de sus integrantes" (art. 3); y que el presidente del Superior Tribunal sería electo por sus pares, con posibilidad de reelección indefinida[45]. Además, se estableció que el Superior Tribunal gozaría de la facultad de nombrar y remover funcionarios con rango de secretario o inferiores; para dotar de mayores facultades al Superior Tribunal hasta los

---

[44] Así, la ley N° 5.123 (del 5 de octubre de 1997), en su capítulo V (Cláusulas transitorias), dispuso que "A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley quedan disueltos automáticamente como entidades de orden público los Colegios de Abogados y Procuradores existentes".

[45] Esta modificación violaba abiertamente el art. 206 de la Constitución provincial que establece: "El cargo de Presidente del Superior Tribunal se turna anualmente entre sus miembros, comenzando por el de mayor edad". La importancia de la modificación radica en que –como vimos– el presidente del Superior Tribunal es quien preside, también, el Jurado de Enjuiciamiento de funcionarios y magistrados del Poder Judicial.

miembros del Ministerio Público fueron considerados “integrantes” del Poder Judicial (art. 1). No casualmente esta ley se dictó cuando los miembros del Superior Tribunal ya habían sido reemplazados por personas “de confianza” del gobernador.

XI. El 10 de febrero de 1998, el Superior Tribunal de Justicia dejó cesantes a 12 secretarias judiciales sin sumario previo, causal alguna o indemnización; estas funcionarias habían iniciado acciones de amparo contra las leyes y, además, dos de ellas habían adherido al pronunciamiento del Colegio de Abogados. Ese mismo día se designó en su reemplazo a 12 profesionales sin antecedentes académicos ni trayectoria judicial, cercanos al poder político.

XII. Al mismo tiempo, se procuraba garantizar que la conformación del Tribunal de Enjuiciamiento respondiera a los poderes políticos. De esta manera, se dispuso la caducidad de los mandatos de quienes integraban constitucionalmente el jurado. Los miembros desplazados, y la jueza Adriana Gallo –con denuncia pendiente de tratamiento–, interpusieron amparos contra tal normativa; pese a las medidas de no innovar dispuestas, el Superior Tribunal en actuación administrativa –con la nueva conformación– dispuso la integración del jurado en contra de lo preceptuado constitucionalmente.

En este sentido, el Superior Tribunal –al estar disueltos los Colegios de Abogados (y, por ende, no conformado el Colegio Forense ya que las asociaciones irregularmente fundadas no llegaban al mínimo de 30 asociados para integrarlo)– designó a los tres abogados exigidos por la Constitución provincial de entre la lista de los conjueces nombrados directamente por el Poder Ejecutivo, todos ellos con público apego al oficialismo. Además, tampoco se respetó la reglamentación interna de la Cámara de Diputados que establecía que sus tres representantes en el jurado (preferentemente abogados) serían dos por la mayoría y uno por la minoría; por el contrario, se integró únicamente con diputados oficialistas, dos de ellos legos.

XIII. Controlada la organización, instituciones y funcionamiento del Poder Judicial, algunos magistrados que se habían opuesto a las medidas inconstitucionales fueron sometidos a un Jury de Enjuiciamiento conformado ilegítimamente como vimos, manifiestamente parcial y dependiente, que arbitró un procedimiento plagado de irregularidades, vulnerando las normas más esenciales de todo proceso legal. Simultáneamente, en casos de denuncias contra funcionarios o jueces manifiestamente apegados al gobierno, las acusaciones fueron desestimadas, evidenciando un trato discriminatorio entre quienes se conocían como amigos o críticos al nuevo sistema judicial.

A continuación, nos referiremos a dos casos. Se trata de los juicios políticos iniciados en 1998 a dos de las juezas que habían cuestionado judicialmente las leyes inconstitucionales y que habían adherido al pronunciamiento crítico del Colegio de Abogados. Se trata de las Dras. Adriana Gallo y Ana María Careaga, quienes fueron destituidas en noviembre y diciembre de ese año, respectivamente[46]. Respecto de estos casos, se pronunció la Comisión Internacional de Juristas, en el año 2000. En efecto, en su informe “Attacks on Justice”, se destacan estos casos como ejemplos de persecusión y ataque a la independencia judicial.

XIV. Como era de esperar, los cargos que tenazmente se lograron vaciar fueron cubiertos por personas vinculadas al gobierno. Algunas de ellas han logrado una carrera meteórica ascendiendo de secretarios (nombrados el 10 de febrero de 1998) a jueces de primera instancia o directamente a jueces de Cámara.

---

[46] Sin embargo no son los únicos casos. También por aquellos años se iniciaron juicios políticos a otras juezas que habían iniciado acciones legales cuestionando la legitimidad de las leyes. Se trata de Ruth Relly de Closa (quien finalmente renunció a su cargo), María Alejandra Martín; por su parte, también fueron acusadas ante el Jury de Enjuiciamiento por firmar la nota del Colegio Público de Abogados, las Dras. Alicia Neirotti de Lucero y Silvia Maluf Christin, procesos que aún están en trámite.

4.3. El caso de la Dra. Adriana Gallo

La Dra. Adriana Gallo, que se desempeñaba como jueza en lo Civil fue juzgada y destituida por hechos irrisorios que fueron unánimemente interpretados como una nueva muestra de escarmiento a quienes no se resignaron a la violación de garantías constitucionales. La decisión final del Jury consistió en su destitución y la inhabilitación para ejercer cargos públicos por el término de ocho años.

En efecto, en 1996, dos abogados que estuvieron en desacuerdo con resoluciones que había dictado en el ejercicio de su función de Juez Civil la denunciaron ante el Jurado de Enjuiciamiento de magistrados. En un caso, por correr vista a un coheredero de un pedido de libramiento de cheque por la suma de aproximadamente $ 1000 realizado por otro coheredero, cuando ya se había corrido con anterioridad otra vista en idéntico sentido –cuando Gallo se encontraba en uso de su licencia por maternidad–. En otro, por haber librado cheque por capital sin –a entender del abogado denunciante– no resguardar sus posibles honorarios.

Las denuncias carecían de importancia, en tanto en ambos casos se trataba de discrepancias que debían ser resueltas por los tribunales de apelaciones y no por un Jurado de Enjuiciamiento que juzgara la idoneidad y conducta para desempeñarse como juez. Sin embargo, esas dos denuncias se transformaron en la herramienta que los poderes políticos buscaban para intentar justificar la destitución de los magistrados que, como Gallo, habían defendido la Constitución vulnerada.

Como también ocurrió en el caso de Careaga, que comentaremos a continuación, la conformación del Jurado de Enjuiciamiento que entendió en este caso fue claramente ilegítima. La Constitución y la ley vigente al momento de las denuncias, fueron radicalmente ignoradas. El Jurado de Enjuiciamiento se conformó ilegítimamente, vulnerando arbitrariamente su derecho a ser juzgada por el juez natural y el principio de juez imparcial. Sin embargo, le fueron rechazadas las recusaciones interpuestas. El procedimiento tramitado ante el ilegítimo Jurado de Enjuiciamiento continuó en la misma línea, es decir, vulnerando numerosos derechos fundamentales que hacen a las normas de un debido proceso, protegidos por diversos instrumentos de derechos humanos, como el derecho de defensa –al ser rechazadas casi todas las pruebas de descargo ofrecidas y al introducir al proceso hechos nuevos, que no habían sido motivo de las denuncias y sobre los que no pudo defenderse–; y el principio de legalidad sustancial –por cuanto las causales de destitución que le imputaron fueron establecidas con posterioridad a los hechos presuntamente cometidos–.

Además –al igual que en el caso de Careaga– la audiencia del debate se realizó a 90 kms. del lugar de asiento de la sede en donde la magistrada cumplía funciones rechazándose sus peticiones para que se desarrollara en Villa Mercedes. También se rechazó la petición del Colegio de Magistrados de esa ciudad y de 1.700 personas interesadas en seguir los enjuiciamientos, a fin de lograr la transmisión pública de las audiencias.

Pese a todas las irregularidades cometidas antes y durante este procedimiento, el día 6 de noviembre de 1998 se dictó el veredicto del Jurado de Enjuiciamiento que resovió la destitución de la Dra. Adriana Gallo, y la imposición de inhabilitación por el término de ocho años para el ejercicio de cargos públicos.

A partir de la sentencia, los abogados de Gallo interpusieron distintos recursos. Sin embargo, se le ha impedido a la defensa recurrir dicha resolución ante órganos imparciales que pudieran revisar las irregularidades denunciadas. En tal sentido, el 22 de agosto del 2000 el Superior Tribunal de Justicia de San Luis había rechazado el recurso de queja por recurso extraordinario

provincial denegado. Contra esa decisión se interpuso recurso extraordinario federal dentro del plazo legal ante el mismo Tribunal.

El 14 de agosto del 2001 el Superior Tribunal rechazó el recurso extraordinario federal. Dentro del plazo legal se interpuso el recurso de queja por recurso extraordinario federal denegado ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que aún está pendiente de resolución.

4.4. El caso de la Dra. Ana María Careaga

El juicio político contra Ana María Careaga se inició en 1998. Su promoción estuvo motivada básicamente en el llamado a declaración indagatoria que aquélla, como jueza de instrucción penal, había efectuado a un intendente oficialista sospechado de actos de corrupción, y en el hecho de haber firmado el comunicado del Colegio de Abogados que alertaba sobre el deterioro de la situación institucional del Poder Judicial de la provincia.

En el caso del llamado a indagatoria del intendente, su acusación se basaba en imputaciones relacionadas con la interpretación que la magistrada había hecho sobre la aplicación de la ley. Sin embargo, este hecho no podía constituir una causal de destitución, pues resulta inadmisible que los jurados de enjuiciamiento se constituyan en tribunales ordinarios de apelación. En el caso de la firma del comunicado, en tanto no se trataba de una manifestación de tipo político partidaria, no podía constituirse en causal de destitución pues violaba su libertad de expresión. Por ello, es evidente que la ponderación de las razones de promoción de este juicio político demostraba una persecución contra Careaga por su resistencia al avasallamiento a la independencia judicial.

En tanto este juicio político evidenciaba la debilidad institucional de la justicia de San Luis, abogados del CELS asumieron la defensa de la Dra. Careaga. Durante el desarrollo del juicio político efectuaron las observaciones puntuales a todas y cada una de las irregularidades y atropellos a principios básicos que hacen al debido proceso y al derecho de defensa de la ex magistrada; al igual que en el caso de la Dra. Gallo, sistemáticamente todos fueron rechazados. Entre ellos pueden mencionarse la declaración de impertinencia a producir la prueba que hacía a sus derechos (70% de la ofrecida) relacionada con dictámenes de técnicos en el tema, testigos, pronunciamientos de repudio a estos procesos emitidas por asociaciones civiles sin fines de lucro como son la Federación Argentina de Magistrados (FAM), Justicia Democrática y Asociación de Mujeres Jueces, etcétera.

Se rechazaron las cuestiones previas articuladas –como las recusaciones, la nulidad de la admisión de causa, la nulidad de la acusación, la conformación inconstitucional del jurado, por su integración según una ley no vigente al momento de la apertura de causa, por el rechazo infundado de prueba, etc.– sin fundamentación alguna.

A pesar de todos los esfuerzos de los abogados del CELS para hacer notar las gravísimas irregularidades del proceso llevado a cabo en su contra, el 17 de diciembre de 1998, la Dra. Careaga fue destituida de su cargo e inhabilitada para ocupar cargos públicos por quince años. De esta manera, Careaga se convirtió en la segunda jueza de la provincia desplazada de su cargo por razones políticas, en menos de dos meses. Por otra parte, en la misma sentencia, la ex magistrada fue injustamente acusada de cometer ciertos delitos (como atentado al orden constitucional, abuso de autoridad y prevaricato), y se ordenó remitir la causa a un juez criminal, iniciándose una acción penal en su contra. Si bien ésta no ha avanzado, el hecho de que continúe abierta conlleva una evidente persecución y amenaza.

Desde entonces, la defensa ha intentado por todos los medios resaltar la ilegitimidad de la destitución y la persecución penal contra la Dra. Careaga. En tal sentido, fue presentado un recurso extraordinario contra la sentencia del Jury de Enjuiciamiento, el que fuera denegado en

diciembre de 1998, motivando un recurso de queja que fue presentado en los primeros días de febrero del año 1999. Ante el rechazo de este recurso, el 11 de septiembre del 2001, se presentó un recurso extraordinario federal, cuyo rechazo por el Superior Tribunal de la provincia en mayo del 2002 –a pesar de la evidencia de que en el caso se discuten cuestiones federales– motivó la presentación de un recurso de queja ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, aún pendiente.

Con relación a la acusación de supuestos delitos, inmediatamente a la sentencia del Jury se presentó una acción de *hábeas corpus* preventivo, que luego de ser rechazado fue elevado por el Superior Tribunal de San Luis en consulta a la Corte Suprema de Justicia de la Nación; además se presentó un pedido de exención de prisión, el que tampoco fue resuelto todavía.

La sentencia carece de sustento jurídico alguno y desconoce principios constitucionales básicos que rigen el debido proceso legal, como las garantías de juez natural e imparcialidad, confundiendo independencia judicial con "oposición política". Por otra parte, es bastante preocupante la acusación penal ya que la Dra. Careaga fue destituida, inhabilitada y acusada penalmente sobre la base de cargos insostenibles.

La situación crítica de la independencia judicial de San Luis fue denunciada por distintas asociaciones de abogados y magistrados de todo el país, y justificó que en este caso particular doce prestigiosos juristas del país enviaran una carta abierta al Tribunal, expresando su preocupación por la substanciación del proceso seguido en su contra. En tal sentido, días antes de que comenzara el proceso, el Jury de Enjuiciamiento recibió una "Carta Abierta" firmada por prestigiosos juristas del país. Ellos alertaban que "las garantías de independencia e inamovilidad de los jueces están dirigidas no sólo a proteger la investidura individual del juez, sino fundamentalmente la confianza pública en la justicia. Es de esperar que estos valores primen en San Luis a la hora de juzgar la conducta de la Dra. Careaga"[47]. Lamentablemente esto estuvo lejos de suceder.

Es claro que la intención de estos jury fue tender un manto de impunidad a los actos de corrupción y apartar de su cargo a los jueces independientes de la provincia. Con lo sucedido a estas magistradas, entonces, pocos jueces se animarán a promover investigaciones penales a funcionarios públicos y a controlar los actos de gobierno, si con ello ven amenazada la estabilidad de sus cargos y hasta su propia libertad.

5. Acceso a la justicia en la ciudad de Buenos Aires[48]

5.1. Breve síntesis del problema

El acceso a la asistencia y patrocinio jurídico gratuitos de quienes no pueden procurarse asistencia legal por carecer de recursos constituye un componente esencial del acceso a la justicia, y éste es, a su vez, presupuesto de un sistema judicial organizado sobre principios democráticos. El acceso a la justicia es un derecho fundamental reconocido en la Constitución Nacional, y en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos con igual jerarquía[49]. Y, como un derecho, el Estado debe establecer un servicio de asistencia profesional gratuita, cuyo tratamiento debe ser similar al de otros servicios públicos, como la salud y educación.

---

[47] Firmaron la carta, Susana Albanese, Gregorio Badeni, Andrés D'Alessio, Leonardo Franco, Ricardo Gil Lavedra, Julio B. J. Maier, Emilio Mignone, Augusto M. Morello, Daniel Sabsay, Julio Strassera, Jorge R. Vanossi y Raúl E. Zaffaroni.

[48] Por Andrea Pochak.

[49] Constitución Nacional, art. 18; art. 75 inc. 22.

Se señala que "el servicio de acceso a la justicia, el acceso al asesoramiento legal y a la atención de los jueces, es caro y difícil de obtener, aun en aquellos países con un nivel de educación relativamente alto y donde se invierte un generoso presupuesto en materia de bienestar social"[50]. Obviamente, Argentina no es la excepción y los beneficios de la justicia no se encuentran al alcance de la mayoría de la población de menores ingresos. En otras palabras, existe un sector de la población de Argentina que se encuentra impedido de acceder a la justicia en razón de su condición económica y social y, debido a ello, no puede hacer valer sus derechos fundamentales.

En este apartado, sin embargo, nos referiremos únicamente a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En tal sentido, uno de los grandes problemas que atraviesa el sistema de administración de justicia en la ciudad de Buenos Aires es que no se garantiza el acceso a la justicia de las personas con escasos recursos. Los centros de patrocinio y asesoramiento jurídico gratuito no aseguran que todas las personas que no logran acceder a un abogado privado reciban el servicio adecuado.

5.2. La falta de asistencia legal gratuita en la Ciudad de Buenos Aires

Sintéticamente diremos que la cantidad de servicios de patrocinio y asesoramiento jurídico es muy reducida y no cubre, ni siquiera escasamente, la demanda existente. La diversidad de servicios, combinada con la falta de información y la desorientación general de los demandantes, hace que las personas deambulen de un servicio a otro, sin respuesta.

El sistema de asesoramiento y patrocinio jurídico gratuito está concebido en la ciudad de Buenos Aires desde la lógica del asistencialismo y voluntarismo, más que como un servicio público, y por ello conlleva gravísimas falencias. Por ello, si bien existen varios servicios de asistencia legal gratuita en la ciudad, en tanto están organizados como una actividad asistencialista, son incapaces de responder adecuadamente a las demandas de los "nuevos pobres".

Para describir la situación, haremos especial mención a una investigación que llevó adelante la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, junto con el CELS y la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA sobre los "Servicios de Patrocinio y Asesoramiento Jurídico en la Ciudad de Buenos Aires" a lo largo de los años 2000 y 2001. El análisis, con un enfoque socioantropológico y jurídico, se realizó en cinco consultorios que actúan en la ciudad: el Centro de Formación de la Facultad de Derecho de la UBA, las Defensorías de Pobres y Ausentes en lo Civil y Comercial; la Procuración de la Ciudad de Buenos Aires; el Colegio Público de Abogados y el Programa Asistir del Ministerio de Trabajo de la Nación.

Es importante tener en cuenta que, según datos del Censo 2001 realizado por el INDEC, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tiene 2.768.772 habitantes, con una densidad de 13.843,9 habitantes por km^2[51]. A la vez, Buenos Aires recibe día a día a varios habitantes de otras provincias, principalmente del Gran Buenos Aires, de manera que la población potencialmente "usuaria" de este servicio público es la más grande del país.

Entre los principales problemas de acceso a la justicia que enfrentan los habitantes de la ciudad, tal vez uno de los más importantes es la inexistencia de un sistema integrado de asesoramiento y asistencia jurídica gratuita que garantice el acceso a la justicia, porque las instituciones que prestan estos servicios tienen criterios de organización, competencia y objetivos diferentes, lo que depende más de la historia de cada entidad que de las necesidades actuales de la población.

En tal sentido, los criterios para seleccionar los casos en los que se brinda el servicio de patrocinio y asistencia jurídica gratuita no son objetivos y varían según la institución. Se trata de

---

[50] Blankenburg, E., "Comparing Legal Aid Schemes in Europe", *Civil Justicie Quarterly*, Vol. 11, p. 106 (1992).

[51] *www.indec.mecon.gov.ar*.

criterios tales como no ser propietario de un inmueble o no ganar más de determinado monto. A veces, esto se establece de acuerdo con el ánimo de la persona que efectúa la primera entrevista. En la práctica, esto lleva a que mucha gente desista en su búsqueda de asesoramiento.

Así, por ejemplo, los servicios existentes en la ciudad de Buenos Aires presentan diferentes características. Algunos servicios se limitan a prestar un asesoramiento pero excluyen el patrocinio jurídico ante los tribunales[52]. Otros realizan patrocinio pero limitados a alguna materia en particular (violencia doméstica, niños, etc.). Otros, por su parte, cumplen una función de formación[53]. Existen también defensorías oficiales[54] encargadas de la defensa de personas de escasos recursos económicos en materias no penales; en la ciudad de Buenos Aires existen únicamente cuatro[55]. Asimismo, el Colegio Público de Abogados, debe, por obligación legal, brindar asistencia jurídica gratuita[56], eso sí, cuidando de no confrontar con los intereses del cuerpo colegiado. Todos estos servicios, entonces, presentan una total desarticulación entre ellos. Por esta razón, la gente suele ser derivada de uno a otro servicio jurídico, llegando incluso a pasar por cuatro o cinco, antes de recibir el asesoramiento o patrocinio que buscaba.

Como dijimos, las deficiencias del servicio de patrocinio jurídico gratuito, además, se agravan ante el aumento de los "nuevos pobres", es decir, de sectores de la clase media afectados por el fuerte aumento del desempleo y la pobreza en los últimos años. Estos nuevos pobres se suman en su reclamo de patrocinio jurídico gratuito a la demanda que ya venían realizando los sectores tradicionalmente carentes de recursos. Según la investigación citada, "aproximadamente 4.500 personas son atendidas mensualmente en los centros antes mencionados". Se trata de jubilados, amas de casa, profesionales, entre otros, muchos de los cuales son propietarios de los inmuebles en los que residen.

Cabe recordar que, hasta hace unos años, a los patrocinios gratuitos concurrían personas con problemas muy específicos y acotados, tales como divorcios, alimentos, curatelas, desalojos y sucesiones. Ahora –según el estudio en cuestión– los reclamos que plantea la gente son mucho más variados y tienen que ver con cuestiones de derecho comercial, previsional y contencioso administrativo, para las cuales no están suficientemente preparados los servicios gratuitos

---

[52] Así, por ejemplo, los servicios de asesoramiento jurídico gratuito en barrios carenciados de la Ciudad de Buenos Aires.

[53] Por medio de la Resolución 4400/998 del Consejo Directivo de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, se crea el Centro de Formación Profesional, dependiente del Departamento de Derecho Procesal y Práctica Profesional. En los considerandos de la citada Resolución se señala: "que el objetivo de tal exigencia es brindar a los alumnos la capacitación para la práctica profesional y el adiestramiento en los modos de aplicar los conocimientos adquiridos en el Ciclo Profesional Común a contextos prácticos y situaciones que se les presentarán en su futura actividad como abogados".

[54] En tal sentido, el art. 60 de la ley 24.946 establece: "Los Defensores públicos oficiales, en las instancias y fueros en que actúen, deberán proveer lo necesario para la defensa de la persona y los derechos de los justiciables toda vez que sea requerida en las causas penales, y en otros fueros cuando aquellos fueren pobres o ausentes. Para el cumplimiento de tal fin, sin perjuicio de las demás funciones que les encomiende el Defensor General de la Nación, tendrán los siguientes deberes y atribuciones: a) ejercer la defensa y representación en juicio como actores o demandados, de quienes invoquen y justifiquen pobreza o se encuentran ausentes en ocasión de requerirse la defensa de sus derechos...".

[55] Ver "Guía Judicial de la República Argentina", ed. 2000, p. 46, Defensorías de Pobres, Incapaces y Ausentes en lo Civil y Comercial, donde se refieren las cuatro defensorías existentes en todo el ámbito de la Capital Federal en materia Civil y Comercial.

[56] Ley 23.187 sobre el Ejercicio de la Abogacía en la Capital Federal ("Creación del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal"). El artículo 55 de la citada norma señala: "El Colegio establecerá un consultorio gratuito para quienes carecieran de recursos y organizará la defensa y asistencia jurídica de los mismos. A tales efecos deberá admitirse como practicantes a los estudiantes de derecho que lo soliciten, en el número, modo y condiciones que fijará el consejo directivo del Colegio".

existentes. Por otra parte, estos "nuevos pobres" son por lo general de personas clase media empobrecida, que conservan ciertos atributos materiales –por ejemplo, son propietarios de sus casas–, y que por lo tanto suelen ser "rebotados" por los servicios legales gratuitos por sus limitados criterios de aceptación de casos.

Otro problema que definitivamente contribuye a la falta de acceso a la justicia es la escasa información sobre los lugares y modalidades de atención, y esto hace que muchas personas peregrinen de un lado para otro hasta lograr que su caso sea atendido. Por otra parte, la tarea que los servicios desarrollan sólo es conocida a través del "boca a boca", pues no hay políticas públicas de difusión.

Por último, el estudio de la Defensoría del Pueblo, destaca a su vez, que estos servicios se brindan en lugares con escasa visibilidad, la mayoría se encuentra en el centro de la ciudad –alejados de los barrios carenciados–, y de difícil acceso al público, en especial para personas con discapacidades físicas. Los horarios de atención al público son amplios, pero la falta de información, problemas serios de organización y escasez de personal resultan en largas esperas y pérdidas de tiempo.

6. La administración de justicia en la provincia de Buenos Aires. La justicia en materia contencioso administrativa[57]

6.1. Introducción. La reforma de la Constitución Provincial (1994)

Los sistemas judiciales en Argentina presentan una serie de falencias que atentan contra la administración igualitaria de la justicia. Ninguna de las jurisdicciones –ni la federal, ni la nacional, ni las provinciales– está exenta de presentar problemas por la lógica en la que se desarrolla, y por la organización general del sistema.

La jurisdicción de la provincia de Buenos Aires ha sido históricamente el espejo en el que se han mirado las del resto de las provincias. Esto ha sido así, por la importancia geográfica, la concentración económica y demográfica que tiene la provincia en general y, específicamente, por los avances institucionales que se impulsaron tempranamente desde el territorio bonaerense. Por ejemplo, el Código Varela (primer código contencioso administrativo del país) o el Código Tributario de 1948 demuestran la modernización del sistema de justicia llevada a cabo en la provincia de Buenos Aires y que fue imitada por el resto de las jurisdicciones.

Por ello, las falencias en la administración de justicia de la provincia de Buenos Aires deben ser analizadas considerando su importancia en el marco del sistema de justicia de todo el país. Uno de los principales problemas que se cierne sobre la organización judicial en Buenos Aires es que no puede garantizar a la ciudadanía su derecho al libre acceso a la justicia.

Para poner fin a los obstáculos intra y extrasistemáticos de la organización judicial que impedían el ejercicio de este derecho, a fines de la década del ochenta y comienzos de la década del noventa, la dirigencia política impulsó una reforma de la Constitución provincial. Si bien el objetivo principal que guiaba esta reforma era habilitar la reelección para el cargo de gobernador, supuso también una oportunidad propicia para modernizar las instituciones contenidas en la Carta provincial, y así consagrar un nuevo decálogo de derechos de tercera generación.

El 13 de septiembre de 1994, la Asamblea Constituyente aprobó la nueva Constitución provincial, que en su art. 15 dispuso: "La Provincia asegura la tutela judicial continua y efectiva, el acceso irrestricto a la Justicia, la gratuidad de los trámites y la asistencia letrada a quienes

[57] Por Martín M. Serrano Buchi, abogado.

carezcan de recursos suficientes y la inviolabilidad de la defensa de la persona y de los derechos en todo procedimiento administrativo o judicial. Las causas deberán decidirse en tiempo razonable. El retardo en dictar sentencia y las dilaciones indebidas cuando sean reiteradas constituirán falta grave".

Los estudiosos de la reforma de la Constitución provincial han sostenido que entre las *modificaciones* internas que se advierten en el nuevo sistema de justicia bonaerense, se encuentran la consagración de los principios de igualdad, de economía procesal y celeridad, de gratuidad del servicio de justicia, de legitimación amplia para accionar y, principalmente, lo que se ha dado en llamar *justicia de protección*, es decir, una administración de justicia que brinde una tutela real a toda persona en situación de desamparo[58].

La Asamblea Constituyente avanzó también sobre uno de los ámbitos donde la justicia provincial acusaba su situación más crítica: las competencias asignadas a la Suprema Corte y la sobrecarga de tareas que ésta exhibía. Ya sea por las tardanzas propias de todo tribunal colegiado, o por la vasta competencia que se le atribuía en el anterior texto constitucional, el Alto Tribunal se fue atestando de trabajo y esto fue mellando su capacidad para cumplir con su función de impartir justicia. Este fenómeno fue particularmente preocupante en la materia contencioso administrativa, que hasta la reforma constitucional le estuvo reservada a la Suprema Corte en instancia originaria.

La justicia contencioso administrativa reviste especial importancia entre las instituciones democráticas, ya que supone un esfuerzo de autolimitación del poder político, el compromiso de transparentar sus instancias de decisión y la voluntad de ampliar el escrutinio público sobre los actos de gobierno. La incertidumbre que aún reina en este ámbito, los innumerables obstáculos que deben sortear los ciudadanos para el reconocimiento de sus derechos y las dificultades que se ciernen para la creación de un nuevo fuero, permiten tomar la materia contencioso administrativa como un caso testigo para el análisis del sistema judicial provincial.

6.2. Una espera interminable para la constitución del fuero contencioso administrativo

La Asamblea Constituyente previó la creación de un nuevo fuero contencioso administrativo con el fin de cumplir con los objetivos de descentralización y especialización judicial, y de esta manera descomprimir a la Suprema Corte. Mediante la cláusula transitoria contenida en el art. 215 de la nueva Constitución provincial, se conminó a la Legislatura provincial para que en el término perentorio de tres años, a contar desde su sanción, reglase el establecimiento del nuevo fuero y dictase un Código Procesal propio. La Asamblea Constituyente dispuso asimismo que, en el período en el que se constituyese en nuevo fuero y hasta su entrada en funciones, la Suprema Corte provincial conservaría su competencia originaria.

Sin embargo, dicho mandato constituyente fue sistemáticamente ignorado. Burlando el espíritu de la norma constitucional, al día siguiente del vencimiento del plazo otorgado, la legislatura provincial sancionó la ley 12.008 por la que estableció el nuevo Código Procesal Contencioso Administrativo, aunque prorrogó por un año el plazo para la creación y entrada en vigencia del nuevo fuero. En enero de 1998 se dictó la ley 12.074 por la que se constituía finalmente el nuevo fuero, y se ratificaba el plazo dispuesto en la ley 12.008 para su entrada en funciones.

Transcurrida la prórroga anual, la legislatura provincial extendió –mediante la ley 12.162– nuevamente, y esta vez por ocho meses, el plazo para la elección de sus magistrados y la efectiva integración del fuero. Sin embargo, los plazos constitucionales y legales continuaron siendo

[58] Cf. Morello, Augusto M., *Estudio de Derecho Procesal II*, Ed. Abeledo-Perrot/Librería Editorial Platense, Buenos Aires, 1998, pp. 710 y siguientes.

desoídos. Vencida una vez más la prórroga “legal” sin que se hubiera integrado el fuero, la legislatura provincial se vio forzada a dictar la ley 12.310 por la que pospuso esta vez *sine die* su entrada en vigencia.

De allí en más, con marchas y contramarchas, tuvieron lugar la elección y nombramiento de los magistrados de primera instancia, la puesta a disposición, contratación o adquisición de la infraestructura necesaria y hasta la previsión de partidas presupuestarias. Sin embargo, nada de ello bastó para la definitiva conformación del nuevo fuero contencioso administrativo provincial. Una interna entre los poderes provinciales trabó inevitablemente su entrada en vigencia.

El entonces gobernador de la provincia, Carlos Ruckauf, a pesar de contar con la terna de candidatos desde principios de 1999, dilató una y otra vez la elección de los magistrados de la Cámara de Apelaciones. Por su parte, la Suprema Corte se negó a tomar juramento a los jueces de primera instancia hasta tanto el gobernador nombrara a los de la Cámara. Esta disputa inexplicable y sin sentido creó el atolladero en el que actualmente se encuentra sumido el fuero, en franca contradicción con la Constitución provincial y en perjuicio de los ciudadanos y sus derechos.

6.3. La demora en los casos tramitados ante la Suprema Corte

La situación descripta hizo que la Suprema Corte, mediante acordada 1084, del 20 de abril del 2001, manifestase: “... esta Suprema Corte de Justicia, como cabeza del Poder Judicial no puede menos que expresar su preocupación más profunda por la demora del Poder Ejecutivo en poner en funcionamiento el fuero contencioso administrativo”.

¿Con qué información contaba el Alto Tribunal? ¿Qué motivó semejante “llamamiento” al Poder Ejecutivo provincial?

Podemos buscar las respuestas en los datos estadísticos que manejaba el Tribunal. Si nos remontamos al año 1989, podemos advertir que la Suprema Corte acusaba una demora promedio de tres años en la resolución de las causas contencioso administrativas. Sin embargo, con el aumento de los litigios y el correr de los años, el retraso del tribunal se fue incrementando.

A fines de 1994 el Superior Tribunal emitió un informe sobre su desempeño en el que acusó, para 1993, un incremento en el ingreso de causas del orden del 150% respecto del número de causas registradas diez años antes.

En 1993 el tribunal había recibido 731 causas en su Secretaría de Demandas Originarias, y dictó solamente 155 sentencias. Sin embargo, la preocupante diferencia entre causas iniciadas y causas resueltas en ese año quedó ensombrecida por la situación registrada en los últimos años. A modo de ejemplo puede mencionarse que para 1999 el incremento de demandas en la Secretaría de Demandas Originarias fue de un 73,32% respecto de aquellas iniciadas en 1993 –para ese año el número ascendía a 1267 causas–, en tanto la cantidad de sentencias se mantuvo constante –151 resoluciones en 1999–. Es claro que el proceso aquí denunciado fue poco a poco sobresaturando la capacidad del tribunal y prolongando más allá de lo admisible la duración normal de los procesos.

Ya en 1998, doctrinarios sostuvieron que la vital trascendencia del nuevo fuero se advertía ni bien se reparaba en los plazos exorbitantes que el Alto Tribunal se tomaba para la resolución de las causas contencioso administrativas (en las que era competente en instancia plena y originaria). Así, se denunciaba que la tramitación de estos procesos insumía en promedio unos ocho años,

con lo que ciertamente no se cumplía con la cláusula constitucional de razonabilidad de los plazos de decisión[59].

La voz de alarma de los juristas y de la propia Suprema Corte no es para menos. Como dijimos anteriormente, la lectura de las cifras que ésta maneja y un cálculo sencillo permiten entender sus preocupaciones y confirmar la denegación de justicia a la que se ven sometidos los ciudadanos de la provincia de Buenos Aires. De hecho, si no se pone término a la situación actual descomprimiendo de trabajo al Superior Tribunal, se puede calcular que toda demanda interpuesta en el 2002 recién será resuelta en la próxima década.

6.4. La denegación de justicia

Ahora bien, la sobrecarga de trabajo que aqueja al Alto Tribunal no fue lo único que motivó el debate en la Convención Constituyente sobre la creación del nuevo fuero, ni probablemente haya sido su razón principal. El exceso de tareas bien podría haberse remediado con un simple incremento del personal o mediante la creación de Salas en el Superior Tribunal.

En la reforma constitucional y la estructuración del nuevo fuero, la Asamblea Constituyente abrazó los objetivos de "descentralización" y "especialización" largamente pregonados por la doctrina administrativista. Se advirtió por entonces que estos objetivos constituían verdaderos principios, estrechamente vinculados con la necesidad de llevar la función judicial a todos los sectores sociales en todo el territorio provincial. Estos principios fueron así cristalizados en el art. 166 de la Constitución de Buenos Aires.

La reforma constitucional buscó de esta forma dar respuesta a la urgente necesidad de procurar una mayor inmediatez, sencillez y economía a los procesos contenciosos administrativos. Reparando en la importancia de estos objetivos, juristas especializados en derecho administrativo sostuvieron: "... para imaginar lo que pueda ocurrir a partir de la creación del nuevo fuero es importante saber qué es lo que está ocurriendo ahora –de hecho– con la materia contencioso administrativa (...) la concentración de causas en la ciudad de La Plata [ha marcado] distancias muchas veces insalvables. Por esa y otras circunstancias las causas de relativo bajo monto no tuvieron chance de llegar a la Suprema Corte y de hecho no lo hicieron, restringiendo así la juridicidad del sistema.(...) Sería magnífico que el aparente bajo índice de litigiosidad que registra la materia contencioso administrativa se debiera a la excelencia de los actos de gobierno, pero lo cierto es que no es ésa la causa y para confirmarlo probablemente baste con observar la transformación que a partir de ahora debería producirse. No se trata por cierto de exacerbar el espíritu de confrontación, ni de invitar al litigio, sino de sincerar una realidad oculta tras casi un siglo de vigencia de un régimen procesal confuso, insuficiente y mal interpretado, que desalentó la vía judicial hasta virtualmente suprimirla. El objetivo es asegurar ahora en este campo, 'la tutela judicial continua y efectiva y el acceso irrestricto a la justicia' como lo manda el artículo 15 de la Constitución de la Provincia..."[60].

La escasa litigiosidad a la que se alude precedentemente encuentra sustento en las estadísticas elaboradas por la Suprema Corte provincial. Si bien las demandas contencioso administrativas han acusado un importante incremento en el último decenio, su incidencia porcentual en el total de causas ingresadas por su Secretaría de Demandas Originarias se ha visto sensiblemente reducida. En 1992 éstas significaban el 78,26% del total de causas ingresadas por dicha Secretaría (565 demandas contencioso-administrativas sobre un total de 722 demandas originarias). Ya en el 2000 su participación porcentual se había reducido en más de once puntos,

---

[59] Lanusse, Pedro P., *El Nuevo Fuero Contencioso Administrativo de la Provincia de Buenos Aires*, Ed. Ad-Hoc, Buenos Aires, 1998, pág. 47.

[60] Lanusse, Pedro P., *El Nuevo Fuero Contencioso Administrativo de la Provincia de Buenos Aires*, pp. 48/50.

alcanzando un 67,79% (909 demandas contencioso administrativas sobre un total de 1.341 demandas originarias). Pero más revelador aún que la comparación de las tendencias porcentuales de participación es el análisis de las cifras totales del universo de demandas.

Sobre un total de 12.594.974 habitantes de la provincia de Buenos Aires –según el Censo Nacional de Población de 1991–, la Suprema Corte ha recibido 628 demandas en materia administrativa en el año 1998; en 1999, 811 y en el 2000, 909; lo que arroja un promedio de 4,99 demandas por cada cien mil habitantes para 1998; 6,44 demandas por cada cien mil habitantes para 1999; y 7,22 demandas por cada cien mil habitantes en el 2000[61].

Pero ello no es todo. En un reciente estudio sobre las demandas contencioso administrativas iniciadas entre los años 1998 y 2000, la Suprema Corte observó que un 22,2% correspondían a demandas instauradas contra los municipios, un 42% lo habían sido contra la administración central y un 35,7% estaban vinculadas al sistema previsional.

	1998	**1999**	**2000**	**Total**
Causas iniciadas contra los Municipios	139	180	202	521
Causas iniciadas contra la Administración Central	264	341	381	986
Causas previsionales	224	289	325	838
Otras	1	1	1	3
Total	628	811	909	2348

De la tabla se desprende con claridad que el índice de litigiocidad contra la administración provincial central fue del orden de 2,1 causas por cada cien mil habitantes en 1998, 2,7 causas por cada cien mil habitantes en 1999 y 3 causas por cada cien mil habitantes en el 2000. Si estas cifras ya son de por sí demostrativas de la escasa litigiocidad, ello es aún más palpable en el ámbito municipal.

La provincia de Buenos Aires comprende actualmente 134 municipios, cada uno de ellos con sus propios problemas administrativos, reglamentaciones y ordenanzas. Contrariamente a lo que se pudiera esperar de una organización administrativa estructurada de manera tan compleja, el promedio de causas iniciadas contra cada uno de ellos fue en los últimos tres años de 1,03 (1998), 1,34 (1999) y 1,51 (2000), respectivamente.

La simple proyección de las cifras consideradas en las estadísticas con que cuenta la Suprema Corte, permite advertir el desamparo al que se somete a los habitantes de la provincia. Del muestreo de 1.089 causas iniciadas ante la Secretaría de Demandas Originarias en el trienio 1998-2000 –equivalente al 29,9% del total de causas iniciadas en ese período–, se puede observar el dispar y por demás exiguo índice de litigiocidad por partido[62].

Así, en el relevamiento efectuado por el Alto Tribunal se advierte que el partido de La Matanza con sus 1.121.198 habitantes acusó tan sólo dos demandas. Con 574.330 habitantes, Lomas de Zamora registró solamente una. Los partidos de Lanús (468.561 habitantes), Almirante Brown (450.698 habitantes), Merlo (390.858 habitantes), Tres de Febrero (349.376 habitantes) y San Isidro (299.023 habitantes), arrojaron tres demandas cada uno. Mayores facilidades parecen tener

[61] Las cifras consideradas en este apartado sólo contemplan a las personas físicas que habitan la provincia. Esto influye en el índice de litigiocidad elevándolo por sobre su nivel real al dejar de lado a todo el universo de personas jurídicas, entre ellas, las empresas contratistas de los Estados provinciales y municipales. En síntesis, los índices de litigiocidad con que nos manejaremos serán en todos los casos sobreestimaciones de la realidad.

[62] El estudio estadístico en consideración presenta un margen de error del 4%.

los habitantes de General Pueyrredón (532.845 habitantes) que presentaron 20 demandas; General San Martín (406.809 habitantes), con 19 causas; Morón (643.553 habitantes), con 16 demandas; La Plata (541.905 habitantes), con 14 causas, y Bahía Blanca (272.191 habitantes), con 9 causas iniciadas[63]. Sin embargo, en todos los casos, sin excepción, el índice de litigiocidad es demostrativo de la insuficiencia del actual sistema judicial en materia contencioso administrativa provincial.

Como dijimos, a fin de sanear esta insuficiencia, la reforma constitucional contempló un proceso de "descentralización" y "especialización" jurisdiccional. Los fundamentos de la enmienda constitucional pueden rastrearse en los debates parlamentarios que tuvieron lugar con motivo de la aprobación del primer proyecto de reforma, sancionado por la ley 10.858 en 1989. Ya entonces, los legisladores se habían percatado de la necesidad de crear un fuero contencioso administrativo que permitiera a los jueces ejercer un mayor control sobre los actos de la administración, procurando a la vez "una descentralización que posibilite el acceso de los habitantes de la provincia domiciliados en puntos distantes de la Capital a dicha jurisdicción"[64].

En 1994, esta necesidad encontró respuesta en las previsiones del nuevo artículo 166 *in fine* de la Constitución reformada. Sin embargo, la desidia de los poderes provinciales (legislativo, ejecutivo y judicial) y su evidente desinterés por los derechos de la ciudadanía han perpetuado el desconocimiento y la violación de los principios abrazados por la nueva carta provincial.

6.5. La imperiosa necesidad de integrar el nuevo fuero

El "derecho a la jurisdicción" o "acceso a la justicia" es un derecho instrumental cuya finalidad es garantizar a la persona el goce de sus otros derechos, procurándole los medios para su protección y exigibilidad. Consiste esencialmente en asegurar el derecho de toda persona a acceder en forma irrestricta a la tutela judicial. Es evidente que un primer paso en este sentido es la constitución de órganos judiciales competentes, pero ello no es suficiente. Para que pueda ejercitarse eficazmente este derecho, se requiere la concurrencia de una variedad de factores determinantes, por ejemplo, la descentralización de los tribunales (ello es, una inmediación que posibilite el acceso físico y la presencia de las partes durante el proceso, que permita salvar los obstáculos socioeconómicos y facilite el conocimiento directo de los magistrados de las circunstancias del caso, etc.), la especialización de la función jurisdiccional y la remoción de las trabas formales o materiales que impidan alcanzar una solución en tiempo razonable[65].

Ahora bien, el proceso por el que aún hoy se tramitan las causas en materia contencioso administrativa provincial constituye la negación de todos y cada uno de esto principios. En este sentido, el doctrinario Hutchinson advirtió hace tiempo sobre los obstáculos que impedían al particular obtener su "día ante el tribunal". A modo de ejemplo, Hutchinson comentaba: "En efecto, como primera medida para iniciar una causa contencioso administrativa [el particular] debe acudir a iniciar 'su juicio' en la capital bonaerense, y para ello requerirá: a) Obtener el

---

[63] Los datos corresponden al INDEC y al Instituto Geográfico Militar**.** Estos últimos municipios son los que muestran el mayor índice de litigiosidad, no obstante lo cual éste resulta igualmente escaso. La marcada diferencia respecto del índice correspondiente a los municipios señalados precedentemente responde a un mayor desarrollo socioindustrial. Debe repararse que los obstáculos económicos y geográficos que supone litigar ante la Suprema Corte revisten menor importancia cuanto mayor sea el poder económico del litigante (v.gr. grandes empresas) y/o los montos comprometidos en la disputa. Consecuentemente, donde haya una mayor concentración de capitales habrá indefectiblemente una mayor litigiosidad.

[64] Bezzi, Osvaldo Máximo, *La justicia administrativa ante la reforma de la Constitución de Buenos Aires,* La Ley 1990-D, págs. 1198 y siguientes.

[65] Cf. Varela, Casimiro A., *Fundamentos Constitucionales del Derecho Procesal,* Ed. Ad-Hoc, Buenos Aires, 1999, págs. 90 y siguientes.

concurso de un abogado –generalmente platense si el particular proviene de lugares remotos– al cual deberá otorgar el correspondiente poder –en caso contrario deberá viajar continuamente [...]–; b) normalmente deberá requerir la ayuda de un 'peso pesado de profesión'. Ello por cuanto sólo los iniciados en la intrincada maraña que el tribunal tiende alrededor del contencioso administrativo pueden conocer la última jurisprudencia [...]; c) para todo ello deberá disponer de una buena 'bolsa' de dinero –caso contrario es imposible pagar todos esos gastos– y además que el objeto de la causa sea de tal cuantía económica que justifique el desembolso. Por ello bien puede decirse que, tal como está, el contencioso administrativo es un 'derecho para ricos' o para 'las empresas' pero no para el común de los particulares; excepto aquel que viva en La Plata o sus alrededores"[66].

Ante estas dificultades, los ciudadanos con escasos recursos se ven forzados a adoptar una actitud pasiva, consumándose una auténtica resignación a la injusticia. El sacrificio, la pasividad y la resignación son reacciones naturales frente a la lejanía del "juez natural", el costo económico para acceder a él –una carga difícil de afrontar para la pequeña economía personal– y aun la falta de confianza en jueces "distantes" –por no decir ajenos– a las circunstancias que rodean cada caso.

En suma, es evidente que la constitución del nuevo fuero contencioso administrativo provincial es desde hace tiempo una imperiosa necesidad que no admite más dilaciones. De nada vale que las constituciones nacional o provincial reconozcan el derecho a la jurisdicción y el deber del Estado de garantizar una instancia judicial suficiente y adecuada, o que lo propio hagan los pactos internacionales, si dicho acceso es prácticamente imposible y las autoridades no hacen nada por remediarlo.

[66] Hutchinson, Tomás, *La proyectada reforma constitucional en la Provincia de Buenos Aires*, La Ley, 1989-E, pág. 1257.

Violencia en las prácticas policiales

Parte I
Datos de la violencia policial[*]

Introducción

Durante el año 2001, sólo en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires y el conurbano bonaerense murieron, en hechos de violencia de los que participaron integrantes de las policías federal y de la Provincia de Buenos Aires, 261 civiles y 78 policías. Más del 25% de los civiles muertos, en estos hechos, tenían menos de 18 años, otro 22% tenía entre 18 y 21 años. De los policías muertos, sólo 18 -menos de un cuarta parte- estaban en servicio. Estas cifras denuncian el grado de irracionalidad que adquiere el uso de la fuerza en Argentina.

Muchos de los casos que la versión policial presenta como enfrentamientos, luego la investigación judicial revela que fueron ejecuciones, enfrentamientos fraguados o circunstancias donde los policías utilizaron la fuerza sin respetar ninguno de los recaudos que la ley establece.

Este capítulo aborda, en primer lugar, la dimensión cuantitativa de la violencia policial en el {area metropolitana de Buenos Aires (Ciudad de Buenos Aires y Conurbano Bonaerense).

A este análisis cuantitativo le sigue una descripción de algunos casos emblemáticos ocurridos durante el año 2001. La incorporación del relato de estos casos propone mostrar las prácticas policiales que dan lugar a hechos de brutalidad e ilegalidades. Así, la dimensión cuantitativa se completa con una descripción cualitativa de un accionar policial violatorio de los derechos humanos. Entre estos hechos no sólo se señalan ejecuciones y abusos de la fuerza. También agresiones y amenazas que, entre otras graves consecuencias, han hecho posible que un funcionario policial sea el primer argentino que adquirió estado de *refugiado político* en el exterior, tras las amenazas sufridas por él y su familia, tras haber denunciado las redes de ilegalidad organizadas desde las instituciones policiales en las que antes trabajaba.

La última sección del capítulo, elaborada con investigadores de la Universidad Nacional de Rosario[1], presenta la detallada descripción de una serie de ejecuciones extrajudiciales ocurridas en esa ciudad, y de las acciones mediante las cuales los otros poderes públicos sostienen, desde hace años, esta situación de violencia.

Pero referirse a la violencia institucional durante el 2001 es también denunciar las torturas en cárceles, comisarías e institutos de menores, la superpoblación penitenciaria, los miles de chicos, chicas y adolescentes pobres internados por motivos asistenciales, la represión de las protestas sociales que acompañaron el final del gobierno de Fernando De la Rúa y que dejaron como saldo la mayor cantidad de muertes desde el restablecimiento de la democracia. Esta situación motiva que el análisis del accionar violento de las instituciones de seguridad aparezca como fenómeno en distintos capítulos de este Informe Anual.

---

[*] La Parte I de este capítulo ha sido elaborada por Gustavo F. Palmieri –abogado–, Cecilia L. Ales –licenciada en Ciencia Política– y Eduardo Donza –sociólogo–, miembros del Programa Violencia Institucional y Seguridad Ciudadana del CELS.

[1] Sección de Criminología y Política Criminal del Centro de Estudios e Investigaciones en Derechos Humanos (CEIDH) de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario.

La cuestión de las relaciones entre la violencia institucional y la crisis socio-económica e institucional del país, excede los límites de este capítulo. Sin embargo, esta relación ha estado constantemente presente y, más aún, el análisis de estos capítulos intenta constituir un aporte para trabajar en ella, ya que conocer la forma en que las violaciones a los derechos humanos se producen es uno de los pasos necesarios para desarrollar acciones que permitan prevenirlas y evitarlas.

Por cierto, no es casual que la crisis socio-económica y la crisis institucional estén acompañadas por el incremento de la violencia institucional. Por una parte, sería un grave error suponer que la violencia es el correlato de la crisis. Por otro lado, la violencia institucional tampoco puede explicarse como el sustituto de las políticas de asistencia social cuando, por el contrario, son distintos los ejemplos en que la violencia aparece vinculada al modo en que se conciben, diseñan y ejecutan las políticas asistenciales.

Este capítulo y otros del Informe Anual denuncian hechos de violencia y violaciones a los derechos humanos producidas durante el 2001, que se sustentan en prácticas desarrolladas desde hace ya varios años. Es ésto lo más alarmante. La violencia estatal no es sólo un efecto de la crisis, sino que en muchos casos, es la opción que instituciones del Estado y sectores vinculados a ella –ambos con una fuerte tradición de violencia– eligen para responder frente a la crisis.

En este contexto, las declaraciones de funcionarios públicos que explícitamente defienden la implementación de políticas violatorias de los derechos humanos, el descrédito de la ley y la inutilidad de la justicia, ya no son sólo las expresiones de ideólogos de un Estado autoritario que se resiste a la vida democrática. Parecen funcionar como parte de las acciones que propugnan un orden que se reorganice y se sostenga en una forma cruenta de las relaciones sociales.

En un país cuya historia, inclusive muy cercana, esta jalonada por los niveles de violencia con que resuelve sus conflictos políticos, uno de los desafíos más importantes para distintos actores sociales es evitar que el incremento de la inseguridad sea utilizado como un argumento que justifique el resurgimiento de un Estado guerrero. Esto es, la promoción de un bando de los policías que sale a pelear con el bando de los delincuentes, una dicotomía en la que se vuelve a negar la existencia de una sociedad.

1. La violencia policial en cifras

1.1. Datos estadísticos del año 2001. Base de datos y metodología de trabajo

En esta sección del Informe se analizan algunas estadísticas sobre hechos de violencia policial ocurridos durante el año 2001 en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires. A partir de este año, los datos estadísticos producidos por las bases de datos del CELS y otras bases, son publicados en la página web del CELS, por lo que en este Informe sólo se publican algunas estadísticas[2]. Si bien los datos aquí consignados no son tan variados como aquellos expuestos en Informes anteriores, permiten dar cuenta de la magnitud y las dimensiones del problema. En este sentido, se ha hecho hincapié, en esta oportunidad, sólo sobre algunas aristas del fenómeno de la violencia policial.

[2] El resto de las series estadísticas pueden verse en el sitio www.cels.org.ar. Estadísticas de cumplimiento de la ley por parte de las instituciones de seguridad.

Para la construcción de estas estadísticas se han utilizado, como fuente de datos, las crónicas policiales publicadas en los cuatro diarios de mayor circulación del país: Clarín, La Nación, Página/12 y Crónica. No puede desconocerse que estos datos primarios son significativos, aunque no exhaustivos. Esto se debe a que la publicidad de este tipo de hechos está sujeta a una serie imponderable de variables relacionadas con las rutinas de producción periodística y no necesariamente asociadas con los niveles de violencia reinantes.

Para la confección de las siguientes estadísticas, las noticias de la crónica policial se clasifican diariamente y las copias numeradas se conservan en carpetas. Cada hecho se incorpora en una base de datos. Se trata siempre de información de conocimiento público. Las crónicas recolectadas se refieren a todos los hechos de violencia de los cuales resultan muertes y/o lesiones de civiles causadas por funcionarios de las fuerzas de seguridad, así como muertes y/o lesiones sufridas por integrantes de las instituciones de seguridad. Estos hechos se clasifican a partir de una tipología que comprende distintas categorías: ejecuciones extrajudiciales y abuso de la fuerza, muertes y lesiones provocadas en operativos de control o represión de protestas sociales, en enfrentamientos, bajo custodia, así como muertes y lesiones de civiles y policías provocadas por negligencia funcional, o uso de la fuerza por motivos particulares[3]. Por otra parte, debe aclararse que los casos de apremios o torturas que han sido registrados según la metodología descripta no fueron contabilizados en las estadísticas aquí presentadas. El capítulo “La tortura y el accionar policial” presenta datos sobre el tema.

Aunque el presente apartado se centra en los datos recolectados y analizados por el CELS, este año los datos han sido comparados con información estadística de organismos oficiales en la medida que se haya tenido acceso a ella[4]. En los últimos dos años algunas

[3] Aunque las categorías en las que se dividen los hechos de violencia son varias, para el año 2001 el 97,4% de los civiles heridos y el 88,5% de las muertes tuvieron lugar en el marco de "supuestas acciones de prevención y represión del delito", esto es, en el contexto de enfrentamientos u operativos de control. En el caso de los policías, estas dos categorías concentran al 91,3% de los heridos y el 98,7% de los muertos. Las categorías son las siguientes: *a) Enfrentamientos*: se trata de conflictos en los que, según la versión policial, ambas partes estaban armadas. En estos casos, las lesiones de civiles o de agentes del orden se producen en hechos en los que, conforme al relato periodístico, no se desprende –a priori–, y claramente, un uso ilegal de la fuerza. Sin embargo, la dilucidación de algunos de los más conocidos hechos de brutalidad policial, abuso de poder, ejecuciones o uso abusivo de la fuerza permiten dar cuenta que muchos de ellos habían sido inicialmente presentados ante la prensa como "enfrentamientos"; *b) Operativos de control y represión de protestas sociales*: implican un accionar policial de considerable envergadura que, en general, se produce en determinados espacios y/o sobre determinados sectores sociales y remite a hechos de violencia ocurridos en el marco de reuniones y/o movilizaciones de un grupo de personas en el espacio público; c) *Ejecuciones extrajudiciales y abuso en el uso de la fuerza*: comprende casos de asesinatos en tanto demostración de poder o impunidad. Supone alevosía. Podría implicar relaciones conflictivas entre la víctima y el victimario. Las ejecuciones podrían ser resultado de la conformación de bandas de exterminio, de delincuentes o de motivos más particulares, pero relacionados directa o indirectamente con la función policial; d) *Negligencia funcional*: se utiliza en aquellos casos en los que la causa de la muerte o lesión no puede imputarse a un exceso de fuerza, sino fundamentalmente a falta de cuidado; e) *Uso particular de la fuerza*: comprende aquellos hechos en los que el funcionario provoca la muerte o lesión de otra persona por motivos que, conforme al relato de los hechos, son particulares y no guardan relación alguna con la función. Estas acciones se analizan dado que denotan la actitud violenta, prepotente o de impunidad del funcionario; f) *Bajo custodia*: incluye los hechos ocurridos a personas que se encuentran detenidas en comisarías o que están siendo trasladadas; g) *Funcionario muerto o herido por motivos particulares*: en estos casos, el deceso del funcionario no está asociado con el cumplimiento de sus funciones, sino que es resultado de conflictos familiares o de otro tipo.
La base de datos del CELS consigna: el lugar y la fecha de ocurrencia del hecho, la agencia interviniente; los rangos, nombres y condición de los funcionarios involucrados –en servicio, retirado, de franco, tareas

instituciones han comenzado a sistematizar información sobre este tipo de hechos. Por lo general, se trata de datos globales, con poco nivel de desagregación y registrados de modo precario, por lo que todavía es difícil evaluar si constituyen un instrumento significativo para evaluar y solucionar el problema de la violencia policial en Argentina.

Para su mejor análisis, la información se organiza en tres apartados. El primero presenta datos sobre civiles muertos y heridos, distinguiendo la agencia participante, el lugar del hecho y las edades de las víctimas. El segundo apartado refiere específicamente a los terceros, es decir, los civiles muertos y heridos en el marco de supuestas acciones de prevención y represión del delito de las cuales no participaban. El tercer y último apartado analiza las muertes de policías, tomando en especial consideración la condición en la que se encontraban los funcionarios y la jurisdicción donde se produjo el hecho. A fin de facilitar la comparación, los datos provistos por fuentes oficiales serán intercalados en cada uno de estos apartados según corresponda.

1.2. Víctimas civiles

El accionar de las fuerzas policiales en la Ciudad y el Gran Buenos Aires durante el año 2001 no ha sido menos violento que en años anteriores, sino que, por el contrario, ha provocado un aumento en el número de víctimas civiles en hechos de violencia.

CUADRO Nº1

Civiles muertos y heridos en hechos de violencia en los que participaron miembros de la Policía Federal o de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, según lugar de ocurrencia
Ciudad de Buenos Aires y Gran Buenos Aires - Año 2001
–En cantidad de personas–

Agencia participante	Lugar de ocurrencia	Civiles muertos	Civiles heridos
Policía Federal	Capital Federal	60	223
	Gran Buenos Aires	65	55
	Total	125	278
Policía de Pcia. de Bs. As.	Capital Federal	1	1
	Gran Buenos Aires	135	147
	Total	136	148
Total		261	426

Fuente: CELS según datos de prensa

adicionales, custodio privado–; las características de las víctimas y algunos datos relativos a las circunstancias precisas en las que se produjo el hecho, siempre según la versión periodística. Todos estos datos permiten, al ser cruzados, analizar la relación entre diferentes variables y detectar patrones de ocurrencia.

[4] Parte de la información fue provista por el Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires -a través de la Superintendencia de Coordinación General- en respuesta a un pedido formulado por el CELS en febrero del 2002. El material aportado consigna la cantidad de enfrentamientos en la Provincia de Buenos Aires en los que participaron funcionarios de la Policía Bonaerense, y la cantidad de muertos y heridos civiles y policiales en los años 2000 y 2001, según Departamental de Seguridad. También se hará mención a datos dados en publicidad por la Policía Federal Argentina a través de su sitio web oficial.

La violencia de las fuerzas policiales arrojó el trágico resultado de 261 civiles muertos y otros 426 heridos sólo en la Ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires durante el año 2001.

El panorama se agrava aún más -en términos absolutos y relativos- si se consideran las cifras oficiales. Según estos datos, fueron 396 los heridos y 173 los muertos en enfrentamientos con la Policía Bonaerense en el Gran Buenos Aires durante el año 2001. Estas cifras representarían un incremento del 18,5% y del 20,4% respecto del número de muertos (146) y heridos (329) respectivamente, registrados por esa misma fuente para el año 2000.

De la lectura del cuadro nº1 también surge que más de la mitad de los muertos y uno de cada cuatro heridos provocados en hechos de violencia en los que participaron miembros de la Policía Federal Argentina ocurrieron en el Gran Buenos Aires.

CUADRO Nº2

Civiles muertos en hechos de violencia en los que participaron miembros de la Policía Federal o de la Provincia de Buenos Aires, según agencia Ciudad de Buenos Aires y Gran Buenos Aires - Años 1996/2001

–en cantidad de personas–

Agencia	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Policía Federal	66	58	78	118	98	125
Policía de Prov. de Bs. As.	86	92	85	139	134	136
Total	152	150	163	257	232	261

Fuente: CELS según datos de prensa

Tal como puede apreciarse en el cuadro nº2 y el gráfico nº1, se ha producido un incremento sostenido en la cantidad de civiles muertos desde 1996. Así, los 261 civiles muertos en el año 2001 representan un aumento de casi un 72% respecto del número de víctimas registradas cinco años atrás.

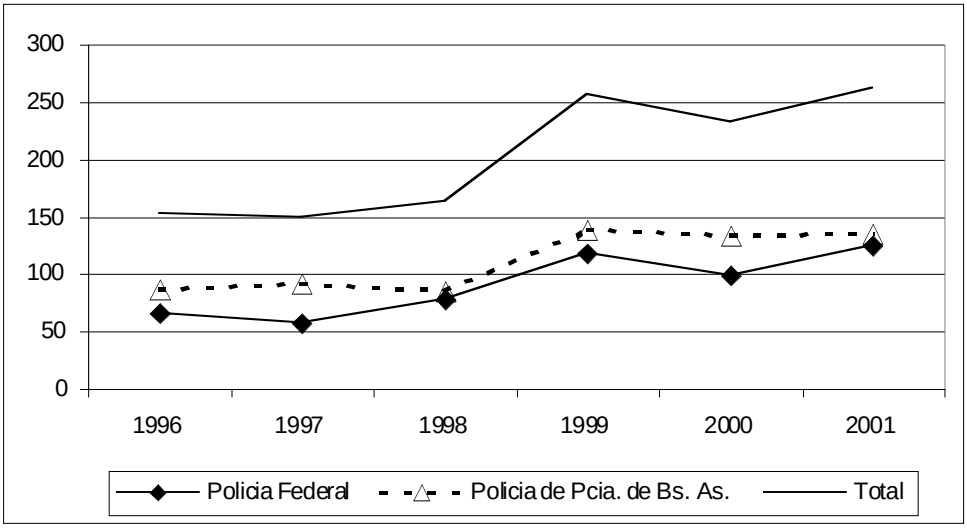
Asimismo, puede notarse con preocupación que el importante número de víctimas civiles ocasionadas durante el año 1999 por ambas fuerzas -que representó un aumento del 51% para la Policía Federal y del 63,5% para la Policía Bonaerense, respecto del año anterior- no ha disminuido, sino que, por el contrario, tendería a consolidarse. Así, pese al retroceso en la cifra de civiles muertos por la Policía Federal durante el año 2000, los datos correspondientes al año 2001 muestran un incremento del 27,5% (125), superando incluso, en términos absolutos, la cantidad de víctimas que se produjeron en el año 1999 (118).

La Coordinadora Contra la Represión Policial e Institucional (CORREPI), por su parte, registró la muerte de132 civiles a manos de miembros de las fuerzas de seguridad –en todo el país– entre el 1º de noviembre del 2000 y el 31 de noviembre del 2001[5].

[5] Consideran miembros de las fuerzas de seguridad del Estado a funcionarios de: policía federal, policías provinciales, gendarmería, servicio penitenciario, etc. o fuerzas armadas. Las modalidades de hechos violentos relevados incluyen "casos de gatillo fácil propiamente dicho (fusilamientos enmascarados, las más de las veces, como pseudoenfrentamientos), gatillo fácil 'culposo' (muertes de terceros causadas por la policía en enfrentamientos reales) tortura seguida de muerte y desapariciones". Fuente: CORREPI, "Archivo de Casos 1983-2001. Recopilación de muertes de personas a manos de las fuerzas de seguridad en Argentina". http://groups.yahoo.com/group/correpi-informacion.

GRÁFICO Nº1

Civiles muertos en hechos de violencia en los que participaron miembros de la Policía Federal o de la Provincia de Buenos Aires, según agencia Ciudad de Buenos Aires y Gran Buenos Aires - Años 1996/2001



Fuente: CELS según datos de prensa

CUADRO Nº3

Civiles muertos y heridos en hechos de violencia en los que participaron miembros de la Policía Federal o de la Provincia de Buenos Aires, según edad Ciudad de Buenos Aires y Gran Buenos Aires - Año 2001

–En cantidad de personas y porcentaje respecto el total de referencia–

Fuente: CELS según datos de prensa

Estado	Edad				Subtotal con datos de edad	Total
	Hasta 15 años	Entre 16 y 17 años	Entre 18 y 20 años	21 años y más		
Muertos	9	18	23	64	114	261
	7,9%	15,8%	20,2%	56,1%	100,0%	
Heridos	11	19	9	55	94	426
	11,7%	20,2%	9,6%	58,5%	100,0%	

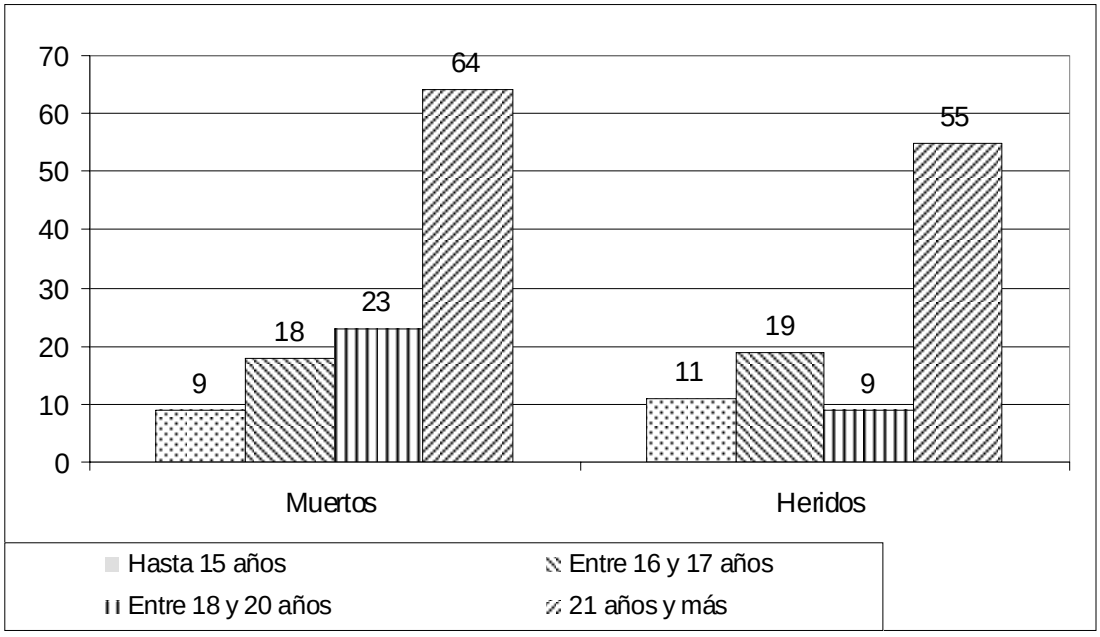
Según los datos presentados en el cuadro nº3 y el gráfico nº2, 23,7% de los civiles muertos en hechos de violencia con la policía sobre cuya edad se tienen datos, eran menores de 18 años.[6] Por su parte, los niños, niñas y adolescentes heridos en esas mismas circunstancias representaron un 31,9% sobre el total[7].

[6] Cabe mencionar que los diarios no consignaron información sobre la edad de 147 personas muertas y otras 332 heridas en hechos de violencia en los que participaron funcionarios de la Policía Federal Argentina o de la Provincia de Buenos Aires. Esto implica que los datos presentados en el cuadro Nº3 y el gráfico Nº2

GRÁFICO Nº2

Civiles muertos y heridos en hechos de violencia en los que participaron miembros de la Policía Federal o de la Provincia de Buenos Aires, según edad Ciudad de Buenos Aires y Gran Buenos Aires - Año 2001

–en cantidad de personas–



Fuente: CELS según datos de prensa

1.3. Terceros

Las dificultades que tienen las policías para resolver conflictos de manera no violenta provoca víctimas tanto entre las personas sospechadas y funcionarios que se traban en enfrentamientos armados, como entre personas ajenas a los hechos (terceros).

Es necesario aclarar que la cantidad de terceros muertos y heridos no es igual al total de personas "no sospechadas" de cometer delitos, muertas y heridas. El tercero es una categoría de víctimas que se refiere a las personas muertas en el contexto de enfrentamientos que no son ni funcionarios ni personas sospechadas de cometer delitos. Entre las víctimas civiles mencionadas en el punto 2 ("Víctimas civiles") se incluye: a) personas sospechadas de cometer delitos, muertas y heridas, haya tenido o no la policía justificación legal para disparar contra ella; b) personas no sospechadas de cometer delitos, que son muertas o heridas como consecuencia de ejecuciones, abusos de poder, uso negligente de la fuerza, uso de la fuerza por motivos particulares de los funcionarios, etc.

---

corresponden sólo al 43,7% de los muertos y al 22,1% de los heridos registrados en la base de datos del CELS.

[7] Para mayor información sobre la violencia institucional dirigida a niños, niñas y adolescentes en la provincia de Buenos Aires, ver en este mismo Informe el capítulo "Chicos en la mira en el Conurbano bonaerense".

CUADRO Nº4

Terceros muertos y heridos en supuestas acciones de prevención o represión del delito en los que participaron miembros de la Policía Federal o de la Provincia de Buenos Aires
según lugar de ocurrencia
Ciudad de Buenos Aires y Gran Buenos Aires - Año 2001
–En cantidad de personas y porcentaje respecto al total de muertos o heridos correspondientes–

Agencia participante	Lugar de ocurrencia	Terceros muertos*		Terceros heridos*	
		Cantidad	Incidencia	Cantidad	Incidencia
Policia Federal	Capital Federal	2	3,5%	16	7,2%
	Gran Buenos Aires	3	5,0%	10	18,2%
	Total	5	4,3%	26	9,4%
Policia de Pcia. de Bs. As	Capital Federal	-	0,0%	-	0,0%
	Gran Buenos Aires	5	4,1%	25	18,0%
	Total	5	4,0%	25	17,9%
Total		10	4,1%	51	12,2%

Fuente: CELS según datos de prensa

* Porcentaje que representan los terceros respecto del total de civiles muertos en "supuestas acciones de prevención y represión del delito" - ** Porcentaje que representan los terceros respecto del total de civiles heridos en "supuestas acciones de prevención y represión del delito"

Para el análisis de terceros muertos o heridos sólo se trabaja con hechos que han sido tipificados como enfrentamientos u operativos de control –es decir, "supuestas acciones de prevención y represión del delito"– por ser las únicas dos instancias en las que puede hacerse referencia a un "tercero", en tanto destinatario no intencional del hecho de fuerza.

Tal como puede apreciarse en el cuadro nº 4, 10 terceros perdieron la vida y otros 51 resultaron heridos en el marco de supuestas acciones de prevención y represión del delito. Mientras que los terceros muertos representaron un 4,1% sobre el total de muertes ocurridas en supuestas acciones de prevención y represión del delito durante el año 2001, la proporción se eleva al 12,2% en el caso de los heridos. Por otra parte, casi uno de cada cinco civiles heridos en el Gran Buenos Aires eran terceros, es decir, personas ajenas a los hechos que ocasionaron la intervención policial.

1.4. Víctimas policiales

La variación de la cantidad de funcionarios muertos y heridos también debe ser considerada como un importante indicador de los niveles de violencia social.

Para el año 2001 debe destacarse un fuerte incremento en la cantidad de funcionarios policías muertos. La cifra de 51 policías federales muertos durante el año 2001 en la Ciudad y el Gran Buenos Aires, resulta preocupante en términos absolutos y, además, representa un aumento del 54,5% sobre la cantidad de policías federales muertos durante el año 2000 (33). El cuadro nº6 y el gráfico nº3 presentan una evolución de la cantidad de muertos policiales entre los años 1996 y 2001.

CUADRO Nº5

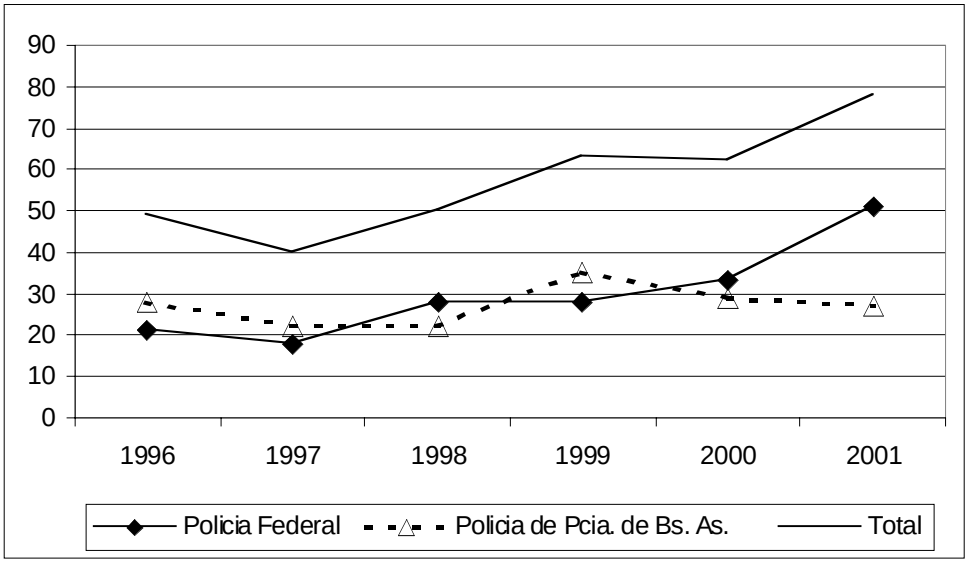
Policías muertos en hechos de violencia, según agencia
Ciudad de Buenos Aires y Gran Buenos Aires - Años 1996/2001
–En cantidad de personas–

Agencia	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Policía Federal	21	18	28	28	33	51
Policía de Prov. De Bs. As.	28	22	22	35	29	27
Total	49	40	50	63	62	78

Fuente: CELS según datos de prensa

GRÁFICO Nº3

Policías muertos en hechos de violencia, según agencia
Ciudad de Buenos Aires y Gran Buenos Aires - Años 1996/2001



Fuente: CELS según datos de prensa

Por su parte, la cantidad de policías bonaerenses muertos durante el año 2001 (27) mostró una leve disminución respecto al año 2000 (29), equivalente a casi el 7%. Sin embargo, puede sostenerse que, aunque con variaciones, las cifras se mantuvieron relativamente estables desde 1996, año en que sumaron 28 los funcionarios muertos en hechos de violencia.

Según datos oficiales de la Superintendencia de Coordinación General del Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, 21 policías bonaerenses murieron -11 de ellos en servicio y el resto de franco- y 118 resultaron heridos -87 en servicio y el resto de franco- durante el año 2000[8].

Es importante evitar una interpretación lineal o supuestamente ingenua de estas variaciones. Al igual que en el caso de los civiles, la variación en la cantidad de policías muertos y heridos en hechos de violencia obedece a distintas circunstancias. Entre ellas, un incremento de los delitos con violencia, el aumento de la violencia en las políticas de seguridad, la ausencia de formas de prevención y de intervención policiales no-violentas y la falta de políticas de protección de la integridad física de sus integrantes por parte de las instituciones policiales. El cuadro nº5 permite una mayor detalle de estos hechos.

CUADRO Nº6

Miembros de la Policía Federal y de la Provincia de Buenos Aires muertos y heridos en hechos de violencia, según lugar de ocurrencia y condición
Ciudad de Buenos Aires y Gran Buenos Aires - Año 2001
–En cantidad de personas–
Fuente: CELS según datos de prensa

Agencia de pertenencia	Lugar de ocurrencia	Condición de participante	Policías muertos	Policías heridos
Policía Federal	Capital Federal	En servicio	8	30
		De franco	4	6
		Retirado	5	5
		Otros o sin datos	1	2
		Total	18	43
	Gran Buenos Aires	En servicio	1	7
		De franco	14	23
		Retirado	16	13
		Custodio privado	1	
		Otros o sin datos	1	1
		Total	33	44
	Total		51	87
Policía de Prov. de Bs. As.	Capital Federal	En servicio	-	1
		De franco	-	1
		Total	-	2
	Gran Buenos Aires	En servicio	9	61
		De franco	13	35
		Retirado	3	6
		Otros o sin datos	2	4
		Total	27	106
	Total		27	108
Total			78	195

[8] Tal como fue mencionado previamente, la información sobre muertes en enfrentamientos ha sido clasificada por la Policía Bonaerense según Departamentales de Seguridad. Así, los datos correspondientes el Partido de Moreno -que forma parte del área del Gran Buenos Aires- han quedado incluidos dentro de aquellos correspondientes a la Departamental Mercedes, sin posibilidad de ser diferenciados. El año 2000 dejó un saldo de 8 policías heridos (5 en servicio y 3 de franco) y ninguno muerto en esa misma jurisdicción. Esta dificultad se ha reiterado a lo largo de toda la presente sección del Informe.

Según información oficial, fueron 6 los policías bonaerenses muertos en servicio en el Gran Buenos Aires, mientras que otros 14 fallecieron estando de franco. Por su parte, 74 funcionarios habrían resultado heridos estando en servicio, a los que se deben sumar otros 66 en condición de franco. En síntesis, mientras que el CELS ha registrado 27 muertes y 108 heridos en hechos de violencia a lo largo del año 2001, la Policía de la Provincia de Buenos Aires ha contabilizado 20 muertes y 140 heridos en enfrentamientos.

En relación con las divergencias surgidas en torno a las cifras, debe mencionarse que éstas se justificarían-aunque sólo en parte- por el hecho de que, por un lado, en la información provista por el Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia no se contabiliza a aquellos policías muertos y heridos en situación de retiro. Por otra parte, debido a la forma en que han sido presentados los datos, las cifras correspondientes al Partido de Moreno no han podido incluirse dentro de los datos oficiales que aquí se presentan[9].

Finalmente, también debería tomarse en cuenta que los datos presentados en el cuadro nº5 corresponden a "hechos de violencia" en general, los cuales -tal como ha sido precisado anteriormente- comprenden a otras categorías de hechos de violencia, además de la de "enfrentamientos". Sin embargo, si se contabilizaran sólo las víctimas policiales en enfrentamientos registradas por la base de datos del CELS, la cantidad de muertos de la Policía de la Provincia de Buenos Aires sólo descendería a 26.

Por su parte, y tal como puede apreciarse en el cuadro nº5, fueron 51 los miembros de la Policías Federal muertos y 87 los heridos en la Ciudad y el Gran Buenos Aires durante el 2001. La cifra de policías muertos (49) en "supuestas acciones de prevención y represión del delito" -que agrupa los hechos de violencia definidos como "enfrentamientos" y "operativos de control"- coincide con los datos que la Policía Federal Argentina hizo públicos a través de su sitio web[10], respecto de los "policías muertos en enfrentamientos armados". Sin embargo, al menos 10 de los funcionarios que, según fuentes periodísticas, fueron asesinados en el mismo período, no fueron registrados por la Policía. Pese a un minuciosos análisis de los datos, todavía no fue posible dilucidar el origen de estas omisiones[11].

El lugar y la condición en que ocurrieron la muertes de policías es un dato relevante que debe tenerse en cuenta para analizar las circunstancias que podrían haber influido en este desenlace. Los gráficos nº4 y nº5 son, sin dudas, ilustrativos a este respecto.

Los datos consignados a continuación muestran que la obligación que tienen los policías de portar sus armas e intervenir en la represión de delitos, aun cuando no se encuentran de servicio, es una de las políticas institucionales que provoca muertos y heridos, tanto civiles como policías.

---

[9] Durante el año 2001, cuatro policías bonaerenses murieron en enfrentamientos y otros 11 resultaron heridos en toda la Departamental Mercedes.

[10] La dirección del sitio es www.policiafederal.gov.ar/deber.html.

[11] Hubiera sido razonable pensar que, tal como sucede con la Policía Bonaerense, la muerte de policías retirados podría no haber sido registrada por la Policía Federal. Sin embargo, muchos de los funcionarios que figuran en la nómina oficial de víctimas policiales, presentan esa condición. Asimismo, y aunque esta circunstancia no se explicita en el sitio web, otros de los policías mencionados murieron, según los diarios, estando en condición de franco de servicio o mientras realizaban tareas adicionales. Así, quedaron descartadas posibles circunstancias que podrían haber justificado las divergencias entre los datos oficiales y los consignados por la prensa.

Según las leyes orgánicas del personal policial, al ingresar a la institución, sus agentes adquieren lo que se llama “estado policial”. Normativamente, el estado policial es el conjunto de deberes y obligaciones que las leyes, decretos y reglamentos establecen para los policías, ya estén en actividad o retirados. Sin embargo, el estado policial es más que un conjunto de deberes y obligaciones, es parte de una cultura organizacional que supone que el ser policía es más un estatus que una profesión y que aquel que pertenece o ha pertenecido alguna vez a la fuerza debe estar disponible en todo momento y circunstancia para cumplir con las actividades propias de su condición[12]. Entre esos deberes-obligaciones se incluye la habilitación y obligación de portar armas e intervenir para la represión de delitos, aun fuera de servicio.

Sin perjuicio de contar con "estado policial", los funcionarios pueden ser diferenciados según su condición. La categoría “en servicio” describe a aquellos funcionarios que estaban cumpliendo tareas de vigilancia o investigación y represión del delito al momento del hecho, incluso en el marco del cumplimiento de “tareas adicionales”[13]. 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. Ésto es, actuó en el hecho porque, aun en esta condición, estaba obligado a portar el arma[14]. La categoría “custodio privado” describe a agentes que estaban cumpliendo funciones en agencias privadas de seguridad, sin tener en consideración si revestían como policías en actividad o retirados. La categoría “retirado” incluye a los agentes que ya no revestían en la fuerza, generalmente por haberse jubilado o habérsele otorgado el retiro, pero que continuaban portando armas, en virtud de la permanencia del “estado policial”.

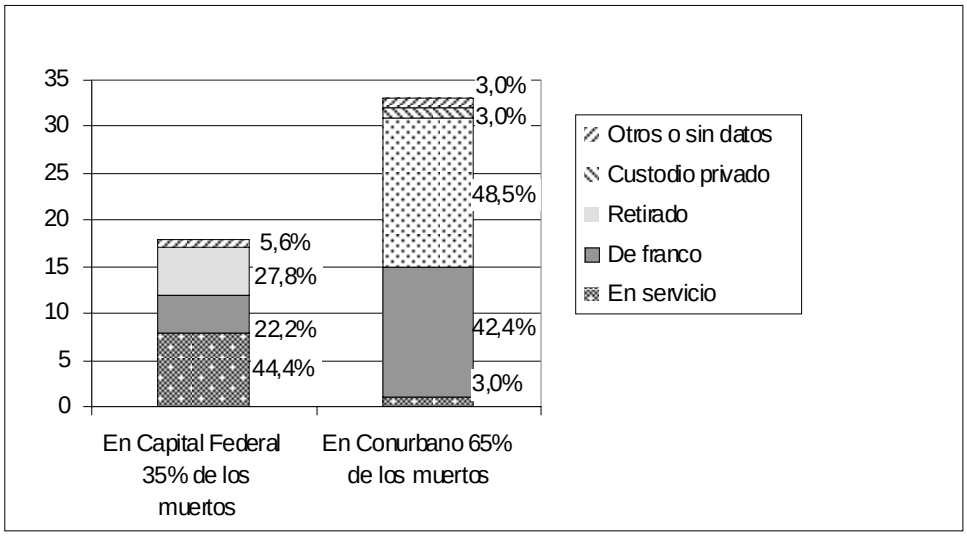
[12] Sobre el particular, ver el apartado referido al estado policial y la obligación de portar armas en Oliveira, Alicia y Tiscornia, Sofía “Estructura y prácticas de las policías en la Argentina. Las redes de ilegalidad” en Frühling, Hugo (ed.) *Control Democrático en el mantenimiento de la seguridad interior*, Centro de Estudios del Desarrollo-Ediciones Segundo Centenario, Santiago de Chile, 1998, pp. 166-167.

[13] La categoría "tareas adicionales" hace referencia al cumplimiento de trabajos adicionales -con similares obligaciones que si estuviera de servicio, pero fuera de su horario de trabajo- para los que la policía es contratada por distintas personas o instituciones.

[14] Según la ley 21.965 -Ley para el Personal de la Policía Federal Argentina-, Art. 3º: "El estado policial es la situación jurídica resultante del conjunto de los deberes, obligaciones y derechos que las leyes, decretos y reglamentos establecen para el personal en actividad o retiro". Art. 8º: "El estado policial supone los siguientes deberes comunes al personal en actividad o retiro: ...d) Defender contra las vías de hecho, la vida, la libertad y la propiedad de las personas aun a riesgo de su vida e integridad personal." (el resaltado es nuestro). La legislación que regula el accionar de la Policía Bonaerense contiene disposiciones en el mismo sentido. En 1999 la Policía Federal modificó el artículo 69 del Reglamento General de Armas y Tiro (R.P.F.A. Nº 8) y estableció que la portación de armas es obligatoria sólo durante la prestación de servicios ordinarios o adicionales (O.D.I. Nº 115 del 17/6/99). Aun cuando esta modificación no debe ser desestimada, su difusión no ha sido lo suficientemente amplia como para sostener que por el momento alteró las rutinas de actuación tradicionales. El tipo de reacción de los policías en situación de franco de servicio continúa siendo similar a los años anteriores.

GRÁFICO Nº4

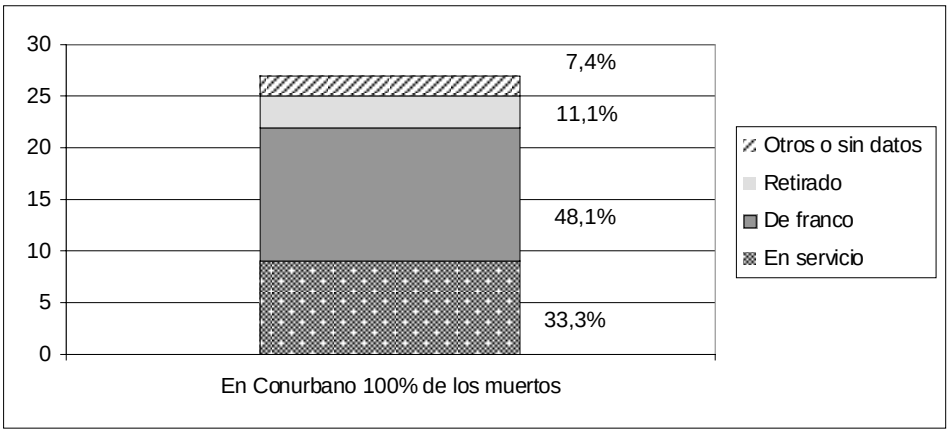
Muertos de la Policía Federal según lugar del hecho de violencia y condición del policía
Ciudad de Buenos Aires y Gran Buenos Aires - Año 2001
–en porcentajes respecto al total de muertos–



Fuente: CELS según datos de prensa

GRÁFICO Nº5

Muertos de la Policía de la Prov. de Buenos Aires según lugar del hecho de violencia y condición del policía
Ciudad de Buenos Aires y Gran Buenos Aires - Año 2001
–en porcentajes respecto al total de muertos–



Fuente: CELS según datos de prensa

Tal como puede apreciarse, sólo el 35% (18) del total de las muertes de policías federales ocurridas durante el año 2001 tuvieron lugar en la jurisdicción en donde la Policía Federal

se desenvuelve de manera prioritaria, esto es la Ciudad de Buenos Aires[15]. De ellos, sólo el 44% (8) murió estando de servicio. De manera complementaria, al menos el 94% (31) de los funcionarios de la Policía Federal muertos en el Gran Buenos Aires estaban fuera de servicio (ya sea retirados, de franco o desempeñándose como custodia privada).

Algo similar ocurre con la Policía Bonaerense. Aunque todas las muertes de los funcionarios de la fuerza ocurrieron en su jurisdicción específica de trabajo -la provincia de Buenos Aires- sólo el 33,3% (9) de ellas se produjo mientras los policías estaban en servicio.

Estos datos son particularmente significativos, pues demuestran que tres de cada cuatro policías perdieron la vida estando fuera de servicio. Así, resulta evidente que la mayor parte de los policías muertos lo son en circunstancias de relativa indefensión.

2. Reseña de algunos hechos de violencia policial ocurridos durante el 2001

Durante el año 2001 sucedieron graves hechos de violencia en los que participaron miembros de la fuerza de seguridad. Cada uno de ellos tiene características singulares. En este informe se relatan algunos de estos hechos agrupados según ciertos patrones comunes de conducta[16] que presenta la brutalidad policial.

2.1. Ejecuciones y abuso de poder

Algunos de los hechos ocurridos en el año 2001 pueden ser calificados como ejecuciones. En estos hechos las víctimas son asesinadas por los policías por motivos relacionados con ajustes de cuentas, asesinato policial de personas sospechadas de cometer algún delito o como respuesta ante provocaciones, incluso insignificantes, por parte de la víctima.

En esta categoría de muertes se acumulan una serie de hechos que caracterizaron la violencia policial durante el año 2001. En primer lugar, hechos que señalan una profundización y creciente focalización de la violencia policial sobre los sectores más desprotegidos y marginados. En la provincia de Buenos Aires se constató la tortura y posterior asesinato de niños por grupos integrados por la policías de esa jurisdicción[17]. En segundo lugar, aunque la investigación de los hechos es reciente, también tienen características de ejecuciones varias de las muertes de manifestantes provocadas por las fuerzas de seguridad durante las movilizaciones y protestas sociales de los días 19 y 20 de diciembre, en el contexto de la crisis institucional en la que se dio la renuncia del presidente Fernando De la Rua[18].

---

[15] En la Ciudad de Buenos Aires, la PFA ejerce funciones tanto de policía de seguridad -prevención- como de policía de investigación e interviene en cualquier tipo de delitos. En cambio, en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, al igual que en el resto de las jurisdicciones provinciales, la PFA cumple funciones sólo de investigación restringida a los delitos federales. Según información de la Subsecretaría de Seguridad de la Ciudad de Buenos Aires, cerca del 54% (18.000) del total de miembros de la PFA (33.000) prestan servicios en la Ciudad de Buenos Aires.

[16] Para mayores detalles sobre estos patrones ver Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)- Human Rights Watch (HRW); *La inseguridad policial. Violencia de las fuerzas de seguridad en la Argentina*, Buenos Aires, Eudeba, octubre de 1998.

[17] Ver en este mismo Informe el capítulo "Chicos en la mira en el Conurbano bonaerense".

[18] Ver en este mismo Informe el capítulo “Protestas y represión en diciembre”.

Toda otra serie de hechos demuestra que la práctica policial de las ejecuciones también se verifica en otro tipo de hechos.

- La muerte de Nicolás Vinzón, provocada el 20 de junio por policías del Comando de Patrullas de la Policía de la Provincia de Santa Fe, tiene las características propias de una ejecución. Ese día, integrantes del Comando de Patrullas se hicieron presentes en la intersección de las calles Dr. Zavalla y Av. López, alertados por vecinos de la Ciudad de Santa Fe acerca de la presencia de un grupo de cuatro jóvenes sospechosos. Cuando los policías revisaban a los muchachos, uno de ellos logró convertir en rehén a uno de los funcionarios usando un arma calibre 38. Luego, los sospechosos desarmaron a los policías y huyeron en la camioneta con la que los funcionarios se habían trasladado. A unos cien metros del lugar se inició un tiroteo. La policía rodeó a Nicolás Vinzón, uno de los sospechosos, quien trató de refugiarse detrás de unos arbustos. Mientras los otros tres jóvenes lograban escapar, Vinzón recibía seis balazos, uno de ellos en el cráneo. La Coordinadora por la Memoria solicitó que iniciara una investigación a fondo debido a que "habría fundadas sospechas de que se trataría de un nuevo caso de gatillo fácil"[19].

- Otro caso se produjo en Cruz del Eje, provincia de Córdoba, el 12 de mayo del 2001, cuando una familia del barrio Los Tamarindos llamó a la policía porque dos jóvenes habían querido ingresar a su vivienda. Los funcionarios se hicieron presentes en el lugar y realizaron disparos intimidatorios contra los muchachos, quienes no estaban armados más que con piedras. Como resultado de estos disparos, Rafael Loyola, de 23 años, resultó muerto.

- Claudio Rivera, de 23 años, murió el 5 de diciembre en el barrio Alto Alberdi, también en la provincia de Córdoba. Rivera y un amigo, Daniel Mancini, acababan de ser detenidos en un procedimiento[20] por el subinspector Heredia y el agente Oviedo, quien bajó del patrullero con una escopeta itaka ya martillada. Los testimonios sostuvieron que los sospechosos -quienes se encontraban desarmados- intentaron huir corriendo en direcciones contrarias ante lo cual Oviedo le disparó a Rivera por la espalda desde una distancia aproximada de cinco metros. El joven cayó herido y murió desangrado. Según el policía, la escopeta se habría disparado "por accidente", lo que está siendo investigado por el fiscal de turno, Gustavo Sandoval[21].

- En la madrugada del 29 de diciembre del 2001, en el barrio de Floresta de la Ciudad de Buenos Aires, el sargento de la Policía Federal Argentina, Juan de Dios Velaztiqui, que custodiaba una estación de expendio de combustible ejecutó a Cristian Gómez, Maximiliano Tasca -ambos de 25 años- y Adrián Matassa -de 23 años-. Los jóvenes estaban en la cafetería de la estación de expendio de combustible y miraban en la televisión las imágenes de peleas entre civiles y uniformados que tenían lugar en el contexto de una manifestación en la Plaza de Mayo, cuando el ex funcionario se les acercó y les disparó. El policía se habría alterado cuando uno de los jóvenes dio un grito de aprobación ante las imágenes que mostraban los golpes que un policía estaba recibiendo por parte de algunos

[19] Diarios La Nación y Crónica.

[20] Los funcionarios de la Patrulla Preventiva Sur respondían a un llamado que acababa de hacer una vecina, Adriana Rocco, denunciando que Rivera y Mancini querían negociar con ella la recompra de una moto y electrodomésticos que le pertenecían, y que habían sido robados la noche anterior.

[21] Diarios La Voz del Interior, Crónica y Clarín, 6/12/01. El diario La Nación de la misma fecha da una versión parcialmente diferente de la presentada, pues menciona un supuesto forcejeo entre el agente Oviedo y la víctima, aunque coincide en que ésta estaba desarmada y fue baleada por la espalda. Además, La Nación y Crónica apellidan a la víctima Rivero en lugar de Rivera.

manifestantes. Velaztiqui, de 61 años, estaba retirado y había sido reincorporado por la policía federal para cumplir tareas adicionales[22].

Luego de matar a Cristian Gómez y Maximiliano Tasca, y de herir mortalmente a Adrián Matassa, Velaztiqui los arrastró de los pelos fuera del negocio colocando un cuchillo cerca de ellos. Luego, realizó una llamada telefónica a la comisaría 43º denunciando un intento de robo. Los efectivos se hicieron presentes en el lugar segundos más tarde, llevándose escondido a Velaztiqui adentro de una ambulancia, mientras los cuerpos de las tres víctimas quedaban tendidos en el suelo durante tres horas. Los intentos por transformar a las víctimas en sospechosas fueron infructuosos. El 30 de diciembre, el juez de instrucción Ricardo Warley le dictó la prisión preventiva por homicidio y embargo sus bienes por tres millones de pesos. Además, la plana mayor de la comisaría 43º fue relevada a fin de garantizar una investigación objetiva de los hechos[23].

- El 19 de febrero del 2001, tres hombres que circulaban en una moto, asaltaron a una pareja que había retirado dinero de un banco. Personal de la Comisaría 42º de la Ciudad de Buenos Aires dio aviso a la Comisaría 48º y comenzó una persecución en la que, según un vecino que presenció el hecho, participaron cuatro o cinco patrulleros e incluso un policía, que tiene una remisería, los persiguió en un auto particular. En la esquina de Corvalán y Zelarrayán la moto en la que se trasladaban los sospechosos volcó y uno de ellos fue detenido y herido mientras gritaba: que su nombre era Omar, que era argentino y que tenía 41 años (a policía luego dijo que no había podido identificarlo porque no llevaba con él su documentación). Un segundo sospechoso escapó en colectivo. El tercer sospechoso, de 17 años, intentó refugiarse en una casa. El habitante de la vivienda sostuvo que no le pareció que el joven haya estado armado y que al no poder refugiarse en su casa había saltado la medianera y entrado en una casa vecina donde lo encontró la policía. Una chica que vivía en la casa se despertó escuchando tiros, el joven se había escondido en el baño y resultó muerto. La policía informó que el joven fue muerto tras un tiroteo.

2.2. Secuestro, violación y asesinato

El 4 de febrero del 2001, en la ciudad balnearia de Miramar, policías bonaerenses secuestraron, violaron y asesinaron a Natalia Melmann, de 15 años de edad. Luego del asesinato la policía realizó diversas acciones para encubrir el crimen, lo que motivó el desplazamiento de su cargo del entonces comisario de Miramar el día 9 de febrero. Pese a los intentos de encubrimiento, el crimen que se fue develando a partir de la reacción de familiares y vecinos, lo que permitió descartar las pistas falsas y avanzar en la investigación.

El 23 de febrero, Gustavo “El Gallo" Fernández, fue detenido en relación con la muerte de la joven. Fernández había sido acusado por un fiscal, en el año 2000, de ser el autor de un crimen en el que un hombre murió acribillado a balazos durante un asalto. Sin embargo, los familiares sostuvieron la existencia de policías implicados en el homicidio.

---

[22] Por medio de esta modalidad la Policía Federal oferta a particulares que pagan por ellos, servicios suplementarios de seguridad prestados por agentes de la institución, que conservan todas las facultades de agentes públicos.

[23] Un examen de alcoholemia demostró que el funcionario no estaba ebrio al momento de cometer los homicidios. Por su parte, el peritaje psiquiátrico y psicológico realizado al policía precisó que Velaztiqui no padece psicosis ni amnesias y que sabía lo que hacía cuando fusiló a los tres jóvenes. El sargento está procesado por el delito de homicidio calificado.

El 15 de junio son detenidos los sargentos primeros Oscar Echenique y Ricardo Suárez, de la comisaría de Miramar, y se les imputan los delitos de "privación ilegítima de la libertad y abuso sexual " y de "homicidio triplemente agravado por alevosía, ensañamiento, con el concurso de dos o más personas con el fin de ocultar otro delito". Echenique, de 41 años, ya estaba procesado en una causa de apremios ilegales. Fernández habría participado en el hecho como entregador.

El procurador bonaerense, Dr. Eduardo de la Cruz, dijo respecto de los imputados: "se trata de dos viciosos", y agregó que habrían abusado de otras chicas en esa ciudad aunque destacó que eso debía ser probado. Por su parte, el 30 de julio del 2001, el abogado Juan Carlos Maggi, quien patrocina a los Melmann, dijo que iba a representar legalmente a la familia de Deborah San Martín, una de las chicas de 16 años que fue agredida sexualmente, golpeada y estrangulada hasta morir en septiembre del 2000. Este homicidio habría ocurrido cuatro días después del de Marlene Michenisi, también de 16 años, quien habría sido muerta de un modo similar. El abogado explicó que había varios puntos de contacto entre las muertes de estas dos chicas y la de Natalia, entre los que se destaca la presencia de alguien que auspició de entregador y el hecho de que las tres habrían muerto por estrangulamiento con un lazo.

El día 20 de julio el fiscal de la causa Melmann pidió la prisión preventiva para los dos policías, la que fue revocada por la Cámara de Apelaciones de Mar del Plata el 18 de septiembre. Con motivo de haberse encontrado rastros de sangre en el auto de uno de los sospechosos y en la campera que Gustavo "el Gallo" Fernández utilizó la noche del asesinato de Natalia, se ordenó la realización de distintas pruebas de laboratorio. El 31 de octubre, muestras de piel, vello púbico y cabello fueron tomadas de Oscar Echenique, Ricardo Suárez y el sargento Ricardo Anselmini quien, a pesar de no estar acusado formalmente, fue involucrado por Gustavo "Gallo" Fernández en la muerte de Natalia Melmann. Las pruebas fueron solicitadas por los abogados de los acusados quienes, además de asegurar que ellas serían negativas, adelantaron que solicitarían que se hicieran pruebas a Carlos Rossi y Carlos Dinazard, dos choferes de una empresa de transporte jujeña quienes habrían estado con Natalia la noche de su muerte.

El 19 de marzo del 2002, el fiscal de la causa dijo estar convencido de que a Natalia la mataron en la casa de veraneo de uno de los policías, lo que fue confirmado por un peritaje. El fiscal pidió la elevación de la causa a juicio oral, procedimiento que quedó a cargo del Tribunal Oral en lo Criminal nº2, conformado por Enrique Ferraris, Reinaldo Fortunato y Rodolfo Guimarey. Gustavo Fernández y los policías bonaerenses Oscar Echenique, Ricardo Suárez y Ricardo Anselmini serán juzgados por abuso sexual agravado, privación ilegítima de la libertad agravada, homicidio triplemente agravado con alevosía, ensañamiento, con el concurso premeditado de dos o más personas, y para ocultar otro delito o asegurar su resultado y procurar impunidad.

2.3. Muertes provocadas por abuso de poder en supuestos hechos de prevención y represión del delito. La construcción de una versión falsa de los acontecimientos

Como se ha analizado, el número de personas muertas en enfrentamientos, tanto civiles como policías, marca un incremento constante en los últimos años, en la jurisdicción de la ciudad y de la provincia de Buenos Aires. Este alto número de muertos obedece, en parte, a prácticas policiales violentas. Más allá que la normativa incorporó en los últimos años principios sobre la proporcionalidad en el uso de la fuerza y la obligación del policía de hacer uso de la armas sólo cuando está en riesgo su vida o la de otras personas, estos principios están en contradicción con rutinas y valores institucionales que promueven la falta de control en el uso de las armas y normas policiales que exigen una reacción policial

en cualquier circunstancia y sin medir las consecuencias de la acción. Así, se ocultan hechos de abuso de la fuerza detrás de situaciones que son presentadas por las fuerzas de seguridad como la consecuencia de enfrentamientos armados ocurridos en el marco de una situación delictiva. Sin embargo, en muchos casos, distintos elementos –tales como pericias y relatos de testigos– contradicen luego las versiones dadas por los funcionarios policiales, generando sospechas sobre su veracidad e incluso sobre la existencia real de estos enfrentamientos.

- El homicidio de Néstor Fabián Estepa, de 17 años, también trató de encubrirse mediante la construcción de una versión falsa de los acontecimientos. Sin embargo, en este caso, no sólo se intentó deslindar la responsabilidad de los policías involucrados, sino que, además, se trató de transformar a la víctima en victimario.

Según las noticias periodísticas –basadas en información brindada por la policía–, el sábado 4 de agosto, cerca de las siete de la mañana, el cabo primero de la Policía Federal, López Abramo[24] fue interceptado en el cruce de las calles Caviglia y Mitre en la localidad de Bernal –Prov. de Buenos Aires– por tres hombres armados con intención de robarle. López se habría identificado e impartido la voz de alto tras lo cual habría sido agredido a balazos generándose un tiroteo en el que uno de los sospechosos, Néstor Fabián Estepa, resultó muerto mientras sus compañeros se fugaban. Sin embargo, familiares de la víctima se acercaron al CELS para denunciar las circunstancias de su muerte. Según relataron, Néstor se dirigía a su trabajo cuando su auto se detuvo por una aparente falla mecánica que lo obligó a descender. Una vez en la calle recibió un tiro que lo hirió. Entonces, asustado, habría salido corriendo, momento en el que recibió ocho tiros más. Según el único testigo de la causa, policías bonaerenses habrían puesto un arma en el auto y una tenaza debajo del cuerpo[25].

Por las circunstancias del hecho, los enfrentamientos en los que mueren terceras personas que no eran objetivo del accionar policial, suelen ser los hechos en los que, mayormente, logra repercusión pública este modo de accionar policial.

- Gisela Barreto, de 12 años, murió por un disparo policial el 28 de enero, en la localidad de Loma Hermosa, Partido de Tres de Febrero. El suceso se produjo cuando la policía perseguía a tres sospechosos por el robo de un auto. Según la versión policial, la muerte de Gisela fue consecuencia de un enfrentamiento. Sin embargo, sobre la base de las declaraciones de al menos tres testigos, la investigación judicial estableció que no hubo ningún enfrentamiento, sino que fue uno de los agentes policiales quien disparó produciendo la muerte de la nena[26].

- En circunstancias similares murió Florencia Ramírez, de 7 años. El 11 de julio, tres hombres intentaban robar una camioneta cuando fueron vistos por dos funcionarios de la comisaría 8º del Partido de San Martín, quienes se desplazaban en un coche particular. Los asaltantes habrían tratado de escapar y, cubriendo la retirada a tiros, se internaron en la villa Loyola, perseguidos por los policías. Una bala entró a una casa y alcanzó a Florencia en la cabeza. En contradicción con la versión policial, vecinos y familiares afirmaron que sólo la policía disparó. A pesar de las controversias surgidas en torno a los peritajes realizados sobre las armas policiales secuestradas, se sabe que la bala que provocó la muerte de

[24] El policía, que estaba vestido de civil, pertenecía a la división de custodia presidencial.

[25] Los familiares indicaron que interviene la UFI de Quilmes a cargo del fiscal Pelayo y la causa estaría caratulada como "Homicidio".

[26] La fiscal Fabiana Ruiz pidió la orden de detención por homicidio de uno de los policías involucrados.

Florencia es de 9 milímetros, calibre de las armas reglamentarias de la Policía Bonaerense[27].

- El día 7 de marzo, un móvil del Comando de Patrullas de Tigre reconoció un auto robado en el que se transportaba una pareja. Comenzó entonces una persecución y, según la versión policial, también un tiroteo hasta que reventó uno de los neumáticos del auto y la conductora, de 14 años, se entregó. Como resultado de la persecución Edith Acevedo –18 años–, quien caminaba con su hijita en brazos, fue muerta de un balazo en la cabeza. En disidencia con el relato policial, los familiares y vecinos coincidieron en que hubo un sólo disparo y que éste fue realizado por la policía[28].

- La muerte de Leandro Bazán, de 13 años, también fue presentada por la policía como el trágico resultado de un enfrentamiento. Sin embargo, los peritos no pudieron confirmar que éste hubiera existido. El 28 de noviembre, el suboficial de la Delegación Departamental de Investigaciones (DDI) de Avellaneda, Néstor Moronio, se encontraba de franco en el barrio de Gerli, Provincia de Buenos Aires, cuando, según sus dichos, se habría resistido a tiros al intento de robo de su auto. En el tiroteo cayó muerto Leandro, quien casualmente pasaba por el lugar rumbo a una clase de informática[29].

2.4.Muertes bajo custodia

La muerte, en circunstancias sospechosas, de personas que se encuentran bajo custodia policial sigue reiterándose en el caso de las policías argentinas, en particular, con relación a aquellas policías que conservan facultades de investigación con menor control judicial o que pueden tener detenidas personas en dependencias policiales.

- Julio Daniel Aguirre fue detenido el 8 de enero del 2001, en Santa Rosa –provincia de La Pampa– y murió el 23 de marzo. Cuando el joven fue detenido, sus padres, junto con el Movimiento Pampeano de Derechos Humanos, radicaron una denuncia –ante el juzgado de Instrucción y Correccional nº6 de Santa Rosa–, contra la policía pampeana por apremios ilegales. Ahora piden a la justicia que investigue las causas de su muerte.

- El 1° de noviembre del 2001, Gustavo Cuello fue hallado muerto en una casaquinta en el barrio Sicardi, La Plata. Su cuerpo semidesnudo estaba acostado sobre una cama. Había recibido un balazo en la cabeza y tenía un arma calibre 22 apoyada en el pecho. La muerte se había producido dos o tres días antes de que su cuerpo fuera hallado y, de acuerdo con la autopsia, se encontraron indicios que podrían indicar asfixia. Por otra parte, a pesar de las

[27] Un primer peritaje sobre las armas halladas (todas policiales) tuvo resultados negativos. Sin embargo, el peritaje fue impugnado debido a que estuvo a cargo de peritos de la policía bonaerense. La fiscal de San Martín, Fabiana Ruiz, encargó nuevas pericias a la Policía Federal y Gendarmería. Florencia Ramírez murió el 13 de julio.

[28] Los fiscales Tamara Abisman y Ricardo Costa quedaron a cargo de la investigación. Fueron involucrados en el hecho el sargento de la policía bonaerense Héctor Ovejero –33 años– y el cabo Jorge Coronel –35 años–. El 10 de mayo del 2001 la justicia ordenó la captura de Jorge Coronel, quien se entregó el día 14. De acuerdo con las pericias practicadas, el policía habría matado a la mujer con su arma personal.

[29] Altas fuentes judiciales dijeron que no se pudo comprobar que se hubiera producido un tiroteo y que sólo se encontraron las vainas servidas del arma del policía. Ante estos hechos, Néstor Moronio fue acusado del delito de "homicidio simple". El 5 de diciembre, la fiscalía de Lomas de Zamora solicitó al Juzgado de Garantías Nº 1 la prisión preventiva del oficial. El día 12 del mismo mes, dos jóvenes fueron detenidos en Montechingolo por su aparente participación en el robo al policía. Supuestamente habrían hallado en manos de los jóvenes las llaves del auto del funcionario. El caso está a cargo del juez Tomás Bravo, de Lomas de Zamora, quien caratuló la causa como Homicidio *prima facie*.

intensas lluvias que se registraron el día en que se habría producido la muerte de Gustavo, las zapatillas de la víctima no tenían rastros de barro. Estos hechos alertaron sobre la posibilidad de que el cuerpo hubiera sido dejado deliberadamente en ese lugar para despistar a los investigadores.

Desde el día 27 de octubre del 2001, la familia lo había buscado intensamente, radicando una denuncia por "averiguación de paradero" en la comisaría de Villa Elvira el día 28. Cuello, quien no tenía antecedentes penales, figuraba como detenido por "provocar disturbios en la vía pública" en los libros de guardia de la comisaría 9° de La Plata. De acuerdo al registro policial, Gustavo había estado demorado sólo tres horas en la comisaría, para luego ser liberado en "perfectas condiciones de salud". La policía informó que el hombre había sido puesto en libertad la noche del 27 aunque no existen, para la justicia, evidencias de que haya sido liberado[30].

- El 30 de noviembre del 2001, un adolescente de 16 años fue encontrado ahorcado con un trozo de frazada en la celda que ocupaba en la comisaría de Villa Tessei, Partido de Morón. El joven había sido detenido unos días antes acusado de cometer un robo, episodio que era investigado por el juez de menores de Morón, Gerardo Frega. La versión policial sostenía que se había tratado de un suicidio. Sin embargo, unos días después, dos suboficiales que habían estado de guardia el día que el adolescente apareció muerto, fueron puestos en disponibilidad preventiva, pues no se descartaba la hipótesis de un homicidio.

2.5. Amenazas, amedrentamiento y represalias contra testigos, familiares o víctimas

También se ha producidos numerosos casos de intimidaciones y amenazas sufridas por quienes denuncian irregularidades o ilícitos cometidos por funcionarios policiales.

Entre los casos ocurridos durante el 2001, se incluyen una serie de agresiones y amenazas de las que fueron víctimas miembros de las fuerzas de seguridad que denunciaron la participación de policías en hechos delictivos. En esa situación se encuentran varios policías bonaerenses, testigos en una causa en la que varios funcionarios policiales están acusados de integrar una asociación ilícita que, entre otros delitos, está involucrada en la "liberación" de zonas para delinquir, extorsión a otros policías para no aplicarles sanciones y cometer irregularidades en el manejo de horas extras.

El sargento de la policía bonaerense Sergio Brindo, por ejemplo, será llevado a juicio oral[31] por amenazar, en el mes de abril, a su compañero, Carlos Márquez, que había declarado contra sus superiores en una causa en la que se investiga a 24 oficiales jefes del Comando de Patrullas de Vicente López y de la comisaría de Florida. Márquez renunció a la policía y abandonó el país tras denunciar un plan para asesinar a los policías testigos con identidad reservada del caso.

Las amenazas sufridas por Márquez se suman a las recibidas, entre otros, por Carlos Salomón y Luis Flores, dos de los suboficiales que testificaron contra sus superiores en la causa por corrupción. Las represalias aplicadas contra los policías testigos fueron numerosas y variaron desde persecuciones administrativas hasta atentados contra la vida.

[30] El fiscal de La Plata, Antonio Raimundi, le pidió a la comisaría que le enviara el libro de guardia, pero sólo recibió fotocopias. Insatisfecho, allanó la seccional y se llevó el libro para que sea sometido a pericias caligráficas. El día 8 de noviembre, Raimundi caratuló la causa como "averiguación de causales de muerte". Fuentes: El Día –La Plata–, Clarín, Nación y Página/12.

[31] La elevación a juicio del caso fue hecha por el juez de garantías Diego Barroetaveña, quien hizo lugar al pedido planteado por el fiscal Hernán Collantes.

Uno de los testigos denunció que le aplicaron sanciones arbitrarias en reiteradas oportunidades, otro manifestó que le cortaron las gomas del auto e incluso un matrimonio de agentes denunció cómo dos encapuchados les apuntaron a la cabeza y les dijeron que los iban a matar si no renunciaban a sus cargos en la policía[32].

La incapacidad de las instituciones públicas para investigar y sancionar los hechos de violencia policial alcanza tal magnitud que el cabo de la policía de la provincia de Buenos Aires, Adrián Montenegro, debió exiliarse y adquirió status de refugiado luego de los atentados sufridos. Es importante destacar, que este es uno de los primeros casos de exilio político de un ciudadano argentino concedido en el transcurso de la democracia. En el mes de abril, Montenegro denunció que un violento tiroteo, ocurrido en el barrio Los Polvorines –provincia de Buenos Aires– en agosto del 2000, había sido "armado" por la cúpula de la Policía Bonaerense para mejorar la imagen de la institución. En ese enfrentamiento habían muerto el sargento Julio Sánchez y tres ladrones; Sergio Torres –que recibió 75 disparos–, Daniel Brizuela –recibió 55 disparos– y una tercera persona de apellido Leguizamón, víctima de 60 impactos de bala[33]. El ingreso del cabo al Programa de Protección de Testigos de la Procuración de la provincia no fue suficiente para detener las amenazas ni los atentados. La situación obligó a Montenegro y su familia a requerir el status de refugiado, el que le fue concedido por el vecino país de Uruguay. Llamativamente, uno de sus custodios resultó ser el hermano de uno de los policías denunciados por Montenegro[34].

En otro caso, fue víctima de amenazas el gestor judicial Mario Aníbal Suárez, de 46 años. La justicia debió asignarle custodia, después de que denunciara por mal desempeño de sus funciones a policías de la comisaría 7º de la Ciudad de Buenos Aires. La custodia de un cabo de la comisaría de Esteban Echeverría –designada luego de la denuncia en la Fiscalía de Instrucción Nº 49– no fue suficiente para evitar que Suárez sufriera represalias. En la madrugada del 4 de octubre, fue atacado a balazos mientras se dirigía en su auto a la casa de su socia, María Luján Marturano. Luego de denunciar inmediatamente lo ocurrido ante personal de la comisaría 35º, Suárez solicitó custodia para su socia a quien, según sostuvo, los agresores amenazaron[35].

2.6. Negligencia en el uso de las armas

También durante el año 2001, se verificaron casos en que la muertes o lesiones son producto de la impericia o negligencia con que la policía hace uso de las armas.

La muerte de Alberto Galante, ocurrida en el Partido de Gral. Sarmiento el día 25 de enero, es prueba de esta situación. El joven de 28 años fue muerto por su amigo, el cabo primero

---

[32] Diario Clarín, 24/10/01 y 16/11/01.

[33] Aparentemente, los policías habían acordado con los sospechosos dejar una zona "liberada" en donde podrían actuar impunemente. Sin embargo, luego de que los seis sujetos robaran un banco –llevándose U$S 25.000–, fueron rodeados por 200 policías en patrullas y 4 helicópteros. Casualmente, el operativo estuvo a cargo del entonces Jefe de la Policía Bonaerense –comisario general Martínez–; el ministro de seguridad de la Provincia, Ramón O. Verón, también se hizo presente. Además de las mencionadas víctimas fatales, 10 policías resultaron heridos y 3 de los sospechosos lograron fugarse. Aunque se determinó que la bala hallada en el cuerpo del sargento Sánchez no era apta para peritar, tanto la reconstrucción del hecho como las contradicciones surgidas en torno al modo en que se llegó hasta los sospechosos, abonaron la idea de que Sánchez fue muerto por sus propios compañeros de la Policía Bonaerense. Sólo se recuperaron U$S15.000.

[34] A raíz de la denuncia, también fueron amenazados el fiscal Chichizola, el periodista Rolando Graña –quien entrevistó al policía "arrepentido"– y la familia del Sargento muerto en el incidente. Diario Clarín, 02/06/01.

[35] Diario Página/12, 05/10/01.

de la policía bonaerense, Hugo Vergara, quien, encontrándose de franco, decidió usar su arma reglamentaria para festejar a los tiros un triunfo de Boca Jrs.[36]

El 21 de julio, Gilano, un novato policía de la provincia de Buenos Aires, murió al recibir un balazo en la cabeza disparado por otro integrante de la fuerza. La bala se disparó cuando un policía manipulaba un arma en circunstancias en que los dos funcionarios estaban a bordo de una camioneta –junto a otros 10 efectivos recién recibidos de la Escuela de Suboficiales– y se dirigían a la ciudad de Pergamino[37].

2.7. Extorsión policial y procedimientos fraguados a partir del abuso de facultades policiales

La detección de procedimientos fraguados[38] genera serios interrogantes en relación con la veracidad de algunas causas criminales iniciadas, no sólo por la Policía Federal, sino también por otras fuerzas policiales argentinas. Pero, además, nos llevan a analizar otro fenómeno estrictamente vinculado con el anterior; las extorsiones que, por diversos motivos, no llegan a transformarse en causas penales.

El 8 de noviembre, cuatro camioneros fueron detenidos por funcionarios de la policía bonaerense cuando estaban transportando mercadería de un camión averiado a otro. A pesar de contar con los correspondientes papeles en regla, fueron trasladados a la Comisaría. 5º de Billinghurst –Partido de San Martín– en donde Daniel Celesia fue golpeado y extorsionado. Los policías lo amenazaron con iniciarle una causa por homicidio o tráfico de drogas si no entregaba la suma de $15.000 o firmaba un boleto de compraventa por algún bien a su nombre. Gracias a un llamado anónimo a la Fiscalía Nº 5, el instructor judicial Daniel Rama se presentó en la seccional 20 minutos después, constatando la ilegalidad de la detención efectuada sin intervención judicial y disponiendo la inmediata libertad de Celesia y las otra tres personas[39].

Tan sólo unos días más tarde –el 21 de noviembre– otro hecho similar ocurrió en esa misma comisaría. En esa oportunidad a Javier Lambrechts –custodio privado, de 24 años–, quien había sido detenido junto a Gustavo Segovia, se le pidieron $3.000 a cambio de no iniciarle un expediente por tenencia de arma de guerra y usurpación de títulos y honores. Los jóvenes fueron liberados, tras siete horas de detención, después de entregar $500 y comprometerse a pagar el dinero restante unas horas después. Tras recibir la denuncia de lo sucedido, el fiscal Hernán Córdoba, ordenó la detención de otros cuatro policías de la seccional 5º[40].

---

[36] Intervino en el hecho la DDI San Martín, a cargo del comisario inspector Pablo López.

[37] Diarios Página/12 y Clarín.

[38] Un informe detallado sobre procedimientos policiales fraguados puede consultarse en la Parte II de este capítulo: "La justicia frente a la violencia policial".

[39] A raíz de la investigación iniciada por el fiscal Iván Sedot, fueron detenidos seis policías de la comisaría 5º acusados de privación ilegal de la libertad agravada, apremios ilegales y falsedad ideológica. Los detenidos fueron el comisario. Omar Contreras, el subcomisario mayor Oscar Enríquez, el oficial principal Luis Díaz, el oficial subinspector Raúl Reguera, el oficial inspector Arturo Calderón y el agente Omar Caporale. Diario La Nación, 22, 23 y 27 de noviembre del 2001; Página/12, 23/11/01.

[40] Los policías bonaerenses detenidos fueron los oficiales Carlos Cejas y Ricardo Gutiérrez y los suboficiales Pierlorenzi y Claudio Misalli, acusado de privación ilegal de la libertad y extorsión. Diario La Nación, 23/11/01 y 27/11/01.

3. Hechos de violencia policial ocurridos durante el 2001 en la ciudad de Rosario, provincia de Santa Fe

Los hechos de violencia policial adquieren una magnitud relevante en la provincia de Santa Fe, particularmente en la ciudad de Rosario. Así lo demuestran las investigaciones desarrolladas por el Centro de Estudios e Investigaciones en Derechos Humanos (CEIDH) de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario que se presentan en esta sección .

Según el análisis del CEIDH, 17 personas resultaron víctimas fatales de ejecuciones sumarias o del uso ilegal de la fuerza letal por parte de la policía provincial en la ciudad[41] durante el año 2001. Siete de estos hechos ocurrieron durante la represión de las manifestaciones y saqueos del mes de diciembre[42]. En los diez casos restantes se repitieron ciertos patrones: las víctimas fueron varones, la mayoría jóvenes, con un promedio de edad de 24 años y domiciliadas en asentamientos irregulares, barrios de vivienda pública o zonas periféricas de la ciudad[43].

De acuerdo a la versión policial, la totalidad de las muertes se produjo en enfrentamientos ocurridos en el marco de la supuesta represión de actividades delictivas[44]. Sin embargo, solamente en dos de los casos hubo un policía herido por arma de fuego, uno de ellos de gravedad. Los policías intervinientes en cada uno de estos hechos efectuaron un promedio de diez disparos y las víctimas recibieron un promedio de 3 impactos de bala cada una. En cinco de estos alegados enfrentamientos, las armas supuestamente en poder de las víctimas fueron siempre revólveres calibre 22 de bajo costo. Aun aceptando como válida la controvertida posesión y utilización de estas armas por parte de las víctimas, el bajo calibre y escaso poder ofensivo de las mismas hace que la respuesta policial sea desmedida y, por ende, ilegal.

En concordancia con lo relevado en años anteriores, en un 60% de los casos los victimarios son miembros del Comando Radioeléctrico (CR)[45]. Todos los funcionarios estaban prestando servicios al momento de los hechos. La información correspondiente a años anteriores, no sólo permite señalar la importante participación de miembros del CR en actos de brutalidad, sino que además, pone en evidencia el involucramiento de algunos policías en más de un hecho de este tipo. Por ejemplo, el sargento Claudio Thedy, supuesto coautor

---

[41] Las *ejecuciones sumarias*, incluyen en forma indiferenciada dos subtipos: los casos de *ejecuciones sumarias propiamente dichas* y de *uso ilegal de la fuerza letal*. En el primer caso, algún actor social alega que la muerte se produjo como resultado de la ejecución de una víctima que se encontraba indefensa en el momento de ser asesinada (sin importar si ésta estaba previamente armada o participando en un enfrentamiento real). En el segundo, algún actor social alega que la acción policial que produjo la muerte del civil fue abusiva o desmedida con relación al daño que supuestamente se proponía impedir con dicha acción.

[42] Ver en este mismo Informe el capítulo "Protestas y represión en diciembre".

[43] Las víctimas fueron: Juan José Ramírez y Claudio Godoy (ambos de 15 años), Gonzalo Lizzi (18), Juan Manuel Bejarano (19), Miguel Cevallos (23), Claudio Sotelo (24), Luis Sandoval (29), Rubén Ortega (32), Esteban Cabral (38) y Claudio Sotelo.

[44] En la versión policial 8 de las víctimas fueron causadas en ocasión o con posterioridad a robos a mano armada en los que éstas participaron.

[45] En el año 2000, el personal del CR tuvo participación en 10 de los 15 casos de ejecuciones sumarias o de uso ilegal de la fuerza letal relevados por el CEIDH. Durante el período 1996/1999 se relevaron 11 casos de víctimas fatales ocurridas en supuestos enfrentamientos con la policía, siendo el personal del CR responsable de 7 de dichas ejecuciones.

de las ejecuciones sumarias de Rubén Vicente Ortega y Esteban Vicente Cabral, también está acusado de la ejecución sumaria de David Juárez[46].

En los seis casos en que intervino personal del CR, las víctimas recibieron un promedio de cuatro disparos cada una. De ellas, cuatro presentan disparos que, por sus características, confirman la hipótesis de ejecución sumaria alegada por testigos y familiares. De estas cuatro, dos recibieron, además del disparo mortal, un disparo en las piernas. Todas las víctimas recibieron, por lo menos, un disparo en el tórax, dos de ellas recibieron un disparo mortal en la cabeza y tres presentan, por lo menos, un disparo con trayectoria descendente.

De las otras cuatro víctimas, tres fueron causadas por personal policial de franco y una por personal de la Comisaria 13º que se encontraba en servicio. De ellos, tres recibieron un disparo en las piernas, además del disparo mortal que uno recibió en la nuca, otro en el abdomen, el tercero en el tórax y el restante en la espalda.

Si se analizan en conjunto las armas supuestamente en posesión de las víctimas, la ausencia de policías heridos en los supuestos "enfrentamientos", la cantidad de disparos efectuados por la policía y las características de las heridas sufridas por las víctimas, se corroboran tanto las hipótesis de ejecuciones sumarias como las de uso ilegal de la fuerza letal.

Es grave advertir, en buena parte de los operadores judiciales, un comportamiento condescendiente hacia la violencia policial[47]. El procesamiento de los policías involucrados en casos de ejecuciones sumarias sigue siendo excepcional. Al menos en tres de los diez casos ocurridos durante el 2001 no se realizó una adecuada y detallada investigación de los hechos ni se inició formalmente un proceso contra los policías involucrados. La forma en que estas prácticas judiciales posibilitan –o incluso incentivan– la violencia policial resulta aún más visible al analizar causas en las que los magistrados actuaron de una manera menos condescendiente.

Los patrones que delatan la falta de un control judicial eficaz también se verifican en los casos ocurridos en el 2001. Entre los principales, puede señalarse la realización de medidas probatorias fundamentales por parte de la propia fuerza policial involucrada (aun en los casos en que los patrocinantes legales de los familiares solicitaron la avocación del juez a la investigación). También la inadecuada o absoluta falta de investigación de las evidencias que incriminan a los policías participantes y la falta de investigación de los delitos o irregularidades cometidas para encubrir las ejecuciones o que son accesorios a éstas (omisión de auxilio, por ejemplo). Además, debe destacarse la curiosa y particular interpretación judicial de las normas que regulan la función policial (como cumplimiento de un deber) y de la legítima defensa, según la cual ésta última funciona como una "presunción" en favor de los policías e incluso los presupuestos de su validez resultan más favorables como eximente si se los compara con los exigidos a quien no es policía[48].

---

[46] Otro integrante del CR, el oficial Claudio Kleinman, está acusado de las ejecuciones sumarias de Luis Alberto Martínez (18 años) el 10 de junio del 2000 y de Andrés Velázquez (16 años) y Walter Caballero (19 años), el 26 de septiembre de 1999.

[47] En una entrevista reciente sobre la investigación de un caso de ejecución sumaria, un funcionario de un Juzgado en lo Penal de Instrucción, manifestó: "...el problema es la ausencia de elementos técnicos [más que la actitud de la policía] (…) cuando necesitamos una diligencia técnica tenemos que recurrir a la policía y cuando el investigado es un policía las cosas se dificultan (...) Sin embargo, no debemos desconocer que el policía con la situación social que hay corre más riesgos (…) esto les genera un rencor y lo descargan como pueden. Es más, siempre hubo abusos y quizás este caso lo sea pero no estamos seguros (...) algunos enfrentamientos son de verdad y otros no sabemos (...) pero creo que acá no pasa lo de Buenos Aires".

[48] En relación con las prácticas judiciales que traban la investigación de los hechos de violencia policial, ver la Parte II de este capítulo, "La justicia frente a la violencia policial".

La ineficacia sistémica hace aún más seria la responsabilidad del ejecutivo provincial por su conducta impasible –lindante con la connivencia– en relación con la violencia ejercida por la policía y la falta de un adecuado control por parte del poder judicial. A pesar de este panorama, y contra todas las evidencias e investigaciones, las autoridades políticas, siguen negando la existencia de ejecuciones sumarias y del uso ilegal de la fuerza letal, así como también el carácter estructural de las violaciones a los derechos fundamentales cometidas por parte de funcionarios policiales y la impunidad que las rodea.

Durante el 2001, quienes ocuparon el cargo de Ministro de Gobierno –Angel Baltuzzi primero y Lorenzo Domínguez después– negaron el carácter estructural del fenómeno, rechazando las acusaciones hasta tanto no sean probadas judicialmente en cada caso. Esta línea argumental, no sólo niega la realidad de las prácticas policiales ilegales, sino además, sugiere perversamente que la respuesta a este problema está en manos del Poder Judicial. Sin embargo, estos funcionarios no pueden desconocer que tanto las investigaciones locales como las nacionales sugieren una clara ineficacia en el control jurisdiccional.

El abandono de las tímidas iniciativas de reformulación organizacional de la policía y de las estrategias de producción de seguridad, sumado a discursos y prácticas que explicitan la falta de voluntad para ejercer sobre ésta un control político y jurisdiccional acorde con los principios básicos del estado de derecho, no pueden más que alentar hacia dentro de la institución "reglas de trabajo" que promueven prácticas violatorias de los derechos humanos. Así lo han demostrado más de treinta años de investigaciones empíricas desarrolladas en varios países del mundo, incluida la Argentina, y nada indica que Santa Fe sea la excepción.

A continuación, se describen las circunstancias en que se produjeron tres de las ejecuciones sumarias ocurridas durante el 2001 en la ciudad de Rosario.

3.1. El caso de Rubén Vicente Ortega y Esteban Vicente Cabral

En la noche del 4 de febrero, en la ciudad de Rosario, tres ómnibus de la empresa "Veloz del Norte" fueron atacados con piedras –lanzadas desde el puente ubicado en Circunvalación a la altura de la calle Uriburu–, causando la rotura de varios vidrios y el parabrisas de uno de los colectivos. Los pasajeros lesionados fueron atendidos por una ambulancia en un parador cercano. Allí, uno de los choferes aprovechó el paso de un móvil del Comando Radioeléctrico (CR) para informar a la policía sobre el incidente. Minutos después, otro patrullero se acercó al lugar indicado por el chofer. De acuerdo a la versión policial, los policías a bordo del segundo patrullero vieron a tres jóvenes, quienes al notar su presencia, huyeron. Mientras escapaban, uno de los jóvenes disparó un arma de fuego que hirió en el estómago a Luis Nosrala, agente del CR. La persecución de los tres jóvenes continúo hasta la villa ubicada en Boulevard Avellaneda, entre Circunvalación y Uriburu, y allí hasta la casilla de Rubén Vicente Ortega, de 37 años, y Esteban Vicente Cabral, de 32. Siempre según la versión policial, Ortega y Cabral efectuaron disparos desde la casilla contra los dos policías que llegaron hasta allí, por lo que éstos respondieron abriendo fuego contra los agresores. Como resultado, Cabral murió en el lugar y Ortega posteriormente en el Hospital de Emergencias Clemente Alvarez (HECA). La policía trató de fortalecer su versión de los hechos aportando a los medios periodísticos rosarinos datos tales, como que las víctimas "tenían tatuajes en el cuerpo, por lo que presumimos que eran delincuentes"[49].

[49] Diario La Capital, 05/02/01.

Sin embargo, vecinos y familiares de las víctimas brindaron al CEIDH un relato detallado de los hechos que contradecía la versión policial. De estos relatos surge que Ortega y Cabral no tuvieron participación alguna en el ataque a los colectivos, que estaban durmiendo cuando llegó la policía a su casilla y que no existió un "enfrentamiento" entre las víctimas y los dos policías del Comando. Testigos y familiares relataron que luego de interrogar a Cabral en la puerta, los dos policías del comando ingresaron a la vivienda, ejecutando allí mismo a Cabral, para luego ubicar su cuerpo en un rincón de la casilla. Luego, ante la vista de un número importante de testigos, sacaron caminando a Ortega, sin heridas visibles, para trasladarlo en un patrullero al HECA, donde moriría una hora después.

En consonancia con los testimonios anteriores, existen pruebas que parecen indicar que las dos víctimas no habrían tenido participación alguna en el ataque a los colectivos. Así, por ejemplo, un testigo clave de la investigación relató que, mientras cruzaba un campo para llegar a la villa acompañado por su cuñado, vieron pasar corriendo a tres jóvenes y, no muy lejos de allí, las luces de un patrullero. Lo llamativo es que, según estos testigos, los tres jóvenes no huían en dirección a la villa donde luego fueron acribillados el "Nene" Cabral y "Cotorra" Ortega. Otro dato relevante es la distancia –entre 500 y 600 metros– entre el lugar donde comenzó la persecución y la casilla de Ortega y Cabral, si se tiene en cuenta que las víctimas sólo podían correr con dificultad; Ortega tenía problemas respiratorios y pie plano (el apodo de "Cotorra" se relacionada con la forma en que caminaba) y Cabral tenía prótesis de platino en su cadera y sus piernas. A esto se le agrega el testimonio aportado en sede judicial por la médica del servicio municipal de ambulancias (SIES), a quien le llamó la atención que el cuerpo sin vida de Cabral (con unos calzoncillos como única vestimenta) no estuviera transpirado, teniendo en cuenta el calor reinante y que, supuestamente, acababa de correr 600 metros tras enfrentar a tiros a la policía.

Respecto a las armas que según la policía poseían las víctimas, el vocero policial informó a la prensa el secuestro de dos revólveres calibre 32 y una carabina recortada, agregando que había sido realizada la prueba del *dermotest* en las manos de las víctimas y de los policías (prueba que permite saber si realizaron disparos con arma de fuego). Sin embargo, el abogado de las familias de las víctimas, Dr. Marcelo Piercecchi, aseguró que fueron secuestradas dos armas –un revólver calibre 38 y otro 22– y que no se realizaron los *dermotest* ni se intentó determinar si el proyectil que lesionó al agente Nosrala en la persecución fue disparado por alguna de las armas secuestradas, supuestamente, en posesión de las víctimas. Por su parte, los vecinos que presenciaron buena parte de lo ocurrido, sostuvieron que nunca vieron a Ortega o Cabral realizar disparos.

Los mismos vecinos dicen que los efectivos policiales subieron a Ortega al patrullero sin lesiones aparentes, lo que contrasta con la versión policial, que indica que Ortega recibió los impactos de bala en el propio lugar donde fue muerto Cabral. Los testimonios relevados indican que el escenario de los hechos fue modificado intencionalmente para presentar la hipótesis del enfrentamiento. Por un lado, el cuerpo de Cabral fue movido hacia el interior de la vivienda, para dejarlo en un rincón. Por otro, si bien los vecinos aseguran haber visto a Ortega salir sin heridas de la casa y haber subido al patrullero, la versión policial afirma que la muerte se produjo a causa de los varios disparos recibidos en la casilla durante el "enfrentamiento". Ambas víctimas recibieron varios impactos de bala en el torso, en forma cruzada, lo que indicaría que fue más de un efectivo policial el que realizó disparos, dado el distinto ángulo de trayectoria de los proyectiles.

En coincidencia con otros casos relevados, también en éste se obstaculizó la asistencia médica a las víctimas. La ambulancia del SIES llegó al lugar casi una hora después de haber sido solicitada por la policía debido a que se le comunicó una dirección errónea ubicada en el otro extremo de la ciudad. Luego de rectificado el error, y cuando la

ambulancia ya estaba en las inmediaciones, fue demorada en medio de la confusión de patrullas y policías. Cuando al fin llegó al lugar, la médica del servicio de emergencias sólo encontró el cadáver de Cabral ya que Ortega había sido trasladado al HECA en un patrullero.

Al momento de los hechos, uno de los victimarios, el sargento Claudio Thedy, ya había sido denunciado como autor de la presunta ejecución sumaria de David Juarez, de 16 años, en julio del 2000. En ambos casos, las ejecuciones se produjeron en circunstancias similares: ocurrieron después de una persecución, con testigos y pruebas que sugieren la inexistencia de relación entre los perseguidos y las personas finalmente ejecutadas; las víctimas estaban desarmadas, los hechos se produjeron ante numerosos testigos y se trasladó aún con vida a las víctimas hasta el hospital en un móvil policial.

Si bien ha transcurrido ya un año, poco es lo aclarado en la instrucción judicial sobre la presunta ejecución sumaria de Ortega y Cabral. A pesar del cúmulo de pruebas existentes en su contra, los dos policías imputados de estas muertes están en libertad y siguen cumpliendo funciones en la fuerza.

A diferencia del tratamiento que habitualmente reciben este tipo de hechos, la actuación judicial en este caso resulta excepcional, al menos, en algunos aspectos que deberían ser la regla. La jueza a cargo de la instrucción, Dra. Pérez Vara, ordenó una inspección ocular en el lugar de los hechos, tomó declaración indagatoria a los dos policías involucrados en la presunta ejecución y dispuso la detención de ambos. Sin embargo, la indagatoria y la prisión preventiva fueron decididas diez meses después de ocurrido el hecho y tan sólo unos días después la jueza concedió a ambos imputados la libertad por falta de mérito[50]. Ante esta decisión, el fiscal actuante consintió la liberación de los policías sin plantear ninguna oposición. Los policías están actualmente imputados por el doble homicidio, transcurriendo el trámite de la causa en libertad. Ninguna sanción administrativa, siquiera preventiva, les impide seguir patrullando las calles.

3.2. El caso de Juan José Ramírez

Juan José Ramírez (15 años) fue muerto la noche del 12 de julio en las inmediaciones de su domicilio –en el barrio Molino Blanco de la ciudad de Rosario– donde vivía con su madre y sus hermanos[51].

Según el parte policial[52], el suboficial ayudante Víctor Ponce –quien se desempeñaba en la comisaría 29º de V.G. Gálvez–, se dirigía en moto a su domicilio, luego de cumplir un servicio adicional en un supermercado, cuando al atravesar el puente Molino Blanco fue sorprendido por un sujeto que intentó hacerlo caer para robarle. En respuesta, Ponce se detuvo y comenzó a luchar con su agresor, quien al advertir que se trataba de un policía

[50] Prevista en el art. 308 del Código de Procesal Penal provincial, constituye una medida excepcional de libertad (para supuestos no contemplados específicamente en el CPP), siendo un beneficio que rara vez es concedido a un imputado, especialmente, si se encuentra sospechado de un doble homicidio.

[51] Esa noche, la madre de Ramírez salió unos minutos para comprar pizza, mientras su hijo la esperaba en la casa para cenar. Minutos después de que la señora regresara, un amigo del joven le avisó que Juan José había sido baleado. Incrédula, respondió: “no, no puede ser si está en su pieza escuchando música”, mientras se dirigía hacia allí, comprobando que su hijo no estaba. Desesperada, corrió hacia el lugar donde lo habían herido, pero no encontró a nadie. Luego de una larga búsqueda por varias comisarías, le informaron que estaba en el hospital de Villa G. Gálvez. Juan José Ramírez no tenía antecedentes penales y nunca había sido detenido.

[52] Brindado por la comisaría 11º, a cargo de las actuaciones prevencionales.

huyó en dirección al carril contrario. Seguidamente, el suboficial comenzó a perseguirlo, dándole la voz de alto. Al llegar a la mitad del puente –siempre según la versión policial– observó que otros tres jóvenes intentaban robarle una bicicleta a un hombre, mientras quien había atacado al policía les gritaba para que escaparan. En esos momentos, uno de ellos que se encontraba a unos 10 metros, se apartó del grupo, sacó un arma y efectuó un disparo. Inmediatamente, Ponce respondió disparando con su arma reglamentaria e hiriéndolo en la cabeza. Las otras tres personas corrieron alejándose del lugar, perdiéndose en la villa de emergencia aledaña al puente. Según el relato del policía, un transeúnte le facilitó un teléfono celular con el que llamó a la comisaría 29º, sin jurisdicción sobre el lugar del hecho. Minutos después llegó un móvil del Comando Radioeléctrico de la ciudad de Villa Gobernador Gálvez, que recogió al joven herido "a los fines de trasladarlo con la mayor celeridad" al hospital de esa localidad, el que, por otra parte, no cuenta con servicio de emergencias. Nunca se solicitó una ambulancia. Una vez trasladado, la policía regresó al lugar y pudo constatar que había en el suelo un arma calibre 38 de color gris sin marca ni numeración visible.

En el expediente judicial existen varios elementos que contradicen la versión presentada por la policía. Fundamental importancia tiene el relato del ciclista –que es guardia de seguridad privada–, quien dice no poder asegurar que se trató de un enfrentamiento, ni tampoco poder precisar si el joven herido era quien portaba el arma. Tampoco indica que alguno de los jóvenes se hubiera apartado del grupo para disparar al policía. Además, el ciclista declaró haber escuchado varias detonaciones "de la misma intensidad", luego de lo cual vio a uno de los jóvenes caído y al resto seguir corriendo. Según su versión, el joven que huía en la bicicleta resultó herido, lo que torna poco probable que haya estado disparando un arma simultáneamente.

En el mismo sentido, la autopsia realizada determinó que el disparo fue efectuado desde arriba hacia abajo –ingresó por la frente y salió por la nuca– lo que indica que la víctima estaba a muy corta distancia, en un lugar más bajo que el policía, posiblemente en una pendiente. En la frente, donde impactó la bala, se produjo "tatuaje y ahumamiento", dato que reafirma que el disparo fue realizado con el arma muy cerca del cráneo, contrariamente a lo declarado por Ponce, quien sostuvo que el joven se hallaba a unos 10 metros de distancia.

Testigos del hecho relataron a la madre de la víctima que, luego de herir a Juan José, el policía lo colgó del guardarrail mientras se desangraba y amenazó a un amigo del joven que se acercó a socorrerlo. Sin embargo, estos testigos no accedieron a prestar declaración judicial por miedo a sufrir represalias por parte de la policía. Este lógico temor se reforzó con un hecho ocurrido días después de la muerte, cuando veinticinco jóvenes del barrio fueron detenidos en un "mega" operativo y amenazados de que les pasaría "lo mismo que a Juan José". Además, a pocos días de producida la muerte, familiares y vecinos realizaron un "escrache" frente a la seccional 29º donde prestaba servicios el oficial Ponce. Varios patrulleros de distintas dependencias se presentaron de inmediato para desalojar a la gente y arrojaron gases lacrimógenos a los manifestantes, pese a que entre los presentes había mujeres con niños muy pequeños. Según relataron los manifestantes, uno de los jefes policiales sacó fotos acompañado de policías que portaban escopetas antitumultos.

La causa fue caratulada como "tentativa de robo y homicidio". A Ponce se le tomó una simple declaración informativa ya que, según el secretario del juzgado, aún están investigando y no hay elementos suficientes para indagarlo, tal como corresponde a los acusados de un delito. A pesar de las contradicciones surgidas de las declaraciones de

Ponce, el ciclista y las pocas pericias que obran en el expediente, no se profundizó sobre ellas en el interrogatorio judicial[53].

A raíz de este hecho, el policía sospechado fue trasladado a otra comisaría de la ciudad de Rosario. Sin embargo, a sólo meses de lo ocurrido, Ponce se vio nuevamente involucrado en un hecho de brutalidad policial: es señalado como uno de los responsables del asesinato de Graciela Acosta durante la represión ocurrida en diciembre pasado[54]. A pesar de todo, Ponce sigue sin estar imputado de ningún delito.

[53] Por otra parte, ni a Ponce ni al ciclista se les pidió una descripción física de los presuntos “atacantes”. Tampoco datos acerca de las ropas que vestían, la iluminación y visibilidad en el lugar del hecho, etc. Como es habitual, las pocas pericias ordenadas por el juzgado fueron encargadas a la misma policía provincial y no a otros organismos estatales. Estos elementos sugieren que la jueza estaría aceptando pasivamente la versión policial, pese a los múltiples elementos existentes en el mismo expediente que –al menos– la ponen en duda.

[54] Fue reconocido por testigos como uno de los dos policías que le dispararon a la víctima. El caso se describe en el capítulo "Protestas y represión en diciembre" de este mismo Informe.

Parte II

La justicia frente a la violencia policial[*]

Introducción

Si bien hay funcionarios judiciales que han actuado correctamente en la investigación y sanción de hechos de violencia y delitos cometidos por policías, es posible observar una serie de prácticas judiciales que evitan cuestionar la legalidad del accionar policial y niegan a las víctimas y a sus familiares el derecho a esclarecer los hechos y a obtener una reparación frente a las agresiones y daños sufridos.

Es imposible consignar una sola causa que permita explicar el accionar condescendiente de la justicia ante las violaciones a la ley por parte de la policía. Existe, más bien, una combinación de factores. Entre ellos, una cultura judicial autoritaria; pocos funcionarios judiciales con capacidad para investigar y menos aún con capacidad de intervenir en hechos en los cuales las policías destruyen pruebas o desvirtúan el curso de los acontecimientos; cuestiones procesales; la connivencia entre funcionarios judiciales y policiales y, a veces, escasos recursos humanos y materiales.

Este capítulo analiza la intervención judicial en algunos casos puntuales, con el fin de mostrar las prácticas por medio de las cuales ciertos jueces y fiscales evitan castigar las violaciones a los derechos humanos cometidas por policías. Entre ellas pueden mencionarse: el encuadre de la conducta policial en calificaciones considerablemente más leves que las señaladas por la ley, la utilización de criterios procesales más benignos para el imputado cuando éste es integrante de las fuerzas de seguridad, la inacción de la justicia si la causa no es impulsada por los familiares de la víctima, y la falta de revisión de la versión policial de los hechos aun cuando esté en clara contradicción con otros elementos de prueba reunidos en la investigación.

Iniciaremos este capítulo con un análisis de la intervención judicial en tres hechos de violencia policial. En primer término, se abordarán las investigaciones judiciales de los asesinatos de Darío Riquelme y Mariano Witis; luego la ejecución de Víctor Manuel "Frente" Vital y, por último, la actuación judicial frente al secuestro y asesinato del reportero gráfico José Luis Cabezas. En relación con este último caso, en informes anteriores[55] se presentó la investigación judicial hasta el momento del juicio oral y las condenas contra varios de los principales involucrados en este asesinato. En este Informe, se abordan las prácticas judiciales que llevaron a una paralización de las investigaciones referidas a otros hechos directamente vinculados con el asesinato o con su encubrimiento.

La última parte del informe describe el funcionamiento de la Comisión Investigadora de Procedimientos Policiales Fraguados de la Procuración General de la Nación[56]. Durante los últimos dos años, desde distintos organismos del Poder Judicial se desarrollaron bases de datos o comisiones especiales cuyo funcionamiento está orientado a relevar los delitos y hechos de violencia cometidos por integrantes de las fuerzas de seguridad. Entre ellas puede mencionarse el Banco de Datos de casos de tortura y otros tratos o penas crueles,

---

[*] La Parte II de este capítulo ha sido elaborada por Gustavo F. Palmieri –abogado–, Cecilia L. Ales –licenciada en Ciencia Política– y Rodrigo Borda –abogado–, miembros del Programa Violencia Institucional y Seguridad Ciudadana del CELS. Claudio Abalos, abogado del Programa, colaboró en la recopilación del material sobre el estado actual de las investigaciones relacionadas con el asesinato del reportero gráfico José Luis Cabezas.

[55] CELS, *Derechos Humanos. Argentina 2001*, pág. 126 y siguientes.

[56] Creada el 27 de junio del 2000 por resolución P.G.N. 35/00.

inhumanos o degradantes (Res. 13/00) de la Defensoría de Casación de la Provincia de Buenos Aires, o el relevamiento de denuncias de malos tratos y torturas cometidas contra menores de edad desarrollado, desde septiembre del 2000, por la Prosecretaría de Patronato de Menores de la Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Buenos Aires. La Comisión Investigadora de Procedimientos Policiales Fraguados, que trabaja en el marco de la Procuración General de la Nación, es también, ejemplo de estas líneas de acción.

Cada una de estas experiencias tiene características particulares: aparece como respuesta a problemas disímiles y responde a distintas estrategias de intervención. Otra característica diferencial, que debe destacarse, es que estas experiencias tienen origen en organismos con muy diversas capacidades legales y fácticas de actuación y con grados de responsabilidad muy distinto en relación con los fenómenos que denuncian.

Más allá de sus características particulares, estas iniciativas representan claros intentos, por parte de los organismos que las generan, de producir información, denunciar y obtener un mayor conocimiento acerca de las ilegalidades policiales y los incumplimientos judiciales. Asimismo, resultan útiles para auditar y controlar el funcionamiento de las instituciones de seguridad.

Es importante resaltar la necesidad de que estos relevamientos sirvan también para promover mejoras en el accionar jurisdiccional destinado a investigar y sancionar los delitos policiales, actividad que estas bases no pueden reemplazar.

En este sentido, el análisis del trabajo realizado por la Comisión Investigadora de Procedimientos Policiales Fraguados puede ser un buen espacio para observar el modo, y los límites, en que la investigación general de patrones de irregularidades puede estar asociada al accionar judicial en casos individuales, y desarticular las rutinas violentas e ilegales de las instituciones de seguridad pública.

1. El caso Darío Riquelme y Mariano Witis

La resolución de la sala II del la Cámara de Apelación y Garantías en lo Penal de San Isidro permite observar dos prácticas representativas de modos en que la justicia obstaculiza la investigación y sanción de graves hechos de violencia policial. En primer lugar, se otorga a los hechos que se juzgan una calificación jurídica considerablemente más leve que la que corresponde teniendo en cuenta su gravedad. En segundo lugar, la utilización de criterios procesales diferentes cuando los imputados son funcionarios policiales.

1.1. Los asesinatos de Darío Riquelme y Mariano Witis

Darío Riquelme y Mariano Witis fueron asesinados el 21 de septiembre del 2000 por un funcionario de la policía bonaerense –el cabo Rubén Emir Champonois–, en un hecho que fue oficialmente presentado como un enfrentamiento entre policías y delincuentes. Todo comenzó con el asalto al banco Itaú-Buen Ayre en Beccar, localidad de San Isidro, Provincia de Buenos Aires. Para ese asalto, Darío Riquelme y la persona que lo acompañaba, habían tomado como rehenes a Mariano Witis, profesor de música, y a Julieta Schappiro, maestra jardinera. Luego del robo, los asaltantes huyeron en el auto de la chica, llevando consigo a los rehenes. Después de una persecución policial, los integrantes del Comando de Patrullas de San Fernando, interceptaron el vehículo y dieron muerte a Mariano Witis y Darío Riquelme.

1.2. Los primeros pasos de la investigación judicial. La desarticulación de la versión policial y la prueba de la responsabilidad del suboficial Champonois

Como ocurre en la gran mayoría de causas en las que se investigan hechos de violencia policial, la investigación de las muertes de Darío Riquelme y Mariano Witis fue inicialmente caratulada como "robo calificado" y, por este hecho, se imputó a las dos víctimas y a Julieta Schappiro. La actividad desarrollada por las familias de las víctimas fue imprescindible para modificar la impronta inicial de la causa y promover el avance de la investigación[57].

Las pericias balísticas y los testimonios de quienes presenciaron el hecho establecieron, en contradicción con la versión policial, que no se habían efectuado disparos desde el interior del vehículo, que el arma de fuego que portaba Riquelme no era apta para disparar, y que el arma encontrada a los pies de Mariano Witis habría sido colocada por la policía para crear la versión falsa de los hechos.

A partir de estas y otras pruebas, el 9 de mayo del 2001 se dispuso la detención de Rubén Emir Champonois[58] y luego, el 13 de junio, su prisión preventiva[59]. Los abogados del

[57] Tanto los padres de Mariano Witis como la madre de Darío Riquelme se han presentado como particulares damnificados en la causa, a fin de impulsar la investigación. Los primeros patrocinados por la abogada Laura Del Cerro y la segunda, con el patrocinio de los abogados del CELS.

[58] La detención del cabo Rubén Emir Champonois fue requerida el 27 de diciembre del 2000 por la fiscal María Elena Prada, en momentos en que dicha medida se tornaba ya indefectible, debido a la acumulación en la causa de abundantes elementos probatorios que indicaban a aquél como responsable del homicidio de los menores. El juez de garantías, Orlando Diaz, hizo lugar a la medida cinco meses después de aquél requerimiento.

[59] Pocos después del homicidio de Witis y Riquelme, Champonois dio muerte a otro menor de edad en circunstancias muy sospechosas. El 17 de diciembre del 2000, en la localidad de Virreyes, Partido de San Fernando, según la versión policial, el cabo Rubén Emir Champonois abatió a un presunto delincuente, al cual persiguió hasta que éste ingresara en el interior de una vivienda quedando acorralado en una de las habitaciones de la morada. De acuerdo a esta versión, una vez allí, Champonois se enfrentó con el sujeto y le impartió la voz de "alto policía". El supuesto "malviviente" desoyó el mandato y efectúo un disparo contra el policía, a quien no logró impactar. En esas circunstancias, Champonois repelió la agresión disparando su escopeta contra el sujeto. Las balas impactaron en el pecho y provocaron en el acto la muerte del menor de edad.
Sin embargo, existen razones de peso que permiten poner seriamente en duda la "versión policial" y pensar que en realidad se trató de otro fusilamiento. En primer lugar, tanto la propietaria de la vivienda en donde acaeció el hecho como sus vecinos, presentes en ese momento, refieren haber visto ingresar al menor desarmado. En segundo lugar, el arma que supuestamente habría utilizado el joven muerto fue encontrada extrañamente en su mano izquierda, siendo este diestro, lo cual lleva a sospechar que la misma habría sido "plantada" por la policía. En tercer lugar, se sostuvo en el protocolo de autopsia que la distancia de disparo fue corta, ya que debe ser considerada como ocurrida en aproximadamente los 60 cm. a 1 metro, lo que refuerza la hipótesis de que se trató en realidad de una ejecución.
La similitud con el caso "Riquelme-Witis" es por demás clara. Frente a esto cabe reprochar, no sólo a los órganos jurisdiccionales la poca premura que evidenciaron para solicitar la detención del cabo Champonois, sino fundamentalmente a las autoridades de la Policía Bonaerense el haber omitido ordenar inmediatamente la disponibilidad preventiva del suboficial sospechado de ser el autor de los homicidios de Mariano Witis y Darío Riquelme, apartándolo del servicio activo y retirándole sus credenciales, uniforme y armamentos provistos.
Sin dudas, no debió permitirse que una persona como Champonois, propensa a matar jóvenes en circunstancias sospechosas de criminalidad, continuase prestando servicios como policía y portando su arma reglamentaria. Si las autoridades hubieran actuado, luego de producida la muerte de los jóvenes, con la

imputado, apelaron esta decisión ante la sala II de la Cámara de Apelación y Garantías en lo Penal del Departamento Judicial de San Isidro.

1.3. El resolutorio de la sala II de la Cámara de Apelación y Garantías de San Isidro

El 26 de septiembre del 2001, el tribunal resolvió –por unanimidad– revocar la prisión preventiva decretada en perjuicio de Rubén Emir Champonois y, por mayoría, ordenar al Juez de Garantías el dictado de una medida alternativa[60].

Tanto los votos de los miembros del tribunal que conforman la postura mayoritaria en este caso, como el voto en disidencia del juez Rico Roca, resultan representativos de las prácticas que utilizan muchos miembros del Poder Judicial cuando les corresponde intervenir en causas en las que se investigan hechos delictivos cometidos por miembros de las fuerzas policiales. En primer lugar, se otorga a los hechos que se juzgan una calificación jurídica que no se condice con la gravedad que revisten. Por otro lado, se utilizan estándares procesales diferentes y se les concede a los imputados un trato procesal preferencial por la sola circunstancia de ser funcionarios policiales, sin percibirse que, en todo caso, el carácter de funcionario policial sólo puede resultar un agravante de aquella conducta delictiva llevada a cabo en perjuicio de ciudadanos, cuyas vidas e integridad física se le encomendó proteger.

1.4. La tendencia a bajar la calificación de los homicidios policiales por parte de la justicia

El voto en minoría del juez Omar Raúl Rico Roca sostuvo que debía disponerse directamente la libertad de Champonois, en tanto, entendía que la conducta del imputado debía ser calificada como homicidio cometido en exceso en la legítima defensa y no como homicidio simple. Según el magistrado, la falta de Champonois consistiría en haber desarrollado una conducta defensiva que no resultaba ser el curso de acción menos dañoso, entre los disponibles, para impedir la agresión sufrida de parte de Darío Riquelme. En tal sentido, sólo debía reprochársele el no haber optado por emplear un medio menos lesivo para repeler a su presunto agresor[61].

---

prudencia y la diligencia que la situación ameritaba, sin dudas, Emanuel Monti (de 16 años) no hubiese sido asesinado.

Agradecemos la información brindada por la familia de Emanuel Monti para el relato de este caso, y por la abogada Andrea Savnosky, de la Coordinadora contra la Represión Policial e Institucional (CORREPI).

[60] La normativa habilita distintas medidas alternativas que pueden consistir en la imposición del uso de un dispositivo electrónico que permita controlar que el imputado no exceda los limites impuestos a su libertad locomotiva, o bien, en la obligación de que éste se presente periódicamente ante el juzgado, en la prestación de una caución patrimonial por el propio imputado o por otra persona, o en la simple promesa jurada de someterse al procedimiento penal. A quién le corresponde decidir en definitiva cuál de todas estas medidas resulta la adecuada es al Juez de Garantías, reservándose la Cámara de Apelaciones la facultad de revisar lo decidido al respecto.

[61] En realidad, el juez Rico Roca se limita a encuadrar la conducta de Champonois en la figura del art. 35 del Código Penal, sin realizar ningún tipo de discriminación entre el homicidio de Darío Riquelme y el de Mariano Witis. Si bien surge de la causa que en ningún momento existió un acto de agresión hacia la policía o algún tercero que justificase la conducta de Champonois, es claro, que ni siquiera como hipótesis en abstracto puede pensarse que el homicidio de Mariano Witis se trató de un acto de defensa –aunque excesiva–, pues no puede sostenerse que la policía se defendió también del rehén. El juez Rico Roca ya había tenido anteriormente una controvertida participación en este caso, cuando el 26 de abril del 2001, le correspondió resolver al tribunal que él integra, la impugnación planteada por la defensa de Champonois contra el

Este encuadre jurídico resultaba mucho más benigno para el imputado y tornaba viable, de acuerdo a lo previsto en el Código Procesal Penal de la provincia, su excarcelación, dado que los delitos cometidos en exceso, en legítima defensa (art. 35 del Código Penal) reciben la pena más reducida que corresponde al delito culposo[62].

Ahora bien, mal puede considerarse que existió una "defensa excesiva" cuando las pruebas indican que no existió agresión que la justificara. Las pericias balísticas y los testimonios de quienes presenciaron el hecho establecieron, en contradicción con la versión policial, que no se efectuaron disparos desde el interior del vehículo y que los vidrios del automóvil permanecieron levantados y sanos durante toda la persecución. Finalmente, se dictaminó que el arma de fuego que portaba Riquelme no era apta para disparar, pudiendo incluso suponerse que la muerte de Riquelme se habría producido en momentos en que éste procedía a entregarse sin resistencia.

Por otra parte, a las pruebas sobre la inexistencia de la agresión por parte de Riquelme, se sumaron otras que indicaban que podría haberse tratado de una ejecución. Las pericias realizadas por la Asesoría Pericial de La Plata establecieron fehacientemente que los disparos que terminaron con la vida de Darío Riquelme y Mariano Witis, fueron efectuados a menos de 50 cm de distancia, siguiendo los proyectiles una trayectoria de arriba hacia abajo. Y el arma que fue hallada a los pies de Mariano Witis, habría sido colocada por la policía para encubrir las responsabilidades policiales.

Mientras las pruebas recolectadas evidencian que se habría tratado entonces de un homicidio cometido por un funcionario policial que no se encontraba amparado por ninguna causa que justificara su accionar, el voto del juez Rico Roca fuerza una interpretación de los hechos y de la ley penal y encuadra jurídicamente la conducta del cabo Champonois en una figura penal tan condescendiente como inadecuada.

1.5. La disposición de una medida alternativa a la prisión preventiva

A partir del relevamiento de más de 80 fallos dictados en los últimos dos años por la sala II de la Cámara de Apelación y Garantías en lo Penal de San Isidro, hemos observado que, para resolver sobre la prisión preventiva del Suboficial Rubén Emir Champonois, este Tribunal abandonó el criterio que sostenía tradicionalmente sobre esta cuestión.

Es importante destacar que la prisión preventiva es una medida de coerción de naturaleza cautelar y de carácter excepcional, que tiene por finalidad evitar que el imputado pueda obstruir la investigación y, fundamentalmente, garantizar la comparencia del acusado en el juicio[63].

---

resolutorio que denegó la eximición de prisión del imputado. En esa oportunidad, Rico Roca sostuvo lo siguiente: Dado que Champonois “estuvo a derecho durante la tramitación del proceso (...) corresponde conceder su eximición de prisión, bajo caución juratoria. Ahora bien, al haber quedado en minoría, me eximo de dar mayor tratamiento a la cuestión en trato” (sic).

[62] La pena prevista en nuestro Código Penal para el homicidio culposo es de 6 meses a 5 años de prisión, mientras que para el homicidio doloso simple se prevé una pena mucho mayor, de 8 a 25 años de prisión o reclusión.

[63] Debe repararse que en nuestro país no es posible realizar juicios penales en ausencia del imputado. En consecuencia, el acusado que se encuentra prófugo obstaculiza el desarrollo del proceso e impide la aplicación de una pena.

Asimismo, el sistema procesal de la provincia establece que la magnitud de la pena en expectativa debe tomarse como pauta para determinar si un imputado intentará o no eludir la acción de la justicia. Esto quiere decir que debe presumirse que el imputado, antes de decidir enfrentar la amenaza que significa una pena de gravedad, va a preferir no comparecer y fugarse, evitando correr el riesgo de sufrir efectivamente las consecuencias de una sentencia –eventualmente– condenatoria.

Por otra parte, el Código Procesal Penal de la provincia de Buenos Aires contempla, en sus artículos 159 y 160, la posibilidad de sustituir la prisión preventiva por una medida que resulte menos gravosa para el procesado, a condición de que la medida alternativa asegure igualmente la presencia del imputado durante el desarrollo del juicio. Por ello, se considera que aquel tribunal o magistrado que entiende que existe una medida alternativa, es quien debe fijarla.

Ahora bien, más allá de que la decisión de la Cámara sea ajustada o no a derecho, llama la atención el establecimiento de criterios desiguales para determinar la prisión preventiva cuando los imputados son funcionarios policiales. La posición que exponen los integrantes de ese Tribunal con el suboficial Ruben Emir Champonois, contrasta groseramente con la posición que ellos mismos mantienen al decidir restringir la libertad de otras personas acusadas de cometer otros delitos, la mayoría menos graves que un homicidio, e inclusive, en varios casos, delitos cuya menor gravedad hace presuponer que al imputado, aun en caso de ser condenado, se le impondrá una pena de ejecución condicional.

Este relevamiento permite observar que cuando los imputados no son policías el Tribunal deniega las excarcelaciones –sin atenuar la prisión preventiva ni ordenar el dictado de alguna medida alternativa–, basándose sólo en el monto de la pena.

Para defender la prisión preventiva en casos como la tentativa de robo simple[64], o de robo simple consumado, argumentó que en ellos se verificaba la existencia de "peligro procesal"[65], derivado sólo de la magnitud de la pena en expectativa[66]. Se ha pronunciado, en igual sentido, en casos de tentativa de robo calificado[67] y de robo con armas[68], argumentando que la prisión preventiva resultaba procedente por la sola utilización de un arma de fuego, sin que sea necesaria la acreditación de su aptitud para el disparo. Para ello sostuvo que el arma –útil o no– evidencia, en quienes la utilizan, un notable desprecio por la vida y la integridad física de los demás individuos de la sociedad, o que el hecho implicaba el sometimiento de la víctima a una situación de "violencia moral" que obstaba a la procedencia del pedido de libertad del imputado[69].

---

[64] Causa Nº 53.508, registro N° 20.517; causa Nº 53.748, registro N° 20.643; causa Nº 53.642, registro N° 20.672; causa N° 53.810, registro N° 20.669.

[65] La expresión "peligro procesal" se utiliza para hacer referencia a la existencia de aquellas circunstancias que impiden u obstaculizan la realización del juicio, o que las conclusiones de éste se asienten sobre la verdad, o que se cumpla realmente lo que en él se resuelva, es decir, la existencia de peligro de fuga o de obstrucción de la investigación

[66] Causa Nº 53.986, registro N° 20.739; causa Nº 53.802, registro N° 20.658; causa Nº 53.870, registro N° 20.657; causa Nº 53.776, registro N° 20.593; causa Nº 53.484, registro N° 20.615; causa Nº 53.650, registro N° 20.522; causa Nº 53.392, registro N° 20.463.

[67] Causa Nº 53.848, registro N° 20.756; causa Nº 53.642, registro N° 20.672; causa Nº 53.748, registro N° 20.643; causa Nº 53.664, registro N° 20.540; causa Nº 53.652, registro N° 20.504.

[68] Causa 53.656, registro N° 20.554; causa Nº 53.656, registro Nº 20.554; causa Nº 53.800, registro Nº 20.676.

[69] Causa Nº 51.766, registro N° 19.606, "Incidente de Excarcelación de Almeida", 05/07/00.

Los amplios criterios del Tribunal para denegar la excarcelación se observan, también, en la revocación de resoluciones de primera instancia que la concedían. El Tribunal rechazó los planteos de inconstitucionalidad de la ley 12.405[70], a partir de la que la modalidad de comisión de determinados delitos constituye un óbice para la concesión de la excarcelación. El Tribunal sostiene, en esos casos, que la nueva ley tuvo por objeto regular con mayor precisión el instituto de la excarcelación "con el fin de proteger a la sociedad por el aumento del delito", y agregó que "las garantías constitucionales no son derechos absolutos, estando también en juego, en estos casos, los derechos de la sociedad en su totalidad[71]".

2. El caso Víctor Manuel Vital[72]

El caso de la investigación del homicidio de Víctor Manuel "Frente" Vital evidencia las prácticas judiciales mediante las que se minimiza la gravedad de los hechos de violencia cometidos por la policía, o bien directamente, se resta virtualidad a la prueba que incrimina a los funcionarios policiales, desacreditando, de esta manera, la imputación que pesa sobre ellos.

El fallo del Tribunal en lo Criminal nº1 de San Isidro es un ejemplo claro de la percepción judicial sobre el uso de la fuerza y la medida en que esta cultura jurídica convalida la práctica del llamado "gatillo fácil" (término amplio con que se engloba tanto al uso desproporcionado e irracional de la fuerza como claros casos de ejecuciones extrajudiciales)[73].

En el caso de Víctor Manuel Vital se observa, además, que en las investigaciones judiciales relacionadas con hechos de violencia policial, la actividad de los deudos y sus abogados en el proceso penal aparece como un factor determinante para intentar vencer las complicidades y resistencias institucionales que se presentan al investigar este tipo de hechos, aunque a veces el esfuerzo no resulte suficiente.

2.1. La muerte de Víctor Manuel Vital

[70] Causa N° 53.338, registro N° 20.476; causa N° 53.504, registro N° 20.477; causa N° 53.452, registro N° 20.506; Causa N° 53.420, Registro N° 20.533. Las declaraciones de inconstitucionalidad de la ley 12.405 sostenidas fundadamente por varios tribunales se basa en que la norma desnaturaliza el encarcelamiento preventivo al concebirlo como una pena anticipada –pena sin juicio previo–, que como tal, conculca el principio de inocencia normado en los arts. 18 de la Constitución Nacional y 10 de la Constitución Provincial. Por otra parte dicha ley conduce a situaciones claramente injustas al imponer el dictado de una prisión preventiva aun en perjuicio de quien tenga razonables expectativas de recibir una pena en suspenso, lo que significa que mientras rige la presunción de inocencia el sujeto debería permanecer detenido para recién recuperar su libertad al ser declarado culpable.

[71] Causa Nº 52.444, registro N° 19.896, "Incidente de excarcelación de Lastra"; cfr. causa Nº 52.408, registro N° 19.904; causa Nº 51.886, registro N° 19.919; causa Nº 52.352, registro N° 19.905.

[72] Agradecemos la información proporcionada por María del Carmen Verdú, abogada de la Coordinadora contra la Represión Policial e Institucional (CORREPI).

[73] Es decir, la predisposición de los agentes de policía a utilizar una fuerza desmedida más característica de soluciones militares –la destrucción del enemigo– que del comportamiento de un policía profesional, del que se espera que controle la situación conflictiva empleando la mínima fuerza necesaria. (cfr. Andersen, Martin Edwin, *La Policía, pasado, presente y propuestas para el futuro*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 2002, pág. 17).

El 6 de febrero de 1999, un joven de 17 años llamado Víctor Manuel Vital, apodado "Frente" por sus amigos, fue asesinado de cuatro balazos por el cabo de la policía de la Provincia de Buenos Aires, Héctor Eusebio Sosa, alias “El Paraguayo”.

El hecho se produjo en la localidad bonaerense de Boulogne, momentos después de que Víctor Manuel "Frente" Vital y dos amigos, asaltaran una mueblería. Al salir, fueron interceptados por la policía, que los persiguió hasta que se refugiaron en la "Villa 25 de Mayo". Allí, los jóvenes se separaron, escondiéndose dos de ellos en una casilla. Según la versión policial, el cabo Héctor Eusebio Sosa solicitó a la dueña que se retirara de la vivienda, ingresó y se enfrentó con los sospechosos, que lo atacaban con sus armas de fuego. En esas circunstancias, el cabo Sosa mató a Víctor Manuel "Frente" Vital e hirió al otro joven perseguido, que finalmente fue detenido por otro integrante de la policía bonaerense.

2.2. La investigación judicial

Los testimonios de los vecinos de la villa donde sucedieron los hechos relataron, ante las autoridades judiciales, que Vital no se encontraba armado al momento de su muerte, que habría intentado rendirse sin oponer resistencia ante quien, finalmente, sería su victimario y que el arma que se encontró junto al cuerpo de la víctima habría sido colocada por la policía[74].

Las pericias planimétricas, balísticas y la autopsia, confirmaron la versión de estos testigos. Establecieron que Víctor Manuel Vital había recibido los disparos mortales, mientras estaba tirado en el piso, escondido debajo de una mesa, y que uno de los disparos, antes de ingresarle por el pómulo, le atravesó la palma de una de sus manos con las que intentaba cubrirse la cara.

En base a estos elementos probatorios, el juez de garantías Juan Makintach dispuso, el 26 de julio del 2000, la detención del cabo Héctor Eusebio Sosa, por considerarlo *prima facie* autor del delito de homicidio simple, en perjuicio de Víctor Manuel. La causa fue elevada a juicio, manteniéndose esa calificación, y se fijó el juicio oral para el 22 de noviembre del 2001.

2.3. El fallo del Tribunal Oral

Durante los primeros días del mes de noviembre, el fiscal de juicio Martín Etchegoyen Lynch, conjuntamente con el policía acusado y su defensor solicitaron al Tribunal que la causa tramite por el procedimiento del juicio abreviado, acordando ambas partes en calificar al hecho imputado como homicidio cometido en exceso en la legítima defensa (art. 35 del Código Penal), estimando aplicable la pena de tres años de prisión, pero de ejecución condicional.

[74] La madre del Víctor Manuel Vital se presentó en la causa patrocinada por abogados de la Coordinadora contra la Represión Policial e Institucional (CORREPI) y se ocupó de la recolección de distintos testimonios de vecinos de la villa en donde sucedieron los hechos.

El Tribunal en lo Criminal nº1 de San Isidro, integrado por los jueces Carlos Gustavo Olazar, Juan Carlos Tarsia y Ernesto García Maanon, admitió la petición del trámite de juicio abreviado y dejó sin efecto la audiencia de debate designada para el día 22 de noviembre. Pero la sentencia que dictó el Tribunal, en base a las constancias obrantes en la instrucción, fue finalmente absolutoria. Entendió que el cabo Sosa había actuado en legítima defensa y en cumplimiento de su deber; sostuvo que el medio utilizado por el policía fue "proporcional a la potencialidad ofensiva desplegada por el agresor", ya que "[s]i bien efectuó más de un disparo, su conducta fue adecuada a las circunstancias, atento al peligro que corría su vida ante dos delincuentes armados" (sic). Agregó, además, que "no puede exigirse la proporción exacta de disparos en consonancia con la acción del agresor, sino que es comprensible que haya disparado hasta asegurarse que el ataque había cesado".

Para desacreditar los testimonios que marcaban la ausencia de agresión por parte de la víctima, sostuvo que ellos no resultaban concluyentes y que incluso algunos se tornaban contradictorios, concluyendo que la prueba de cargo reunida no era suficiente para destruir el estado de inocencia del que gozaba el imputado. Atribuyó la no clarificación del hecho a "la deficiente investigación llevada a cabo en la Instrucción Penal Preparatoria, que omitiera procedimientos básicos de la Instrucción Criminal en casos como el presente" (sic).

De esta manera el Tribunal en lo Criminal nº1 de San Isidro resolvió la situación del policía responsable del homicidio de Víctor Manuel "Frente" Vital, disponiendo su inmediata libertad. Prescindió de análisis de las pruebas –especialmente esos testimonios que calificó *a priori* como poco claros y contradictorios– en una audiencia oral y pública, que hubiera permitido, no sólo a las partes sino, también, cualquier persona –directamente o a través de la prensa–, presenciar el desarrollo total del juicio, conocer el contenido de las pruebas y las razones de las partes, ejercitando un control republicano sobre la administración de justicia con el objeto de neutralizar posibles arbitrariedades judiciales[75].

3. El caso José Luis Cabezas: la inacción judicial frente a las investigaciones pendientes

El 25 de enero del 2002 se cumplieron cinco años del brutal asesinato del reportero gráfico José Luis Cabezas. Las circunstancias de su muerte mostraron la vinculación y la red de actividades ilegales que desarrollaron policías, políticos, sectores empresarios ligados a los procesos de privatización, empresas de seguridad privada y represores involucrados en la última dictadura militar.

El esclarecimiento de su muerte y el juicio y castigo de los responsables se transformó en un desafío para el Estado de derecho en Argentina. Entre enero y febrero del 2000 tuvo lugar el juicio oral a varios de los principales imputados, que culminó con la condena de ocho personas. Sin embargo, restaba impulsar el juicio contra importantes imputados, como el jefe policial de la localidad. Además, el juicio oral mostró otras complicidades en el asesinato y una serie de ilegalidades tendientes a encubrir el hecho. Cinco años después del asesinato de José Luis, estas acciones judiciales están pendientes.

3.1. El secuestro y asesinato de José Luis Cabezas

[75] Cafferata Nores, José I., "*Proceso penal y derechos humanos*", "La influencia de la normativa supranacional sobre derechos humanos de nivel constitucional en el proceso penal argentino", Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Buenos Aires, Editores del Puerto, 2000, pág.150.

En la madrugada del 25 de enero de 1997, José Luis Cabezas, reportero gráfico de editorial Perfil, fue asesinado en la ciudad de Pinamar, provincia de Buenos Aires. Su cadáver esposado, con signos de haber sido ferozmente golpeado y con dos disparos en la cabeza, fue encontrado dentro de su vehículo incinerado.

Al momento de su muerte, Cabezas cubría la temporada para el semanario Noticias en el centro de veraneo de la clase política y empresaria.

La investigación estuvo signada por una inadmisible injerencia del poder ejecutivo provincial en cada uno de los pasos dados; por una sorda lucha de facciones policiales corruptas, que sembraron el expediente de pistas falsas; por una pelea política entre los entonces hombres fuertes de la política argentina, Carlos Menem y Eduardo Duhalde, (quienes se desempeñaban como presidente de la Nación y gobernador de la provincia de Buenos Aires respectivamente); y por las presiones de Alfredo Yabrán, importante empresario telepostal, quien poseía un importantísimo respaldo político y económico para ese momento.

Pero a raíz de la conmoción social que produjo el homicidio y gracias a la presión ejercida sobre las instituciones, se consiguió avanzar en la investigación y elevación a juicio de la causa. La movilización de la sociedad civil permitió que se conociera lo ocurrido.

Los plazos del juicio estuvieron signados por los tiempos políticos. Las audiencias públicas se realizaron entre los meses de diciembre de 1999 y febrero del 2000.

La investigación llevada a cabo por la propia policía, que resultaba ser la principal sospechosa, las inadmisibles presiones políticas y las limitaciones de la instrucción judicial, dieron por resultado una sobreabundancia de prueba ilícitamente obtenida, irrelevante y/o confusa. A su vez, resultaron notorias las maniobras de distracción y el escaso éxito en profundizar hipótesis que involucraban a otros funcionarios policiales. La instrucción terminó elevando a juicio una causa compleja, sospechada de vicios, con una acusación limitada y tendiente a instaurar una "verdad oficial" complaciente. Aún con estas afectaciones, el juicio echaría luz sobre una parte de la verdad[76].

El juicio oral culminó con la condena de ocho personas, que fueron encontradas responsables de haber cometido el delito de privación ilegítima de la libertad seguida de muerte en concurso ideal con el homicidio agravado de José Luis Cabezas. Entre ellas se encontraban tres funcionarios de la Policía Bonaerense (Gustavo Prellezo, Sergio Rubén Cammaratta y Anibal Luna), los cuatro integrantes de una banda de delincuentes que comúnmente hacia servicio para la policía (José Luis Auge, Horacio Anselmo Braga, Sergio Gustavo González y Miguel Retana), y Gregorio Ríos, jefe de la custodia privada del empresario Alfredo Yabrán, quien se había suicidado en 1998. Silvia Belawsky fue absuelta por el homicidio y sólo fue condenada como autora del delito de estafa, en tanto, que Carlos Redruello fue absuelto ya que los fiscales desistieron de su acusación tras escuchar la prueba producida en el debate. No obstante, en tal absolución se solicitó que Redruello fuera investigado por falso testimonio y privación ilegítima de la libertad, delitos que podría haber cometido al vincular a la causa personas que resultaron ajenas al hecho.

[76] La Asociación de Reporteros Gráficos de la República Argentina (ARGRA), con el patrocinio jurídico del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), actuó como parte querellante en el juicio. Los objetivos eran, y son, lograr la condena judicial de todos los autores materiales e intelectuales del crimen y remover las condiciones que lo hicieron posible.

3.2. Las investigaciones pendientes

Con sus deficiencias, el juicio realizado esclareció algunos aspectos del crimen y condenó a sus autores. El debate arrojó, a su vez, nuevos elementos que podrían incriminar a personas aún no juzgadas. Frente a estos hechos, ARGRA y el CELS realizaron las denuncias correspondientes. Sin embargo, el avance de estas investigaciones y de aquellas que indicara el Tribunal a partir de los elementos que surgieron en el juicio, ha sido casi inexistente en estos últimos dos años.

Las investigaciones estaban orientadas a juzgar la responsabilidad del resto de las personas que participaron en el crimen y las acciones que buscaron encubrir el asesinato y desviar la investigación.

3.2.1. El juzgamiento a los restantes participantes del crimen

1- Una de las acciones pendientes es la realización del juicio contra Alberto Pedro Gómez, quien se desempeñaba como comisario de la localidad de Pinamar. Como tal, Gómez está acusado de liberar la zona para que se cometiera el crimen y desarrollar las primeras acciones tendientes a destruir elementos probatorios y desviar la investigación.

Al momento de elevarse a juicio la causa, ya existían elementos suficientes para imputarlo. Sin embargo, la fiscalía y el juzgado entendieron que correspondía postergar la decisión sobre su juzgamiento a fin de recolectar mayor evidencia para el juicio. Esta decisión fue interpretada por algunos observadores como una maniobra destinada a reducir las posibilidades de esclarecimiento de la participación policial en el asesinato.

El 27 de marzo del 2001, el fiscal De Felitto solicitó que la causa fuera elevada a juicio también en relación con el ex comisario Pedro Gómez. La fiscalía acusó a Alberto Pedro Gómez como partícipe primario del delito de sustracción de persona agravado por la muerte de la víctima en concurso ideal con los delitos de homicidio simple e incumplimiento de los deberes de funcionario público. Por ello solicitó la pena de reclusión perpetua, más las accesorias legales y el pago de costas procesales. También consideró que no existían eximentes pero si agravantes, entre las que destaca: la modalidad del hecho –reveladora de una extrema peligrosidad–, la planificación del mismo, la edad de la víctima y su condición de padre de tres menores de edad, la motivación –centrada en la actividad profesional que José Luis Cabezas desarrollaba en un medio de prensa de difusión nacional–, la multiplicidad de sujetos intervinientes en la etapa ejecutiva del hecho, la calidad de funcionario policial y el cargo que por entonces desempeñaba el imputado.

El juicio sobre la responsabilidad del ex comisario Alberto Gómez es un elemento importante para aclarar hechos vinculados a la participación de la policía bonaerense en el crimen. Sin embargo, desde marzo del 2001, la justicia no ha determinado a qué Tribunal le corresponde entender en el juicio. En junio del 2001, las actuaciones fueron elevadas a la Cámara de Apelaciones Civil y Comercial dado que los tres jueces de la Cámara de Apelaciones y Garantías en lo Penal del Departamento de Dolores –Susana Darling Yaltone, Raúl Pedro Begué y Jorge Luis Dupuy– se excusaron de intervenir en el juicio contra Gómez por haber emitido opinión sobre puntos a decidir en el juicio que se había desarrollado a principios del 2000. En julio, la Cámara de Apelaciones Civil y Comercial rechazó la excusación. Pero ese mismo mes la defensa de Alberto Gómez solicitó la recusación de estos jueces por haber participado en el juicio donde se debatieron los mismos hechos. En agosto, la defensa de Gómez también pidió la recusación de la Cámara de Apelaciones Civil y Comercial, dado que ya se había expedido sobre este asunto. El 17 de agosto del 2001, la Cámara volvió a rechazar la recusación contra los miembros de la

Cámara de Apelaciones y Garantías en lo Penal, pero aceptó la recusación contra ella misma y, por lo tanto, remitió las actuaciones al Tribunal de Casación de la provincia para que ésta resuelva quien será el tribunal que deba entender en el juicio. Desde agosto hasta hoy, el Tribunal de la Casación no se ha expedido.

2- Hay también otros miembros de la policía bonaerense cuya responsabilidad es necesario investigar, como posibles partícipes de la detención y posterior asesinato de José Luis Cabezas. Se trata de altos oficiales de la policía bonaerense cuyo accionar irregular fue acreditado especialmente a partir de algunos testimonios producidos en las audiencias del juicio. Algunos de ellos habían sido investigados durante la instrucción y luego desvinculados.

Uno de ellos es Oscar Alberto Viglianco, que junto al oficial Carlos Miniscarco fue uno de los responsables iniciales de la investigación. Viglianco reveló que Cabezas había fallecido como consecuencia de dos disparos, mucho antes de que esta circunstancia fuera conocida a partir de la segunda autopsia. Así, manifestó su conocimiento sobre circunstancias del hecho que aún no se habían develado e hizo sospechar su participación en el secuestro y homicidio calificado del reportero.

Carlos Miniscarco, fue el instructor que participó en los allanamientos efectuados en Mar del Plata, en la casa de una persona ajena al asesinato, donde se secuestró una de las armas utilizadas en el crimen. Luego, el avance de la causa señalaría que la hipótesis sobre la participación de una banda de delincuentes marplatense había sido armada para desviar la investigación. Miniscarco y Viglianco habrían regresado de estos allanamientos, portando este último el arma secuestrada en su cintura. Su conducta podría ser constitutiva de los delitos de incumplimiento de los deberes de funcionario público y encubrimiento.

3- Otros oficiales fueron tempranamente desincriminados de la causa aunque la audiencia del juicio mostró prueba incriminatoria. Carlos Roberto Stoghe, oficial de la policía bonaerense, fue involucrado en el hecho por los testimonios de los periodistas de investigación Miguel Bonasso, Raúl Kollman y Ricardo Ragendorfer, a lo que deben sumarse los elementos colectados en la instrucción de la causa, en particular el identikit de notoria similitud al denunciado, que lo involucra en el secuestro y asesinato. Los testimonios que estos periodistas prestaron en el juicio involucraron también a Juan Carlos Salva, oficial de la policía bonaerense, como implicado en el hecho, a lo que deben sumarse los elementos colectados en la instrucción, en particular, los dichos de Pedro Avio, quien antes del hecho relató ante un juez que Salva tomaría represalias contra un periodista. José Luis Dorgan, oficial de la policía bonaerense, fue desvinculado del proceso. Sin embargo, los elementos que constan en la instrucción y los testimonios de Bonasso, Kollman y Ragendorfer dan cuenta de su participación en los hechos.

4- Miguel Alberto Acotto, Marta Garén y el oficial Ludueña son otros oficiales denunciados por su posible participación en el hecho o hechos vinculados.

Al igual que el comisario Alberto Gómez, el oficial Ludueña, de la comisaría de Pinamar, le habría solicitado al Sr. Sonetti, empleado de Oscar Andreani, que omita en su declaración mencionar los llamados al nº 101 desde la fiesta que se realizaba en la casa del empresario telepostal. Su conducta podría ser constitutiva del delito de encubrimiento.

Miguel Alberto Acotto se encontraba a cargo del “Operativo Sol” en Pinamar, en la temporada 1996/97, como responsable del suministro de los móviles. Este oficial sostuvo que, a raíz del llamado de Sonetti, envió un móvil a la casa de Andreani. Sin embargo, el juicio oral demostró que en la noche del 24 al 25 de enero de 1997, ningún móvil policial se presentó en la residencia del empresario, a pesar de los dos llamados al 101, que fueron

corroborados. Su conducta podría ser constitutiva del delito de incumplimiento de los deberes de funcionario público y, eventualmente, del delito de participación en el secuestro y homicidio calificado de José Luis.

Marta Garén fue la encargada de recibir llamados en la comisaría de Pinamar la noche del 24 al 25 de enero de 1997. De acuerdo con lo acreditado en la causa, pese a comprobarse que desde la casa de Andreani se había solicitado un móvil en dos oportunidades, la oficial no habría destinado un móvil a ese lugar. Su conducta podría ser constitutiva del delito de incumplimiento de los deberes de funcionario público y, eventualmente, del delito de participación en el secuestro y homicidio calificado.

3.2.2. Los delitos cometidos en la investigación del hecho

Durante el debate del juicio oral también salieron a la luz distintas irregularidades cometidas en el transcurso de la investigación del crimen de José Luis Cabezas.

La Cámara de Apelaciones y Garantías Penal de Dolores realizó algunas de las denuncias sobre los delitos vinculados al encubrimiento (así como los nuevos elementos que surgieron en el juicio sobre las responsabilidades en el asesinato), a partir de los elementos surgidos en el debate oral. ARGRA y el CELS, por su parte, presentaron otras denuncias. Todas fueron remitidas a la Unidad Fiscal de Investigación (UFI) n°1. del departamento de Dolores, en febrero del año 2000. Sin embargo, a raíz de la falta de determinación sobre cual será la fiscalía interviniente, las investigaciones no han avanzado.

Existe una disputa de competencias entre las UFI n°1 y n°2. A raíz de este conflicto no se realizó ninguna medida concreta para el avance de las investigaciones. Durante los meses de mayo y junio del 2000 se citó a declarar a Gustavo González, Gustavo Prellezo y Miguel Retana en relación a las denuncias contra el comisario Viglianco y se allanó la comisaría de Castelli. Luego, siguieron una serie de excusaciones de fiscales y largos plazos de inacción de la causa durante casi un año en el que no se han resuelto estas incompetencias y las excusaciones de los jueces que deben resolverlas.

Entre los hechos pendientes de investigación figura la participación de Carlos Redruello como uno de los encargados de la tareas destinadas a desviar la investigación e involucrar falsamente a un grupo de personas de Mar del Plata -conocida como la banda de “los pepitos”-, lo cual posibilitó que se los privara ilegítimamente de su libertad. La conducta de Redruello, quien resultó absuelto por el asesinato, puede ser constitutiva de los delitos de falso testimonio en perjuicio de un imputado y posible autoría mediata del delito de privación ilegítima de libertad. Según algunas fuentes, la vinculación de Redruello con el crimen estaría vinculada precisamente a una venganza policial por su participación en las actividades relacionadas con el encubrimiento.

Otro delito que se verificó en la audiencia fue la violación al secreto profesional cometida por José Antonio Abásolo. Abásolo, perito psiquiatra del juicio, contó a Cibert, un amigo de José Luis Cabezas, la supuesta confesión que ante él habría brindado Gustavo Prellezo.

Distintos policías aparecieron vinculados al entorpecimiento de la investigación.

El comisario Víctor Fogelman, oficial de la policía bonaerense responsable de la investigación luego de Viglianco y Miniscarco, no tomó ninguna medida contra el primero de ellos, luego de que éste habría transportado un arma posiblemente comprometida en el hecho en su cintura. Fogelman tampoco evitó que Gustavo Prellezo fuera torturado, cuando tenía conocimiento de que esto podía suceder. Durante el juicio fue reticente a contestar

sobre distintas circunstancias de la instrucción de la causa y sobre hechos que fueron de su absoluto conocimiento, tal como trascendió públicamente. Por estos motivos, su conducta podría ser constitutiva de los delitos de incumplimiento de los deberes de funcionario público, omisión de evitar la tortura y falso testimonio.

El oficial de la policía bonaerense, Domingo Lugos, habría intervenido, junto con Redruello, en la fabricación de la hipótesis que buscó incriminar a la banda de Mar del Plata en el crimen de José Luis Cabezas. En efecto, fue Lugos quien impulsó la participación de Redruello en la primer etapa de investigación. Como quedó demostrado en el debate, tras una reunión entre el entonces jefe de la policía de la Provincia de Buenos Aires, Vitelli, Carlos Redruello y el oficial Lugos quedaron a solas. Allí se produjo el acuerdo y el funcionario policial convenció a los demás investigadores de la verosimilitud de los dichos de Redruello. Su conducta podría ser constitutiva del delito de encubrimiento, instigación al falso testimonio agravado por ser cometido en causa penal en perjuicio de un imputado y autor mediato de privación ilegítima de la libertad en contra de los imputados de Mar del Plata.

Felix Madrid y Magallanes, ex oficiales de la policía bonaerense, confeccionaron declaraciones testimoniales falsas que perjudicaron la investigación. Entre esas testimoniales se encuentran la de Alicia Riera, quien tuvo notables contradicciones en el debate, así como la de Narciso Godoy, quien reconoció haber firmado lo que le indicaron. A ello se suman otras declaraciones de personas prestadas durante la instrucción, presuntamente falsas, aunque estos últimos testimonios no fueron, luego, producidos durante el juicio. Su conducta podría ser constitutiva de los delitos de falsificación de documento público y encubrimiento.

Carlos Rossi fue el oficial instructor durante los primeros cinco días de la investigación y prácticamente no recordó detalle alguno sobre dicha tarea. Además, refirió desconocer el conflicto entre los policías Juan Carlos Salva y Avio. Asimismo, se lo denuncia por haber omitido preservar el lugar (la cava) luego del hallazgo del cuerpo. También posee responsabilidad por el modo de actuar cuanto menos negligente de sus subordinados, Salva y José Luis Dorgan, en los primeros días de la investigación, momento en el que se perdieron elementos valiosos para el esclarecimiento del hecho. Su conducta podría ser constitutiva de los delitos de falso testimonio, encubrimiento e incumplimiento de los deberes de funcionario público.

4. Procedimientos policiales fraguados[77]

El 27 de junio del 2000 –a través de la resolución P.G.N. 35/00– se creó la Comisión Investigadora de Procedimientos Policiales Fraguados en el marco de la Procuración General de la Nación. El objetivo principal de esta Comisión fue dar seguimiento a las causas fraguadas identificadas, profundizar las investigaciones que ya se habían iniciado y localizar nuevos hechos.[78] Al mes de mayo del 2001, la Comisión había detectado 55 causas fraguadas por funcionarios de la Policía Federal Argentina.

---

[77] Parte de esta sección ha sido elaborada en base a la *Síntesis de Informe Anual 2001 sobre Procedimientos Policiales Fraguados* elaborado por la Oficina de Investigaciones y Estadísticas Político Criminales de la Fiscalía de Política Criminal, Procuración General de la Nación.

[78] La Comisión fue integrada por los Dres. Luis Cevasco, Raúl Cavallini, Oscar Amirante, Paula Litvachky, Fernando Córdoba, Gerardo Di Masi, Pablo Lanusse, Raúl Perotti y Daniel Rafecas bajo la coordinación operativa de la Fiscalía de Política Criminal y sus objetivos fueron "recabar en forma permanente información sobre nuevos casos vinculados con la posible existencia de procedimientos policiales fraguados, contribuir para lograr la coordinación de las investigaciones iniciadas por los Sres. Fiscales a partir de la detección de

Estos procedimientos, en los cuales se involucraba a personas inocentes, tenían como objetivo lograr ascensos, mejorar estadísticas y justificar (o incrementar) la existencia de recursos humanos y materiales en ciertas dependencias. Implicaron la utilización de recursos estatales (móviles, armas, personal) a disposición de la Policía Federal y la puesta en marcha de procesos judiciales y su consiguiente movilización de recursos. Por otra parte, los procedimientos fraguados implicaron la utilización de armas, drogas y explosivos, cuya procedencia sería importante determinar.

El análisis de estos hechos permite detectar la reiteración de ciertos patrones:

- Los lugares en donde se escoge a las víctimas de estos procedimientos son aquellos en donde la gente desempleada se reúne para buscar "changas": las bolsas de trabajo de la Parroquia San Cayetano, la plaza ubicada en las calles Cobo y Curapaligüe (en el barrio de Flores), las inmediaciones de las estaciones de Retiro y Constitución. Algunas de las víctimas fueron, incluso, abordadas en sus domicilios.
- Un hombre ("carnada"), convence a una persona con escasas posibilidades de reacción –analfabeto, inmigrante, drogadicto, desocupado, marginal– para que lo acompañe, generalmente, con la promesa de darle trabajo, trasladándose junto con la víctima en taxi o remise hasta el interior de una estación de tren, un centro comercial u otro lugar público; o a las inmediaciones de un banco o transporte de caudales.
- En muchos casos se invita a la víctima a comer o tomar algo.
- La "carnada" efectúa llamadas telefónicas desde un celular o teléfono público y luego deja a la víctima sólo por unos instantes utilizando diferentes excusas.
- Inmediatamente sobreviene el procedimiento policial dirigido a la persona y seguido, en casi todos los casos, por la presencia inmediata de la prensa.

El 14 de abril del 2000 el Dr. Daniel Eduardo Rafecas[79] presentó un informe ante la Procuración General de la Nación acerca de una serie de procesos judiciales en donde sistemáticamente se habían detectado serios indicios de que personal de la Policía Federal Argentina había "fabricado" procedimientos penales[80]. Dicho informe abarcaba 13 casos, detectados tanto en la Justicia Federal como en la Criminal Ordinaria, que habían culminado con sobreseimiento o absolución de los implicados. Más tarde, se determinó que estas prácticas tuvieron lugar de manera ininterrumpida al menos desde 1995.

Cabe destacar que ya en 1996 –con anterioridad a las investigaciones iniciadas por la Procuración General de la Nación– el CELS había dado a conocer públicamente la fabricación de procedimientos contra personas inocentes, a quienes se les imputaba la comisión de un delito. Los hechos denunciados mostraban, además, que la fabricación de causas no es sólo una práctica policial rutinaria, sino que por lo general, aparece como parte de un conjunto de prácticas ilegales organizadas, por lo menos, por los oficiales a cargo de las jurisdicciones. La denuncia presentada por un integrante de la misma Policía Federal y patrocinada por el CELS[81] incluía algunos de los casos que luego formaron parte del informe

---

posibles irregularidades en el accionar de los preventores y, en el marco del art. 26 segunda parte de la ley 24.946, practicar todas las diligencias que resulten pertinentes para formular nuevas denuncias en los casos que así lo ameriten".

[79] Secretario de la Fiscalía General Nº2 ante los Tribunales Orales Federales de la Ciudad de Buenos Aires.

[80] El informe en cuestión menciona que dicha investigación se inició a raíz de lo actuado en la causa "Molfese" ante el Tribunal Oral Federal (T.O.F.) Nº 6.

[81] Esta denuncia surgió a comienzos del año 1996 a raíz de la presentación ante el CELS del joven oficial de la Policía Federal, Hugo Airali. El objetivo de esta presentación fue lograr apoyo institucional a una grave denuncia penal realizada contra su superior, Norberto Antonio Vilela, quien revestía la calidad de comisario de la Policía Federal a cargo de la Comisaría Nº 50, ubicada en el barrio de Flores. El CELS decidió

de la Procuración General. Hugo Airali, el policía que denunciaba estas practicas, describía así los procedimientos:

> "[L]a "*carnada*"[82] ofreció trabajo a dos personas de origen boliviano que se encontraban en una plaza de barrio del bajo Flores –Cobo y Curapaligüe– donde miembros pertenecientes a esta colectividad generalmente se ofrecen a realizar cualquier tipo de trabajo ("changas"). Los invitó a subir a un vehículo y los llevó frente a la empresa transportadora de caudales, Juncadella, con el pretexto de buscar al futuro empleador. Luego, el supuesto contratante descendió del auto acompañado por una de las víctimas; inmediatamente después se presentó la brigada de investigaciones –dirigida por su jefe–, efectuó varios disparos en contra de aquella persona que había quedado esperando y detuvo a las víctimas. El tercero que los había "contratado" desapareció".

Según describe la denuncia, el coche era robado y previamente había sido "cargado" con armas y drogas[83].

En el segundo, caso la "carnada" encontró a la víctima –de similar condición social que los anteriores– en una parada de colectivo en Constitución y "le hizo el cuento" de mantener relaciones sexuales a cambio de veinte pesos; lo invitó a tomar un café en un bar de la jurisdicción de la comisaría y luego le entregó un maletín para que se lo tuviera, pidiéndole que sacara un número y guardara su turno de atención en un banco mientras él realizaba un trámite en otro lugar. Finalmente, relata que, pocos segundos después que ingresara al banco, fue requisada por el mismo personal de la brigada que intervino en el caso anterior. Al abrir el maletín "descubrieron" que contenía un artefacto explosivo, una granada y un arma destinados a robar el banco. A pesar de haberse tratado de un procedimiento imprevisto, este contó con la inmediata cobertura periodística volcada luego en varios medios de comunicación[84].

El oficial Airali denunciaba que la finalidad de estas prácticas ejecutadas por el comisario y los integrantes de la brigada de investigaciones era "demostrar la próspera actividad preventiva de la comisaría, el comisario, a través de su jefe de brigada, se ocupaba de inventar procedimientos espectaculares, los que se realizaban engañando mediante una "carnada" a personas, por lo general, de un bajo nivel cultural y escasos recursos económicos, los cuales, por reunir estas características, terminaban siendo víctimas de la metodología, siendo procesados por delitos graves"[85].

A los pocos días de la primera presentación del Dr. Rafecas, y ante la gravedad de la situación planteada, se dispuso que su contenido fuera puesto en conocimiento de todos los fiscales del Fuero Penal, como así también, de las autoridades del Poder Judicial y la Policía Federal. La gradual sistematización de los datos y la información recibidos por la Comisión derivó en la acumulación de un total de 30 causas hacia julio del 2000. Con posterioridad, se elaboró un tercer informe sobre el tema el que contaba con 42 casos detectados, los cuales habían ascendido a 55 en el último informe redactado por la Comisión Investigadora de Procedimientos Policiales Fraguados en mayo del 2001.

---

patrocinar la querella judicial. Para más información sobre el caso ver Chillier, Gastón; *"La denuncia de un ex policía. Análisis de las causas y consecuencias de las prácticas de la Policía Federal"*, (mimeo), Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Buenos Aires, 1997.

[82] Según los testimonios de distintos policías son los informantes de las comisarías los que actúan generalmente como "carnada".

[83] Chillier, Gastón; *"La denuncia de un ex policía. Análisis de las causas y consecuencias de las prácticas de la Policía Federal"*, (mimeo), Buenos Aires, Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) , 1997, p. 8.

[84] Ídem, p. 8.

[85] Ídem, p. 8.

La alerta emitida a los operadores judiciales, la información difundida a través de los informes elaborados y la repercusión que el tema alcanzó en los medios masivos de comunicación parecieron cumplir una función preventiva, pues, paulatinamente el número de causas fraguadas detectadas comenzó a mermar. A partir de la segunda mitad del 2001, se redujeron los casos de posibles procedimientos fraguados, acelerando una tendencia ya perceptible en la primera mitad del año. Por otra parte, se realizó un seguimiento de las causas en las que los procedimientos fraguados todavía no habían sido descubiertos y, por lo tanto, el proceso penal contra los imputados seguía en trámite[86]. Este relevamiento concluyó a finales del 2001, no habiendo para ese entonces, ninguna persona detenida (procesada o condenada) cuya causa estuviera bajo estudio de la Comisión.

Sin embargo, se detectaron procedimientos fraguados que habían resultado en fallos condenatorios con anterioridad al inicio de actividades de la Comisión, lo que ameritó una actuación particular de la Procuración General de la Nación[87].

A pesar de la destacable labor y los hallazgos realizados por la unidad investigadora de procedimientos fraguados creada en el marco de la Procuración General de la Nación, la actuación de las restantes agencias estatales involucradas en estos hechos impidió que quienes cometieron irregularidades y actos ilegales fueran debidamente sancionados. En este sentido, las actuaciones policiales y judiciales no han sido uniformes frente a este tipo de hechos.

Hacia finales del año 2000 existían más de diez procesos penales en pleno trámite destinados a investigar la participación de funcionarios policiales en los procedimientos fraguados. Asimismo, la Fiscalía General presentó denuncias penales en al menos tres casos graves detectados. En ellos, por diversas razones, no se había ordenado de oficio la investigación del comportamiento policial. Esto último constituye, sin dudas, un indicador de la falta de compromiso judicial para esclarecer y castigar las ilegalidades cometidas por funcionarios policiales. El caso Desiderio Meza[88] es representativo de esta ausencia de compromiso del Poder Judicial. En este caso se le pidió a la víctima –quien había sido detenida en la puerta de su domicilio el 11 de abril del 2000– la suma de $2.000, a cambio de no inventarle una causa por tenencia ilegal de armas de guerra. Sin embargo, a pesar de contar con material fílmico incriminatorio, el Tribunal Oral en lo Criminal nº 28 absolvió a

[86] Algunas de las causas eran: "Chipana y otros" del Juzgado de Instrucción 13; "Godoy", del Juzgado Federal 12, "Lanuti/Leyton" del T.O.C.1, "Bastián/Rodríguez" del T.O.C.F.1; las que culminaron con la absolución o sobreseimiento de los imputados y el pedido de que se investigara la actuación policial.

[87] Ejemplo de ello es el hecho Nº18 en el que fuera involucrado el ciudadano de nacionalidad peruana Oscar Guevara Sales. El 14 de febrero del 2001, los Dres. Cevasco y Rafecas presentaron, ante la Cámara de Casación Penal de la Nación, un recurso de revisión del fallo condenatorio recaído sobre Guevara Sales en 1998. Sin embargo, con fecha 21 de marzo del 2001, la sala III de la Cámara de Casación Penal lo declaró inadmisible, alegando no adecuarse su contenido a las exigencias probatorias requeridas para conmover el principio de *cosa juzgada*. Como último recurso, el día 4 de mayo, el Procurador General de la Nación remitió, a instancias de tres integrantes de la Comisión, un expreso pedido de conmutación de pena al Poder Ejecutivo Nacional.

[88] Puede ser ilustrativo señalar que uno de los policías imputados en esta causa fue defendido por dos ex miembros del Poder Judicial implicados en la comisión de serias irregularidades. Roberto Schlagel –ex secretario del ex juez federal de Dolores, Claudio Bernasconi– fue condenado por fraguar procedimientos, asociación ilícita y privación ilegal de la libertad. Por su parte, su socio, el ex juez federal Carlos Branca, está a la espera de ser llevado a juicio acusado de brindar protección cuando se desempeñaba como juez a un red de contrabandistas.

cinco policías de la Brigada de Investigaciones de la comisaría 30, acusados de tentativa de extorsión y privación ilegal de la libertad[89].

Por su parte, hacia mediados del año 2000, la División Asuntos Internos de la Policía Federal inició sumarios administrativos respecto de los policías involucrados, sobre cuyo avance se mantuvo a la Procuración General de la Nación permanentemente informada[90]. Sin embargo, un completo informe remitido por la División Asuntos Internos a la Procuración General de la Nación en abril del 2001, daba cuenta de que ninguno de los 18 expedientes abiertos con relación a los hechos registrados ante la Comisión, derivó en la cesantía o baja de funcionarios policiales. La mayor parte de los casos fueron cerrados con sobreseimientos o bien con sanciones menores (arrestos en dos casos). Sin dudas, la reacción más visible –y también la más inocua– por parte de la Policía Federal fue la eliminación de su estructura institucional de la Superintendencia de Seguridad Ferroviaria, la dependencia policial más cuestionada por su participación en los hechos bajo consideración.

Resulta por demás preocupante la escasa relevancia que el Congreso Nacional ha otorgado a las investigaciones encaradas por la Procuración General de la Nación en materia de procedimientos policiales fraguados. No sólo no implementó políticas activas destinadas a evitar la reiteración de los hechos detectados por la investigación, sino que, además, al momento de legislar en materia de seguridad, casi no tomó en consideración las serias conclusiones que de ella se desprenden.

Hacia fines de mayo del 2001, con ocasión de tratarse la modificación de la normativa procesal vigente en materia de atribuciones policiales, funcionarios de la Procuración intentaron alertar a los legisladores nacionales acerca de los riesgos de conceder mayores prerrogativas a una fuerza policial que ha demostrado acabadamente su participación en redes de ilegalidad. Si bien, la reunión mantenida en el seno de la Comisión de Legislación Penal de la Cámara de Diputados[91] contribuyó a que se mantuviera firme la exigencia de dos testigos hábiles ajenos a la institución policial como requisito para todas las actas que se labren (requisas, allanamientos, secuestros, etc.), no impidió la modificación de otras facultades policiales[92]. Por su parte, los senadores no hicieron eco de las investigaciones encaradas por la Procuración, pues, ni siquiera hicieron mención a sus objeciones durante el tratamiento del proyecto de modificación del Código Procesal Penal de la Nación en el seno del recinto.

Las nuevas medidas olvidan que la propia policía es un factor central del problema de la inseguridad. La violencia policial, la falta de respeto por la ley, las redes de ilegalidad y corrupción, y la resistencia a los controles políticos, judiciales y ciudadanos, son notas distintivas del accionar de las policías.

---

[89] Los policías juzgados fueron el oficial principal Mario Machado –también acusado de cometer vejaciones–, el subcomisario Edgardo Cejas –jefe de la Brigada–, el sargento Domingo Castiglione, el cabo 1º Roque Mona y el cabo Jorge Fernández. La instrucción estuvo a cargo del juez Carlos Bourel y el fiscal Horacio Amelotti. El Sr. Meza estuvo patrocinado por CORREPI. Diario Clarín, 27/06/01, 30/06/01, 17/07/01 y 28/08/01. Diario La Nación, 28/06/01.

[90] La Comisión envió a esa División copias de piezas procesales de una serie de casos que podían resultar de interés para dicha dependencia, por involucrar personal policial en irregularidades y delitos varios.

[91] Realizada el 27 de mayo.

[92] Para mayores precisiones sobre la modificación de las facultades policiales ver Borda, Rodrigo; *"Ampliación de las facultades policiales. Aspectos inconstitucionales de la ley 25.434, modificatoria del Código Procesal Penal de la Nación"*; Revista Jurídica La Ley, 21 de setiembre del 2001.

El trabajo realizado a lo largo de dos años por la Procuración General de la Nación concluyó que los procedimientos fraguados por funcionarios de la Policía Federal constribuyeron a que se cometieran flagrantes violaciones a los derechos humanos, coincidiendo con tipos penales graves[93] y victimizando a sectores sociales vulnerables y usualmente estigmatizados como "delincuentes". En este sentido, los delitos cometidos tienen una connotación discriminatoria.

Así, queda de manifiesto que la invención de procedimientos y causas contra inocentes requiere, ya sea, para la comisión del delito como para su posterior encubrimiento, de la connivencia, o cuando menos desinterés, de quienes debieran investigar los hechos y castigar a los responsables. Las causas fraguadas ponen en evidencia la corrupción existente al interior de las fuerzas policiales, no sólo porque revelan la posesión de estupefacientes, vehículos y armas robados cuyo origen es difícil de justificar, sino porque a la comisión de los delitos le siguió el encubrimiento institucional.

[93] Tales como privación ilegítima de la libertad agravada, falsedad documental y falso testimonio agravado.

La tortura y el accionar policial[*]

Introducción

En esta sección del capítulo centramos el análisis en las prácticas de torturas aplicadas por la policía en todo el territorio nacional, a partir del estudio de información proveniente de distintas fuentes. Una primera evaluación del material recabado permite sostener que la práctica sistemática de la tortura persiste y que la situación se ha agravado durante el año 2001. Por otro lado, se han verificado numerosos hechos particularmente aberrantes, como la tortura con corriente eléctrica, los casos de asfixia o las amenazas de ejecución. Estas prácticas develan la perversa intención de someter a la víctima a un mayor sufrimiento físico y/o mental.

El análisis sobre la reacción del Poder Judicial frente a estos casos no arroja signos alentadores. La justicia no responde ante la gravedad y sistematicidad de las prácticas de tortura y, al omitir su control y castigo, permite que estos terribles delitos sigan cometiéndose. Finalmente, a la falta de respuesta por parte del Poder Judicial se suma la ausencia de políticas institucionales de prevención de las prácticas de torturas y de las condiciones que las promueven. Se registran, en cambio, casos concretos de funcionarios, cuyo accionar fomenta este tipo de conductas.

Esta sección se divide en dos partes. En la primera se analiza la situación de la tortura a nivel nacional, la segunda describe, específicamente, la situación en la provincia de Buenos Aires. Esto no sólo obedece a la significación que tiene esta provincia _en términos de cantidad de habitantes, con relación al resto del país_, sino también, a que Buenos Aires es una de las jurisdicciones donde se denuncian con mayor frecuencia los hechos más graves.

Ambas partes se encuentran organizadas en forma similar y abordan el problema desde tres perspectivas: *a) Torturas, apremios ilegales, tratos crueles, inhumanos y degradantes.* Aquí se exponen, en primer lugar, datos estadísticos e información de carácter general que permite observar analíticamente distintas dimensiones del fenómeno de la violencia institucional. En segundo término, se desarrollan datos cualitativos y casos particularmente graves y destacables, seleccionados a partir de información proporcionada por fiscales, defensores y secretarios u obtenida de noticias periodísticas; *b) Reacción judicial frente a este tipo de casos.* En este apartado se intenta describir y analizar el accionar de la justicia frente estos hechos. Este accionar se caracteriza por la falta de investigación profunda de los casos, las demoras en los procesos, el bajo porcentaje de causas que llegan a juicio y la utilización de calificaciones legales más benignas de las que corresponden en aquellos casos que terminan con condenas judiciales. *c) Políticas institucionales que promueven la tortura.* Aquí se ponen de manifiesto las condiciones políticas que posibilitan, y en algunos casos directamente alientan, la práctica de la tortura: política criminal implementada, declaraciones y actuaciones de funcionarios públicos, modificaciones legislativas impulsadas, etcétera.

I. La práctica de la tortura en el ámbito nacional

1.Torturas, apremios, tratos crueles, inhumanos y degradantes

1.1. Información de carácter general

[*] Este capítulo ha sido elaborado por Rodrigo Borda –abogado– y María Eugenia Mendizabal –licenciada en Sociología–, miembros del Programa Violencia Institucional y Seguridad Ciudadana del CELS.

En primer lugar debe señalarse que no hay información exhaustiva que aglutine la totalidad de denuncias realizadas por torturas o apremios ilegales en todo el territorio nacional y que pueda, de ese modo, mostrar la situación general de la tortura y de los tratos contrarios a la dignidad humana en todo el país. De esto resulta, que las cifras de las que se dispone —si bien posibilitan un acercamiento parcial a la situación general— no contengan el total de los hechos efectivamente ocurridos.

Los datos estadísticos utilizados en esta primera parte provienen de la Procuración General de la Nación y sólo relevan la situación de la tortura en la ciudad de Buenos Aires y las denuncias presentadas en la justicia federal del interior del país. Cabe señalar que los delitos de malos tratos, apremios y torturas no son, en nuestro país, de jurisdicción federal, por ello la mayoría de las denuncias sobre estos graves ilícitos cometidos en las provincias son juzgadas por la justicia de cada jurisdicción y no integran estas estadísticas. Por lo general, sólo son investigadas en la justicia federal las denuncias de ilícitos cometidos en las provincias por fuerzas de seguridad federales (policía, gendarmería, prefectura) o en los establecimientos carcelarios federales que se ubican en ellas.

En el cuadro contiguo se presentan los datos referidos a los apremios ilegales y las torturas correspondientes al primer semestre de 2001, relevados a partir de las denuncias efectuadas en el fuero federal, tanto de la Ciudad de Buenos Aires como del interior del país.

Cuadro 1
Apremios ilegales según fuero y tipo de apremio
Fuente: Procuración General de la Nación

Lugar	Buenos Aires												Interior		
Fueros	Instrucción y Orales			Criminal Correccional Federal			Menores			Correccional			1ª Instancia Oral		
	I	E	C	I	E	C	I	E	C	E	S	C	I	E	C
Simple	77	1		2				1					15		
A presos Bajo su Guarda	192	1	1	1									75		1
Tortura	2														
Totales	271	2	1	3	0		0	1	0	0	0	0	90		1

I: Ingresadas. E: Elevadas a Juicio. C: Condenas. S: Suspendidas

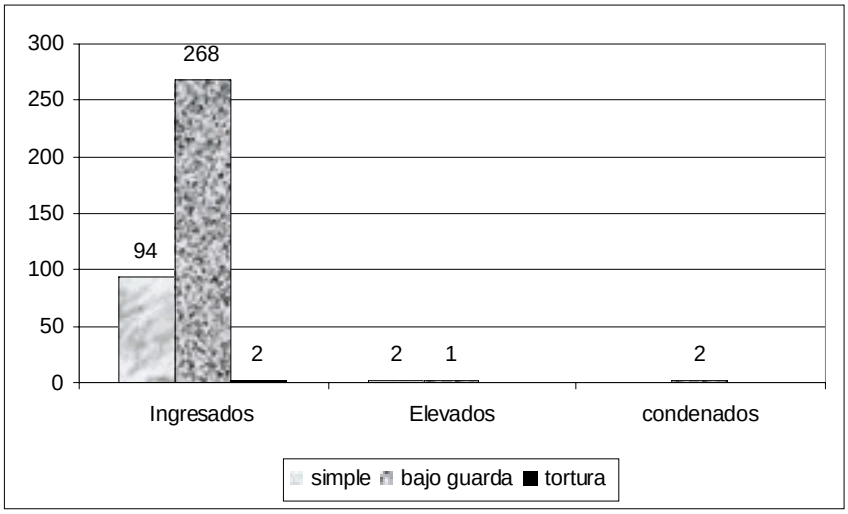
- Total de denuncias ingresadas bajo la variable de apremios ilegales: 365.
- De estas denuncias, 275 corresponden al fuero federal en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires y las 90 restantes a denuncias sobre apremios ilegales recibidas en juzgados federales del interior del país.
- De las 365, 95 corresponden a apremios ilegales simples, 267 a apremios cometidos a presos bajo su guarda y 2 fueron calificadas como torturas.

La calificación de sólo dos denuncias como *torturas* debe relativizarse, no sólo por la dificultad en denunciar este tipo de hechos _en la mayoría de los casos, las víctimas están a disposición o bajo la custodia del victimario_, sino también porque los funcionarios judiciales locales tienen una fuerte tendencia a calificar los hechos de violencia policial en tipos penales más leves y benignos que los que corresponden. Práctica que, como se detalla más adelante, ha sido

denunciada por el Comité contra la Tortura de Naciones Unidas en el último informe referido a la República Argentina[1].

- Total de causas elevadas a juicio: dos –corresponden en un caso a apremios ilegales simples y en el otro a presos bajo guarda.
- Total de condenados: uno –correspondiente a una denuncia de apremio sufrido por un preso bajo guarda.

Gráfico 1
Casos de malos tratos y torturas denunciados ante la Justicia Nacional, Federal y de Menores según tipo de delito. Primer semestre del 2001



Fuente: Procuración General de la Nación

Frente a la realidad expuesta, en el contexto del Segundo Encuentro Internacional sobre la construcción de la Memoria Colectiva, un grupo de miembros del poder judicial[2] expresó públicamente su preocupación por reiteradas violaciones a los Pactos Internacionales sobre Derechos Humanos obligatorios para la Nación Argentina. Se refirieron en especial a la Convención de las Naciones Unidas contra la tortura y declararon que *"se constata la generalizada práctica de la tortura en todas sus formas de modo sistemático, en el ámbito de las investigaciones policiales y el trato a los detenidos, muy especialmente en la provincia de Buenos Aires, donde se registra una situación de violencia estatal de neto corte autoritario"*. Los funcionarios, además, destacaron que las torturas son practicadas en todo el país[3].

1.2. El relato de los casos

[1] Observaciones finales del Comité contra la Tortura, 21 de noviembre de 1997, A/53/44, paras. 52-69. Para la observación de esta práctica judicial en otros tipo de hechos, ver en este Informe el capitulo "Violencia en las prácticas policiales", Parte II.

[2] Los jueces federales Jorge Luis Ballesteros, Gabriel Cavallo y Rodolfo Carnicoba Corral, junto con los Dres. Hugo Cañón (Fiscal de Bahía Blanca), Mario Coriolano (Defensor de Casación de la Provincia de Buenos Aires), Leopoldo Schiffrin (Juez de la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata).

[3] Diario Clarín, 9/08/0101.

Los casos que se exponen a continuación son ejemplos paradigmáticos de la práctica de la tortura por parte de las fuerzas de seguridad, que se sucedieron en el interior del país. Estos casos particulares hacen observables patrones de conducta y prácticas que se repiten en diferentes circunstancias. Algunos casos denotan, además, la utilización de mecanismos particularmente mortificantes.

A través de la información aportada por las distintas fuentes[4], se ponen de manifiesto los modos que adquiere la aplicación de torturas, especialmente las distintas formas de maltrato psicológico y físico. Así, al hacinamiento y las condiciones generales con que conviven los detenidos en las diferentes dependencias, deben sumarse los golpes de puño o con palos, las patadas, los culatazos[5], la aplicación de submarinos secos[6], descargas con corriente eléctrica y amenazas, sólo para mencionar las cuestiones más graves.

1.2.1. Caso "Represión en Gral. Mosconi", provincia de Salta

Un grupo de trabajadores desocupados decidió cortar la ruta n°34, a la altura del pueblo de Gral. Mosconi, en la provincia de Salta, formando una barricada o "piquete", como medida de protesta en reclamo del mantenimiento y aumento de los subsidios que recibían. El corte se mantuvo durante 19 días, luego de los cuales, el 17 de junio del 2001, la Gendarmería procedió a despejar la ruta en forma violenta y desató un enfrentamiento que culminó con 2 muertos, 12 civiles heridos, 27 detenidos y numerosas órdenes de captura contra los principales líderes de la protesta.

El juez federal Abel Cornejo, a cargo de la investigación de estos hechos, responsabilizó por los desmanes a los "piqueteros", indicando que algunos de ellos habían actuado como francotiradores, y amplió, en las semanas subsiguientes, el número de detenidos a 56. En su declaración indagatoria, uno de los detenidos relató: "Vinieron unos gendarmes, me agarraron diciéndome que yo estaba cortando la ruta y me empezaron a pegar en la cabeza, mientras me decían 'te vamos a matar aquí nomás'. Me subieron al camión, me taparon los ojos, me decían que yo era francotirador, sin tener nada que ver con eso. Me bajaron la ropa, me dijeron que me agachara y me pegaron con los bastones. Arriba del camión, agarraron una picana y comenzaron a darme corriente eléctrica".

La abogada que representa a los "piqueteros", Mara Puntano, perteneciente al Movimiento por los Derechos Humanos de Salta, señaló que 55 de los 56 detenidos fueron torturados. Puntano señaló en declaraciones periodísticas que "esto ocurrió en el momento de la detención, a manos de la Gendarmería que estaba en la ruta, que eran efectivos de Santiago del Estero y Rosario. Algunos de ellos fueron golpeados por el segundo jefe de la Gendarmería de Escuadrón 52, el comandante De la Colina, cuando los llevaban a un galpón de Vialidad. Ahí los torturaron. El único que se salvó es Félix Mercado, que tiene 63 años. Los que venían a la ciudad de Salta, capital de la provincia homónima, ni siquiera podían caminar y los acompañábamos a la fiscalía porque en el juzgado no les dicen que tienen derecho a hacer la denuncia por esto. Hay chicos con rastros de picana, lo tenemos verificado con certificados médicos. Ivan Dorado, de 17 años, corre riesgo de quedar paralítico por el tiro que recibió". Agregó la abogada que el juez federal Abel Cornejo utilizó como principal prueba de cargo en contra de los manifestantes "la declaración de un discapacitado mental al que torturaron salvajemente. Se llama Edgar Cabrera, tiene 27 años y no sabe leer ni escribir. De hecho, cuando declaró, la firma se la hizo un gendarme. El 18 de junio

[4] Base de datos CELS, base de datos de Casación Provincia de Buenos Aires, fuentes periodísticas de todo el país.

[5] Golpes dados en el cuerpo con la parte posterior "culata"de las armas que portan los miembros de las fuerzas de seguridad.

[6] Tortura que se provoca ahogando a la persona al colocar su cabeza en una bolsa de nylon.

estaba en el campo arriando vacas cuando aparecieron los gendarmes. Casi ahorcado con un lazo lo bajaron del caballo y empezaron a patearlo. Le rompieron las costillas y le cortaron una oreja (...) le hicieron decir que todos los cabecillas están armados"[7].

Todos los detenidos recuperaron paulatinamente la libertad. Los últimos tres, José Barraza, Cesar Rainieri y Omar Gil, lo hicieron por disposición de la Cámara Federal de Apelaciones, quedando igualmente sometidos al proceso penal en curso[8]. El juez Cornejo, al sentirse descalificado por las declaraciones vertidas por la abogada Mara Puntano _en donde describe las torturas aplicadas por la Gendarmería Nacional_, presentó dos denuncias en su contra ante el Tribunal de Ética y Disciplina de Colegio de Abogados de Salta.

1.2.2. Caso de malos tratos sufridos por una mujer embarazada y sus acompañantes, provincia de Neuquén

El 16 de septiembre del 2001, cuatro muchachas que festejaban una despedida de soltera y se dirigían a la ciudad de Neuquén en una camioneta, hicieron una parada en una estación de servicios para usar los sanitarios. De acuerdo al relato del diario local *Río Negro,* luego las jóvenes subieron nuevamente al vehículo y, a la altura de la calle Montañés, fueron interceptadas por un móvil de la Comisaría 2da., ocupado por un policía de apellido Romero y una suboficial. Sin decirles nada, ni pedirles los documentos, las arrastraron fuera del auto y, una vez en la calle, patearon a una de ellas que estaba embarazada. En ese momento, una ambulancia, otros móviles policiales y una grúa llegaron al lugar, pero el personal de la ambulancia se retiró aduciendo no querer "hacerse cargo de la situación". Las cuatro muchachas fueron trasladadas a la Comisaría 2da. adonde fueron alojadas en un calabozo. Allí continuaron recibiendo malos tratos y golpes. Mientras tanto, la policía se negaba a pedir atención médica para la joven embarazada, a pesar que estaba sufriendo vómitos. Seis horas después del arresto, fueron trasladadas a la dirección judicial para su identificación; allí les comunicaron que se había iniciado una causa por resistencia a la autoridad y robo de nafta. Las mujeres realizaron una denuncia ante la fiscalía y la Dirección de Asuntos Internos de la policía en día 18 de septiembre del 2001, su denuncia es por "Abuso de autoridad, lesiones, apremios ilegales y privación ilegítima de la libertad"[9].

1.2.3. Caso Iván Chuchuy, provincia de Santa Fe

El 30 de junio del 2001, Iván Chuchuy, de 19 años, denunció que fue detenido mientras circulaba en una moto sin la documentación necesaria. En la Comisaría Nº2 de la ciudad de Santa Fe fue brutalmente golpeado para que declare que la moto era robada. El joven también denunció que dos chicos y una chica, de entre 12 y 13 años, fueron golpeados por agentes policiales. Cuando los padres de Iván llevaron la documentación de la moto, el joven fue liberado y un médico forense constató las lesiones. El comisario Víctor Carballo fue detenido e incomunicado por Asuntos Internos.

La situación en la provincia de Santa Fe reviste suma gravedad. La directora de Asuntos Internos de la Policía de dicha provincia, Leyla Perazzo, confirmó públicamente que 400 policías santafesinos fueron procesados en los últimos tres años. Los procesamientos son, en su mayoría, por homicidios, apremios ilegales y privaciones ilegitimas de la libertad, entre otros delitos. Lo

[7] Diario Pagina/12, 1/07/01.
[8] Diario Clarín, 19/08/01.
[9] Diario Río Negro, 19/09/01.

más grave es que casi todos están en actividad y que el Poder Ejecutivo asegura que no tiene cómo desprenderse de los hombres cuestionados[10].

1.2.4. Caso Julio Daniel Aguirre, provincia de La Pampa

El 8 de enero del 2001, personal policial de la Seccional 1º de la ciudad de Santa Rosa, conjuntamente con personal de la Brigada de Investigaciones y del Comando Radioeléctrico, ingresaron al domicilio de Julio Inocencio Aguirre y Nélida Teresa Ontivero, deteniendo al hijo menor de la pareja y a otros cuatro menores. El operativo fue conducido por el comisario Alcaraz, jefe de la seccional, quien reveló que cumplía una orden de allanamiento y detención del juez de instrucción Dr. Gustavo Jensen.

En la comisaría, los menores fueron llevados a la cocina donde los golpearon brutalmente. A Julio Daniel Aguirre lo golpearon en los testículos y le saltaron encima. A los padres del menor se les impidió ver a su hijo cuando se hicieron presentes en la sede policial.

Por la tarde fue trasladado a la Seccional 5º. Al día siguiente, se les permitió a los padres ver a Julio, que presentaba golpes en todo el cuerpo, especialmente en la zona del abdomen, de las costillas y en la espalda. El menor les dijo a sus padres que en la Seccional 1º lo habían pateado, golpeado con machetes de goma y le habían tirado un polvo blanco en los ojos y que, como consecuencia de ello, había estado llorando toda la noche por lo que había pedido que lo revisara un médico.

El 16 de enero fue trasladado al Palacio de Tribunales y desde allí al Juzgado de la Familia y el Menor, siendo, finalmente, alojado en un centro asistencial. Cuando los padres concurrieron a verlo a ese establecimiento, se les informó que su hijo estaba castigado y que no lo podían ver.

El 21 de enero, cuando se cumplió el plazo de la sanción, el joven dijo a sus padres que tenía mareos, dolor de cabeza, fiebre y que había comenzado a vomitar sangre. Cuando se informó sobre estos síntomas a los operadores del centro asistencial, no le prestaron atención y le proporcionaron un calmante. Pero el 3 de marzo debió ser derivado al hospital Lucio Molas, porque su estado de salud empeoraba. Tenía el cuerpo hinchado y ronchas. Los médicos diagnosticaron que posiblemente se tratara de un virus infeccioso. Nélida solicitó su traslado a Buenos Aires. En un principio, los médicos indicaron que la derivación no era necesaria, pero finalmente, ante la extrema gravedad del estado de salud de Julio, se decidió enviarlo al hospital Eva Perón de Capital Federal.

Llegó al Hospital en coma. Estuvo internado hasta el 23 de marzo cuando, por un problema de disponibilidad de camas y a pesar de la terrible infección que tenía y que lo desahuciaba, los médicos decidieron trasladarlo nuevamente a Santa Rosa.

Sin que los padres dispusieran nada, se ordenó que una ambulancia de La Pampa lo llevara de vuelta. Julio falleció en el viaje. Los padres realizaron la denuncia que se encuentra en trámite ante el Juzgado de Instrucción en lo Criminal y Correccional N°1, a cargo del Dr. Gustavo Adolfo Jensen, es decir, ante el mismo juez que ordenó la detención de la víctima[11].

1.3. Reacción judicial frente a este tipo de casos

[10] Diario Clarín, 11/05/01.

[11] Movimiento Pampeano por los Derechos Humanos, comunicado de prensa del 8 de agosto del 2001.

Uno de los factores que contribuyen a la ineficacia del control sobre las fuerzas policiales es la falta de la diligencia e interés por parte de los funcionarios judiciales. Si bien existen algunos casos en los que jueces o fiscales actúan de acuerdo a la ley, resulta preocupante verificar, en muchos otros, que las investigaciones judiciales frente a los hechos de brutalidad policial resultan condescendientes. En reiteradas oportunidades se omite deliberadamente procurar el impulso a este tipo de causas, dejándolas estancadas sin que se adopte resolución alguna. Esta falta de interés por parte de los miembros del Poder Judicial es alarmante ya que produce la impunidad de quienes comenten este delito y, al hacerlo, no sólo no previenen, sino que permiten que se reproduzcan los casos de tortura.

Una importante cantidad de los casos que llegan a manos de los jueces no se castiga de acuerdo a la gravedad del delito. Es una práctica reiterada de los funcionarios judiciales, realizar una errónea calificación de los hechos, asimilando tormentos a la figura de apremios ilegales (recordemos que de los 365 casos de los que informa la Procuración General de la Nación, sólo dos correspondían a denuncias de torturas).

Nuestro ordenamiento jurídico diferencia entre tortura seguida de muerte, tortura y apremios ilegales, basando tal distinción en la intensidad del dolor producido, o sea, en la provocación de cierto dolor físico o psíquico de determinada gravedad. Ésto deriva en una considerable diferencia en la pena aplicable: para el caso de tortura, corresponde prisión perpetua si la muerte se produce como resultado de los tormentos; de lo contrario, de 8 a 25 años de prisión; y de 1 a 5 años si el hecho no llega a configurar el tipo penal de tortura, pero sí el de apremios ilegales.

Muchos casos se resuelven aplicando la figura de apremios ilegales cuando el hecho merece la calificación de tortura, o ignorando la diferencia en la asignación de las consecuencias penales que existe entre tortura y tortura seguida de muerte. Esto deriva en una disminución práctica de la pena, que no condice con lo establecido por el art. 4, inc. 2 de la Convención contra la Tortura: "Todo Estado parte castigará esos delitos con penas adecuadas en las que se tenga en cuenta su gravedad". Como ha señalado el Comité contra la Tortura, formalmente se satisface esta exigencia, pero el espíritu de la ley se ve desvirtuado en su aplicación práctica[12].

Ahondando en dicha cuestión, el Comité contra la Tortura ha señalado: "El Comité aprecia dicotomía entre la regulación normativa de que se ha dotado el Estado, destinada a la prevención y sanción de la tortura, que en cantidad y calidad satisfacen las prescripciones de la Convención, y la realidad que revela la información que sigue recibiéndose sobre la ocurrencia de casos de tortura y malos tratos por parte de la policía y el personal penitenciario, tanto en las provincias como en la Capital Federal, que parecen revelar omisión de acciones efectivas para erradicar la práctica de esas conductas desviadas"[13].

En tal sentido, la información obtenida demuestra que la tortura y los malos tratos no constituyen hechos aislados, sino que revela un sistemático accionar de las fuerzas de seguridad. Cabe recordar lo señalado por el Comité respecto del término sistemático: "El Comité considera que sí hay práctica sistemática de la tortura cuando parece que los casos de tortura notificados no son fortuitos ni se han producido en un solo lugar o en un momento concreto, y se observan en ellos

[12] Observaciones finales sobre Argentina del Comité contra la Tortura, 21 de noviembre de 1997, A/53/44, paras. 52-69.

[13] Observaciones finales del Comité contra la Tortura, 21 de noviembre de 1997, A/53/44, paras. 52-69. El destacado nos pertenece.

elementos de hábito, generalidad y finalidad determinada por lo menos en una parte importante del territorio del país..."[14].

Por su parte, en un informe conjunto, el Relator Especial contra las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Sr. Bacre Waly Ndiaye, y el Relator Especial contra la tortura, Sr. Nigel S. Rodley, indicaron que: "La impunidad es a la vez causa y consecuencia de la violencia y, en particular, de las violaciones a los derechos humanos. El temor ante nuevos hechos de violencia inhibe a las víctimas y testigos de recurrir a la justicia mientras que la ausencia de investigaciones eficaces y sanciones forma en los agentes estatales y otros actores la convicción de que sus actos no serán castigados"[15].

Cabe destacar nuevamente, que, según la información suministrada por la Procuración General de la Nación, del total de apremios ilegales denunciados (entre los que se cuentan casos de tortura), sólo dos llegaron a juicio oral y público en el primer semestre del 2001, y apenas uno recibió condena.

Esta situación fue reconocida por altos funcionarios judiciales en el marco del Segundo Encuentro Internacional sobre la Construcción de la Memoria Colectiva. En dicha oportunidad, se denunció que la judicatura, "con pocas excepciones, no aplica las normas penales destinadas a evitar y sancionar la tortura". Durante una entrevista periodística, el camarista Leopoldo Schiffrin señaló que los jueces son, en parte, responsables del aumento de casos de torturas a detenidos: "Son muy pocas las denuncias que no terminan estancadas y que llegan a tener algún responsable procesado por la Justicia"[16].

1.4. Políticas institucionales que promueven la tortura

La tortura es una de las manifestaciones más extremas de la violencia policial en Argentina y, en muchos casos, es propiciada desde el poder político que no muestra voluntad de erradicar los abusos de los funcionarios policiales.

La debilidad de diferentes proyectos de reforma policial, destinados, entre otras cosas, a eliminar las prácticas violentas de la policía, es también consecuencia de la incapacidad de los actores políticos para desarrollar las transformaciones requeridas.

A este cuadro ya preocupante para la vigencia de los derechos humanos se suma la promoción que distintos funcionarios políticos han hecho del incremento de la violencia ejercida desde el Estado, de la reducción de los controles sobre las fuerzas de seguridad y de la violación de la ley como instrumentos adecuados para conjurar las demandas de seguridad de los habitantes.

En junio del 2001, el Congreso de la Nación sancionó la ley N°25.434. Dicha norma modifica el Código Procesal Penal de la Nación, otorgándole mayores atribuciones a las fuerzas policiales y reduciendo el control judicial sobre ellas.

Con esta modificación se le permite a la policía, entre otras cosas, interrogar a un sospechoso en el lugar de su aprehensión. La posibilidad de que la policía tome declaración a un sospechoso se

[14] Informe del Comité contra la Tortura, 24 de junio de 1993, A/48/44/Add. 1, párr. 39.
[15] Informe conjunto del Relator Especial encargado de la cuestión de la tortura, Sr. Nigel S. Rodley, y del Relator Especial encargado de la cuestión de las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Sr. Bacre Waly Ndiaye, presentado en ocasión de la visita a la República de Colombia, 16 de enero de 1995, E/CN.4/1995/111.
[16] Diario Clarín, 9/08/01.

encontraba expresamente prohibida, pues se pretendía terminar con las "confesiones espontáneas" que encubrían prácticas de torturas y apremios sobre las personas detenidas. La reforma propicia un lamentable retorno de esas prácticas. Asimismo, en este contexto, se extiende el plazo para mantener incomunicada a una persona sin orden judicial de seis a diez horas. Esta última medida agrava la situación ya que, tal como manifiesta el Relator Especial contra la tortura,"[l]a tortura se practica con mayor frecuencia durante la incomunicación"[17].

También se permite a los funcionarios policiales disponer (sin orden judicial) de requisas personales _antes de la modificación se requería la existencia de razones de "urgencia" para obviar la orden judicial correspondiente–. Del mismo modo, se autoriza a la policía a practicar requisas sobre el cuerpo de las personas, sus ropas o las cosas que lleven consigo sin que existan circunstancias previas que justifiquen dicha medida.

Esta reforma se llevó adelante partiendo del planteo de una falsa dicotomía entre derechos y garantías constitucionales y eficiencia en la persecución del delito. Se considera a los derechos individuales como obstáculos en la "lucha contra la delincuencia", olvidando que la única justificación de los actos de coacción que ejerce el Estado es la preservación y promoción de los derechos individuales de todos los habitantes.

II. La aplicación de torturas en la provincia de Buenos Aires

1. Torturas, apremios, tratos crueles, inhumanos y degradantes.

1.1. Información de carácter general

Para los datos cuantitativos de esta sección se ha utilizado la información proveniente de la base de datos de la Defensoría de Casación Penal de la Provincia de Buenos Aires. Los datos que se presentan a continuación dan cuenta, en rasgos generales, de las dimensiones que alcanza el problema en esta jurisdicción. La base incluye casos denunciados ante los fiscales y otros que fueron puestos en conocimiento de los distintos abogados que integran la Defensa Oficial de la Provincia _bajo secreto profesional_ y que no han merecido la formulación de denuncias judiciales ante el temor de posibles represalias.

Con la debida anticipación se solicitó información a la Procuración General de la Provincia, que todavía no ha permitido el acceso al material. Por otra parte, la Secretaría del Patronato de Menores de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, también desarrolla una base de datos sobre malos tratos a niños, niñas y adolescente[18].

Los datos consignados corresponden al año 2001; el total de los casos de tortura denunciados es de 543 en la provincia de Buenos Aires. De ellos, 391 se refieren a denuncias relacionadas con personal policial y el resto a miembros del Servicio Penitenciario provincial. Esto significa que un 72% de los casos de tortura que ha registrado la Defensoría de Casación de la provincia son producidos por personal policial.

Cuadro 2
Denuncias según Agencia de Seguridad a la que pertenece el autor del hecho

[17] Informe presentado por el Relator Especial, Sir Nigel Rodley, en cumplimiento de la resolución 2001/62 de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 27 de Diciembre del 2001, E/CN, 4/2002/76.

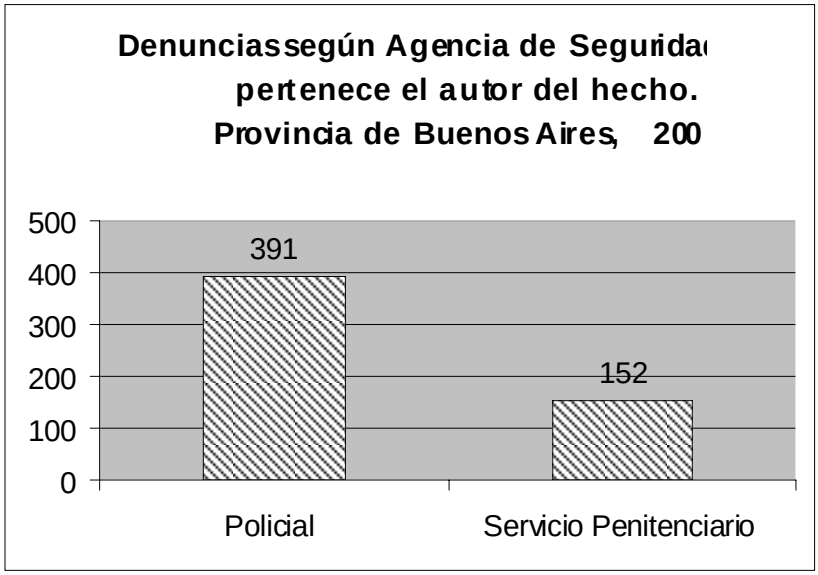
[18] Ver en este mismo Informe el capítulo "Chicos en la mira en el Conurbano bonaerense".

Provincia de Buenos Aires, año 2001

Agencia denunciada	Cantidad de casos
Policial	391
Servicio Penitenciario	152
Total	543

Fuente: base de datos de la Defensoría de Casación de la Provincia de Buenos Aires

Gráfico1



Fuente: base de datos de la Defensoría de Casación de la Provincia de Buenos Aires

Sólo 201 de los casos registrados en la provincia de Buenos Aires _adjudicados a miembros policiales_ fueron denunciados judicialmente, representando 51,4% sobre el total. Esto significa que casi la mitad de las denuncias por torturas o tratos indignos en la provincia, que han sido informados a la Defensoría, no ha seguido el camino de la denuncia judicial.

En el siguiente cuadro se presenta el total de casos de torturas cometidos en dependencias policiales en la provincia de Buenos Aires, desagregados según los departamentos judiciales y según hayan sido o no denunciados judicialmente. Este cuadro nos permite ver cómo, si bien, casi la mitad de los casos aparecen como denunciados judicialmente, el número de denuncias varía significativamente según el Departamento Judicial que se esté analizando. Así, de los 58 casos de tratos crueles informados en Lomas de Zamora, el 86,2% no ha sido denunciado formalmente ante la justicia.

Cuadro 2
Hechos de tortura policial según departamento judicial
y según hallan sido o no denunciados judicialmente

		Denuncias		Total
		No	Si	
DEPARTAMENTO	Azul		11	11
	Bahía Blanca	11	2	13
	Dolores	1	6	7
	Junín	3		3
	La Matanza	18	17	35
	La Plata	17	27	44
	Lomas de Zamora	50	8	58
	Mar del Plata	4	4	8
	Mercedes		2	2
	Morón	26	2	28
	Necochea	4	6	10
	Pergamino		10	10
	Quilmes	18	8	26
	San Isidro		21	21
	San Martín	8	12	20
	San Nicolás	29	42	71
	Trenque Lauquen		13	13
	Zarate	1	10	11
Total		190	201	391

Un análisis de estos datos muestra que las torturas se aplican, en general, en el lugar de alojamiento y al momento de la detención. En 185 casos -el 47, 3 % sobre el total- los hechos se produjeron en el lugar del alojamiento; en 182 casos -46, 5%- se denuncia que las torturas se produjeron en el momento de la aprehensión -de ellos, tres durante los procedimientos y nueve en el traslado-.

1.2. Relato de algunos casos

En la provincia de Buenos Aires, la policía somete a sus víctimas a distintas modalidades de tormento. Enumerarlas implica desarrollar una larguísima descripción de tratos vejatorios y aberrantes contra la dignidad humana, maltratos físicos y psicológicos que incluyen golpes, patadas, amenazas y culatazos, etc. Entre las prácticas más aberrantes se encuentran la picana eléctrica y el “submarino seco”, modalidades de tortura aplicadas sobre los detenidos-desaparecidos durante la última dictadura militar y que continúan vigentes, tal como lo denunciaron seis víctimas de las localidades de Pergamino, San Nicolás, Azul y La Plata, durante el año 2001.

1.2.1. Caso "Germán Gustavo Ramos"

En enero del 2001, Germán Gustavo Ramos, luego de ser aprehendido por considerarlo sospechoso de ser autor de un delito, fue obligado a firmar el acta de prevención labrada por efectivos de la policía de la seccional de González Catán, quienes le pusieron una bolsa en la

cabeza, provocándole asfixia. Ramos denunció estos hechos, también en el momento de su declaración indagatoria, ante el titular de la UFI Nº 5 de La Matanza, Dr. Gustavo Banco, en la causa n°82.979. En este caso, la UFI interviniente no proporcionó la información que le fuera solicitada acerca de las medidas tomadas a partir de esta denuncia.

1.2.2. Caso "Javier Villanueva"[19]

El 24 de octubre del 2001, Javier Villanueva fue detenido, acusado por miembros de la comisaría de Villa Centenario de Lomas de Zamora de haber robado un automóvil. La investigación por torturas se inició luego de que el fiscal Oscar Acevedo mantuviera con Javier una conversación en la que éste denunció haber sufrido golpes, patadas y shocks de corriente eléctrica. Se pudo constatar, luego de una revisión médica, que las lesiones que el joven presentaba provenían de descargas eléctricas. Entonces, el fiscal solicitó al juez la clausura de la comisaría y la detención de los oficiales, quienes permanecieron detenidos en la jefatura de la policía de Lomas de Zamora. Luego, algunos policías fueron liberados ya que no se encontraban en la comisaría cuando se habría cometido la tortura.

El 25 de octubre del 2001, el Ministerio de Seguridad de la provincia puso en disponibilidad preventiva a la cúpula de la comisaría; el comisario Daniel Rago fue relevado del cargo y se trasladó a otras dependencias a los sesenta efectivos que allí prestaban servicios. El fiscal Oscar Acevedo comenzó a tomar declaración indagatoria a los cuatro policías sospechosos, pero de ellos, tres se negaron a declarar y el restante desestimó las acusaciones. Finalmente, el 31 de octubre del 2001 las acusaciones quedaron concentradas sobre el subcomisario Oscar Djurazek, los oficiales Eduardo Castillo, Walter Fidel Franco, José Melchor Hidalgo y los agentes Víctor Pérez y Gustavo Pereyra.

El 1 de noviembre del 2001, se realizaron estudios en la piel de Villanueva, para determinar si hubo o no paso de corriente eléctrica. Además, en el marco de la investigación, el fiscal tomó declaración a 16 detenidos que están alojados en la misma seccional, y el 21 del mismo mes pidió prisión preventiva para los seis policías. Seis días después, cinco de los agentes, entre ellos el comisario, fueron procesados con prisión preventiva acusados de torturar al detenido. La resolución fue adoptada por el juez de Lomas de Zamora, Eduardo Tubío.

1.2.3. Caso “Javier S. y Ramón” R.[20]

El 13 de mayo del 2001, Javier S. y Ramón R. fueron demorados, supuestamente, por averiguación de antecedentes. Junto con ellos se encontraba Ana G. quien estaba embarazada. Los tres fueron llevados a la comisaría 9º de Quilmes. Una vez en las instalaciones policiales, la mujer fue obligada a permanecer afuera, mientras los dos hombres recibían trompadas y patadas durante dos horas; luego los hombres fueron liberados, pero antes fueron revisados por el médico policial, quien no dejó constancia de las lesiones sufridas. Las víctimas denunciaron lo ocurrido y el fiscal de Quilmes, Luis Armella, ordenó que se realizaran las pericias en las que otro médico policial constató los politraumatismos. Los cabos Adrián Horacio Caño y Juan Eduardo Pérez y el sargento Angel Bernardo Godoy, así como el médico policial Daniel Bomvicni _quien había certificado que no había lesiones_ fueron procesados en mayo del 2001.

---

[19] Diario Crónica 25/10/01. Diario Clarín 25/10/01 y 02/11/01

[20] Informe del 10/07/01, elaborado por el Defensor ante el Tribunal de Casación Penal de la Provincia de Buenos Aires.

1.2.4. Informe del Secretario de Ejecución del Departamento Judicial de Bahía Blanca

El 25 de enero del 2001, el secretario de ejecución del Departamento Judicial de Bahía Blanca, Dr. Germán Kiefl, informó a la Defensoría de Casación de la Provincia de Buenos Aires que distintas personas detenidas a disposición de la justicia le manifestaron que fueron torturadas por personal de la Policía Bonaerense.

Según los dichos de los detenidos, al momento de ser aprehendidos fueron trasladados a las dependencias del Comando de Patrullas y en una habitación que se encuentra en la parte superior del edificio, fueron torturados con picana eléctrica. Los agentes policiales les aplicaron la corriente eléctrica en las esposas y en el dedo gordo del pie. Las víctimas de estos delitos no han formulado las denuncias correspondientes por temor a represalias[21].

1.3. Reacción judicial frente a este tipo de casos

En la mayoría de los casos, las causas por torturas o apremios ilegales no avanzan. Los hechos no son investigados, no se impulsan las actuaciones y los expedientes permanecen inmóviles durante meses.

Tal como señaló el Comité contra la Tortura, "[l]a prolongada dilación de las investigaciones judiciales de las denuncias de tortura frustra el efecto ejemplificador y disuasivo que debería producir la persecución penal de estos crímenes", ello agrava el sufrimiento de las víctimas, induce al abandono de su justa pretensión punitiva y posterga la satisfacción de sus derechos a reparación moral y material[22].

Ejemplo de lo antedicho constituye el siguiente caso, del Departamento Judicial de La Plata:

- Idelmar Eduardo Larrea fue detenido cuando se encontraba con su novia, en las calles del pueblo de Ranchos, y golpeado en la dependencia policial. El secretario del expediente policial, que tramita a través de la comisaría de Ranchos, es Claudio Magariño, uno de los policías individualizados como partícipes de la detención. Este hombre es el encargado de notificar a Larrea la citación a ratificar la denuncia. La ratificación, por obvias razones, nunca fue hecha.

En muchos casos de tortura las condenas judiciales resultan absolutamente inadecuadas debido a la errónea calificación de los hechos que se juzgan. Los jueces encuadran jurídicamente los hechos en figuras delictivas más benignas de las que resultan aplicables. Esta situación trae aparejada la imposición de penas exiguas a los responsables de estos delitos, las que no se condicen con la condena social que generan estas prácticas aberrantes.

El caso que se expone a continuación, resulta un ejemplo acabado de lo expuesto:

- El 24 de febrero del 2000, en la localidad de Villa Ballester, partido de San Martín, el joven José Adrián Maidana fue interceptado, al salir de su trabajo, por al menos dos hombres, que mediante intimidación y violencias físicas lo obligaron a ascender a una camioneta. En el

[21] Informe del 10/07/01, elaborado por el defensor ante el Tribunal de Casación Penal de la Provincia de Buenos Aires, Mario Luis Coriolano.

[22] Observaciones finales del Comité contra la Tortura, 21 de noviembre de 1997, A/53/44, paras. 52-69.

interior del vehículo, y junto a otro sujeto, de nombre Octavio Eduardo Nocito, agente de la policía de la provincia de Buenos Aires, fue retenido por aproximadamente dos horas y media. Durante ese tiempo estuvo esposado, se lo amenazó de muerte y se le aplicaron distintas injurias físicas, como colocarle una bolsa de nylon en la cabeza, con la finalidad de interrogarlo acerca de la autoría de una serie de ilícitos. Quienes lo torturaban buscaban, en particular, datos acerca de un hurto que habría sufrido el policía Eduardo Nocito. En aquel hecho le fue sustraída, entre otras cosas, el arma reglamentaria provista por la fuerza. Luego de retenerlo en la camioneta, los policías se comunicaron telefónicamente con la comisaría de Carapachay y ésta con la de Villa Ballester, a donde se dirigieron para entregar a Maidana, quien presentaba lesiones visibles.

El 10 de septiembre del 2001, Octavio Eduardo Nocito, Eduardo Ismael Nocito y Emiliano Manuel Nocito fueron condenados a tres años de prisión por el Tribunal en lo Criminal Nº 4 de San Martín. El hecho fue calificado por los jueces como privación ilegal de la libertad agravada, pero no como tortura, que fue la calificación solicitada por el fiscal, entendiendo que las lesiones provocadas fueron de carácter leve como surge del accionar de los médicos, que no indicaron internación ni tratamiento alguno. Con relación a la utilización de una bolsa de nylon para producir asfixia temporal, el Tribunal entendió que, si bien la misma puede constituir un medio para poner en peligro la vida, tal circunstancia no fue acreditada, ni tampoco se constataron en el caso las consecuencias que produce la utilización del "bolseado", a las que hizo referencia el testimonio médico.

1.4. Políticas institucionales que promueven la tortura

Durante el año 2001, las violaciones a los derechos humanos cometidas por miembros de la Policía de la Provincia de Buenos Aires fueron acompañadas por un Poder Ejecutivo que promovió la violencia policial, y un accionar institucional que hizo caso omiso de la vigencia del Estado de derecho.

La promoción de la violencia policial por parte del poder político se muestra en forma evidente en los discursos de diferentes funcionarios públicos, que ocupan altos cargos en las instituciones de gobierno provincial. El contenido de estos discursos naturaliza prácticas aberrantes a las que no cuestiona y, por ende, se ubica en las antípodas de la idea de prohibición y prevención de la tortura.

Así fue como, en el mes de abril del 2001, el comisario de San Nicolás, José Aurelio Ferrari, realizó las siguientes declaraciones: "En España [al sospechoso] lo cuelgan de un caño y le tiran de las bolas hasta que diga dónde puso el cuchillo, dónde el cuerpo. Tener a un tipo sentado acá, sin comer durante 24 horas, y pegarle un par de cachetadas no es tortura. La policía científica es un invento, que no resulta eficaz"[23].

Siguiendo la misma línea de pensamiento, quien fuera ministro de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, Jorge Casanovas, publicó un artículo en el diario Clarín el 7 de mayo del 2001, titulado *A Ruckauf no le dejan aplicar su política de seguridad*, en el que vertió las siguientes afirmaciones: "Nadie puede pretender que se deba estar mejor en la cárcel que la gente honesta que está en libertad", y más adelante: "Ruckauf, en cambio, quiere que los derechos humanos de la gente honrada sean efectivos -sometida a la prisión cotidiana del miedo y del terror de ser víctimas de delitos por parte de una criminalidad sin límites-; y que no se piense tanto más en los

[23] Diario Página/12, *Nuevo incremento de torturas en Buenos Aires, Picana y mano dura*, Horacio Verbitsky.

derechos de los delincuentes que, con tormentos, privaciones de libertad, robos y gatillo fácil, deben estar en el lugar que deben estar: en prisión".

Posiciones como las que señalamos más arriba se desprenden de un clima institucional que las promueve.

A su vez, la misma organización institucional se encuentra, en parte, conformada por personas que han participado activamente en la represión de la última dictadura militar que gobernó el país hasta 1983, lo que denota una continuidad en las políticas de seguridad que se desplegaron durante ese momento histórico.

Los siguientes casos nos permiten ejemplificar lo expuesto:

Uno de los más estrechos colaboradores de quien fuera Ministro de Seguridad, Ramón Verón, y al menos dos de los doce comisarios inspectores ascendidos el 1° de enero del año 2001, tuvieron intervención en hechos de represión ilegal y terrorismo de Estado durante la última dictadura, como secuestros, torturas, violaciones, asesinato de detenidos y quema de sus cadáveres[24].

Raúl Harsich, subsecretario de Planificación durante la gestión de Verón, intervino en el secuestro, violación y asesinato de Floreal Avellaneda, de 15 años[25].

Mario Alberto Jaime, a cargo de la seccional 5º de Florencio Varela, figura en el informe de la Conadep como participante, desde 1976, en detenciones ilegales en la seccional 5º de La Plata[26].

Daniel Omar Del Arco, jefe de Traslado Interprovincial de Detenidos, también durante la gestión del mencionado ex ministro, fue acusado por la ex presidenta de Abuelas de Plaza de Mayo, María Isabel de Mariani, a quién en 1976 le pidió todo lo que ella tenía para entregarle a la nieta que nunca apareció[27].

Las manifestaciones y los hechos expuestos contrastan groseramente con lo recomendado por el Relator Especial contra la tortura, quien señaló que "[l]as autoridades de más alto rango deberían condenar públicamente la tortura en todas sus formas en cualquier situación que se cometa. Estas autoridades, en particular las encargadas de hacer cumplir la ley, deberían hacer público que los que estén a cargo de lugares de detención cuando se cometan abusos serán considerados personalmente responsables de dichos abusos. A fin de aplicar estas recomendaciones, las autoridades deberían realizar, en concreto, visitas imprevistas a las comisarías de policía, las instalaciones de prisión preventiva y las prisiones en las que se sepa que tienen lugar tratos de este tipo. Deberían ponerse en marcha campañas públicas con el objetivo de informar a la población civil en general de sus derechos respecto a la detención y la prisión, y en concreto a la presentación de denuncias por el trato recibido de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley"[28].

[24] Diario Página/12, 15/04/01.
[25] Diario Página/12, 16/04/01.
[26] Área de Documentación CELS.
[27] Diario Página/12, 16/04/01.
[28] Informe presentado por el Relator Especial, Sir Nigel Rodley, en cumplimiento de la resolución 2001/62 de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 27 de Diciembre del 2001, E/CN, 4/2002/76.

Represión ilegal contra niños y adolescentes*

1. Introducción

En materias de las acciones del Estado referidas a los niños y adolescentes, en el año 2001 se pueden contraponer los efímeros, aunque profusamente publicitados, planes sociales destinados a la niñez, con un creciente desarrollo de prácticas violentas de las que son víctimas las personas menores de edad.

Pensar en los ejemplos más claros de acciones focalizadas sobre la niñez durante el año 2001 evoca a las muertes de chicos en enfrentamientos con la policía, cuya brutalidad quedó remarcada este año con el accionar de escuadrones de la muerte que operan en el gran Buenos Aires. Es referirse, también, a un conjunto de prácticas judiciales y de condiciones de privación de la libertad destinadas a chicos que no sólo violan disposiciones fundamentales de la Convención sobre los Derechos del Niño sino que, además, contradicen los derechos básicos reconocidos a las personas mayores de edad. Es mencionar también, la presencia de menores de edad privados de su libertad en dependencias policiales, y las denuncias sobre torturas y malos tratos a las que son sometidos. Todas estas violaciones puede ser vistas como la sumatoria entre normas que niegan los derechos fundamentales de los chicos y la brutalidad en el accionar de las instituciones de seguridad locales.

En este contexto, las propuestas por reducir la edad de imputabilidad de las personas menores de edad en conflicto con la ley, no es una medida objetable en sí. Es necesario reconocer que los chicos imputados en la comisión de delitos deben ser juzgados reconociendo las garantías sustanciales y procesales mínimas que el Estado de derecho reconoce a los adultos, además de aquellas que reconoce la Convención para los niños y adolescentes. Aunque las penas sean adecuadas a su edad, la privación de la libertad debe ser una sanción de última instancia y no, como hoy, una medida generalizada para internar a chicos por supuestos motivos asistenciales. Ahora bien, el desarrollo de políticas sociales dedicadas a la niñez, que dejen de girar alrededor de la internación (eufemismo de la privación de la libertad), resulta un presupuestos prioritario para que funcione un reemplazo de las leyes de patronato por una política de responsabilidad penal juvenil respetuosa de los derechos humanos.

También cabe destacar que muchos poderes del Estado han sido más eficientes en la denuncia de las atrocidades cometidas contra chicos, chicas y adolescentes, que en el desarrollo de políticas efectivas para contenerlas o evitarlas. Esto lleva a pensar, por un lado, que probablemente el deterioro sería aún peor si estos organismos no mostraran sensibilidad alguna ante las violaciones cometidas por otras instituciones del mismo Estado. Sin embargo, por otra parte, la creciente gravedad de las violaciones lleva a evaluar los

---

* El presente capítulo ha sido elaborado por Silvia Guemureman, licenciada en Sociología, investigadora del Instituto Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires; Ana Lanziani, abogada, integrante del Centro de Estudios Legales de Infancia y Juventud del INECIP; y los abogados Claudio Abalos y Gustavo Palmieri, miembros del Programa Violencia Institucional y Seguridad Ciudadana del CELS. Parte de la información ofrecida en este capitulo proviene de un proyecto de investigación que el CELS realiza junto con la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires y UNICEF, sobre las condiciones de privación de niños, niñas y adolescentes en la Provincia de Buenos Aires, y en el que participan los profesionales arriba mencionados.
El proyecto se propone avanzar en el conocimiento y descripción de aquellos motivos por los que niños, niñas y adolescentes son privados de libertad en la Provincia de Buenos Aires. Asimismo, investiga el estado de la información y las fuentes de datos existentes que den cuenta de detenciones y privaciones de libertad de niños y adolescentes.

límites que tienen estas reacciones, máxime cuando las dependencias estatales que las llevan adelante tienen capacidad legal de desarrollar también otros tipos de respuestas.

Todas aquellas violaciones son las que analiza este capítulo del informe.

2. La inconstitucionalidad de las normas sobre privación de la libertad de chicos

En septiembre de 1990, Argentina ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y en agosto de 1994 la elevó, junto con otros instrumentos de derechos humanos, a la máxima jerarquía en nuestro ordenamiento jurídico. De este modo, nuestro país se comprometió internacionalmente a adecuar su legislación y sus prácticas a los postulados de este tratado de derechos humanos específico para la infancia, así como a los demás instrumentos internacionales que regulan la situación de los niños privados de libertad[1].

En anteriores informes anuales[2], se ha abordado el problema de las características de la justicia de menores y de la privación de la libertad a la que sometidos los niños y adolescentes. En esta sección se plantean brevemente la dimensión y los principales aspectos de estos problemas en la provincia de Buenos Aires.

En esta jurisdicción, los derechos de los niños y la actuación del Estado frente a ellos se encuentran actualmente regulados por el decreto/ley 10.067, que establece un sistema complejo de Patronato compartido entre los jueces de menores, asesores de incapaces y el Poder Ejecutivo[3].

En diciembre del 2000, esta norma había sido reemplazada por la ley 12.607 de "Protección Integral del Niño y el Joven". La nueva norma tomaba como marco la Convención sobre los Derechos del Niño y adecuaba la legislación provincial a sus postulados[4]. Sin embargo, sucesivas resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires[5] fueron dejando esta ley en suspenso y, finalmente, un pedido de inconstitucionalidad planteado por el Procurador General de la Provincia suspendió su aplicación en lo concerniente al sistema de promoción y protección integral de derechos. Esta suspensión devolvió vigencia a la ya derogada Ley de Patronato 10.067.

El decreto/ley 10.067 regula, dentro de las facultades jurisdiccionales, la restricción del derecho a la libertad ambulatoria de los niños, niñas y adolescentes. En este sentido, la norma presenta indiscutibles problemas de compatibilidad con las disposiciones de los artículos 12, 37, 40 y concordantes de la Convención sobre los Derechos del Niño, con las reglas 1, 2, 11b, 12, 13, 17, 18 y concordantes de las Reglas de Naciones Unidas para la

---

[1] Reglas mínimas de Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing, Resolución 40/33 de la Asamblea General, aprobada el 29 de noviembre de 1985), Reglas de Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad (RNU, Resolución 45/113, aprobada por la Asamblea General el 2 de abril de 1991), Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Ryad, aprobadas por la Asamblea General el 14 de diciembre de 1990).

[2] *CELS, Derechos Humanos en Argentina, Informe Anual 2000*, Buenos Aires, Eudeba, 2001, pp. 259-283. *CELS, Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Argentina 2001, hechos enero-diciembre 2000*, Buenos Aires, Eudeba, 2001, pp. 223-250.

[3] Artículo 2 decreto/ley 10.067.

[4] Para un análisis de esta ley, remitimos a *CELS, Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Argentina, enero-diciembre 2000*, Cap. VII, ap. 3.3., pág. 242 y siguientes.

[5] De los nueve jueces que conforman la Corte Provincial, tres votaron contra la suspensión, tres a favor de la suspensión total y tres por la suspensión parcial, optándose finalmente por esta última opción.

Protección de los Menores Privados de Libertad, y los artículos 8 y 19 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

La norma establece, en su artículo 10, la competencia de intervención para los Tribunales de Menores. La normativa permite la restricción de la libertad de aquellos chicos que aparecieren como autores o participes de un hecho calificado por la ley como delito, falta o contravención (artículo 10 inciso a), y aquellos que se encontraran en estado de abandono moral o material (artículo 10 inciso b)[6]. De esta manera, el decreto/ley faculta la intervención judicial y la adopción de medidas tutelares que impliquen privación de la libertad, tanto a partir de motivos penales como contravencionales y asistenciales (la intervención judicial de carácter asistencial resulta sumamente amplia y diversa ya que incluye, dentro de su definición, gran variedad de situaciones).

Por su parte, el artículo 2 otorga al Juez de Menores la "competencia exclusiva para decidir sobre la situación del menor en estado de abandono o peligro moral o material, debiendo adoptar todas las medidas tutelares necesarias para dispensarle amparo".

Al mismo tiempo, la norma otorga una amplia competencia de intervención de la justicia de menores y permite a los magistrados una serie de procedimientos que pueden dar lugar a posibles arbitrariedades y a la falta de garantías[7], y sobre los que no se permite ejercer el debido control.

Esta norma, aplicable a todos los niños en la Provincia de Buenos Aires, no prevé como entidades diferentes al defensor oficial y al asesor de menores. Es decir, que el asesor de menores tiene una doble función: debe defender al menor de edad[8] _son muy pocas las causas en que algún inculpado pueda procurarse un defensor particular_ y a la sociedad del daño que éste haya podido ocasionarle. De esta manera, se afecta la garantía del debido proceso[9].

A su vez, el decreto/ley 10.067 contiene conceptos como “situación de riesgo” o “el estado de abandono moral y material”, que exceden la definición de conductas típicas, abarcando directamente tipos de autor, en flagrante oposición al artículo 18 de la Constitución Nacional, además de otros instrumentos de carácter internacional[10].

---

[6]El artículo 10º, inciso a) –sobre la competencia de los juzgados de menores- establece: "Cuando aparecieran como autores o partícipes de un hecho calificado por la ley como delito, falta o contravención", y en el inciso b) establece: "Cuando la salud, seguridad, educación o moralidad de menores de edad se hallare comprometida por actos de conducta, contravenciones, o delitos de sus padres, tutores, guardadores o terceros; por infracción a las disposiciones legales referentes a la instrucción y al trabajo; cuando por razones de orfandad o cualquier otra causa estuvieren material o moralmente abandonados, o corrieren peligro de estarlo, para brindar protección y amparo, procurar educación moral o intelectual al menor y, para sancionar, en su caso, la inconducta de los padres, guardadores, tutores o terceros, conforme a las leyes que rigen en materia de minoridad y a las disposiciones de la presente".

[7] El propio decreto/ley 10.067 establece el procedimiento aplicable en materia penal (el que debe armonizarse con la ley 22.278), contravencional y en materia asistencial.

[8] La figura del defensor oficial como distinto del asesor de menores no está contemplada (Art. 2° inc. b. DL 10.067/83).

[9] Art. 19° DL 10.067/83.

[10] Convención sobre los Derechos del Niño, artículos 12, 37, 40 y cc., Reglas de Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad con las reglas 1, 2, 11b, 12, 13, 17, 18 y cc. de las y Convención Americana de Derechos Humanos, art. 8 y 19. Para ampliación véase Beloff, Mary, *Niños y adolescentes: los olvidados de siempre. A propósito de la Reforma penal introducida por la ley 23.184*, en: Maier, Julio (comp.), *El nuevo Código Procesal penal, análisis crítico*, Buenos Aires, Ed. del Puerto, 1993.

3. Las dimensiones de la privación de la libertad de chicos, chicas y adolescentes en la Provincia de Buenos Aires

Si bien existen en la provincia de Buenos Aires diferentes registros de información cuantitativa sobre niños y adolescente privados de su libertad, el acceso a este material es muy dificultoso. Además, no existen criterios unificados para la recopilación de los datos, e incluso para el propio Consejo Provincial del Menor resulta una tarea complicada cruzar la información producida por las distintas dependencias. Una evaluación de las diferentes fuentes de información periodizada _reconociendo en cada caso sus potencialidades y sus límites[11]_, puede permitir un acercamiento a la dimensión del problema.

Una aproximación inicial al número de niños, niñas y adolescentes privados de libertad en la provincia, arroja un total de 8.195 chicos, al mes de octubre del 2001, que se encuentran bajo tutela del Consejo Provincial del Menor. El dinamismo típico de la población en estudio, su alta circulación y su alta tasa de rotación, hacen que esta cifra fluctúe, en más o en menos, de acuerdo al día en que se registre el dato.

Según información del Consejo del Menor, de estos 8.195 chicos y adolescentes institucionalizados, 853 habrían sido inicialmente detenidos por motivos penales. Por su parte, 7242, el 88 % de los niños y niñas privados de su libertad, ingresaron inicialmente[12] por lo que se conoce como motivos asistenciales, sin que la medida se justifique en la supuesta comisión de un delito o falta, sino en circunstancias no relacionadas con la conducta del menor. Hay otros 100 menores de edad que se encuentran alojados en comisarías; en la mayoría de estos casos, el juez dispuso su privación de libertad por sospechar que cometieron algún delito o falta.

Según información brindada por funcionarios del Consejo Provincial del Menor, otros 8.000 niños se encontrarían asistidos e internados, en instituciones no vinculadas directamente al Consejo Provincial del Menor[13]. Se trata de niños y adolescentes que se encuentran en otras instituciones (centros municipales, hogares privados, comedores infantiles y escolares, familias, comunidades, "casitas", "hogarcitos", etc.), que funcionan, en muchos casos, sin la necesaria habilitación especial y no cuentan con subsidios estatales ni con becas del Consejo, sosteniendo sus costos operativos con donaciones privadas u obras de caridad, o subsidios provenientes de organismos públicos diferentes al Consejo de Menor[14]. Las situaciones de privación de la libertad de estos menores de edad serían mucho

---

[11] Las fuentes de información en el Consejo Provincial del Menor se encuentran dispersas en distintas dependencias. A su vez, tanto estos registros como los del COP (Centro de Operaciones Policiales del Ministerio de Seguridad) relevan los datos de forma diferente.
Explicitar esta cuestión insumiría un apartado metodológico acerca del estado de las fuentes de información, su calidad, accesibilidad y confiabilidad. Por las dimensiones de este informe, y en aras de no dispersar la atención sobre la temática que nos convoca, dejaremos al margen el análisis profundo de las consideraciones metodológicas.

[12] Las motivos penales o asistenciales por los que el juez dispone de la privación de la libertad de un chico o chica pueden variar en el transcurso de detención. Un menor de edad puede ser detenido ante la sospecha de la comisión de un delito y ser sobreseído y, sin embargo, el juez puede no liberarlo y disponer que continúe privado de su libertad fundando la internación en, por ejemplo, el estado de desprotección del menor de edad.

[13] Autoridad de contralor de esta situación.

[14] Consejo Provincial de la Familia, el Ministerio de Economía de la Provincia y las diferentes municipalidades, entre otras.

más precarias en cuanto a control institucional, contralor oficial y monitoreo de condiciones de detención.

4. Las detenciones policiales de niños y adolescentes

Gran parte de los niños y adolescentes internados por disposición judicial a raíz de motivos asistenciales o penales, ingresan al sistema por detenciones efectuadas por la policía, en virtud del decreto/ley 10.067.

Según los propios registros policiales centralizados en la oficina del COP (Centro de Operaciones Policiales) dependiente de la Superintendencia de Coordinación General del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, la cantidad de detenciones de chicos y chicas ha crecido en forma sostenida durante los últimos años.

En el 2001, las estadísticas policiales muestran un total de 14.839[15] detenciones de niños y adolescentes. Es un número cercano al total de 15.903 chicos detenidos durante el año 2000. Por otra parte, el total de detenciones de adultos y niños durante el 2001 fue de 66.780, inferior a las 70.271[16] detenciones registradas en 2000.

El 6 de agosto del 2001, el Ministerio de Seguridad envió, a los jefes policiales de cada departamento, una orden general de detención y traslado de los niños que se encontraran en la vía pública. La circular muestra el modo en que la policía prioriza, como criterio para decidir la detención de un chico, su situación de pobreza o marginación, utilizando para ello supuestos fundamentos asistenciales.

La orden, firmada por el comisario mayor Carmelo Impari, director general de Coordinación Operativa del Ministerio de Seguridad, expresaba:

> "Señor jefe departamental: Ud. deberá disponer la realización de amplios operativos con el fin de poner a disposición de la Justicia de menores a los niños y jóvenes que se encuentren desprotegidos en la vía pública y/o pidiendo limosna etc. acción que ya se ha tornado sistemática y pone en riesgo la integridad física de los menores de edad.
> Día Jueves con el primer correo deberá elevar a esta Dirección General, planilla apaisada conteniendo carátula, juzgado de intervención, lugar de constatación del hecho, nombre apellido y edad del menor.
> Asimismo, dichos operativos deberán implementarse en forma continua y en caso de detectarse que menores sean reincidentes, los mismos deberán ponerse a disposición de la justicia tantas veces como sea necesario.
> Acuse Recibo con misma vía interno 3708."

La orden fue conocida por la opinión pública casi un mes después de su puesta en práctica y suscitó una avalancha de críticas, por lo que fue dejada sin efecto por el Ministerio de Seguridad el 31 de agosto del 2001, a través de la resolución 4.001/01 que entre sus consideraciones sostiene: "...se han tornado (estas directivas) contraproducentes y dado lugar a las más diversas interpretaciones alejadas del objetivo...".

Sin embargo, los datos confirman que la directiva del Ministerio de Seguridad, como es común en este tipo de órdenes policiales, sólo venía a reiterar y reforzar una práctica tan ilegal como habitual, que no sufrió serias alteraciones ni por el dictado, ni por la derogación

[15] Datos al 14 de diciembre del 2001.

[16] Fuente: Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. Superintendencia de Coordinación General. Centro de Operaciones Policiales.

de la orden. La cantidad de chicos detenidos se incrementa, tal como viene ocurriendo en forma sostenida desde los últimos años.

Según datos de la Superintendencia de Coordinación General del Ministerio de Seguridad de la provincia, durante los primeros siete meses del año 2001 se produjeron 8.255 detenciones de personas menores de 18 años _los datos señalan un promedio de 1.180 detenciones entre los meses de enero y junio, 2.730 durante los meses de agosto y septiembre y 1.339 sólo en octubre–. Si bien las cifras muestran un incremento de las detenciones mensuales para el período de vigencia de la circular, éstas continuaron aumentando hacia el final del año, luego de que la orden fuera dejada sin efecto[17].

Más allá de estas variaciones estacionales, las cifras de la policía bonaerense muestran que la cantidad de detenciones de menores de edad por la policía ha sufrido un importante incremento en los últimos años.

Cuadro 1
Menores de 18 años detenidos por la Policía de la Provincia de Buenos Aires.
- en cantidad de personas-

Año	Detenidos
1992	5.086
1993	6.683
1994	7.426
1995	7.488
1996	8.907
1997	8.977
1998	10.711
1999	11.066
2000	15.903
2001	14.195 *

* Datos al 14 de diciembre del 2001.
Fuente: Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires.

4.1. Los niños y adolescentes alojados en comisarías y las denuncias de malos tratos y torturas

A pesar de las reiteradas promesas oficiales[18], otra situación que se mantuvo durante el año 2001 es la detención de chicos en comisarías. En la provincia de Buenos Aires, los jueces pueden disponer el alojamiento de un chico en una "comisaría del menor", como se denomina a las dependencias donde son alojados los menores de edad. Pero además de estos establecimientos, otras comisarías alojan menores de edad en el período que va entre la detención y el aviso al juez.

[17] Según algunas entrevistas realizadas, estos aumentos pueden obedecer, también a que la policía aumentaría las detenciones en los últimos meses del año anteriores a diciembre, ya que el mayor número de detenciones y los "casos esclarecidos" son considerados sinónimos de "eficiencia policial" y esta eficiencia está en relación directamente proporcional a los ascensos que se deciden, precisamente, entre los meses de noviembre y diciembre.

[18] Al asumir como ministro de seguridad de la provincia de Buenos Aires el Dr. Juan José Álvarez expresó que no habría más menores de edad en comisarías (Diario Página/12, 28 de octubre del 2001). Propuesta similar sostuvo la interventora del Consejo del Menor, Dra. Irma Lima, al asumir su cargo dos años antes.

Durante el año 2001 aumentó la detención de chicos, aunque se redujo el promedio diario de personas menores de edad alojadas en dependencias policiales por orden judicial. Así, para 1998 los datos arrojaban un promedio diario de entre 150 y 170 chicos alojados en comisarías, mientras que en el 2001, este promedio se redujo a un número oscilante de 80 a 100 menores de edad alojados en dependencias policiales.

Esta merma se debe, a dos tipos de razones. Por un lado, aquéllas de tipo formal, como la transformación de la comisaría del Departamento de La Matanza en un centro de ubicación y derivación de personas menores de edad dependiente del Consejo del Menor[19]. En segundo término, aquéllas que se relacionan con el aumento del cupo para el alojamiento de varones en instituciones dependientes del Consejo del Menor de la Provincia de Buenos Aires[20].

El alojamiento de menores de edad en comisarías viola las disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño y de las normas locales, inclusive las referidas al patronato. Sin embargo, no ha habido una inhibición judicial en términos genéricos, sino que, por el contrario, la disposición de chicos en comisarías responde a ordenes de los jueces.

Las pésimas condiciones de detención de chicos en comisarías, dieron lugar a la inhabilitación y clausura judicial de varias dependencias, entre ellas, Villa Maipú (delegación departamental de San Martín), Los Hornos (La Plata), San Miguel, Berisso, Benavídez, Barrancas y Avellaneda Seccional Segunda.

La clausura judicial alcanzó también a instituciones destinadas al alojamiento de menores de edad dependientes del Consejo Provincial del Menor. Así, fue clausurado un Centro de Reubicación de Jóvenes en la ciudad de La Plata (ex instituto Isabel La Católica) y se presentaron severas denuncias contra la sede de Villa Madero.

En una resolución judicial del 31 de octubre, la sala tercera de la Cámara Penal de San Isidro intimó al entonces gobernador de la provincia, Carlos Ruckauf, a que "dé inmediato alojamiento a los niños y jóvenes amparados, que satisfaga las exigencias normativas en cuanto al espacio mínimo por persona, limpieza, sanidad, iluminación natural y artificial y aireación". Amparado en la aplicación del artículo 18 de la Constitución Nacional y en diversos tratados internacionales sobre derechos de los niños, la Cámara exigió también al gobierno provincial, que brinde a siete menores de edad tutelados que se encontraban desde hacía meses en la Dirección de Registro y Ubicación de La Plata, "el tratamiento profesional adecuado con aseguramiento de escolaridad diaria, actividad física y recreativa no inferior a seis horas diarias".

5. Las denuncias de maltratos y torturas en comisarías e institutos

[19] Este registro se encuentra ubicado en una locación que funcionaba como comisaría, siendo traspasada luego a la dependencia del Consejo Provincial del Menor. Desde su inauguración, en diciembre del 2000, fue blanco de múltiples denuncias por malos tratos y por las malas condiciones de detención. En el caso de la comisaría de Polvorines, se encontraba proyectado su traspaso al Consejo Provincial del Menor a fin de ser reconvertida en un nuevo centro de ubicación y derivación. Actualmente, si bien se ha destinado personal del Consejo a dicha dependencia, no se ha terminado el proceso de traspaso.

[20] Traslado del instituto Eufrasia Pelletier (máxima seguridad para mujeres) y transformación del antiguo edificio de este instituto para varones. También la ampliación de plazas en el instituto Almafuerte (12 nuevas plazas en el pabellón central) y recuperación de la gestión por parte del Consejo Provincial del Menor del instituto Aráoz Alfaro (clausurado ante graves irregularidades por el Consejo Nacional del Menor y la Familia, organismo del gobierno Federal), que implicará una disponibilidad de 50 vacantes más.

A las pésimas condiciones de detención se suman las denuncias de malos tratos y torturas, tanto en comisarías como en los instituciones dependientes del Consejo del Menor, ya sean penales o asistenciales.

El asesor de menores Carlos Bigalli, presentó 378 denuncias, entre enero del 2000 y el 31 de marzo del 2001. A su vez, sólo durante los tres primeros meses del 2001, este asesor comunicó 98 denuncias a la Subsecretaría de Patronato de Menores de la Suprema Corte de Justicia provincial.

En septiembre del 2000, el incremento de las denuncias sobre malos tratos y torturas a chicos y adolescentes motivó la creación de un registro dependiente de la Subsecretaría del Patronato de Menores de la Suprema Corte de Justicia. Este registro contabilizaba, a mayo del 2001, un total de 738 denuncias. De ellas, 69 se referían a malos tratos o torturas en instituciones dependientes del Consejo del Menor y 669 en comisarías.

Sin embargo, el 21 de mayo del 2001, a poco de que se conocieran estos datos, el entonces ministro de seguridad de la provincia, Ramón Orestes Verón, sostuvo en declaraciones periodísticas que el 90% de las denuncias sobre malos tratos en dependencias policiales eran falsas.

El 24 de octubre del 2001, una acordada emitida por la Suprema Corte de la provincia[21], revelaba que a un año de instrumentación del registro de denuncias por maltrato de niños y adolescentes privados de libertad, se habían recibido "un millar de denuncias radicadas en el fuero penal".

Del análisis de algunas de las denuncias hechas públicas a lo largo del año 2001 pueden deducirse distintas prácticas abusivas a las que son sometidos los niños, niñas y adolescentes detenidos en comisarías de la Provincia de Buenos Aires[22]. Los relatos sostienen que los policías hacen desnudar a los menores de edad detenidos y, entre insultos, los revisan de manera vejatoria. Asimismo, los obligan a acostarse en el piso y aspirar los vapores irritantes que emanan de la mezcla de lavandina y detergente. Por otra parte, los jóvenes son sometidos a sesiones de golpes de puño y patadas, quemaduras con cigarrillo y ejercicios físicos que incluyen la obligación de hacer flexiones con las manos sobre la nuca. Otra de las prácticas denigrantes a las que se somete a los niños y adolescentes es la necesidad de acudir a botellas y a bolsas de plástico para satisfacer urgencias fisiológicas. Al maltrato físico, además, se suman las amenazas verbales y los pedidos de dinero como requisito para recobrar la libertad.

6. Ejecuciones extrajudiciales y chicos muertos en enfrentamientos con la policía

Otro problema que se presenta de forma creciente, es la muerte de menores de edad en supuestos enfrentamientos con las fuerzas policiales. Durante el año 2001, se confirmó que en algunos departamentos del conurbano bonaerense operan grupos de policías que ejecutan chicos y adolescentes. Esto ratificó que el elevado número de niños y adolescentes

[21] Acordada Nro. 3.012.

[22] Por ejemplo, Diario La Nación, 31 de Mayo del 2001, "Someten a tormentos a menores alojados en comisarías"; Diario Página/12, 31 de Mayo del 2001, "Advertencia de la Corte" y el informe elevado a la Suprema Corte de Justicia de la Provincia, en enero del 2001, por el asesor de menores de San Isidro, Carlos Bigalli.

muertos en enfrentamientos oculta hechos de abuso de la fuerza y ejecuciones extrajudiciales.

Una acordada emitida por la Corte Suprema el 24 de octubre del 2001 y firmada por unanimidad –acordada nro. 3.012–, se afirmaba que durante los años 1999 y 2000, 60 jóvenes, contenidos en alguna modalidad de tutela del sistema de niñez en la provincia, murieron en lo que se denomina como "presuntos enfrentamientos policiales". También denunciaba que "algunas [de las víctimas muertas en estos enfrentamientos policiales] habían expuesto [en el Registro de Denuncias] con anterioridad, amenazas y/o tratos lesivos a su persona, atribuyéndolos al personal de las comisarías bajo cuya jurisdicción se produce luego el enfrentamiento".

La acordada de la Corte venía a ratificar una serie de denuncias sobre el hallazgo de cuerpos de chicos asesinados y torturados.

Los hechos denunciados por la Corte se inscriben en el contexto de políticas de seguridad que, lejos de prevenirlas, no han hecho más que multiplicar estas situaciones. En los últimos años, se ha incrementado el número de menores de edad muertos en enfrentamientos, constituyendo estas muertes un elevado porcentaje sobre el total de víctimas civiles. Así, para el año 2000, de los 102 civiles muertos en enfrentamientos con las fuerzas de seguridad en el Gran Buenos Aires –sobre cuya edad se tienen datos– más del 42% tenía menos de 21 años. A su vez, entre los menores de 21 años, 27 de las víctimas eran menores de 18. A su vez, según un informe del Ministerio de Seguridad de la provincia, al 15 de diciembre del 2001 habían muerto en enfrentamientos con la policía un total de 33 niños.

El Cuadro 2, elaborado sobre la base de datos del CELS, muestra las edades de las víctimas civiles en enfrentamientos con funcionarios policiales en el conurbano bonaerense en el año 2001.

Cuadro 2
Cantidad de víctimas civiles en hechos de violencia en los que participaron funcionarios de la Policía de la Provincia de Buenos Aires y de la Policía Federal según edad
Conurbano Bonaerense, año 2001
-En cantidad de personas-

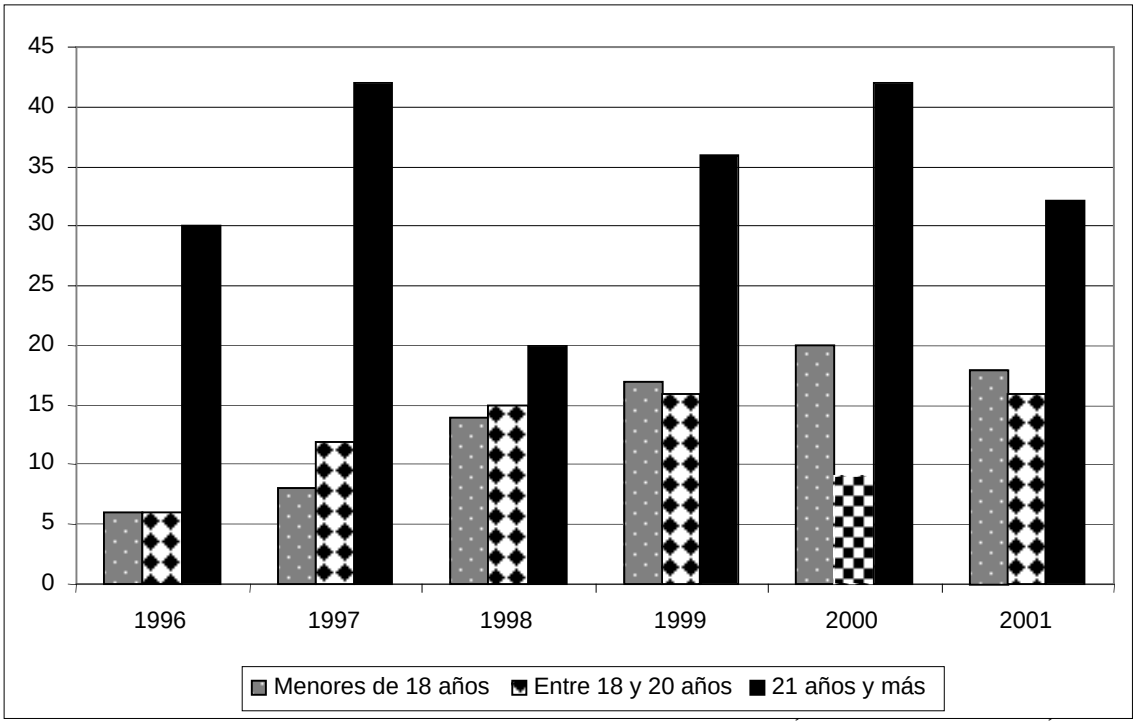
Edad	Civiles muertos			Civiles heridos		
	Policía de la Pcia. de Bs. As.	Policía Federal	Total	Policía de la Pcia. de Bs. As.	Policía Federal	Total
Menores de 18 años	18	7	25	22	4	26
Entre 18 y 20 años	16	6	22	6	3	9
21 años y más	32	20	52	30	12	42
Sin datos	69	32	101	89	36	125
Total	135	65	200	147	55	202

Fuente: CELS sobre base propia de datos de prensa.

A partir de los datos del cuadro puede observase que, en el conurbano bonaerense, más de un 27% de las personas muertas por la Policía de la Provincia de Buenos Aires y más del 21% de las personas muertas por funcionarios de la Policía Federal –acerca de las cuales se tienen datos sobre su edad– tenían menos de 18 años.

El Gráfico 1 no solamente señala un incremento en números absolutos de los menores de edad muertos por la Policía Bonaerense desde 1996, sino también, que las víctimas menores de 18 años y entre 18 a 21, constituyen un porcentaje creciente de la cantidad total de las personas muertas por esta fuerza en los últimos seis años.

Gráfico 1
Cantidad de civiles muertos en hechos de violencia en los que participaron funcionarios de la Policía de la Pcia. de Buenos Aires según edad
Conurbano Bonaerense: Año 2001
-En cantidad de personas-



un 59% de los 1998, un 50% de los de 1999, un 55% de los del 2000 y un 49% de los del 2001.
Fuente: CELS sobre base propia de datos de prensa.

6.1. Los casos de ejecuciones de chicos en el conurbano bonaerense

El 14 de abril del 2001, el hallazgo de los cuerpos de dos chicos de 14 y 16 años, atados de pies y manos, con 11 y 16 disparos y huellas de haber sufrido torturas, señaló la brutal ampliación de la modalidad con que la policía ejecuta chicos en partidos de la provincia de Buenos Aires. La presencia de civiles comprometidos en estos brutales asesinatos y la relación entre los policías imputados y agencias de seguridad privadas, alertó sobre la operación de escuadrones de la muerte en el conurbano bonaerense[23].

A éstos se sumaron la mencionada resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires que determinó que de los niños muertos en estos enfrentamientos –unos 60 casos entre 1999, 2000 y 2001– al menos seis habían denunciado, por apremios ilegales, a funcionarios de las dependencias policiales bajo cuya jurisdicción fueron muertos posteriormente.

El caso de Gastón Galván y Miguel Burgos

El 24 de Abril del 2001, en el límite entre los partidos de San Isidro y San Martín, provincia de Buenos Aires, fueron hallados los cuerpos de Gastón "Monito" Galván –14 años– y Miguel "Piti" Burgos –16 años–. Los jóvenes habían recibido 11 y 6 disparos de arma de fuego cada uno y estaban atados de pies y manos. Ambos registraban huellas de haber sufrido torturas y los rastros de un "tiro de gracia" en la nuca. Además, Galván tenía una bolsa de nylon en su cabeza, Burgos estaba amordazado. Los cadáveres fueron arrojados a la vera de un camino.

Contrariamente a lo que podía suponerse, la bolsa de nylon en la cabeza de Galván[24]no había sido utilizada para asfixiarlo, sino que le fue colocada después de fallecer, según indicaron las pericias. Este elemento del homicidio fue interpretado como un "mensaje" destinado a futuras víctimas.

Los niños habían denunciado, ante los jueces de menores, a policías de la comisaría Seccional Primera de Don Torcuato por apremios ilegales.

Ese mismo día 24 de abril, las dos víctimas habían sido detenidas por personal policial en una estación de expendio de combustible. Desde allí, los jóvenes fueron conducidos a la comisaría de Don Torcuato. Su ingreso no se registró en el libro de guardia. Según consta en el expediente[25], a la 1.30 del día 25, dos policías los sacaron de lugar donde se encontraban detenidos. A las seis de la mañana, sus cuerpos fueron encontrados en el límite entre los partidos bonaerenses de San Isidro y San Martín.

Varios policías fueron procesados por la muerte de Galván y Burgos. La causa es instruida por el fiscal de San Martín, Héctor Scebba, y por el juez de garantías de San Martín, Osvaldo Fernández Gannon. Los policías involucrados pertenecen a comisaría de Don Torcuato, conocida como “La Crítica”. Por el homicidio de Galván y Burgos, los policías

[23] Se denomina "escuadrones de la muerte" a los grupos de agentes estatales o paraestatales que ejecutan personas, principalmente niños, en algunas ciudades de América Latina. Estos grupos responden a una organización y tienen un accionar planificado, características que los distingue de los casos aislados de violencia desde el Estado (por ejemplo, los casos de gatillo fácil). Lejos de denunciar a estos grupos, el Estado suele protegerlos o, al menos, tolerarlos.

[24] Que hubiera sido apremiado por el sistema "submarino seco", consistente en poner una bolsa de nylon en la cabeza de la víctima para asfixiarla.

[25] Según consta en el expediente (información periodística).

imputados son el oficial subinspector Marcos Bresán y el sargento Carlos Icardo, se encuentra prófugo Martín Ferreyra, oficial subinspector. También fueron imputados de otros delitos conexos, como la privación ilegítima de la libertad, el oficial subinspector Juan Domingo Barrientos, el cabo Ramón Acosta y el sargento ayudante Eduardo Escobedo. Algunos de ellos recuperaron su libertad aunque continuan procesados.

El caso de Juan Teodoro Salto

Juan Teodoro Salto, de 18 años, murió el 15 de agosto del 2001 en Don Torcuato, luego de robar una finca. Recibió cuatro balazos, dos de ellos en la espalda. De acuerdo con la autopsia, una de las balas tenía trayectoria descendente. La madre de Salto había denunciado en tres oportunidades a los mismos policías responsables de la muerte de Gastón Galván y Miguel Burgos, como responsables de apremios contra su hijo. Denunció también, que la fiscalía interviniente había mandado a archivar las actuaciones en contra de los policías.

El Caso de David Vera Pinto

El joven David Vera Pinto, de 16 años, fue herido el 7 de marzo del 2001, falleciendo al día siguiente.
Según la versión policial, el sargento Omar H. Olivera y el cabo Fabrizio G. Mazzuchelli, ambos pertenecientes al Comando de Patrullas de San Isidro, trataron de interceptar un auto en el que circulaban cuatro hombres, que ante la persecución decidieron huir, disparando contra los funcionarios. En un momento dado, los sospechosos abandonaron el auto y siguieron la huida a pie. "Uno de los sujetos corrió ensangrentado y portando un arma de fuego, ante lo cual se le grita 'alto policía' y el mismo tira el arma y es reducido; los restantes se internaron en la villa y se dieron a la fuga. Se identificó al aprehendido como David Vera Pintos; se requisó al menor y se le extrajeron del bolsillo 16 proyectiles calibre 22, y como estaba herido, fue trasladado al hospital zonal de Boulogne"[26].

“Como dato relevante, el cuerpo tenía cuatro orificios de entrada producidos por impacto de bala, un orificio de salida; un proyectil que se encontró en el cuerpo que no era apto para periciar y dos que no se hallaron a pesar de no tener orificio de salida; se encontró solamente uno que no era apto para cotejo; también tenía un proyectil que ocasionó un *scalp* produciendo lesión de adelante hacia atrás. El médico de policía que realizó la autopsia fue Jorge Eduardo Cordero, el mismo del caso Ríos[27]. Asimismo, desaparecieron las ropas del menor, fundamentales para determinar distancia de disparos. Hay una testigo, la señora Tebes, que declara que el menor fue acribillado, que vió cuando el menor estaba como recostado en los asientos delanteros del vehículo y que se acercó el policía y lo remató a tiros, a pesar de que el menor tenía los brazos levantados. Declara que el auto en el que iban los menores era un auto bien clarito, cuando en realidad era azul oscuro. Es importante la declaración de la Señora Tebes ya que lo que dice concuerda con lo informado en la autopsia en cuanto a la dirección de los proyectiles que impactaron en el cuerpo del menor: de adelante hacia atrás, de derecha a izquierda y de abajo hacia arriba" (...) "En las causas no hay pericia ni realizada, ni pedida tendiente a determinar si los menores en realidad estaban armados".

[26]La información citada en los casos de David Vera Pinto, José Guillermo Ríos y Fabián Blanco, surge del Primer Informe en la investigación sobre menores en los departamentos judiciales de San Isidro, San Martín, de la Procuración General de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, marzo del 2002.
[27] El caso José Guillermo Ríos se relata más adelante.

"El fiscal que intervino desde un primer momento fue el Dr. Ricardo Costa, titular de la UFI nº3 del Departamento Judicial de San Isidro, IPP Nº 110.297, int.4491".

Según un informe del Ministerio de Seguridad, la Oficina Fiscal nº3 de San Isidro y el Juzgad o de Menores Nº 3 del mismo departamento judicial tomaron intervención en el hecho. Sin embargo, el fiscal que recibió la denuncia ignoró las características del hecho y los relatos de los testigos y archivó la causa.

El caso de Víctor Manuel Vital "Frente"

Víctor Manuel Vital ("Frente") murió a la edad de 17 años en la villa San Francisco, de la localidad de San Fernando. Antes de su muerte, había sido amenazado por la policía. Su muerte se produjo al entregarse al funcionario policial que lo perseguía, mientras estaba escondido debajo de una mesa. La autopsia demostró que el joven recibió cuatro disparos, uno de ellos en la mano al intentar detener con ella una de las balas. El cabo Héctor Sosa ha sido responsabilizado por su muerte[28].

El caso de José Guillermo Ríos

El 14 de mayo del 2000 murió José Guillermo Ríos, de 16 años, con tres disparos policiales, uno de ellos en la espalda, en el momento en que supuestamente se desplazaba en un automóvil robado.

Según el relato policial, dos jóvenes armados se acercaron al sargento primero Marcelo Anselmo Puyo –de la Comisaría Tercera de Don Torcuato– y al sargento Hugo Alberto Cáceres –del Comando de Patrullas de Tigre– cuando éstos detuvieron la marcha del auto en que circulaban delante de un "lomo de burro". Uno de los asaltantes tenía una escopeta y el otro un pistolón y un arma nueve milímetros. Cuando los policías se bajaron del auto, la luz del interior se encendió y los jóvenes comenzaron a disparar al ver sus uniformes. Se inició un tiroteo y una persecución a pie hasta un taller de autos. Una vez allí, Cáceres siguió a uno de los jóvenes hasta el fondo del taller, desde donde logró escapar. El sargento Puyo permaneció en la entrada. Siempre según la versión policial, el Sargento primero recibió un disparo de Ríos, quien se había escondido entre los autos, a lo que el policía respondió con tres disparos. Minutos después se hicieron presentes en el lugar más policías, quienes con una linterna encontraron el cuerpo sin vida de Ríos.

"Intervino en el hecho la fiscalía del Dr. Broyad y después de tres meses se remitió a la fiscalía del Dr. Mirabelli (UFI nº1 de San isidro, IPP Nº 85.874, int. 3289). Esta remisión se originó en la resolución Nº55/99 del fiscal general, según la que cuando se encuentren imputados funcionarios públicos de Tigre, no deben intervenir los fiscales de la zona, sino aquel que esté de turno en San Isidro."

El perito balístico, oficial principal Aquino, determinó que las dos pistolas 9mm de los policías y la de numeración limada eran aptas para el disparo. No así el pistolón 32 encontrado al lado de Ríos. También se estableció que de las ocho vainas servidas calibre 9mm, tres fueron percutadas por el arma de Puyo y las cinco restantes por el arma sin

[28] Para una descripción de la investigación judicial de esta ejecución ver en este mismo Informe el capítulo II "Violencia en las prácticas policiales", segunda parte, "La justicia frente a la violencia policial".

identificación y que las nueve vainas servidas calibre 12 fueron percutadas por una misma arma de fuego.

"Se determinó, a través de la perito Claudia M. Delgiorgio, que los tres impactos recibidos por el menor tienen carácter de vitales, con características de disparo a larga distancia o con telón interpuesto. Pero el menor estaba vestido y las pericias sobre las ropas para determinar signos de disparo próximo recién fueron ordenadas por el Dr. Mirabelli con fecha 14 de enero del 2000. La bioquímica María Eugenia Nicolotti, del laboratorio químico pericial de San Martín, perita, el 20 de junio de ese año, las ropas (campera, chomba y medias) y determina solamente el grupo de sangre (0)."

El peritaje sobre el auto de Cáceres fue realizado un año después de ocurridos los hechos, lo que impidió comprobar la existencia de impactos de bala que, según el policía, había recibido el auto durante el enfrentamiento. "Tampoco existen constancias de haberse peritado los vehículos entre los que fue hallado Ríos. Por otra parte, en la Instrucción Penal Preparatoria[29] (IPP) no se pudo comprobar el supuesto enfrentamiento armado, ya que no hay ningún civil que lo haya presenciado. Tampoco se determinó si el menor en realidad efectuó disparos (mediante guante de parafina y también levantamiento de rastros en el arma) ni se determinó de qué arma provinieron los disparos que le ocasionaron la muerte (ya que, según el informe de la autopsia, todos los impactos de bala tienen orificio de entrada y orificio de salida). Asimismo, en el lugar del hecho, no se realizó un completo croquis en el que consten numeradas las distintas vainas servidas, elemento fundamental para saber las posiciones de los uniformados y del menor".

"Llama la atención la tardanza de los fiscales de Tigre que intervinieron en el caso, en remitir la IPP a las fiscalías de San Isidro (tres meses). Otra conclusión a la que se podría arribar en cuanto al automóvil en el que andaban los uniformados, es que se trataría de un móvil afectado a la supuesta vigilancia privada realizada en la zona por parte del Sr. Hugo Alberto Cáceres, según numerosos testimonios recibidos por parte de esta instrucción."

El caso de Fabián Blanco

Fabián Blanco murió el 1 de noviembre del 2000 a los 16 años en Don Torcuato, mientras intentaba robar un auto. Según testigos, recibió cuatro disparos, uno de ellos por la espalda, mientras se encontraba trepado a un árbol.

El 28 de febrero del 2000, Blanco denunció –en ocasión de brindar declaración indagatoria en los Tribunales de Menores en el marco de una causa que se estaba llevando en su contra– que había sido golpeado en la Comisaría 3º. A raíz de esta denuncia "Se inicia Instrucción Penal Preparatoria en la UFI nº1 de San Isidro y se manda a la comisaría de Don Torcuato para notificar a Blanco que tenía que prestar declaración testimonial en dicha causa. Como no se logra notificar, de la fiscalía lo remiten a DDI de San Isidro para que lleven adelante la notificación, pero desde la DDI lo vuelven a remitir a la comisaría de Don Torcuato para notificar por ser competente por el domicilio. Esto fue en julio del 2000, se reiteraron oficios hasta que el 1 de noviembre del 2000 el menor fue muerto en un enfrentamiento con ocasión de robo, sin que pudiera declarar".

A fines de febrero del 2001 la madre de Blanco hace la denuncia por los hechos.

[29] La Instrucción Penal Preparatoria (IPP) es la investigación inicial conducida por los fiscales.

"En la IPP no hay ninguna pericia sobre las ropas del menor a fin de determinar la distancia de los disparos. En la IPP no se agregó informe de la pericia balística de las armas secuestradas (las de los uniformados y la que estaba con la numeración limada que no se sabe la marca) y de la vaina secuestrada (hubo una balacera y solamente se secuestró una vaina). El 2 de noviembre del 2001 el fiscal solicita se requiera de policía científica los resultados de la pericia balística efectuada por el sargento Andrés Gómez en el lugar del hecho y sobre las armas secuestradas. Asimismo, se solicita al Juzgado de Menores autorización para recibir declaración testimonial a Martín Reyes (el chico que la policía bajó del árbol), la cual es otorgada. Sin embargo, como el menor se escapó del Instituto, no es posible dar con su paradero."

"En el lugar del hecho se encontraba circunstancialmente el hermano de Hugo Alberto Cáceres, Claudio Gabriel Cáceres –que ha denunciado en la causa su ocupación de mecánico–, quien fue herido de bala. Esto puede estar relacionado con el tema de la seguridad privada, ya que no es policía". Entrevistadas las víctimas del intento de robo, alegaron que el accionar de la policía fue perfecto y que "al menor lo terminó de rematar Cáceres".

Al desarrollarse el funeral, un grupo de policías se acercó a los deudos y, esgrimiendo armas, intimidó a los presentes.

El caso de Héctor Antonio Sánchez "Kity" y un compañero no identificado

Héctor Antonio Sánchez ("Kity") murió a los 16 años, según los relatos policiales, luego de haber robado un auto, hecho que produjo un enfrentamiento con la policía. El hecho ocurrió a fines del año 2000, su cuerpo fue hallado junto al de un compañero, cuyos datos no se hicieron públicos. Ninguno de los dos jóvenes poseía armas de fuego en el momento de hurtar el automóvil. Según las investigaciones periodísticas, el compañero de "Kity" había sido arrestado por la policía antes de morir en este supuesto enfrentamiento.

Trato inhumano en cárceles y comisarías[*]

Introducción general

La situación de las personas privadas de su libertad ha sido abordada desde distintas perspectivas en distintos Informes Anuales. En esta oportunidad, centraremos el análisis en dos ejes fundamentales: por un lado, se abordarán las condiciones de detención en comisaría y cárceles de la provincia de Buenos Aires; en segundo término, presentaremos una versión resumida del Informe Final del Proyecto "Condiciones para la prevención y el tratamiento de VIH/SIDA en población penitenciaria", desarrollado por el CELS durante el 2001.

La detención de las personas en comisarías y cárceles de la provincia de Buenos Aires[1]

1. Superpoblación y malas condiciones de detención en comisarías. Los jueces y la política criminal en la provincia de Buenos Aires.

La política criminal implementada en la provincia de Buenos Aires durante los últimos años no ha producido mejoras sustanciales en materia de seguridad y algunas de sus deficiencias han sido tratadas ya en otros capítulos de este mismo Informe, y en los correspondientes a años anteriores. Dentro de ese marco, nos referiremos ahora a un aspecto particular de la cuestión: la superpoblación y las malas condiciones de detención en comisarías.

En términos generales, el aumento en la intensidad de la violencia de las instituciones del Estado no ha significado en modo alguno una mejora en las condiciones de seguridad de los bonaerenses y la situación de las personas privadas de su libertad en dependencias policiales revela de modo especial esta asimetría. Los presos en comisarías se triplicaron en sólo dos años –de 2.000 a más de 6.000–, mientras que las tasas delictuales no han decrecido. Por lo contrario, y como venía sucediendo, siguieron en aumento.

La cuestión hace evidente la crisis de la acción estratégica frente al delito y habla por sí acerca de la necesidad de una mutación drástica. Curiosamente, sin embargo, su comprobada ineficacia no es el aspecto más objetable de este diseño institucional, sino su franca ilegalidad. La detención en comisarías bonaerenses se practica en condiciones abyectas y la consolidación de esta práctica en el tiempo ha tornado ingenua cualquier explicación que apele a su excepcionalidad.

El Estado bonaerense está administrando su *justicia* penal por medios prohibidos. Esta afirmación no es desmesurada; no es la primera vez, lamentablemente, que la justicia asiste inerte a lo evidente o alimenta su pasmosa burocracia con la actuación ilícita de sus auxiliares. No hace tantos años el recurso ordinario de la justicia criminal era la confesión forzada por medio de tormentos. Sin embargo, esta práctica recién fue atemperada cuando la propia Corte Suprema de Justicia de la Nación intervino en algunos de estos casos. Pero para ello, todos los casos habían sobrepasado antes el control de validez constitucional en las instancias inferiores.

---

[*] Este capítulo ha sido elaborado por Leonardo Filippini, abogado del CELS, con la colaboración de María Capurro Robles coordinadora del área de Comunicación del CELS.

[1] Parte sustancial de la información y la fundamentación jurídica que aquí se expone está basada en las presentaciones judiciales del CELS elaboradas por Santiago Felgueras, abogado; Rodrigo Borda, abogado del CELS; y Leonardo Filippini.

La situación hoy, en sus notas esenciales, es similar. O peor quizá, si se considera que el hacinamiento en comisarías ni siquiera persigue un objeto prohibido, y es más bien fruto de la desidia y la imprevisión. La inacción judicial –a pesar de algunas excepciones– también se ha consolidado y sigue enmarcada dentro de la más absoluta indiferencia.

1.1. El estado de las comisarías y el hacinamiento de los detenidos

La Defensoría Oficial ante el Tribunal de Casación provincial señala que las 340 comisarías que funcionan en territorio provincial poseen una capacidad para 3.178 personas, pero alojan a 6.364. La situación es notablemente más grave en las seccionales del conurbano, donde hay 5.080 detenidos en seccionales con sólo 2.068 plazas[2].

Los detenidos son alojados en calabozos que se encuentran en un estado deplorable de conservación e higiene[3], carecen por lo general de ventilación y luz natural, y en el verano, la humedad y el calor son agobiantes. Los calabozos no tienen ningún tipo de mobiliario, por lo que todas las actividades de los internos se desarrollan sobre el piso. Entre ellas, por ejemplo, el turnarse para dormir, pues por la falta de espacio no pueden hacerlo todos a la vez. Los sanitarios no son suficientes para todos y no se garantiza la alimentación adecuada de los reclusos. El riesgo de propagación de enfermedades infecto-contagiosas –como HIV/SIDA o tuberculosis– es muy alto, y el aumento de casos de violencia física y sexual entre los propios internos es más que significativo. Las visitas femeninas son revisadas en despachos con vidrios espejados desde donde pueden observarlas otros policías.

Según la Defensoría, entre enero y septiembre del 2001, se clausuraron 18 dependencias policiales del conurbano en las que se había comprobado un agravamiento en las condiciones de detención, además de severos problemas de riesgo físico para los detenidos y hasta para los propios policías. Fueron cerradas las comisarías de General Conesa, General Guido, General Lavalle, 5a. de Lomas de Zamora, 2a. de Morón, 1a. de Merlo, 1a. de Mar del Plata, 1a. de Azul, 1a. y 7a. de La Plata, 1a. y 7a. de Zárate-Campana, y siete seccionales de San Isidro[4]. Es evidente que el cuadro descripto es generalizado.

1.2. Los fundamentos normativos para el alojamiento de presos en comisarías

La situación descripta revela que la mayoría de las personas permanecen alojadas en comisarías, a pesar de que la Constitución y la ley prevén su traslado a centros especializados. Vencido el lapso al que la ley circunscribe tal alojamiento excepcional, no hay razones jurídicas para que una persona permanezca detenida en una dependencia policial.

En la mayoría de estos casos se ha dispuesto judicialmente el traslado de los detenidos a unidades carcelarias del Servicio Penitenciario, pero esta directiva se ve frustrada por no haber cupo suficiente para recibirlos. De tal forma, conviven en los calabozos de las comisarías contraventores y personas detenidas sin su situación procesal resuelta[5], con otras

---

[2] En celdas de 1,8 x 2,5 metros suelen permanecer alojadas 10 personas. Un promedio indica que se aloja a tres personas donde en realidad hay lugar para una sola.

[3] En muchos establecimientos los detenidos utilizan como baño agujeros hechos en el piso de la celda.

[4] Diario La Nación, 4/10/01, edición digital.

[5] Conforme datos de la Secretaría de Asuntos Penitenciarios de la Nación, para 1999, el 56,12% de los presos en todo el país no tenía condena; de ellos, el 35,41% estaba privado de su libertad hacía más de dos años. Las estadísticas de marzo del 2000 muestran un crecimiento del número de personas detenidas sin condena a

respecto de la cuales ha sido dictado ya auto de prisión preventiva e incluso condenados[6]. Todos ellos hacinados en un espacio común sin las mínimas condiciones de habitabilidad, salubridad e higiene[7].

En el mes de octubre del 2001, la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires denunció que entre la población privada de su libertad en comisarías se encontraban aproximadamente 140 adolescentes. En palabras de la propia Corte provincial, estos jóvenes

> "... sufren en tales ámbitos una restricción a su libertad sin recibir el debido tratamiento, limitación que en ocasiones lleva meses a la espera del traslado al correspondiente establecimiento especializado"[8].

Es decir, la propia justicia ha asumido que de la situación en los calabozos bonaerenses ni siquiera escapan quienes deben recibir especial tutela por parte del Estado[9]. A ello se agrega que el personal policial no se encuentra capacitado para sobrellevar esta situación, especialmente con relación a los adolescentes privados de su libertad. El encierro de niñas, niños y adolescentes en comisarías es ilegal. La doctrina de los distintos órganos de las Naciones Unidas, que consagra el interés superior del niño, exige que aquéllos sean alojados en establecimientos adecuados y la provincia también infringe respecto de ellos los compromisos asumidos[10].

En conclusión, ya sea porque la situación procesal no lo admite, o porque se trata de grupos que merecen tratamiento especial por imperio legal, debe concluirse que las malas condiciones de alojamiento en comisarías las sufren mayormente quienes ni siquiera deberían estar alojados allí, aun en condiciones saludables[11].

1.3. Otros derechos afectados

22.662, el 64,35% del total. Aun sin contar los presos en comisarías, el sistema de justicia criminal que tiene mayores porcentajes de presos sin condena es el de la provincia de Buenos Aires, que en el año 2001 registraba 86% (14.018 personas) presas sin condenas, o sea más de 6 procesados por cada condenado. Le siguen, en orden descendente, las provincias de Chubut y Santiago del Estero, y la justicia federal.

[6] La situación descripta contrasta en forma grosera con lo estipulado normativamente. De acuerdo al Código Procesal Penal de la Nación, la circunstancia de que una persona permanezca privada de su libertad en una seccional policial resulta para la ley más que excepcional. A lo sumo, esta situación sólo podría tolerarse hasta el momento de ser presentada esa persona ante la autoridad judicial competente (art. 155 del CPP).

[7] Fallo del Tribunal en lo Criminal Nº 3, de Mar del Plata.

[8] SCJBA, Acuerdo del 24 de octubre del 2001.

[9] Como se consigna en el Capítulo V de este mismo Informe, el número de chicos aprehendidos por la policía aumentó de 11.066 en 1999 a 15.903 en el 2000 y que al 31 del julio del 2001 sumaban 8.255, según el Ministerio de Seguridad de la Provincia. A su vez, el Registro de Denuncias de la Corte Suprema de la Provincia, creado a partir del alto número de torturas, apremios ilegales y malos tratos contra chicos y adolescentes privados de su libertad en la Provincia de Buenos Aires, registró 738 casos desde septiembre del año 2000 hasta el mes mayo del 2001. La Acordada Nº 3.012 de la Corte Suprema, de octubre del 2001, señala que varios de los chicos que denunciaron apremios y tortura por parte de la policía bonaerense, resultaron más tarde muertos en supuestos enfrentamientos con funcionarios de las comisarias denunciadas.

[10] Más información sobre la situación de los chicos detenidos en la provincia de Buenos Aires, ver en este mismo Informe, el Capítulo V.

[11] Así lo informó el comisario mayor Carmelo Impari, entonces jefe de la Policía Departamental Atlántica Centro, al prestar testimonio ante el Tribunal en lo Criminal Nº 3 de Mar del Plata, en la causa 692, caratulada "Unidad Fiscal de Juicio c/Gob. Pcia. de Bs. As. s/ Amparo".

Por otra parte, los agentes asignados a las tareas de custodia se ven forzados a permanecer en condiciones indignas y a trabajar en un ámbito riesgoso para su salud, además de correr con los riesgos propios de situaciones de violencia extrema a las que la superpoblación conduce. No son infrecuentes los motines y los intentos de fuga en los que se producen incendios, disparos y golpes, o en los cuales los agentes policiales son tomados como rehenes.

De esta manera, se incrementan considerablemente situaciones de riesgo como la posibilidad de transmisión de enfermedades, los motines, las fugas, las tomas de rehenes y otras situaciones en las cuales resultan víctimas tanto los detenidos como el personal asignado a la custodia y los vecinos del lugar.

De acuerdo con un informe de la Jefatura Departamental de San Isidro publicado en septiembre del 2001, los niveles de violencia entre internos y de éstos con los agentes policiales se incrementaron durante ese año. Solamente en la jurisdicción de esa jefatura, fueron registrados 50 casos de policías y 70 de detenidos heridos en conflictos, durante los años 2000 y 2001, así como hechos de tortura que incluyen la circulación de corriente eléctrica.

Los recursos materiales y humanos deberían ser destinados a las funciones que legalmente debe cumplir la policía de seguridad. Por el contrario, gran cantidad de personal policial se encuentra afectado a la custodia y traslado de detenidos, impidiéndoles abocarse a las tareas de prevención de delitos, generando así un grave perjuicio en materia de seguridad ciudadana[12].

2. Superpoblación y malas condiciones de detención en cárceles de la provincia de Buenos Aires. El problema y la ausencia de un programa de acción

En las cárceles la situación es similar y los 17.000[13] detenidos también encuentran fuertemente comprometidos sus derechos fundamentales[14]. De hecho, el propio Poder Ejecutivo Provincial declaró "la emergencia físico funcional del Sistema Penitenciario de la provincia de Buenos Aires", mediante el decreto Nº 1.132 del 16 de mayo del 2001, y reconoció que con la derogación del sistema del "dos por uno" y las modificaciones introducidas al Código de Procedimiento Penal en punto al régimen de excarcelaciones, la población carcelaria se había incrementado notoriamente. El Poder Ejecutivo también reconoció que el estado en que se encuentra la infraestructura edilicia y de servicio de las Unidades y establecimientos que alojan internos, así como el grado de superpoblación carcelaria –que supera la capacidad de alojamiento–, deterioraban profundamente los niveles de seguridad.

Las manifestaciones de las autoridades políticas sobre el problema acrecientan la preocupación. El ex ministro de Justicia bonaerense, Jorge Casanovas, expresó que:

---

[12] Únicamente en el mes de ciciembre del 2001, a raíz de los desbordes sociales ocasionados, y que son de público conocimiento, se produjeron más de 2.200 detenciones en el ámbito de la provincia, según informe de la Superintendencia General de Policía del Ministerio de Seguridad bonaerense.

[13] De acuerdo a la información suministrada por la Subsecretaría de Política Penitenciaria y Readaptación Social del Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, en el año 2001 la cantidad de internos alojados en establecimientos penitenciarios bonaerenses ascendía a 16.990.

[14] Ya en el Informe Anual correspondiente al año 2000, el CELS consignaba un 129% de superpoblación en las cárceles provinciales, de acuerdo a un informe de la Secretaría de Asuntos Penitenciarios y Política Criminal del Ministerio de Justicia de la Nación.

> "... sólo cabe anunciar a los criminales que no [vayan] a la provincia de Buenos Aires a cometer delitos porque irán presos y estarán incómodos"[15].

El ex ministro se refería también, en aquel momento, a un plan del gobierno que se proponía resolver el problema de la superpoblación en cárceles y comisarías, consistente en la construcción de 8 cárceles, 6 alcaidías y 3 centros de detención con una capacidad para 12 mil detenidos en total. El plan nunca fue implementado y fracasó rotundamente[16].

3. El derecho al remedio judicial efectivo y la superpoblación

Durante el año 2001, el CELS presentó una acción de hábeas corpus correctivo ante Tribunal de Casación de la Provincia de Buenos Aires[17], a fin de que declarara la ilegitimidad de la situación de superpoblación en que permanecían miles de personas en comisarías y dispusiera un mecanismo eficaz para su solución.

La opción de una acción colectiva habilitaba la jurisdicción del tribunal para ofrecer una solución general respecto de la situación de todas las personas detenidas en comisarías[18] y a tal fin el CELS requirió que, como cuestión previa, el tribunal estableciera con precisión las condiciones mínimas que debía cumplir un establecimiento de detención para garantizar el alojamiento de las personas en un lugar sano y limpio (cfr. CN, 18). Esa determinación aseguraría las posibilidades de control y facilitaría la prevención de futuros abusos.

Está claro que no son los tribunales de justicia quienes deben definir el modo de subsanar el problema, ya que se trata de una obligación del Poder Ejecutivo. Sin embargo, los tribunales deben jugar un rol destacado en la tutela de los derechos de los ciudadanos y en el control de legalidad de las políticas públicas. Por ello, no se pretendía que el tribunal llevase a cabo un análisis acerca de la oportunidad, mérito o conveniencia de los cursos de acción del Poder Ejecutivo provincial, sino que se evaluara la idoneidad de las medidas adoptadas por el Estado para garantizar el acceso al derecho de grupos de personas en condición de particular precariedad.

En función de ello, se pidió al tribunal que verificara si la Administración tenía previsto el establecimiento de un programa de acción respecto de la situación en comisarías o que, en su caso, ordenara su inmediata elaboración e implementación.

Tanto la Defensoría como la Fiscalía ante el Tribunal de Casación coincidieron con el CELS en que el problema de la superpoblación podía ser resuelto adecuadamente en el marco de la acción presentada y postularon al tribunal que le diera trámite.

---

[15] La Nación, 4 de octubre del 2001.

[16] Sin dar mayores explicaciones, el Poder Ejecutivo, mediante el decreto 1.132, abandonó los planes que tenía previstos para solucionar el problema, sin que se conozcan acciones o proyectos alternativos.

[17] Distintas organizaciones acompañaron esta presentación. Entre ellas, el instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), Amnistía Internacional, vecinos de los foros de seguridad de la ciudad de La Plata, miembros de la organización Interforos y profesores de las universidades de Buenos Aires y La Plata.

[18] Si bien han existido muchas resoluciones judiciales referidas a la misma cuestión, éstas sólo han abarcado aspectos parciales del problema. La clausura de algunos establecimientos provoca la superpoblación en otros, algunos jueces habilitan espacios que otros clausuran. En consecuencia, las soluciones propuestas han sido también ineficaces para prevenir que se reiteren las violaciones. De allí la importancia de que el máximo tribunal penal intervenga sobre la totalidad del problema, a fin de que la decisión final tenga efectos relevantes respecto de una situación que padece toda la provincia.

El Tribunal de Casación, no obstante, rechazó la presentación del CELS. Sin tratar adecuadamente el contenido de la petición consideró, en lo esencial, que a cada juez correspondía velar por la situación de las personas privadas de su libertad que tuviera a su disposición. El tribunal, en definitiva, pulverizó un reclamo colectivo en miles de peticiones individuales que a cada juez correspondía resolver.

Erróneamente se sostuvo que la pretensión realizada por el CELS constituía un cuestionamiento genérico del sistema carcelario –y su sucedáneo policial como extensión de aquél–, que no buscaba obtener una solución concreta en casos individuales, y descartó por ello que corresponda una única decisión que englobe las situaciones plurales indeterminadas con otros posibles objetivos perseguidos aún cuando estén, de manera significativa, referidos a un problema común.

Sin embargo, dado el alcance de la situación, la resolución individual de la cuestión choca contra la necesaria solución colectiva de la violación pues es claro que la

> "... solución más eficiente de reclamos referidos a ciertos derechos que presentan una peculiar conformación si se los piensa de manera agregada (...) reclaman una consideración global que un concepto individual de interés no parece satisfacer adecuadamente"[19].

La decisión del Tribunal de Casación fue cuestionada por el CELS ante la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires que rechazó el recurso por entender que no se dirigía contra una sentencia definitiva. Esta decisión, que espera ahora la resolución del cuestionamiento ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación repite el yerro del Tribunal de Casación.

En ambas instancias, la justicia de la provincia de Buenos Aires ha desarticulado la acción dirigida a controlar el problema de la superpoblación con un argumento equivocado: considerar a ese problema como una sumatoria de afectaciones individuales.

Ello contraviene frontalmente la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la materia. En "Asociación Benghalensis y otros c/Ministerio de Salud y Acción Social – Estado Nacional s/ley amparo 16.986" del 1 de junio del 2000, el tribunal supremo estableció que

> "... el art. 43 de la Constitución Nacional *reconoce expresamente legitimación para interponer acción expedita y rápida de amparo a sujetos potencialmente diferentes de los afectados*, entre ellos, a las asociaciones, por el acto u omisión que, en forma actual o inminente, lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos reconocidos por la Constitución, un tratado o una ley, entre ellos los de incidencia colectiva… [L]a Constitución Nacional, en virtud de la reforma introducida en 1994, contempla nuevos mecanismos tendientes a proteger a usuarios y consumidores y, para ello, *amplió el espectro de los sujetos legitimados para accionar, que tradicionalmente se limitó a aquéllos que fueran titulares de un derecho subjetivo individual"* (del dictamen del Procurador General de la Nación, considerando VIII, a cuyos fundamentos remite el voto de la mayoría de la Corte, sin destacado).

[19] Cfr. CELS, Informe Anual, Hechos 2000-Argentina 2001; Capítulo VI: Situación carcelaria: hacinamiento, violencia e indefensión; Siglo XXI, Buenos Aires, 2001, pág. 217.

De acuerdo con este precedente, el párrafo segundo del artículo 43 de la Constitución Nacional autoriza a las asociaciones la interposición de acciones en defensa de derechos de incidencia colectiva. La interpretación hecha por nuestro máximo tribunal en "Benghalensis" justifica la procedencia de la legitimación colectiva de las asociaciones actoras por el carácter colectivo del remedio –rasgo que la moderna doctrina procesal denomina "intercomunicabilidad de resultados"– y por la tensión existente, en ese caso, entre el planteo individual y la preservación del derecho individual a la intimidad, garantizado por la ley.

Trasladando el razonamiento de la Corte Suprema al problema de la superpoblación, es evidente que la intervención del CELS no podía dar sólo solución a la situación individual de una persona –caso en el que correspondería la acción individual– sino a la situación de alcance colectivo de violación por parte del Estado provincial de los estándares jurídicos fijados en materia penitenciaria por la Constitución Nacional y los tratados de derechos humanos de jerarquía constitucional de acuerdo con el art. 75, inc. 22 de la Carta Magna.

El alcance de la situación de violación de los estándares constitucionales, como se dijo, hacía que la resolución individual de la cuestión chocara contra la necesaria solución colectiva de la violación. Como señaló el voto particular del juez Vázquez en el citado precedente "Benghalensis":

> "El constituyente en el art. 43 de la Constitución Nacional entre distintas situaciones, contempló aquella en que la afectación de los derechos comprometidos –por su naturaleza– trae aparejadas consecuencias que repercuten en todos los que se encuentran en una misma categoría, estos agravios tienen un efecto expansivo, de ahí que baste con que se conculquen o desconozcan ciertos derechos a uno solo de los del grupo para que ello incida en el resto, por lo que, sin que esto implique negar capacidad procesal a cada uno de los afectados... posibilita a una o varias asociaciones el ejercicio monopólico de la acción".

Frente al problema de la superpoblación, la resolución individual de un caso compromete necesariamente la situación de los demás afectados, generando evidentes problemas de igualdad. La orden judicial de traslado de una persona de un establecimiento penal a otro, por ejemplo, puede aliviar la situación en el primero pero agravarla en el penal de destino. Se trata de un problema típico de distribución de recursos que la actuación judicial a través de casos individuales aislados del contexto, no hace más que complicar.

Por cierto, en cumplimiento de la orden del Tribunal de Casación que indicó a los jueces naturales de las causas analizar la situación de cada detenido, se produjeron algunos traslados. Sin embargo, los mismos jueces que ordenaron esos traslados reconocieron, en sus resoluciones, el carácter parcial de la solución que adoptaban.

Además, hay razones claras a favor de la legitimación colectiva en la gravedad y urgencia de la situación denunciada. La centralización de la cuestión en un solo tribunal evita la acumulación de múltiples causas individuales con el mismo objeto y la existencia de decisiones contradictorias, amén de las declaraciones de incompetencia cuando los tribunales inferiores consideren que el remedio colectivo solicitado excede las potestades judiciales en una causa individual.

No obstante los rechazos en ambas instancias provinciales, la Suprema Corte bonaerense ha reconocido la necesidad de enfrentar la superpoblación en cárceles y comisarías de un modo integral. En función de ello dispuso, con base en la presentación del CELS, la confección de un expediente dirigido a reunir información y evaluar el problema. Sin embargo, ésta es una actuación desplegada en el marco de sus competencias administrativas que si bien puede aportar algún mecanismo de solución al problema –y ojalá lo haga–

parece negar implícitamente la exigibilidad ante los tribunales de condiciones dignas de alojamiento.

4. Conclusiones

La pregunta acerca de qué hacer aquí y ahora, frente al fenómeno de la superpoblación y el hacinamiento, teniendo en cuenta la necesidad de seguridad de las personas frente al delito, no puede conducir a la inacción judicial.

Como afirma Elías Carranza, no podemos caer en una trampa inaceptable:

> "... la responsabilidad estatal de velar por la seguridad de los habitantes y prevenir el delito no implica que deba haber personas hacinadas en las cárceles o que –como... decía Vivien Stern– '... quien fue encerrado durante dos años por hurtar una radio de 12 dólares deba ser castigado con el contagio de una enfermedad incurable'. La higiene en las cárceles y la eliminación del hacinamiento y otras penas crueles, inhumanas o degradantes, son responsabilidad inmediata del Estado, tanto como lo es la labor de prevención del delito"[20].

Como ha afirmado la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica,

> "Si el estado, cumpliendo con una función pública como lo es velar por la seguridad ciudadana, aísla y priva de su libertad a personas que han infringido la ley, debe hacerlo dentro del marco del respeto a los derechos humanos, como se ha comprometido, tarea que en el caso de la custodia de las personas privadas de su libertad corresponde al Poder Ejecutivo, siendo la labor del Poder Judicial... velar por que así se cumpla"[21].

La jurisprudencia de ese tribunal es particularmente rica en ejemplos respecto del modo en que el poder jurisdiccional puede satisfacer la obligación institucional que tiene frente al problema de la superpoblación. En varias sentencias, la Sala Constitucional le ha dado un plazo al Estado a fin de que incluya las partidas presupuestarias necesarias para resolver problemas de higiene, falta de colchones, etc., y ha sido enérgica acerca de la obligación de cumplir con los compromisos de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas y de garantizar condiciones dignas de detención a los reclusos[22].

En la sentencia 709/91 de ese tribunal, por ejemplo, se dijo lo siguiente:

> "En el caso que nos ocupa, se plantea el conflicto entre el valor 'seguridad pública' protegido por la acción del Estado, y el valor 'dignidad humana', ya que el recurrente se queja de haber sido encarcelado en unas celdas que considera ofensivas a su dignidad, pues no reúnen siquiera las condiciones mínimas higiénicas, de comodidad y arquitectónicas, para mantener detenida a una persona, aunque sea por pocas horas... La Sala considera que... la actividad del Estado no tiene por qué producir transgresiones a los derechos fundamentales, ya que la existencia misma del Estado responde precisamente a resolver los problemas colectivos de una comunidad y no al

---

[20] Elías Carranza, *Sobrepoblación penitenciaria en América Latina y el Caribe*, en AAVV, Justicia Penal y sobrepoblación penitenciaria, Elías Carranza (coordinador); ILANUD, Naciones Unidas y Siglo XXI, 1ra. ed., México, 2001; pág. 34.

[21] Sentencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, de las nueve horas con veintiún minutos del veinticinco de agosto de dos mil –Res: 2000-07484, cit. por Carranza, op. cit, pág. 34.

[22] Cfr. Luis Paulino Mora Mora, *Superpoblación penitenciaria y derechos humanos*, en AAVV, Justicia Penal y sobrepoblación penitenciaria, Elías Carranza (coordinador); ILANUD, Naciones Unidas y Siglo XXI, 1ra. ed., México, 2001; págs. 64-5.

> contrario, que implicaría que la sociedad existe para preservar al Estado. Por esto, no pueden existir en un Estado de Derecho... tratamientos degradantes inflingidos a una persona bajo el pretexto de cumplir con una función pública, como lo es entre otras el resguardo de la seguridad ciudadana...
>
> La Sala reconoce que el problema de la construcción y mantenimiento de cárceles, ha sido tradicionalmente relegado por muchas sociedades por una concepción errada de la materia, considerándose que la inversión en este tipo de edificaciones no es una prioridad... La Sala, dentro de sus funciones de resguardo de los derechos fundamentales... tiene que declarar con lugar el recurso interpuesto, al haberse cometido a un ciudadano a un tratamiento contrario a su dignidad... por el mal estado físico de la cárcel [en] la que fue detenido, debido a la omisión inaceptable del Estado de construir adecuados centros de detención. Pero, por otra parte, reconoce que la solución del problema requiere de una acción progresiva y sostenida, que no puede lograrse en pocos días o inclusive en pocos meses, de donde es necesario... otorgar al Ministerio de Gobernación y Policía un plazo prudencial pero perentorio para que la totalidad de las cárceles que utiliza para detenciones... sean puestas en condiciones que no ofendan la dignidad del detenido...
>
> Por tanto: *Se declara con lugar el recurso... se otorga al Ministerio de Gobernación el plazo perentorio de tres años contados a partir de la notificación de esta Sentencia para que ponga las cárceles que utiliza en condiciones que reúnan al menos los requisitos mínimos para albergar a un individuo... sin que se viole su dignidad.* Se condena al Estado al pago de las costas, daños y perjuicios causados por el hecho que motivó este recurso, los cuales serán liquidados, en su caso, en la vía de ejecución de sentencia de lo contencioso administrativ[o]..."[23].

Esta jurisprudencia, al fin de cuentas, no es diversa en lo sustancial de aquellas sentadas por numerosos tribunales de la provincia en los últimos años, que han ordenado reiteradamente la clausura de comisarías y centros de detención.

Sin embargo, las resoluciones parciales así producidas sólo han generado el movimiento de internos de un lugar a otro, sin que, en definitiva, se dispusiese una solución al problema del alojamiento. Luego del movimiento de internos y reparada, en apariencia, la situación que motivó el remedio jurisdiccional, el colectivo de internos afectados deja de ser amparado por el tribunal del trámite con lo que la situación se repite *sine die*.

En este contexto, que la jurisdicción siga articulando remedios parciales, se asimilará paulatinamente a la aquiescencia antes que al control.

VIH/SIDA y personas privadas de su libertad

1. Presentación

Durante el año 2001 el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) llevó adelante el Proyecto "Condiciones para la prevención y el tratamiento de VIH/SIDA en población penitenciaria", financiado por el Proyecto PNUD ARG 96/011 del Control de SIDA y ETS –LUSIDA– a través del Convenio Préstamo BIRF 4168/ARG, del Ministerio de Salud de la Nación[24].

---

[23] Cfr. Mora Mora, cit. pág. 66, sin destacado.

[24] El desarrollo del Proyecto estuvo a cargo de un equipo interdisciplinario de profesionales integrado por Dora del Valle Pugliese –médica infectóloga–, Gustavo Plat, Rodrigo Borda, Florencia Plazas y Leonardo Filippini –abogados–, Oscar Montoya –psicólogo– y Cecilia Ales –Lic. en Ciencia Política–, bajo la

El objetivo principal de ese proyecto era modificar los hábitos de la población de riesgo y las prácticas institucionales que obstaculizan la prevención y el tratamiento adecuados del VIH/SIDA en personas privadas de su libertad.

Entre otras acciones[25], este proyecto intentó traducir las deficiencias detectadas en observaciones y presentaciones a las autoridades competentes y destinadas a garantizar el derecho de las personas privadas de su libertad a obtener adecuada información sobre VIH/SIDA, a gozar del derecho a la intimidad y la confidencialidad, a recibir una adecuada atención médica, a contar con condiciones dignas de alojamiento y a asegurar el suministro regular de medicación y el control periódico del estado de salud de la población penal, entre otras cuestiones.

El contenido sustancial de esas observaciones se presenta en las páginas siguientes. Si bien estas conclusiones surgen de la experiencia desarrollada por el CELS en sólo tres institutos penales, resultan representativas de la situación de todo el sistema penitenciario y constituyen un llamado de atención sobre la existencia de prácticas inadecuadas –e incluso ilegales– que menoscaban los derechos de quienes se encuentran privados de la libertad.

2. Falta de continuidad de los tratamientos por inadecuada información

La primera deficiencia manifiesta es la ausencia de un sistema único de información terapéutica que permita a los profesionales de la salud del medio libre y de las unidades penitenciarias trabajar de modo coordinado.

Por un lado, no existe un procedimiento rápido para la verificación del tratamiento que viene realizando un interno que ingresa a un establecimiento penal desde el medio libre.

---

coordinación de Gustavo Palmieri –director del Programa "Violencia Institucional y Seguridad Ciudadana" del CELS.

[25] La mayor parte de las actividades del Proyecto se desarrollaron en tres unidades penales dependientes del Servicio Penitenciario Federal (SPF) la Unidad Nº 24 del Complejo Federal de Jóvenes Adultos en la localidad de Marcos Paz, la Unidad Nº 31 del Centro Federal de Detención de Mujeres "Nuestra Señora del Rosario de San Nicolás" en la localidad de Ezeiza y del Complejo Penitenciario Federal I en esa misma localidad.

A partir de estos objetivos, se realizaron actividades diferenciadas según los destinatarios. Los intercambios con los internos se realizaron a través de dos modalidades: entrevistas –con el fin de recabar información útil para el diseño de talleres y detectar las particulares necesidades e inconvenientes de los distintos grupos, sus prácticas riesgosas, prejuicios y grado de conocimiento sobre el VIH/SIDA– y talleres de prevención. Se realizaron dos talleres de prevención en cada una de las instituciones. El Proyecto también incluía contactos con funcionarios penitenciarios, que en una primera etapa se concretaron a través de entrevistas con los directores de las unidades y jefes de las áreas de seguridad, salud y educación, a fin de contar con un panorama completo de los obstáculos institucionales para la prevención y el tratamiento adecuados del VIH/SIDA. Con posterioridad al trabajo con internos, se realizaron talleres en los que se propuso la participación de los funcionarios a fin de transmitirles las conclusiones del trabajo con internos y propuestas para modificar los problemas detectados.

Las observaciones y propuestas fueron presentadas a las autoridades nacionales con jurisdicción sobre sistema penitenciario federal en la reunión de trabajo *Políticas de prevención y tratamiento de VIH/SIDA en establecimientos penitenciarios federales.* En esta reunión participaron funcionarios del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, miembros del Servicio Penitenciario Federal y representantes del Proyecto LUSIDA. Se elaboraron, además, cuatro acciones administrativas tendientes a superar definitivamente algunos de los problemas detectados y garantizar el efectivo cumplimiento de los derechos de los internos.

Esto implica, sin más, que una de las primeras consecuencias de la detención de una persona resulte, muy probablemente, la suspensión de sus tratamientos, con las lógicas repercusiones que eso tiene sobre su éxito. Tal falencia, incluso, ha sido reconocida por los funcionarios y considerada por ellos mismos como un "bache insalvable" hasta ahora.

Por otra parte, un inconveniente similar se produce al momento en el que el interno egresa del establecimiento penal. No es una práctica adoptada en el ámbito penitenciario, el suministro al liberado de una síntesis escrita de los aspectos más relevantes del tratamiento recibido o de los antecedentes clínicos que permitan su inmediata continuación en el medio libre. Este problema es aún más grave en los casos de aquellos detenidos que salen de prisión tras haber permanecido durante un lapso prolongado, pero que conservan todavía la condición de procesados. En esos casos, la libertad es ordenada por vía de la excarcelación (y no por ejemplo, por el agotamiento de la condena) y la información con que el interno cuenta al egresar suele confeccionarse de modo apresurado.

En un plano general se advierte, además, la ausencia de análisis estadísticos que permitan ordenar la actividad médica y asegurar, de ese modo, la atención de la salud de las personas privadas de su libertad.

3. Mala calidad de la atención médica

Durante el desarrollo del proyecto, los internos han denunciado, en numerosas oportunidades, la demora con la que suelen ser atendidos sus reclamos de asistencia médica. En general, han hecho hincapié en las interrupciones en el suministro de drogas –en casos específicos–, o en la falta de asistencia por parte de algún profesional idóneo, en casos en los cuales se requería la evacuación de una consulta o examen.

Respecto del suministro de medicamentos, un problema central se produce, nuevamente, en los momentos de ingreso y egreso del penal. En el caso del VIH/SIDA, en razón del modo en que se ha concebido e implementado el reparto de drogas, el paciente deja de contar con el suministro habitual cuando es detenido. A partir de ese instante, el Servicio Penitenciario Federal (SPF) es la autoridad competente para garantizar el suministro de drogas, desplazando a la institución que hasta entonces cumplía ese rol. La mala articulación del SPF con las instituciones del medio libre genera que ésta sea una de las causas más relevantes de interrupción de los tratamientos.

Con relación al segundo problema detectado, es claro que una dilación en la asistencia profesional conspira contra la detección precoz de las patologías. En particular, se ha detectado además un retraso excesivo en la obtención de los resultados de laboratorio una vez que los exámenes han sido efectuados. Por otra parte, la reiteración y persistencia de los retrasos contribuye a fomentar el recelo entre los internos en relación con el personal penitenciario, que impide que éste sea percibido como un referente confiable, al cual recurrir ante dudas o situaciones especiales vinculadas a la prevención o transmisión del VIH. La ausencia de información precisa sobre el estado de la enfermedad y el tratamiento, contribuye también a fomentar, en los detenidos, la actitud descripta. A esto debe sumarse una fuerte demanda de atención psiquiátrica –no siempre justificada–, reconocida por el personal penitenciario.

El problema no se limita a la razón que existe entre el número de personas detenidas y el número de profesionales de la salud que se desempeñan en los establecimientos penitenciarios. Los reclamos de los internos dirigidos a instancias administrativas y judiciales son numerosos, según fuentes de la Procuración Penitenciaria, en establecimientos con distinta dotación de personal y los propios internos han descripto la

existencia de criterios y modalidades de atención diferentes. De ellos surgen expectativas distintas que, al no ser satisfechas, derivan en un incremento de la ansiedad y la demanda.

4. Deficiencias en el procedimiento de testeo y manejo de la información

Se ha observado que, en general, no existe un criterio que establezca de qué modo son ofrecidos los test de VIH/SIDA a los internos o cómo debe administrarse la información así recabada.

En la Unidad Nº 31 del SPF, por ejemplo, no se requiere la conformidad de las internas examinadas, para la realización del test de HIV. La practica de los profesionales en el sentido de indicar la realización de los exámenes, cuando ello no fuera requerido o aceptado expresamente por las internas, debe cesar inmediatamente. En otros establecimientos, en cambio, fue difícil establecer cuál era el criterio que resolvía la oferta de realización del test.

Otra de las observaciones comunes a los establecimientos visitados es la ausencia de entrevistas previas a la realización del test _que permitan evaluar los "factores de riesgo" que exhibe el interno_, o posteriores al conocimiento del resultado, en las que se analice la consistencia entre el "pronóstico" surgido en la entrevista previa y el resultado verificado. La ausencia de devolución de los resultados negativos, con la correcta evaluación de su valor predictivo, pone en crisis buena parte de la utilidad de la oferta realizada a los internos. La entrevista constituye una oportunidad para considerar la posibilidad de mejorar la calidad de la información con la que cuenta el interno/a en materia de prevención, despejar los interrogantes que puedan surgir sobre la situación de su salud y alertar sobre el alcance de la información que le ha sido proporcionada.

Existe también una excesiva dilación entre el momento en que se realiza el test y el momento en que se informa su resultado, a punto tal que algunos internos llegaron a pensar que el resultado había sido negativo, entendiendo que la ausencia de toda información así lo demostraba.

Finalmente, tampoco existen actividades dirigidas a promover la aceptación del testeo en aquellos internos que inicialmente no lo hubieran aceptado. Estas actividades deberían integrarse junto con aquellas que tienen por objeto difundir información destinada a la prevención de la transmisión del virus.

5. Políticas de reducción de daños[26]

[26] Las políticas de reducción de daños tienden a la prevención de los daños potenciales asociados con el despliegue de ciertos comportamientos, más que a la prevención de esos mismos comportamientos. Como estrategia de intervención ante los problemas derivados del abuso de drogas, el concepto de "reducción de daños" no comenzó a usarse hasta finales de los años 80, "... como respuesta a la importancia que adquirieron los problemas asociados al consumo, especialmente la epidemia del SIDA entre los usuarios de drogas inyectables" (cfr. Insúa, Patricia y Grijalvo, J; *Conceptos y estrategias fundamentales de los programas de reducción de riesgos y daños asociados al uso de drogas*; en Revista "Actualizaciones en SIDA"; Fundación Huésped; vol. 9, Nº 31, abril 2001, pág. 36). Frente a esta epidemia, han demostrado gran eficacia en algunos casos[26] al punto de haberse afirmado que existe una "... clara diferencia en la incidencia y prevalencia de la infección por VIH entre aquellos países y/o regiones que habían comenzado anteriormente con programas de reducción de daños y aquellos cuyos objetivos estaban orientados a la abstinencia" (Cfr. Silverio, Ana V., *Reducción de daños en el consumo abusivo del alcohol*; monografía (inédita) correspondiente al seminario "Reducción de daño en adicciones"; 12 de marzo del 2001).

Durante la realización del proyecto, se han verificado posturas muy diversas entre las autoridades penitenciarias sobre la utilidad de implementar políticas de reducción de daños en las cárceles.

Todas las opiniones, no obstante, poseen una nota común: la ausencia de un compromiso decidido dirigido a reducir las posibilidades de contagio dentro del establecimiento. Ello se explica por diversas circunstancias, pero quizá la más relevante sea la ausencia de convicción sobre la utilidad de su implementación.

Un ejemplo paradigmático es la cuestión relativa a la distribución de preservativos entre los internos. En general, los funcionarios han hecho hincapié en que la distribución de preservativos entre quienes están privados de la libertad propiciaría el desarrollo de conductas riesgosas dentro de los establecimientos. También han señalado la presunta "inutilidad" de tal distribución, por cuanto las relaciones entre los internos no son posibles (por no estar autorizadas ni vigiladas) y los preservativos terminaban siendo reutilizados en situaciones que derivaban en actos de indisciplina. En definitiva, se señala que tal actitud redundaría en un aval a conductas antirreglamentarias.

Otra de las razones alegadas por los funcionarios es la ausencia de un suministro regular a cada establecimiento que permita asegurar su entrega a la población penal. Esta consideración resulta particularmente peligrosa si se tienen en cuenta dos circunstancias; por una parte, la existencia –reconocida tanto por internos como por funcionarios– de relaciones homosexuales entre los internos; por otro lado, la importante cantidad de internas que mantienen visitas conyugales. En la actualidad aún no está asegurada disponibilidad de preservativos entre los internos e internas que reciben o realizan visitas conyugales, aun cuando esta posibilidad es la que reúne mayor aceptación entre el personal penitenciario.

Con relación al consumo de drogas, tanto el personal penitenciario como los detenidos aseguran que no sucede el consumo de drogas por vía endovenosa, ni se practican tatuajes en las unidades visitadas (no así en otras donde sí sucedería). En este sentido, se entiende innecesaria la implementación de una política de prevención sobre ese aspecto.

6. Nivel de conocimientos entre los internos y el personal

Entre los internos existe un buen nivel de conocimiento sobre las formas de contagio y el uso de preservativo en la prevención sexual pero existe un claro rechazo a su utilización. Hay estigmatizaciones en cuanto a quién debe cuidarse o quién puede contagiarse, y es muy difundida la creencia de que algunos están más expuestos que otros. En general, en cambio, conocen menos sobre métodos de anticoncepción y de prevención de la transmisión del HIV a un hijo. Tampoco existe buen conocimiento sobre la enfermedad, ni siquiera por parte de los mismos infectados. El conocimiento sobre los estudios que deben realizarse o sobre las drogas que usan no es tampoco el adecuado (ello genera más demanda que la normal, situación que podría revertirse con mayor información durante las entrevistas médicas).

Las modalidades de intervención que pueden adscribirse al paradigma de la reducción de daños son variadas y se multiplican desde la capacitación de farmacéuticos y auxiliares de farmacia como agentes de prevención del VIH/SIDA hasta la instalación de *Injecting Rooms* o habitaciones de inyección de menos riesgo –también llamadas narcosalas–, diseñadas para reducir los problemas de salud y de orden público asociados al uso ilegal de drogas inyectadas

Corresponde en este punto advertir sobre la ausencia de programas permanentes en los establecimientos, en lo concerniente a la prevención de enfermedades de transmisión sexual. Muchas de las consultas recibidas durante los talleres, e incluso de manera anónima, permitieron establecer el profundo interés de los internos por estas cuestiones. Asimismo, reforzaron la importancia de la implementación de estos programas para alertar sobre conductas riesgosas y alejar algunas creencias y mitos muy arraigados. De hecho, se advirtió, en el marco del proyecto, que la actividad sexual sin protección no es percibida entre los internos como un factor de riesgo que favorece el contagio de VIH/SIDA y otras enfermedades sexuales. El temor al contagio se desplaza a otros objetos o situaciones (por ejemplo, tomar mate, heridas, odontología).

Modificar la postura institucional en este caso resultaría necesario para exhibir un compromiso consistente con el propósito de llevar adelante una política que propicie la modificación de determinadas prácticas sexuales, para tornarlas menos riesgosas.

En las entrevistas con los funcionarios penitenciarios que mantienen contacto directo con los detenidos, se advirtió un interés diverso por la materia, más allá del consenso sobre la existencia de riesgo de contagio en determinadas situaciones. El personal no dispone de guantes. En algunos casos, ello sucede por cuestiones de logística de sencilla solución, y en otros por la ausencia de un conocimiento acabado de la importancia de su utilización. Tampoco existen normas o instrucciones vinculadas a cuestiones de bioseguridad que, por ejemplo, impongan al personal la provisión, tenencia y empleo de los guantes de látex.

7. Confidencialidad

El reconocimiento del principio de confidencialidad dentro de la prisión sufre una merma, como consecuencia de las características que adopta la atención de la salud de una persona dentro de un establecimiento carcelario. Si bien es evidente que existe una dificultad para evitar la difusión del carácter de infectado de un interno –sobre todo cuando se encuentra sometido a algún tratamiento–, ello no debe constituir un obstáculo para que los funcionarios eviten la difusión de tal información entre el personal o el resto de los internos.

No hemos advertido que ése sea un propósito de los funcionarios penitenciarios, quienes en muchos casos incluso asumen que se encuentran liberados del deber de resguardo, ya sea como consecuencia de la actitud del propio interno o de las dificultades materiales para que la situación no trascienda. Si bien es cierto que los propios detenidos aprueban, en la mayoría de los casos, la ausencia de confidencialidad y le asignan al “deber de información” la utilidad de una herramienta de prevención, también se han conocido casos de internos que preferirían que se respete el deber de confidencialidad y viven su ausencia con resignación.

La existencia de normas diferentes dentro de la cárcel _propias de una “subcultura”_ y las dificultades inherentes al encierro carcelario _“todo se sabe”_ constituyen un obstáculo de difícil remoción. En este sentido, no resultó posible advertir mecanismos que condujesen a una modificación de prácticas y convicciones tan profundamente arraigadas entre los involucrados.

8. Conclusión

Experiencias conjuntas entre los servicios penitenciarios y la sociedad civil –como aquella cuyas conclusiones hemos resumido en este capítulo– son necesarias para el desarrollo de

un diálogo fluido que permita avanzar en la detección de los obstáculos que impiden contar con cárceles saludables.

Las relaciones sexuales existen, las drogas ingresan a las cárceles, en algunas con más posibilidades que en otras, pero ésta es una realidad que, aunque antirreglamentaria, no puede obviarse, máxime frente a la epidemia del HIV/SIDA que continúa en expansión. Ante la evidencia de los hechos sólo cabe reducir los daños a la mínima expresión.

El Servicio Penitenciario Federal cuenta con el personal y los medios estatales como para brindar una atención medica de los enfermos que esté al mismo nivel que el sistema público ya que, de hecho, utiliza los mismos recursos. En este sentido, urge eliminar todo aquello que impide la correcta atención de los internos/as, optimizar los recursos y monitorear los pasos y plazos de los controles médicos y de laboratorio.

Resguardar el secreto médico y la confidencialidad es un deber del funcionario. Si bien el medio puede tornarse adverso al cumplimiento de esta obligación, es necesario seguir discutiendo los obstáculos para su concreción y, en todo caso, definir cuál es la política adecuada que debe implementarse en este medio.

Las medidas de bioseguridad deben aplicarse en todo el establecimiento y no sólo en el área médica, donde se encuentran todos los instrumentos para protegerse de los fluidos corporales. En un medio conflictivo y no exento de situaciones violentas, sino todo lo contrario, el personal debe estar instruido y debe contar con acceso inmediato a los elementos de protección. En definitiva, la circunstancia de trabajar en condiciones cercanas a las ideales en lo concerniente a infraestructura, disposición de recursos y ausencia de factores conflictivos como la sobrepoblación y el hacinamiento, no asegura una adecuada prestación en materia de salud. Para que ello suceda debe adquirir relevancia la capacitación constante, una organización más efectiva de los recursos disponibles, la adecuación de las normas administrativas pertinentes y un compromiso institucional proporcional a la importancia de las cuestiones consideradas.

Políticas sociales ¿Fin del "modelo"?[*]

1. Introducción

Analizar las políticas sociales en el período 2000-2001, en el marco de una crisis institucional como la acontecida en Argentina, resulta una tarea compleja, especialmente, tras el abandono del plan de convertibilidad como política económica dominante en la última década, y en un contexto de severas políticas de ajuste estructural. Dicha complejidad obedece, entre otras razones, a la magnitud del proceso de reforma implementado durante la década del 90, a su rapidez y a la falta de discusión y evaluación de sus resultados.

En este sentido, prevalece el criterio de atribuir los profundos cambios económicos que se observan en América Latina en general, y en Argentina en particular, a una inevitable fuerza identificada con la globalización. Sin embargo, aún cuando este proceso de globalización deba considerarse como un dato para las economías nacionales, los rendimientos locales, incluyendo sus impactos sociales, varían según la forma en que las instituciones de cada sociedad procesan su relación con el contexto económico[1].

En efecto, las instituciones económicas constituyen uno de los elementos más importantes para comprender estos procesos y, precisamente, una característica central de la Argentina es la profunda transformación de sus instituciones económicas durante la década del 90[2].

Así, la conjugación de cambios económicos, reducción de la inflación, tasas de crecimiento más altas y el proceso de privatizaciones y apertura más acelerado que se conozca, junto con reformas tributarias y medidas de flexibilización laboral, acompañadas por severas restricciones a la red de seguridad en el trabajo y de las instituciones sociales, vaticinaban un mejoramiento en los indicadores laborales, al tiempo que prometían reducir los niveles de pobreza. De allí que en Argentina se implementaron un conjunto de medidas de ajuste estructural, propuestas principalmente por los organismos internacionales de asistencia crediticia, que podrían presentarse como una alternativa eficaz para solucionar los problemas de larga data, especialmente la denominada "ineficiencia" del Estado.

En contra de los diagnósticos y vaticinios, la moderada recuperación económica no produjo la esperada generación del empleo productivo. Más aún, la tasa de desempleo abierta se mantuvo en valores constantes del 15% con picos inéditos (18% tras el “Efecto Tequila” en 1995, y cercano al 20% a finales del 2001), al tiempo que se deterioraron las condiciones de empleo en las actividades formales, creció el empleo precario y la pobreza alcanza hoy

---

[*] Por Laura C. Pautassi, abogada (UNC), doctora en Derecho y Ciencias Sociales (UBA).

[1] Lo Vuolo, R.; Barbeito, A.; Pautassi, L. y Rodríguez, C. (1999), *La pobreza de la política contra la pobreza*. Buenos Aires: CIEPP/Miño y Dávila eds.

[2] El proceso de reforma tiene su antecedente directo en las políticas económicas instauradas por la última dictadura militar, y posteriormente con las medidas de ajuste estructural. De ésta forma, y en el marco de un proceso hiperinflacionario sin precedentes (1989-1990), se inicia un largo proceso de reformas, con algunas medidas durante el gobierno de Alfonsín (1983-1989), pero el verdadero “síndrome reformista” se produjo durante el primer y segundo gobierno justicialista de Carlos Menem (1989-1999). Durante el gobierno de la Alianza 1999-2001 (presidencia de Fernando De La Rua) se continuó con una serie de reformas denominadas de “segunda generación”, las que lejos de garantizar un cambio en el rumbo de la política económica y social, acentuaron las tendencias anteriores. El hecho más paradigmático es la designación de Domingo Cavallo en la cartera de Economía y la posterior destitución del presidente De La Rua en diciembre pasado.

dimensiones escandalosas. Todos estos efectos impactan de manera diferenciada para hombres y mujeres.

No deberían extrañar las aparentes contradicciones que presenciamos en la Argentina actual. Esto es, cómo Argentina pasó de ser uno de los países "pioneros" en América Latina –en términos de desarrollo económico y del sistema de seguridad social–, a convertirse, en menos de diez años, en un modelo de difícil precisión. A simple vista, la primera conclusión es que pasó de ser un Estado de Bienestar "híbrido" con neta influencia de regímenes corporativos, para acercarse más a un modelo semejante a los regímenes residuales de tipo liberal. Claramente constituye un caso de "retracción" y "desmantelamiento" de la red de seguridad social, con consecuencias directas sobre la calidad de vida de los ciudadanos/as[3] .

En este contexto, hay que admitir que los problemas que se vislumbran en el mercado laboral obligan a discutir el sistema económico en su totalidad y no sólo el sistema de políticas sociales. Lo que verdaderamente está en discusión es la factibilidad de consolidar sociedades integradas sobre un "modelo" que es excluyente y limitante en su propia concepción.

Se trata, precisamente, de cuestionar a fondo el sistema de política social vigente en estos últimos años, como la única vía para comenzar a encontrar soluciones y una nueva forma de considerar la política social. Asimismo, es crucial comprender en su amplitud el proceso de reformas para entender la situación actual, entre otras razones, porque los resultados de dicha transformación son dependientes de la dinámica del modelo previo.

Frente a esta situación, resulta difícil plantear políticas alternativas en estos días en los que, por lo menos en lo que se refiere al "modelo" de política económica y social, todo parece definitivo, inmutable y justificado en un "estado de necesidad" y de "crisis" que acota todo margen para proponer nuevas acciones o disponer de recursos para las políticas sociales.

No se trata de un debate de conceptos o términos. Por el contrario, es cada vez mayor el consenso en contra del "neoliberalismo", pero en los hechos las estrategias de la liberalización continuan su cauce sin sentirse afectadas por las críticas al "neoliberalismo". Así, la falta de claridad sobre la realidad y sobre los efectos del ajuste y la estabilización económica, al igual que los escasos análisis críticos de estos procesos, ha beneficiado enormemente a los mentores de estas políticas. En consecuencia, las evidencias en contra de la focalización de las políticas sociales, las críticas a la vigencia de un modelo económico excluyente, a las patologías que se han agravado en el mercado de trabajo y a la exclusión social, en la práctica no afectan los planteamientos de política implementados por organismos internacionales y gobiernos nacionales. Por ello, se continúa hablando del "éxito" de las reformas estructurales y se sigue mencionando que los altos índices de pobreza y de desempleo son "efectos no deseados" del modelo.

2. El "modelo" del ajuste estructural

De acuerdo a lo señalado, la Ley de Convertibilidad resulta clave para comprender el proceso que se aborda en el presente capítulo. Sancionada en 1991, fue la primera medida de reforma económica que estableció la convertibilidad estricta entre la moneda local y el dólar estadounidense, ligándose la oferta monetaria con una cobertura casi plena de las reservas del Banco Central y cierta proporción de los títulos en moneda extranjera emitidos

[3] Lo Vuolo et al. (1999), op. cit.

por el gobierno. El impacto estabilizador de este mecanismo, sumado a un contexto financiero internacional favorable y al apoyo de las instituciones multilaterales de crédito, facilitó una serie de reformas económicas[4].

De este modo, en muy pocos años se privatizaron prácticamente todas las empresas públicas que prestaban servicios (teléfonos, gas, electricidad, agua, transporte); se abrió la economía doméstica al libre movimiento de capitales financieros; se redujeron de forma abrupta los aranceles a la importación y se removieron la mayoría de las barreras no tarifarias, al tiempo que se avanzó en la conformación de un acuerdo comercial de preferencias con países vecinos (Mercosur); se negoció la deuda externa comprometiéndose al cumplimiento estricto de pagos en el contexto del Plan Brady a la vez que se generó un nuevo y mayor endeudamiento; se modificó la legislación laboral, reduciendo la estabilidad en el puesto de trabajo, bajando los costos de contratación y despido, aliviando las responsabilidades del empleador frente a accidentes laborales y la quiebra de empresas; se generaron importantes cambios en la administración pública; se modificó el régimen fiscal reduciendo las tradicionales fuentes de financiamiento de las políticas sociales. Estas medidas no sólo buscaron reducir el gasto público, y con ello pagar parte de la deuda interna y externa, sino también abrir al sector privado nuevos campos de actividad mediante la adquisición de activos de empresas, notoriamente subvaluados, y transferir en gran medida a los consumidores el peso de la financiación de inversiones que estaban a cargo, hasta ese momento, del sector público.

En este contexto, el Estado cambió el eje de su política, dejando de lado su rol en la promoción del desarrollo, para orientarse directamente a crear condiciones que estimularan la inversión, considerando que el crecimiento orientado por el mercado aseguraría, en el largo plazo, de manera más eficiente, las metas que persigue el Estado. Esta situación se hizo aún más evidente luego del despegue estabilizador inicial, ya que para sostener la competitividad de una economía con tipo de cambio fijo y apertura comercial extrema, se requería una drástica reducción de los costos laborales y un fuerte aumento del endeudamiento. En otros términos, no sólo se buscó expulsar “bolsones ineficientes” de mano de obra a la zona del desempleo “tecnológico”, sino que a esto se sumó la "necesidad" de ajustar el costo de los que quedaron “adentro” del sistema.

De esta forma, la economía se volvió dependiente del sector externo y de la posibilidad de mantener tasas de crecimiento elevadas. Así, el ciclo expansivo del Plan de Convertibilidad fue perdiendo intensidad progresivamente, hasta que la crisis de los mercados financieros internacionales iniciada en México en 1995, cambió el escenario por uno de recesión. Posteriormente, se recuperó el crecimiento, pero a tasas menores que en el comienzo de la década. Esta onda expansiva fue de menor longitud y la economía volvió a frenarse a partir de mediados de 1998 para llegar a niveles impensables a fines del 2001.

En síntesis, la apertura de la economía y la movilidad de los capitales externos provocó que variables tradicionalmente externas, como la tasa de interés internacional y los flujos de capitales, se convirtieran en elementos intrínsecos de la economía doméstica.

El modelo de política económica adoptado en Argentina redujo las posibilidades de procesar esta complejidad con las instituciones económicas domésticas. El empleo, los salarios, la tasa de crecimiento, se convirtieron en variables de ajuste del modelo, ya que se mantuvo el control sobre los precios derivado de la convertibilidad de la moneda y la paridad del tipo de cambio.

[4] Para un análisis de todo el proceso, véase Lo Vuolo et al. (1999), op. cit.

En este contexto, que duró nada menos que diez años, las políticas sociales pasaron a cumplir un papel subordinado de administración y control social. A su vez, las instituciones económicas y las de seguridad social no asumieron el creciente malestar e inseguridad que genera en la población la pérdida de ingresos, el descontrol de las finanzas públicas, la incertidumbre por el empleo y los ahorros, las severas restricciones a los beneficios sociales y la reducción sistemática del gasto público.

La "estrategia" utilizada por el gobierno de Fernando De la Rua consistió en agravar aún más estas complejidades, especialmente, a partir de la sanción de la llamada, ambiguamente, Ley de "Déficit Cero" (ley 25.452/00). Esta ley plantea como principio general que, en caso de insuficiencia de los recursos presupuestarios previstos, se reducirán proporcionalmente los créditos correspondientes a la totalidad del sector público nacional, de modo de mantener el equilibrio entre gastos operativos y recursos presupuestarios (art. 10).

Ahora bien, ¿cómo se propone lograr el supuesto equilibrio? Muy fácil: recortando los sueldos de los empleados públicos y haberes de jubilados y pensionados. Lo destacable es que el monto de tal reducción es incierto, dejando al arbitrio del Poder Ejecutivo su determinación, sin establecer topes mínimos y sin ninguna cláusula selectiva en función de estado de necesidad. Más grave aún, se utiliza tal "estado de necesidad" como argumento para restringir derechos adquiridos.

En materia previsional, la Ley de "Déficit Cero" viene a legitimar lo dispuesto en la Ley de Solidaridad Previsional, ya que sujeta todo tipo de asignaciones, incluidas las que surgen de la seguridad social, a la recaudación impositiva, sin ningún tipo de tope para esa reducción[5]. Es claro que el contenido mínimo de los derechos en cuestión se encuentra afectado debido a que no surgen indicaciones acerca del porcentaje de la reducción, a la vez que los trabajadores y jubilados no pueden conocer el monto exacto de su haber. Más precisamente, "... el Estado se permite mediante esta ley celebrar contratos laborales en los que la prestación a cargo del empleado es determinada y se ejecuta y el sueldo a su cargo es indeterminado e incluso puede llegar a ser inexistente[6].

Lo anterior significa que esta ley delega en el Poder Ejecutivo la potestad de determinar, en definitiva, el monto de las remuneraciones a abonar. Posteriormente, en julio del 2001, se publicó en el Boletín Oficial la decisión administrativa 107 por medio de la que se dispuso una reducción del 13% para los salarios devengados desde el 1° de julio, por lo que sólo entonces los afectados por el recorte supieron con certeza a cuanto ascendería su remuneración por servicios ya prestados. Un mes más tarde, se sancionó el decreto 1.060/01 que, sin hacer referencia a la decisión administrativa 107, reiteró el porcentaje de recorte al que estarían sujetos los haberes devengados por los empleados públicos a partir del 1º de julio del 2001, es decir, casi dos meses atrás. Esta incertidumbre acerca del monto que el Estado abonará como contraprestación por los servicios prestados por los empleados

---

[5] Cabe señalar que los efectos de esta norma alcanzan también a los planes sociales dependientes del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente en materia alimentaria, que han sido motivo de interposición de medidas por parte del CELS.

[6] CELS (2001), *Dictamen sobre la Ley de "deficit cero"*, Buenos Aires (mimeo). Agrega el documento: "El sistema establecido por la ley 25.453 apunta en forma directa a la desnaturalización del contrato de empleo, por la incertidumbre en el monto a percibir en concepto de remuneración, lo que impide cualquier tipo de estimación económica acerca de la conveniencia de la relación y por supuesto afecta la capacidad del empleado de planificar presupuestariamente su vida personal o familiar".

afectados por el recorte, implica la desnaturalización del contrato de trabajo y la alteración sustancial los derechos de los trabajadores[7].

Una vez más, se utiliza el andamiaje jurídico para dar legalidad a recortes presupuestarios realizados por esferas administrativas del Estado y por el propio Poder Ejecutivo, socavando los derechos de los ciudadanos/as.

3. Mercado de Trabajo: un camino de ida...

Las reformas económicas y laborales que se realizaron en Argentina en la última década modificaron la estructura y dinámica de funcionamiento del mercado de empleo, incidiendo de manera diferenciada sobre el comportamiento de varones y de mujeres.

La observación de los componentes de la Población Económicamente Activa (PEA) brinda un primer acercamiento a la descripción de los desequilibrios en el mercado de trabajo. En 1999, la PEA urbana en Argentina estaba compuesta por 13,7 millones de personas, 60% hombres y 40% mujeres. De este total, 11,9 millones de personas estaban ocupadas y 1,8 millones buscaban activamente un empleo remunerado sin encontrarlo. La composición de la PEA varió a lo largo de la década, tanto en relación con la condición de actividad de las personas (aumentó la participación relativa de los desocupados/as) como en relación al sexo (aumentó la participación relativa de las mujeres).

Mientras la cantidad de varones activos creció un 22% a lo largo de la década, las mujeres incrementaron su participación en el mercado de trabajo en un 41%. Este aumento significativo de la PEA urbana (30% entre 1990 y 1999) se manifestó en crecimientos desiguales de la ocupación y la desocupación. Así, el total de ocupados creció casi un 20% a lo largo de la década y los desocupados se incrementaron en un 170%. Nuevamente, la participación relativa de las mujeres en ambas manifestaciones del mercado de trabajo fue mayor. Las ocupadas crecieron un 30% (contra un 13% de crecimiento de los ocupados) y las desocupadas crecieron casi el 200% (contra un 150% en el crecimiento de los desocupados).

Sin duda, uno de los rasgos más significativos de la evolución del mercado de trabajo urbano en Argentina está expresado en los dos indicadores globales de subutilización de la fuerza de trabajo. La tasa de desempleo abierto muestra un crecimiento exponencial que se duplica en los últimos diez años. La tasa de desocupación femenina fue, a lo largo de todo el período, más alta que la masculina, y esta distancia se amplió significativamente en algunos momentos. Mientras en 1990 la tasa de desocupación femenina era 11% mayor que la de los varones, en 1993 llegó a ser un 45% superior, y esta distancia se mantuvo en valores superiores al 20% en la mayor parte del período. El año 1996 señaló el pico máximo de la desocupación, ubicándose la tasa de desempleo femenina casi en el 20% y la masculina en torno al 15%. Este indicador desciende sobre el final de la década, pero aumenta a comienzos del año 2000.

Lo señalado evidencia que las relaciones laborales han ocupado el debate central en estos últimos años y el desempleo, el subempleo y el empleo precario –tanto por su alcance como por su intensidad y duración– se presentan como una “nueva contingencia” en la sociedad argentina.

[7] CELS (2001), op. cit.

Esto queda claramente traducido en la “urgencia” con que se implementó la reforma en materia de derecho laboral, actuando el gobierno en tres direcciones: la reforma de las relaciones individuales de trabajo (modalidades de contratación laboral, flexibilización laboral, políticas activas de empleo), las relaciones colectivas (convenios colectivos de trabajo) y el cambio de lógica en la regulación del derecho económico laboral (relaciones laborales para pequeñas y medianas empresas, reforma del régimen de concursos y quiebras, entre otras medidas).

Las reformas en las relaciones individuales de trabajo y en el derecho laboral se produjeron entre 1991 y 1995, mientras que las relaciones colectivas de trabajo quedaron para una segunda etapa que se desarrolló hacia 1998. A su vez, la conflictiva reforma laboral realizada por el gobierno de la Alianza en 1999, provocó una profunda crisis de legitimidad y la posterior renuncia del vicepresidente Carlos Alvarez.

Esquemáticamente, se pueden resaltar los siguientes aspectos de la reforma realizada:

En 1991 se sancionó la Ley Nacional de Empleo (24.013/91), que entre otras cuestiones creó el Fondo Nacional de Empleo, para financiar el primer “seguro de desempleo” de la Argentina; creó distintas modalidades de contratación laboral “promovidas” mediante rebajas o eliminación de cargas sociales; definió cambios en los métodos de ajuste salarial, promoviendo cláusulas del tipo “ajuste por productividad”; y creó los programas de empleo para los llamados “grupos especiales de trabajadores/as” que se vienen ejecutando desde 1993 hasta la fecha.

El *Sistema Integral de Prestaciones por Desempleo* fue la política más importante dentro de las denominadas "prestaciones específicas". Es notable cómo, a diferencia de la mayoría de los países europeos, este tipo de política estuvo históricamente ausente del sistema de prestaciones sociales de Argentina[8].

La asignación por desempleo incluye prestaciones médico-asistenciales, pago de las asignaciones familiares correspondientes y el cómputo de las prestaciones previsionales. La financiación de este programa está a cargo del Fondo Nacional de Empleo. Se deja de lado a la gran cantidad de desempleados formales o del sector informal. Esto explica, en gran medida, su baja cobertura: durante 1995 el promedio mensual de prestaciones (no beneficiarios) fue equivalente a 6% de los desocupados abiertos registrados por las estadísticas y para 1999 cubrió al 7%. Además, el monto pagado fue disminuyendo: en 1993 el promedio se acercaba a los $370 y en abril del 2000 alcanzaba sólo los $ 257. En abril del 2001, recibían seguro por desempleo 131.430 personas, de las que únicamente el 29% eran mujeres y el 72% varones. Es evidente que no existe una correspondencia entre la cantidad de prestaciones, sus montos y el crecimiento del desempleo. Esto da cuenta de la baja o nula incidencia de este tipo de políticas sobre la magnitud del desempleo urbano en Argentina.

Siguiendo en ésta línea, la reforma introdujo una serie de nuevas figuras que no forman parte de la relación de trabajo y, sin embargo, se las considera prácticamente a un mismo nivel. Es el caso de las "modalidades promovidas de contratación", que crean una relación jurídica no laboral, modificando el concepto de relación laboral ininterrumpida, y eximen a

[8] Para recibir la prestación es necesario encontrarse en situación legal de desempleo y disponible para ocupar un puesto de trabajo adecuado, estar inscripto en el Sistema Unico de Registro Laboral, haber cotizado al Fondo Nacional del Empleo durante un período mínimo de doce meses durante los tres años anteriores al cese del contrato de trabajo que dio lugar a la situación legal de desempleo, y no percibir beneficios previsionales o prestaciones no contributivas.

los empleadores de hasta el 50% de su contribución al sistema de Seguridad Social. A su vez, todas estas modificaciones se traducen en regulaciones legales poco claras, ambiguas y especialmente discriminatorias[9].

En febrero del 2000 se dictó el decreto 147, que implementó un subsidio y deducción de aportes patronales a la seguridad social para fomentar la contratación de mujeres mayores de 45 años, mujeres jefas de hogar de cualquier edad y jóvenes de ambos sexos de hasta 24 años. La resolución otorga un subsidio al empleador durante un plazo máximo de 12 meses consecutivos si contrata a estos "grupos especiales de trabajadores". El monto del subsidio se obtendrá de aplicar el 60% del salario de convenio que corresponda de conformidad a la categoría de revista del trabajador y no podrá superar los 200 pesos. Este subsidio consiste en un incentivo al empleador para que la relación laboral continúe mediante un contrato por tiempo indeterminado. De este modo, un porcentaje del monto total de la remuneración del trabajador/a es aportado por el Estado, además de una reducción del 50% de las contribuciones a cargo de los empleadores y con destino a la seguridad social. Nuevamente se implementa una medida de neto corte discriminatorio bajo el supuesto de política activa de promoción del empleo femenino, como si no existiese ninguna opción para generar puestos de trabajos genuinos para mujeres.

En 1995, se había dictado el decreto 292 de *Reducción de Contribuciones Patronales*, estableciéndose una merma significativa en el aporte a cargo de los empleadores y, por consiguiente, en los fondos a ingresar al sistema de las obras sociales. El argumento utilizado para imponerlo fue, una vez más, el de lograr un mayor incentivo a la creación de puestos de trabajo. De acuerdo a un informe del propio Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en el período comprendido entre 1995 y 1999, se experimentó una reducción severa de las contribuciones, que implicó un costo para el sistema de seguridad social de más de $ 19.000 millones de dólares[10]. Una de las evaluaciones realizadas, señala que “...el empleo formal en la industria declinó en un 5,6% en ese período. En el caso de las provincias más beneficiadas con una menor imposición al trabajo, el empleo se redujo en un 1.2%". El estudio concluye que "se argumenta que la existencia de impuestos al trabajo es una de las causales de la informalidad en el empleo, por lo tanto, una disminución de las cargas patronales reduciría el incentivo de mejorar la competitividad a través de la no-declaración del personal ocupado. En nuestro país, por el contrario, el crecimiento del trabajo informal fue indiferente a las mayores deducciones impositivas sobre los salarios"[11]. Es decir, se produjo un efecto perverso en materia de crecimiento y regularización del empleo, como respuesta a la reducción de contribuciones.

En materia de *asignaciones familiares*, el cambio más importante se hizo en octubre de 1996 con la sanción de la ley 24.714/96 y decreto 771/96. En primer lugar, se estableció que los pasivos ingresen a un régimen no contributivo y reciban asignación por cónyuge, por hijo/a y por hijo/a con discapacidad. En segundo lugar, se disminuyó el abanico de las prestaciones ofrecidas. La asignación por cónyuge sólo es reconocida al sector pasivo, se

---

[9] Es el caso de los “aprendices” o los “pasantes” en programas de formación o la grave situación que plantea el art. 3 de la ley 24.465/95 que, a los efectos de la celebración de este tipo de contrato especial, identificaba a las mujeres con los discapacitados. También podemos mencionar el caso de los excombatientes de Malvinas y los mayores de 40 años. Este artículo fue derogado por el artículo 21 de la ley 25.013/98, pero no debido a su neto corte discriminatorio, sino en función de la supresión del tipo de modalidad promovida, subsistiendo sólo dos tipos de contrato, el de aprendizaje y el de pasantía.

[10] Argentina, MTySS: Dirección Nacional de Políticas de Seguridad Social (1999), *Informe: Reducción de alícuotas de contribuciones patronales*, julio de 1999, Tabla 4.

[11] Universidad Argentina de la Empresa (1999), "*Estudio de Coyuntura. Niveles de Remuneraciones y Mercado de Trabajo*.", No. 149, Buenos Aires, Agosto de 1999, págs. 7/8 y 11.

elimina la asignación por familia numerosa y la ayuda mensual por escolaridad. Además, se reconocen menos situaciones de contingencia. El cambio radica en que dichas asignaciones se pagan, actualmente, según el nivel de ingresos del asalariado. Por un lado, sólo tienen derecho a percibirlas los trabajadores/as con sueldos menores a los 1.500 pesos mensuales. Esta modificación altera la propia naturaleza del programa, en tanto se vuelve un instrumento de la propia política salarial. Mientras tanto, el principal problema del programa sigue sin afrontarse, esto es, que sólo acceden a compensaciones por cargas de familia los asalariados formales, mientras que el resto de los trabajadores/as no tienen ningún beneficio. Resulta particularmente grave en el caso de los sectores pobres, en tanto registran mayores cargas de familia y, en general, se desempeñan en trabajos informales sin coberturas sociales. Asimismo, y cómo signo de la falta de coordinación de la política de gasto con los ingresos tributarios, las deducciones por cargas de familia en el impuesto a las ganancias se mantienen en los mismos montos que antes de la reforma.

También se reformó el *régimen de accidentes de trabajo* por la Ley de Riesgos del Trabajo (Nº 24.557/95*)*. Entre otras medidas, la ley suprime la indemnización por accidente o enfermedad y la suplanta por prestaciones mensuales; elimina el concepto de culpa y sólo habilita a accionar civilmente contra el empleador por dolo. El Poder Ejecutivo es el que confecciona el listado de enfermedades del trabajo y se establece la obligación del seguro para los empleadores en Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (ART), que funcionan bajo una lógica similar a las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones[12].

Es decir, tanto en materia de accidentes de trabajo como en el sistema previsional, se transfirió al sector privado la cobertura de las contingencias de enfermedades del trabajo y pasividad laboral. Por otra parte, se crearon nuevas instancias procesales, como la conciliación laboral obligatoria a cargo de mediadores nombrados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTySS). Se reformó, además, la Ley de Procedimiento Laboral.

En materia de *relaciones colectivas de trabajo*, se modificó el régimen de convenciones colectivas de trabajo, eliminándose las cláusulas indexatorias de ajuste salarial, condicionando los aumentos a incrementos de la productividad y prohibiendo su traslado a los precios. El nuevo régimen tiende a descentralizar la negociación salarial a nivel de empresa, situación que fue habilitada legalmente en marzo de 1992 –a través del decreto 407–, y también eliminó la obligatoriedad de homologación ministerial de los acuerdos salariales por lo que redujo el control estatal del cumplimiento de las cláusulas de productividad y precios. En los hechos, la pretensión de enganchar salarios con productividad no resultó efectiva; la productividad creció pero los salarios reales no acompañaron esa tendencia[13].

Entre 1998 y 1999 continuó la reforma en materia de relaciones colectivas, a partir de la sanción de dos conflictivas leyes de reforma laboral. Por la primera, Nº 25013/98, se eliminaron los denominados "contratos basura", manteniendo sólo los contratos de aprendizaje y las pasantías, aunque con modificaciones. Se redujo la duración legal del

[12] En febrero del 2002, la Corte Suprema de Justicia declaró la constitucionalidad de la Ley de Riesgos del Trabajo, rechazando de esta forma, fallos de jueces de instrucción de Neuquén al sostener que "los derechos y garantías individuales consagrados por la Constitución no son absolutos" y "que nadie tiene un derecho adquirido al mantenimiento de leyes y reglamentaciones" (Diario Clarín, 02/02/2002).

[13] En la misma dirección, se buscó consolidar la idea de “desarrollo de la empresa” a partir del acuerdo en el convenio colectivo por empresa y no por rama de actividad. El trabajador/a debe colaborar en el desarrollo de la empresa, pero no participa en las ganancias, aunque se avanzó en la idea de garantizar el derecho a la información a los trabajadores sobre las decisiones que se toman en la empresa.

período de prueba y se mantuvo en lo esencial el sistema de despidos vigente, aunque eliminando la indemnización mínima de dos sueldos, con lo que se pasa a percibir aproximadamente la mitad del monto indemnizatorio. Se estableció, además, la mora en el pago de las indemnizaciones y el monto de la causada en el despido por causas económicas. Asimismo, se dispusieron modificaciones al régimen de convenios colectivos que se mantuvieron con la reforma posterior.

En el caso del *empleo público,* se mantiene la relación laboral tradicional –personal de planta– aunque se redujo considerablemente por la implementación de mecanismos de retiro voluntario, jubilación anticipada y prescindibilidad de numerosas plantas a nivel provincial y nacional. Paralelamente, se incorporó una cantidad importante de "consultores técnicos", en la mayoría de las administraciones públicas nacionales, quienes son contratados por organismos internacionales (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo –BID–, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD–), pero trabajan para el gobierno argentino y sus remuneraciones son abonadas también por el Estado, ya que esos contratos constituyen préstamos de asistencia técnica de dichos organismos al país. No se puede estimar cuántos contratos de este tipo se han realizado y mucho menos qué montos se manejan, debido a que no son contemplados en el presupuesto nacional, pero algunas aproximaciones estiman unos cinco mil.

Claramente, la reforma laboral implementada en Argentina en la última década, da cuenta de cómo prevalecieron procesos de flexibilización y desregulación no negociados, de las condiciones y relaciones de trabajo. Esto no solamente afectó la estabilidad en el empleo y la calidad del mismo, sino toda la lógica de interrelaciones presentes en el funcionamiento del mercado de trabajo.

De esta forma, el nivel y la distribución del ingreso acompañaron los comportamientos del mercado de empleo. En el período 1993-1999, mientras aumentaba el Producto Bruto Interno (PBI) *per cápita* (18%), el ingreso familiar promedio captado por la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC caía en un 5%. Este fenómeno no se debe a la aceleración inusitada de los precios, como ocurría en el pasado, sino que se explica por factores estructurales vinculados con la transformación global operada por el ajuste estructural.

Entre 1980 y 1991, y dada la hiperinflación, la participación en el ingreso del 40% más pobre de los perceptores del Gran Buenos Aires cayó de 17,1% a 14,1%, y la del 10% más rico creció de 28,7% a 35,9%. Con el Plan de Convertibilidad, dado el efecto conjunto del fuerte crecimiento del ingreso global y la estabilización del valor de la moneda, aumentó el valor absoluto del ingreso de todos los estratos[14]. Sin embargo, este crecimiento fue desigual e incluso la tendencia se revirtió sobre el final de la década para los sectores de ingresos más bajos. Según la información recogida por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), entre los meses de octubre de 1991 y 1999, el ingreso familiar *per capita* real del décimo más pobre registra una caída del 8%, mientras que el ingreso del décimo más rico llega a incrementarse un 14%.

De esta manera, entre 1993 y 2000, la participación del quintil de ingresos más bajos en el total del ingreso se redujo de 7,5% a 6,2%, mientras que la participación del quintil más

[14]Barbeito, A. y Rodríguez E., C., *Empleo, remuneración del trabajo y distribución del ingreso. O acerca del cuento de la buena pipa*, en Minsburg N. y Valle H. (coords.), Argentina hoy: crisis del modelo. Buenos Aires, Letra Buena, 1995.

rico se elevó del 43% al 45,6%. Esto hace que la relación de inequidad[15] se eleve en este período más del 30%, resultando en el año 2000 que el ingreso medio del decil más rico de la población es 29,9 veces mayor que el ingreso medio del decil más pobre[16].

Finalmente, cabe señalar que la situación en el mercado de empleo remunerado y la profundización del patrón regresivo en la distribución de los ingresos se evidenció, también, en los indicadores de pobreza por ingreso. Así, en el aglomerado del Gran Buenos Aires, el porcentaje de hogares por debajo de la línea de pobreza (LP) se elevó del 16.3% en 1991 al 20.8% en 2000, mientras que el porcentaje de personas con ingresos inferiores a la LP se incrementó del 21.6% en 1991 al 28.9% en 2000.

Es indudable que, en razón de la continuidad de las medidas económicas, la situación empeoró aún más. Así, en mayo del 2001, sobre datos provenientes de la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC, en Capital y Gran Buenos Aires, sobre un total de 12,1 millones de habitantes, casi 4 millones –el 32,7%– son pobres, es decir, no tienen ingresos suficientes para acceder a una canasta básica de alimentos y servicios. Los datos correspondientes a la EPH de octubre aumentaron esta proporción al 35,4%. A su vez, 1.500.000 –el 12,2%– son indigentes, esto es, se encuentran por debajo de los $ 200 de ingreso familiar y no acceden a un mínimo de alimentos de la canasta básica.

Estas cifras muestran sólo un aspecto del fenómeno de la pobreza en Argentina, el que se agudiza en las regiones más deprimidas del país. De acuerdo con la medición efectuada por el INDEC en octubre del 2001, existen numerosos aglomerados urbanos del interior del país donde la cantidad de población por debajo de la línea de pobreza supera holgadamente a la mitad de la población. En la región Noreste (comprensiva de las localidades de Corrientes, Formosa, Posadas y Gran Resistencia), el 57,2% de la población se encuentra por debajo de la línea de pobreza, mientras que el 26,8% es considerada indigente. Paralelamente, en la región Noroeste (Gran Catamarca, Jujuy –Palpalá–, La Rioja, Salta, Santiago del Estero –La Banda–, y Gran Tucumán –Tafí Viejo–) el 48,3% de la población se encuentra bajo la línea de pobreza y el 16,2% no alcanza los $200 mensuales de ingreso familiar. Sin embargo, tal vez la situación más grave se observe en el aglomerado urbano de Concordia, donde el 66,4% de la población se encuentra por debajo de la línea de pobreza y el 39,1% debe considerarse indigente.

A juzgar por el persistente deterioro de la situación en el mercado de trabajo, no cabe duda que las reformas realizadas en la última década agravaron la situación tanto de quienes poseen un trabajo como de aquellos que no lo tienen. Estos últimos corren serios riesgos de perder su empleo, debiendo sacrificar, en la mayoría de los casos, ingresos y estabilidad. En todo caso, el comportamiento global del empleo no permite pensar que el estímulo de las medidas adoptadas y de los programas de empleo sea relevante para resolver un problema tan grave. En lugar de crear puestos nuevos, logra deteriorar las condiciones de trabajo de los existentes y descargar la responsabilidad de los problemas en el mercado de trabajo sobre los propios trabajadores/as.

---

[15] Definida como la relación entre el ingreso medio del decil más rico y el ingreso medio del decil más pobre. A su vez, se estima que es aún mayor, debido a la subdeclaración de ingresos de los sectores más ricos y la sobredeclaración de los más pobres.

[16] De acuerdo con datos del INDEC de mayo del 2001, el 10% más rico de la población de la Capital y el Gran Buenos Aires recibió el 36,9 de los ingresos y el 10% más pobre apenas el 1,4% de los ingresos totales. Y si se considera una franja más amplia, surge que el 20% más rico se quedó con el 53,1% y el 20% más pobre con el 4.1%.

4. Reforma previsional

La transformación del sistema de jubilaciones y pensiones fue la primera de una serie ininterrumpida de medidas de reforma de los sectores sociales. Se creó un Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (ley 24.241/93) que entró en vigencia en 1994. Se entiende por "integrado" a la coexistencia en una única estructura jurídica de dos sistemas: el régimen previsional público, organizado bajo criterios de *reparto,* y un régimen de administración privada, de *capitalización individual*, generando una suerte de ahorro cautivo, para apuntalar el mercado de capitales doméstico. Cada uno de los sistemas responde a formas diferentes de financiamiento. Este régimen integra en forma obligatoria tanto a trabajadores/as dependientes como autónomos y no incluye al personal militar de las fuerzas armadas, las fuerzas de seguridad, personal policial y algunas cajas provinciales, que cuentan con regímenes especiales. El sistema excluye del beneficio previsional a los trabajadores/as precarios (empleo no registrado), trabajadores/as rurales (de bajos niveles de ingreso), servicio doméstico (en el 2001 se comenzó con una campaña de regularización de bajo impacto hasta la fecha) y todo tipo de trabajo no remunerado.

En términos generales, esta reforma dio lugar a un sistema mixto asentado en dos pilares: capitalización y reparto (a cargo del Estado). El financiamiento se asegura con los aportes patronales y el aporte personal directo de los trabajadores/as. Los empleadores contribuyen con el 16% de la remuneración de sus empleados, los trabajadores/as en relación de dependencia aportan el 11% de la remuneración,. Desde 1993, sucesivos decretos fueron disminuyendo la contribución patronal para determinadas actividades, variando los aportes de acuerdo a las zonas geográficas. En los hechos, la reducción de la cotización del empleador redundó en un aumento de la cotización de los afiliados. En 1998 el promedio de dicha reducción patronal era de 10.9%. En el caso de los trabajadores/as autónomos deben aportar obligatoriamente el 27% de la renta presunta. De este porcentaje, 11 puntos se destinan a financiar el régimen que haya elegido el trabajador autónomo y los otros 16 al financiamiento del régimen de reparto.

De esta forma, el *Régimen Público de Reparto* (*RPR)* quedó a cargo de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES), cuyo financiamiento proviene de los aportes de trabajadores autónomos y de recursos presupuestarios y extrapresupuestarios. Este régimen no se mantiene, como en sus orígenes, sino que se han modificado aspectos de la administración, unificación de las prestaciones, aportes y beneficios. Se estableció una Prestación Básica Universal (PBU) que cumple la función de una pensión mínima garantizada para todos los afiliados del sistema; una Pensión Compensatoria (PC) destinada a reconocer a los afiliados que se trasladen al sistema de capitalización, los aportes realizados en el sistema anterior y una Prestación Adicional de Permanencia (PAP) a los que permanezcan en el sistema de reparto.

Por su parte, el R*égimen Mixto de Capitalización (RMC)* está administrado por las entidades privadas de capitalización denominadas Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) que resultaren de los aportes individuales y cuyo financiamiento se asegura por medio de los aportes directos de los afiliados. Este sistema vincula estrechamente a los aportes con los beneficios, fomenta la administración privada de un fondo de ahorro individual, establece una redistribución de ingresos al interior de los asegurados, controlada a través de un beneficio uniforme e impone también el cumplimiento estricto de los requisitos de años de aporte. Entre las prestaciones que recibirán quienes opten por este sistema se encuentran la Prestación Básica Universal (PBU), la Prestación Compensatoria (PC) y la Jubilación Ordinaria (JO). Las condiciones de acceso al beneficio de la jubilación ordinaria son las siguientes: a los 65 años los hombres y 60 las mujeres, con 30 años de servicios y 22 de aportes.

A su vez, el Estado garantiza la rentabilidad mínima sobre los fondos de las AFJPs; la integración en las cuentas de capitalización individual de los correspondientes capitales complementarios y de recomposición, así como el pago de todo retiro transitorio por invalidez, en el caso de quiebra de una AFJP; el pago de las jubilaciones, retiros por invalidez y pensiones por fallecimiento a los que opten por renta vitalicia, y en caso de quiebra o liquidación de las compañías de seguro de retiro; un haber mínimo, cuando cumplidos los requisitos y determinado monto de haberes, los jubilados/as manifiesten en forma expresa su voluntad de acogerse a este beneficio, para lo que se incrementará la PBU; la percepción de la prestación por permanencia.

La "libertad de elección" para escoger entre el sistema antiguo y el de capitalización se presenta como un atributo de la reforma. Una vez dentro de la capitalización, existe libertad para cambiarse de entidades. Esta "libertad" resulta una suerte de eufemismo en tanto el principio subyacente es la obligatoriedad de afiliación al sistema de todos los trabajadores/as activos. A su vez, la posibilidad de escoger libremente entre determinadas administradoras de capitalización, se ve restringida sólo a aquellas que hayan sido aceptadas para su funcionamiento. Con lo cual, la supuesta libertad se encuentra regulada y condicionada en extremo, generando una suerte de cautividad de los potenciales afiliados. En otros términos, la competencia y la libre elección resultaron una ficción, ya que el aporte es obligatorio y la renta es casi la misma, aunque varían las comisiones, tema que no es menor. Lo único diferente son los "adicionales" que ofrecen las administradoras que nada tienen que ver con el sistema previsional.

La *privatización del sistema* es otro eufemismo de la reforma, ya que el Estado juega un rol fundamental en tanto regula en extremo el funcionamiento del sistema, obliga a la afiliación, financia los entes encargados de la supervisión y fiscalización (Superintendencia de Fondos de Jubilaciones Pensiones), asume el triple costo de la transición (el déficit del sistema anterior, la pensión mínima para el nuevo sistema y el bono de reconocimiento) y garantiza el rendimiento mínimo de la inversión de fondo y el monto de la prestación (pensiones), en caso de quiebra de las administradoras[17].

Este fenómeno tiene un claro impacto en términos de género, en tanto, en América Latina las mujeres se encuentran informales en el mercado de trabajo y, en el caso de las trabajadoras por cuenta propia (autónomas), en general, terminan destinando su potencial aporte a la economía doméstica, con lo que quedan fuera de la posibilidad del acceso al sistema[18].

Mediante diversas leyes y decretos se establecieron medidas complementarias. En la Ley de "Solidaridad Previsional" (ley 24.463/95) se dispone que los jubilados pueden seguir trabajando. Establece que el Estado Nacional sólo garantiza el pago de los haberes hasta el

[17] Este triple costo de la transición resulta crucial y no se produce simultáneamente. Ya se trate del déficit sustancial que se asume del sistema antiguo a partir de la permanencia de ciertos asegurados, que en la mayoría de los casos son los más próximos a jubilarse o por los incentivos que el Estado ofrece, el déficit se acrecienta por la sencilla razón que aumentan los jubilados y se reducen los cotizantes. Este déficit tomará entre 50-70 años en desaparecer. En el caso de los bonos de reconocimiento y del costo que genera la garantía estatal de una pensión mínima a todos los que están en el sistema nuevo; es el Estado quien suple la diferencia cuando el asegurado no ha cotizado suficientes fondos en su cuenta de pensión de la vejez para financiar la pensión mínima. Mesa Lago, C. (2000), *Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social en el umbral del siglo XXI*. Santiago de Chile, CEPAL, Serie Políticas Sociales Nº 36, enero del 2000.

[18] En Argentina, la brecha de afiliación entre hombres y mujeres es de aproximadamente 15 puntos porcentuales. Esta misma brecha se agrava aún más (25 puntos) en el tramo etario entre 60 a 69 años. MTySS (2000), *Panorama Social*. Buenos Aires, Ministerio de Trabajo.

monto de los créditos presupuestarios, reconoce la movilidad que establezca el presupuesto nacional y en ningún caso estará en relación con las remuneraciones. El fundamento, impensable en otro contexto político, es que ningún habitante puede reclamar "derechos adquiridos" contra el Estado. Con esta norma, se dejaron de lado dos principios básicos de la seguridad social: el principio sustitutivo de los haberes previsionales y el de redistribución de la renta nacional. La ley de solidaridad previsional eliminó las prestaciones definidas, igualando al sistema público y privado en la incertidumbre respecto de qué prestaciones corresponden. Es decir, nadie sabe qué y cuánto cobrará, quedando en manos del Poder Legislativo el monto y actualización de las prestaciones[19].

En diciembre del 2000, por medio del decreto 1306, se intentó modificar algunas cuestiones del régimen previsional[20]. En primer lugar, un aspecto significativo en la reforma es la sustitución de la PBU (Prestación Básica Universal) por una prestación suplementaria para todos los jubilados mayores de 65 años a quienes se le garantizará una suma de $ 300 si su remuneración es inferior a $ 1.950. Otra de las medidas establecidas en el decreto es un beneficio universal a toda persona que no haya entrado en el mecanismo formal de trabajo, que tenga bajos ingresos y que no haya completado los años de aporte o no haya ingresado al sistema. Este beneficio es de $ 100.

La antigüedad para el otorgamiento del beneficio de jubilación ordinaria es otra de las modificaciones del decreto. Se establecieron tres niveles prestacionales de acuerdo a los años de aportes: a) no acredita aportes, le corresponde el beneficio universal de $ 100; b) acredita menos de diez años, le corresponde entre $ 150 y $ 300; c) acredita el mínimo legal (26 años actualmente) el rango va desde $ 300 a $ 3100. La edad jubilatoria de la mujer se elevó de 60 a 65 años[21].

Es claro que la reforma del sistema impuso un *nuevo paradigma previsional*, que impacta de manera diferenciada en hombres y mujeres[22]. No se trata de simples modificaciones técnicas, sino de un cambio de lógica en la organización del sistema de previsión social. La reforma fue el resultado de la negociación entre el gobierno y algunos sindicatos a los que se dio participación en las propias AFJPs, estableciendo así, alianzas con los trabajadores/as activos en desmedro de los pasivos. Las medidas adoptadas antes y después de la reforma apuntan a profundizar los problemas de financiamiento de las actuales jubilaciones y pensiones[23]. Entre ellas, la rebaja de la cotización patronal, la absorción de cajas

---

[19] El antecedente inmediato de esta ley es el caso "Chocobar, Sixto c/Caja Nacional de Previsión para el Estado y Servicios Públicos s/reajuste por movilidad", 27 de diciembre de 1996. La Corte aceptó en esta oportunidad la movilidad previsional, pero eliminó la proporcionalidad entre el haber de actividad y el de pasividad, con lo que se destruyó el carácter sustitutivo del beneficio jubilatorio.

[20] La entrada en vigencia de este decreto se encuentra suspendido por una medida cautelar (Dec. 438/01).

[21] Las modificaciones fijadas por el decreto se refieren, también, a las comisiones de las AFJP, al anularse la comisión fija que es soportada casi en su totalidad por los afiliados. Existía, hasta entonces, un esquema de comisión fija y variable que pagaban los afiliados de acuerdo al porcentaje de sus salarios, dependiendo del nivel de los mismos. También se redistribuyen los "indecisos" del sistema hacia las administradoras de menor costo y se fijaron ciertos límites a la concentración del sistema, al limitar que ninguna AFJP pueda tener una participación superior al 27,5% del total.

[22] Para un análisis de la reforma previsional desde la perspectiva de género, véase Birgin, H. y Pautassi, L., *¿Género en la reforma o reforma sin género? Desprotección social de las leyes previsionales en América Latina*, Serie Mujer y Desarrollo, CEPAL, Nº 36, Santiago de Chile, 2001.

[23] En agosto/setiembre de 1991 se transfirió al SNPS la recaudación hasta entonces destinada al programa de viviendas (FONAVI) Asimismo, se expandió la base de imposición del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y se autorizó al Poder Ejecutivo Nacional (PEN) para fijar tasas de impuestos (incluido el impuesto al salario), dentro de una "banda" y sin que le resulte necesario la aprobación por el Congreso.

provinciales, la falta de ajuste de los haberes y el recorte de transferencias de rentas generales, todo lo que agudizó aún más la crisis, mientras las AFJPs se capitalizaban. Estas disposiciones repercutieron en el deterioro del valor real del beneficio y creciente déficit fiscal del sistema público. A ello debe agregarse la reducción de los ingresos de las familias que no permiten sostener a los ancianos, los que se ven obligados a salir a trabajar. En el otro extremo, en numerosos hogares de extrema pobreza, el ingreso de un jubilado es el único recurso con el que cuenta el hogar. En consecuencia, persiste el problema generacional y también el problema fiscal, ya no de uno, sino de dos sistemas.

La baja cobertura del sistema es otro de los aspectos preocupantes, y aumenta debido a las condiciones más restrictivas para acceder al beneficio y a la evasión de aportes por parte de los propios asegurados, poniendo en serio riesgo la continuidad del sistema[24]. El sistema integrado de jubilaciones y pensiones recibió en diciembre del 2001, solamente, los aportes del 28% de los trabajadores que están registrados, tanto del régimen de reparto como en capitalización. El índice marca un récord histórico en el nivel de incumplimiento y confirma el agravamiento de la crisis de la seguridad social, alentada por el alza del desempleo, la informalidad, la mora de los autónomos y el incremento de las retenciones indebidas por parte de empresas que, crisis mediante, encuentran por esa vía una suerte de "financiación".

Según los datos de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (SAFJP), en el último mes del 2001, sólo 2,56 millones de los 8,84 millones de afiliados registraron un ingreso de fondos en sus cuentas individuales. Y en el sistema de reparto, según los registros de la AFIP, el comportamiento fue similar: de los dos millones de inscriptos, los aportantes efectivos fueron de 500.000. Un año atrás, los aportantes de capitalización habían sido 3,5 millones y los del régimen estatal, 700.000, lo que indica una caída anual del 27%. En diciembre del 2000, la relación aportante/afiliado había sido del 39% en el conjunto de adherentes a ambos regímenes. La situación es más grave aún entre los trabajadores autónomos; sólo el 10% de quienes trabajan en forma autónoma se está ganando el derecho a la jubilación[25].

Estas cifras dan cuenta que, aproximadamente, tres cuartos de la actual población activa de la Argentina tendrá problemas en el futuro para acceder a una jubilación que le permita un nivel digno de vida. A su vez, la obligatoriedad no ha implicado un aumento en la cobertura, ya que quedan aún muchos grupos al margen del régimen previsional. En todo caso, se puede decir, que se produjo una suerte de “clientelismo de mercado”, con la presencia de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP).

4. Política de Salud

[24] Combatir la evasión fue uno de los fundamentos de la reforma. El supuesto era que la individualización de los aportes y la capitalización de los mismos proporcionaría mejores "incentivos" para el ahorro de la población. Sin embargo, las evidencias muestran que el margen de "evasión administrativa" del sistema privado no mejoró los registros de cobertura típicos del sistema anterior (entre 40-45% de los afiliados registrados).

[25] Además se registra una tendencia a la disminución progresiva del número de aportantes efectivos, particularmente concentrado en los trabajadores "autónomos", precisamente aquellos sobre los que se argumentaba que la capitalización privada habría de ofrecer mayores estímulos para el cumplimiento, SAFJP (2002), *Boletín Estadístico Mensual*, SAFJP Buenos Aires, marzo 2002.

El modelo de organización del sector salud en Argentina, en general, y en cada una de las provincias en particular, se caracterizó históricamente por una división en tres subsectores; público –depende de las administraciones pública nacional, provincial y municipal, conformado por la red de efectores de salud–, privado –posee una compleja red de instituciones empresariales de diagnóstico, clínicas y sanatorios–, y de la seguridad social, integrado por las Obras Sociales (O.S.). Esta conformación histórico-institucional del sector salud, es la más afectada por el proceso de reconversión que ha sufrido Argentina en la última década, al punto que existe consenso en señalar que hoy no se puede seguir utilizando esta clasificación, como consecuencia de la reforma sectorial acontecida en los últimos años.

Es a partir de esta lógica, que resulta imprescindible analizar el contexto institucional que enmarca el proceso de reforma. En primer lugar, en materia de atención pública de la salud, se diseñó un sistema por el que los hospitales públicos, con cobertura "universal", comienzan a "autofinanciarse". De este modo, se reemplaza al tradicional hospital público por los ahora llamados Hospitales Públicos de Autogestión (HPA), los que facturan sus servicios a los usuarios que posean una obra social, dejando de lado el principio de gratuidad de la atención. Quienes no posean ningún tipo de cobertura, deberán ser declarados "pobres de toda pobreza" para recién poder acceder a la prestación. Se vuelve de este modo a lo más criticado de la beneficencia: la utilización del *carnet* de pobre o selección por *test* de recursos.

Si algo caracterizaba al sistema público de salud era su financiamiento casi exclusivo por parte del Estado, de acuerdo a un porcentaje del presupuesto proveniente de rentas generales. Es precisamente el sector público el que asume prácticamente en su totalidad las acciones de prevención, enfermedades infecto-contagiosas e internación psiquiátrica, al tiempo que sostiene una red de servicios de emergencia médica y guardias hospitalarias, especialmente en las provincias y regiones más deprimidas económicamente. En medio de la crisis y el desfinanciamiento del sistema, el hospital público se mantiene como el único servicio accesible para un importante número de ciudadanos/as. Como contraposición, el sector privado ofrece un variado menú de prácticas médicas, que incluyen prestaciones de alta tecnología de diagnóstico y atención y servicios de hotelería hospitalaria, que marcan una diferencia significativa en términos de accesibilidad y de rendimiento, como también de satisfacción del usuario.

A su vez, la autogestión condice con modelos cooperativos que en general persiguen un fin de lucro, o al menos una ganancia encubierta. En tanto, el cambio de rol se circunscribe a la demanda, el hospital debe "seleccionar" entre los que tienen respaldo económico y los que no lo tienen. Esto resulta coherente con la señalada disposición de moverse de un subsidio a la oferta (presupuesto para los hospitales) hacia un subsidio a la demanda. Sin embargo, no hay ninguna medida o política que le transfiera dinero a las personas para que se traduzca en demanda. El resultado lógico, como en cualquier mercado, es que en esas condiciones la oferta se acomoda a la demanda. Esto se debe a tres razones: la presencia de un mercado imperfecto en materia de salud, la existencia de recursos de manejo libre e inmediato que son los provenientes de los servicios que la demanda "paga", los que tienen prioridad y la necesidad de justificación de quienes no tienen recursos, lo que produce una demora (además de una diferenciación) de hecho y de derecho en las prestaciones[26].

[26] En relación con los ingresos que perciban los HPA, se establece los siguientes parámetros: a) los ingresos que perciba el HPA serán administrados directamente por éste, debiendo establecer la autoridad sanitaria jurisdiccional el porcentaje a distribuir; b) se crea un Fondo de Redistribución Solidaria, que será administrado por el nivel central y el HPA debe aportar (no se establece qué porcentaje) para llevar a cabo acciones de Atención Primaria de la Salud (APS), tampoco se menciona si estas acciones se llevarán a cabo

No se conocen evaluaciones del impacto de la reforma implementada, incluso no hay un registro actualizado de la cantidad de instituciones que efectivamente se han adherido al sistema, ya que la última información disponible es de 1996 y señala que 824 hospitales se habían adherido a la autogestión[27]. De todas formas, existe un acuerdo en señalar el "fracaso" del sistema de autogestión, ya que, por un lado, no se revirtió el déficit y desfinanciamiento del mismo. Tampoco las estrategias de facturación de este modelo dieron los resultados esperados, ni los recursos adicionales obtenidos han representado un volumen considerable. Asimismo, aumentaron las pujas distributivas al interior de los hospitales y resultó perjudicial en términos de la situación del recurso humano sectorial. Por su parte, la población sin Obra Social o sin ingresos, recibe atención sólo en caso de emergencias, no pudiendo acceder a prácticas más complejas. Aún más grave resulta el hecho de que la mejora en la calidad del servicio, el acceso al sistema, las medidas preventivas, las condiciones de trabajo del personal y especialmente la "salud de la población" ocuparon un lugar marginal en todo el proceso.

El otro eje de la reforma fue la “desregulación y libre elección de Obras Sociales (O.S.)”. En realidad, sus mentores sostuvieron que se aplicaría una política de desregulación cuando en los hechos se reguló el funcionamiento del sistema a rajatablas. La libre elección implementada consiste en la posibilidad de no adherir ya obligatoriamente a la O.S. que le correspondía al trabajador/a asalariado, de acuerdo con el gremio de pertenencia. Ahora se puede “elegir” cualquier otra entidad que ofrezca mejores prestaciones a un mejor precio, pero tanto para el sector asalariado como para los trabajadores autónomos deben contar en forma obligatoria con una O.S. A través del decreto 492/95, se establece finalmente el llamado *Programa Médico Obligatorio (PMO)* con el status de derecho de los beneficiarios al recibir las prestaciones médico-asistenciales comprendidas en un paquete de cobertura mínima.

Estas políticas favorecieron a los seguros privados (prepagas) que crecieron ampliamente disputándose el mercado[28]. La cobertura no se extendió, sino que por el contrario disminuyó. De este modo, y de acuerdo con datos de la Encuesta de Desarrollo Social para 1997, la población con cobertura por Obras Sociales (incluyendo los que tienen obra social y plan médico) abarca solamente al 62% de la población. En el caso de los ocupados/as asalariados, el 60% tiene afiliación directa a una Obra Social, variando considerablemente

---

en el radio del HPA o serán de tipo global; c) se crean, en el interior del HPA, un Fondo para Inversiones y funcionamiento de la infraestructura edilicia del HPA y otro Fondo para la distribución mensual de porcentajes a establecer por la jurisdicción entre todo el personal. No se precisa si lo redistribuible son las ganancias globales del hospital, ya que el personal cuenta con su remuneración habitual, o sólo se prorratea la ganancia entre todos por igual.

Nótese que esto genera también diferencias entre el propio personal (recursos humanos) ya que algunos están afectados a servicios que generan más ingresos que otros. Las indefiniciones con respecto al Fondo de Redistribución no resuelven este problema, tampoco en relación al personal porque se pretende tener en cuenta criterios de “productividad” y “eficiencia”, que a juzgar por los estímulos de “autogestión”, serán para los servicios que tienen mayores ingresos.

[27] PADH (2000), *Programa Argentino de Desarrollo Humano*. Buenos Aires, PNUD.

[28] Según estimaciones de la Superintendencia de Seguros de Salud existían 260 Obras Sociales a fines del año 2000, treinta menos que en 1999. Tampoco se conoce la cantidad de empresas de medicina prepaga que están funcionando actualmente en tanto no existe un registro de prestadores. En principio, se estima que habría entre 180 a 300 en todo el país, cubriendo aproximadamente a tres millones de personas. Se desconoce la cobertura exacta de cada una de las empresas, estimándose que las seis primeras empresas –en términos de cantidad de afiliados/as– cuentan con más de 700.000 afiliados.

para los ocupados/as no asalariados, ya que aproximadamente el 53% acude al hospital público. La cobertura se limita, en la mayoría de los casos, a emergencias médicas[29].

En mayo del 2000, el Poder Ejecutivo aprobó el decreto 446 que establece las últimas medidas en dirección a la implementación de la libre elección de las obras sociales. El artículo 1 establece que, a partir del 1 de enero del 2001, los beneficiarios/as del sistema de seguro de salud pueden ejercer el derecho a optar por cualquiera de las Obras Sociales adheridas al sistema, pudiendo ejercerse este derecho sólo una vez al año. En el caso que ambos cónyuges fueran afiliados titulares, deberán unificar sus aportes en una misma entidad. Además, se modifican los porcentajes de los aportes al Fondo Solidario de Reconversión, que será repartido de acuerdo a los salarios, lo que ayudaría, de acuerdo al criterio del entonces gobierno, a las Obras Sociales que tienen mayor mora en el pago.

EL decreto también reformula el Programa Médico Obligatorio (instituido en noviembre del 2000), implementando un sistema de atención y de prevención que todos los agentes de la salud están obligados a brindar a sus afiliados. Para ello establece la presencia de un médico referente cada mil pacientes y los responsables ministeriales estiman que estas prestaciones favorecerán alrededor de doce millones de personas. La internación, en sala o en terapia intensiva, y los estudios necesarios no tendrán costos extra[30]. Este decreto no entró en vigencia por la interposición de medidas cautelares. Actualmente, se han reducido a un nivel mínimo las prestaciones comprendidas en la PMO.

En síntesis, el largo y controvertido proceso de reforma del sector salud en Argentina produjo una transformación estructural de la conformación y funcionamiento del mismo. Este cambio se relaciona, tal como ya fue analizado, con las modificaciones operadas en todo el sistema de políticas sociales en Argentina en la última década.

Sintéticamente se puede definir de la siguiente forma: a) se produjo un cambio en la lógica de funcionamiento del sector público, del subsidio a la oferta se pasó al subsidio a la demanda; b) se produjo una transferencia de los efectores de salud y del personal a las provincias y a los municipios; c) no se tuvo en consideración la situación del recurso humano en todo el proceso; d) se condicionó el acceso a los hospitales públicos, a la posesión de una Obra Social o a la aprobación de un *test* de recursos, e) se excluyó a grandes grupos de la población, especialmente mujeres, principales usuarias del hospital público; f) se desreguló el sistema de Obras Sociales y de la medicina privada, bajo la lógica de una competencia regulada; g) se determinó la libre elección de la O.S., la unificación de aportes y la obligatoriedad de afiliación; h) se dispuso la obligatoriedad de Prestación Médica Obligatoria (PMO) para O.S. y empresas de medicina prepaga.

Este nuevo paradigma sectorial tiene efectos directos sobre las condiciones de trabajo, sobre el número y composición del personal, sobre las remuneraciones y sobre las competencias necesarias para responder a estas transformaciones (institucionales,

---

[29] SIEMPRO (2000), *Encuesta de Desarrollo Social. Condiciones de Vida y acceso a Programas y Servicios Sociales.* Buenos Aires, Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente. Los porcentajes establecidos por esta encuesta deben ser tomados como aproximaciones, ya que presenta errores de representatividad importantes, y por otra parte son los únicos datos disponibles, hasta tanto se encuentren disponibles los del Censo de Población 2001.

[30] Ambos decretos generaron conflictos y presentación de medidas cautelares, ya que ni las O.S., ni las empresas prepagas aseguran su participación en el mercado, al tiempo que denuncian que desde el Estado se promueve la formación de consorcios de O.S., permitiendo a cada OS conservar su individualidad en relación con los afiliados y aportes, debiendo comprometer no menos del 80% de su recaudación a las prestaciones médicas.

científicas y tecnológicas). Claramente, tanto el sistema previsional como el de salud, cambiaron completamente su lógica de funcionamiento, apartándose de sus objetivos fundantes.

Hacia principios del 2002, y como consecuencia de la crisis económica, se produjo un desabastecimiento de medicamentos[31], que afecta a toda la población, pero en mayor grado a los afiliados al Instituto de Obras Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI)[32], quienes deben padecer otro grave deterioro para su salud, ya que desde mediados del año 2001 se encuentran suspendidas las prestaciones a los jubilados y pensionados debido a la no efectivización del pago a los prestadores privados[33].

5. Educación

La política educativa también sufrió modificaciones estructurales. La primera de ellas fue la transferencia a las provincias de los establecimientos nacionales de enseñanza media (ley 24.049/92) y educación superior no universitaria, proceso que concluyó en 1995, cuando las provincias y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires pasaron a ser responsables de la gestión de los servicios educativos, desde el nivel inicial al superior no universitario.

El instrumento de la reforma educativa fue la Ley Federal de Educación de abril de 1993. Ésta fija pautas generales para el funcionamiento del sistema, amplía el ciclo educativo obligatorio a diez años, ratifica los principios de gratuidad de la enseñanza y fija compromisos de incremento del gasto en educación a cumplirse en el quinquenio posterior a su sanción. Hasta la fecha, esta última disposición no ha sido cumplida, por el contrario, se ha restringido permanentemente el presupuesto educativo.

La desvinculación entre las distintas fases del proceso educativo es evidente. La transición de un nivel a otro se convierte en una zona potencial de conflicto, que se comprueba claramente en universidades que han incorporado ciclos básicos de nivelación para el ingreso porque, además de los problemas de calidad, el nivel secundario carece de una definición acerca de su función. El propio esquema organizativo de la universidad pública obedece a una racionalidad muy antigua.

Gran parte de su problemática está condicionada por la situación de la Universidad de Buenos Aires, que concentra cerca del 40% de la matrícula universitaria nacional, a la vez que no existe una política clara en materia de distribución regional de las unidades académicas. El mejor ejemplo de ello es la apertura de nuevas universidades públicas en pequeños distritos sin que medien razones académicas atendibles. Esto se verificó en el Conurbano Bonaerense, donde entre 1989 y 1995 se crearon 10 universidades públicas y se autorizó el funcionamiento de 21 universidades privadas. Las únicas razones esgrimidas, en

---

[31] Ver en este mismo Informe el capítulo “La salud bajo la ley del mercado”.

[32] Las causas de dicho desabastecimiento obedecen a la ruptura en la cadena de pagos en el circuito comercial y en actitudes especulativas de laboratorios y droguerías, situación que ha motivado la presentación de medidas cautelares por parte del CELS.

[33] El PAMI es la mayor O.S., con una población cercana a los 3.382.067 personas y cuyo presupuesto se encuentra incorporado al presupuesto nacional. Del total de afiliados, unos 750 mil –que equivalen aproximadamente al 23% del padrón– son menores de 60 años. Alrededor de 1 millón y medio tiene entre 60 y 74 años, lo que equivale estimativamente a un 45%. El millón de beneficiarios restantes (un 32%) es mayor de 75 años. Tobar, F., *Economía de la Reforma de los Seguros de Salud en Argentina*, ISALUD, Buenos Aires, 2001.

muchos de los casos, son los “nuevos requerimientos del mercado” en términos de capacitación y formación profesional. Esto acentúa la tendencia a la marginación de los sectores con menor nivel educativo, los que se van acrecentando aceleradamente. Al mismo tiempo, no existe coordinación entre el subsistema de las universidades nacionales y el de la educación superior técnica, el de las universidades privadas y el resto de las instancias públicas y privadas no universitarias (orientadas fundamentalmente a la formación de docentes).

Los últimos años fueron testigos de una clara disputa entre el Poder Ejecutivo, que pretende deslegitimar la universidad pública y la confusión de las propias casas de estudio que, salvo en escasas excepciones, no logran generar una nueva dinámica en zonas productivas, que han generado una “salida al mercado” a partir de la prestación de servicios a empresas y a la comunidad, y la rediscusión respecto a la privatización del sistema y su financiamiento.

Con relación al personal docente, recurrentemente se plantean demandas de mejoras salariales para los docentes de todos los niveles. La gravedad del deterioro salarial genera tensiones al interior de los propios sindicatos docentes. Tal es el caso de las divisiones entre quienes reivindican un salario básico unificado en el ámbito nacional y los que prefieren la negociación con cada una de las jurisdicciones. Mientras tanto, los reiterados y prolongados ceses de actividades, huelgas, sumados a la desmotivación del plantel, terminan perjudicando seriamente el proceso de enseñanza e investigación.

La calidad del servicio educativo está fuertemente cuestionada. El art. 48 de la ley establece la evaluación permanente del sistema educativo, que verificará la adecuación de los contenidos curriculares de los distintos ciclos y niveles a los requerimientos educativos de la comunidad, así como el nivel de aprendizaje de los alumnos/as y la calidad de formación docente. Las evaluaciones realizadas desde 1993 presentan datos de bajos rendimientos de los alumnos.

Paralelamente a la crisis presupuestaria de la educación pública, se ha producido un crecimiento y expansión descontrolada de los establecimientos privados. Esto queda demostrado por la proliferación, no sólo de institutos privados de enseñanza inferior, media, sino especialmente por la cantidad de "microempresas educativas” que se conforman como institutos de altos estudios que ofrecen carreras “terciarias” con título oficial y muchas de ellas otorgan el “puntaje” requerido por el Ministerio de Educación para la capacitación docente. Este fenómeno ha contribuido, en gran medida, a la desvalorización del sistema de educación pública. Incluso existe una serie de institutos que preparan “para el ingreso a la universidad” –los mismos proliferaron en la época de ingreso irrestricto de la última dictadura militar–, como también aquellos centros para “aplazados” del ciclo secundario. Otro sector que creció ampliamente fueron las denominadas “Instituciones de Capacitación” (ICAPS) que se presentan a licitación pública convocada por el Ministerio de Trabajo para ofertar sus cursos de capacitación profesional.

El tema objetable en estos institutos, que por otra parte captan mano de obra subempleada en el sector público –esto es, docentes públicos que como complemento de sus bajos ingresos se emplean en estos institutos–, es la casi inexistente fiscalización y evaluación de la currícula, los planes de estudio y el plantel docente. Esto sucede también en el ámbito de oferta de posgrado, existiendo una serie de cursos, maestrías y programas de doctorado que no guardan ninguna relación con los requerimientos necesarios para este tipo de formación.

La mayor carga está puesta, una vez más, en el sector público, en su crisis de financiamiento y en la baja calidad de las prestaciones, dejando el terreno a la iniciativa privada para que vaya ocupando los espacios no cubiertos por el Estado. Hasta el momento no se constata que actúen como esferas coordinadas ni se percibe un mejoramiento en el

nivel educativo de la población. Más aún, se observa que gran parte de la población accede a esta oferta privada mientras que otra, cada vez mayor, queda totalmente excluida de cualquier tipo de práctica educativa.

La consecuencia inmediata de esta reforma es que si bien no se excluye de derecho el acceso, manteniéndose el principio de la universalidad, en los hechos, cada día resulta más restrictiva la permanencia dentro del sistema educativo formal, debido a la necesidad de insertarse en el mercado de trabajo, ante una pérdida o disminución de ingresos familiares. Esto complica aun más las posibilidades de inserción laboral en tiempos de precarización.

Lo anterior es una consecuencia del abandono por parte del Estado de su responsabilidad indelegable en la generación de capacidades de todos los ciudadanos/as, para que accedan a puestos de trabajo. En todos los casos, es el sistema educativo quien debe garantizar el acceso a la educación para todos los habitantes del país[34].

Finalmente, sería deseable que el crecimiento del sector privado, subvencionado en gran parte por el Estado, no se traduzca en mala calidad de los servicios, debido a la deslegitimación de la enseñanza pública, y, por otra parte, que la escasez de recursos para el financiamiento del sistema no excluya a mayores grupos de la población, especialmente los más vulnerables. En otros términos, en política social, los consumidores directos (beneficiarios) determinan parcialmente la calidad del servicio, entre otros motivos, por la información imperfecta que poseen. Quienes sí pueden influir en la calidad del servicio público, en éste caso, la educación de la población, son los sectores de mayores recursos, aun cuando no lo consuman directamente. De lo contrario, se arribará a un sistema de prestaciones estratificadas para personas sin recursos, de baja calidad, y prestaciones diferenciadas para los sectores de mayores recursos.

6. Programas Sociales

Los programas sociales consisten en una sumatoria simple de acciones institucionales en el área, esto es, el conjunto de recursos aplicados con un objetivo definido como “social” y cuyos rendimientos son posibles de evaluar mediante relaciones técnicas. La base de diseño de estos programas es el concepto de *focalización*, que consiste en seleccionar un “grupo objetivo o población meta” caracterizado por su condición de pobreza, además de ser relativamente homogéneo, para el que se diseñan programas sociales teniendo en cuenta las causas –y no los síntomas– de su situación de pobreza. Este concepto de focalización se utiliza como sinónimo de selectividad en el gasto social. De esta manera, se plantea un dilema: focalización o políticas universales, o focalización vs. políticas universales[35].

Un primer punto refiere a la diferencia entre un "programa" que tiene objetivos y tiempo de duración claramente definido y busca revertir, en el corto plazo y eventualmente mediano plazo, una situación crítica que atraviesa una población. En cambio, la política es una acción de mediano y largo plazo que contiene al conjunto de definiciones y estrategias del Estado para un área determinada. A pesar que en los últimos años los programas sociales ocupan la mayor parte de los recursos (económicos y técnicos) que destina el Estado para

[34] Esta responsabilidad del Estado en materia educativa ha quedado plasmada en el art. 75 inc. 18, 19, y concordantes, que establecen como “responsabilidad indelegable del Estado”, debiendo legislar conjuntamente con la participación de la familia y la sociedad, garantizando la gratuidad y equidad de la enseñanza, como también la autarquía y autonomía de las universidades nacionales.

[35] La focalización ha sido recomendada por los organismos internacionales, especialmente por el Banco Mundial como nueva “panacea” en la lucha contra la pobreza.

las áreas sociales, no conforman ni integran los institutos de la denominada seguridad social. Las instituciones sociales, entendidas como conductas normadas que otorgan derechos y obligaciones, se confunden con simples programas que tienen beneficiarios/as transitorios y dependen de la asignación de una partida presupuestaria por parte del gobierno. En el primer caso la característica es la permanencia, mientras que en el segundo es la transitoriedad.

Estos programas han cobrado mayor notoriedad en el área de empleo, ya que fueron instituidos en el marco de las políticas activas de empleo de la Ley Nacional de Empleo. Éstas comprenden un conjunto de acciones que promueven esquemas de autogeneración de empleo y contratación directa del personal temporal y esquemas de capacitación. Están orientadas, además, a generar una intermediación entre la oferta y la demanda laboral, ya sea mediante sistemas de información y asesoramiento, o a través de la adaptación en materia de calificaciones básicas.

De este modo, desde fines de 1992 a la fecha, el Ministerio de Trabajo, de Economía, de Desarrollo Social y de Educación implementó, en forma interrumpida, una serie de programas focalizados de generación de empleo y formación profesional. Muchos de ellos fueron financiados con fondos provenientes del Fondo Nacional de Empleo, pero en su gran mayoría contaron con financiamiento de organismos internacionales de asistencia crediticia como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En el caso de los programas de empleo, algunos buscaron otorgar subsidios al sector privado con el objeto de incentivar la generación de nuevos puestos de trabajo, y otros se propusieron 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.

Luego de una década en el desarrollo de este tipo de políticas, fue tal el “aluvión” de programas _muchos de los cuales sólo reemplazaban al siguiente_ que se produjo una suerte de cadena continua de programas, a los que sólo se les “ajustan” un par de requisitos y se les cambia el nombre, pero que, en esencia, tienen un mismo diseño y objetivos similares. El caso más claro fueron los llamados “programas transitorios de empleo” que comienzan con los Programas Intensivos de Empleo (PIT) en 1992, siguen con el PROAS-PRENO, luego el PROEDIS y terminan con el Plan TRABAJAR en sus tres versiones y durante el gobierno de la Alianza con los Programas de Emergencia Laboral (PEL).

A pesar de la cantidad de programas implementados, llama la atención que no se haya generado una suerte de rutina o de didáctica para la implementación de estas acciones, y con cada cambio de gestión se vuelve a analizar y determinar la población objetivo, tipo de actividades, etc. Mucho menos se discute si este tipo de políticas activas de empleo constituye una herramienta eficaz para cumplir sus objetivos; mejorar las condiciones de inserción de la población desocupada en el mercado de trabajo. Las evidencias al respecto son contundentes; es ínfima la incidencia de estos programas para paliar la gravedad del desempleo.

En este sentido, llama poderosamente la atención la ausencia de evaluaciones de estos programa y, en el caso de las pocas que existen, en general sus resultados no se difunden o carecen de representatividad. Los resultados de estos programas, ante las escasas evaluaciones oficiales, indican que su carácter transitorio no es tal, por cuanto se van reemplazando permanentemente, con una clara visión “asistencial” del desempleado/a, marginado/a, lejos de la 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 pública, en una nueva relación “no laboral”, o “rotando desempleados”.

En la misma dirección, en ninguno de los programas implementados existe una verdadera incorporación de la problemática de género, solamente se les agrega algún componente "mujer" o cupo de beneficiarias. Aquí les cabe, en mi opinión, una responsabilidad importante a los organismos internacionales de asistencia crediticia, que fueron los que asimilaron la idea de género con el componente mujer. De este modo, los programas de capacitación del Ministerio de Trabajo, en 1999, contemplaron un 59% de beneficiarios varones y un 41% de mujeres. Si se analizan sólo los programas de empleo, las diferencias son mucho mayores, habiéndose beneficiado, en el mismo período, un 61% de varones y un 39% de mujeres[36].

Por otra parte, y así fuese masiva la incorporación de mujeres y varones en estos programas, es evidente que su propio diseño no los habilita para dar una solución autónoma y sostenida al problema. Transitoriedad, precariedad y fuerte dependencia de la voluntad discrecional del poder político con decisión sobre la selección de los beneficiarios, los vuelve una salida meramente circunstancial y clientelística que crea una falsa imagen sobre la posibilidad de encontrar “salida laboral” al problema de la pobreza y la precarización laboral.

Lo lógico sería que estos programas pasen a ser la excepción, y tal como su función originaria lo prevé, sean efectivamente transitorios y no continúen como la única clave de política en materia de empleo para hombres y mujeres. El punto a destacar es que todavía se los presenta como “las“ acciones en materia de política social, confundiéndolos con instituciones de política social, nada más alejado de su naturaleza. Asimismo, han logrado tal "institucionalidad", que ante la posibilidad de dejar de implementarlo, se generan movilizaciones y reclamos por parte de los "beneficiarios" con lo que se consolida un círculo vicioso.

Lo anterior se aplica a los demás ministerios sectoriales. El ministerio de Desarrollo Social implementa programas sociales focalizados para "grupos vulnerables", incluyendo a las mujeres. De esta manera, se encuentran en curso el Programa de Atención a Grupos Vulnerables (PAGV), el programa de jefas de hogar mujeres, entre otros, los que consisten, en algunos casos, en transferencia de ingresos (una ayuda económica no remunerativa), o en programas de capacitación o formación para microempresarias, bajo la misma lógica que los programas de empleo. El Ministerio de Salud aplica estos programas para el control de la madre y la embarazada, o programas de entrega de leche y de alimentos, o programas alimentarios como el PROHUERTA de la Secretaría de Agricultura.

En general, los programas de cada ministerio se encuentran superpuestos con las acciones provinciales y/o municipales y no en pocos casos con las acciones sectoriales, por ejemplo, los programas de salud materno infantil. Esto es así, porque la obtención de créditos de los organismos internacionales de asistencia crediticia durante el proceso de reforma, fue un signo de poder institucional al tiempo que permitió eludir las carencias presupuestarias. De hecho, muchos de estos programas van desapareciendo a medida que se agota su financiamiento.

Otro punto importante, que se relaciona con la perspectiva aquí adoptada, es que con estos programas no se efectivizan los derechos de las personas, por ejemplo el derecho de acceso de una mujer al sistema de salud, sino que existe un programa asistencial focalizado para mujeres embarazadas carentes de recursos, con lo que se la estigmatiza, ya que la selección es por test de recursos (*mean-tested benefitis*). En otros términos, no hay “derecho a”, sino

[36] MTySS (2000), Observatorio del Mercado de Trabajo del Mercosur. Estadísticas Laborales de Argentina, Buenos Aires.

un “programa para”. La consecuencia de ello es la implementación de políticas focalizadas para los grupos vulnerables en desmedro del fortalecimiento de las instituciones de política social de corte universalista y de acceso incondicional a todos los ciudadanos/as. De hecho, el tratamiento que se da a la pobreza se orienta hacia la consolidación de criterios excluyentes de la población. De allí la urgencia en revisar estas líneas de política para iniciar acciones de consolidación de derechos de ciudadanía y no de reproducción de beneficiarios.

8. A modo de cierre y conclusiones

Del análisis efectuado se desprende, en forma contundente, que el proceso de reforma y ajuste estructural implementado en Argentina no es un simple caso de pérdida o disminución de prestaciones sociales, sino que implica la transformación de los principios de organización económica y social. Esta transformación se consolidó a partir de la incorporación de nuevos elementos en combinación con nuevas adaptaciones y arreglos normativos, cuando no permutaciones, de las formas institucionales preexistentes.

Precisando: la “acción comunicativa” y la ideología de corte neoconservadora que impulsó las reformas, se inclinó claramente por la adopción de formas de distribución de bienes reguladas por el mercado. Se promovieron, como se analizó ampliamente en este capítulo, las ventajas de la incorporación de esta nueva forma, buscando “transparentar” la asignación de bienes y servicios por parte del Estado. En consecuencia, se pasó a distribuir sectorialmente, de acuerdo a lógicas de segmentación de la demanda y de focalización de la oferta, diferenciándose entre ciudadanos con capacidad de pago (consumidores) y personas de escasos recursos y sin capacidad de compra (beneficiarios). En ninguno de los dos casos las asignaciones son equitativas, como tampoco transparentes, ni se tienen en cuenta inequidades de género. Se produce, en los hechos, tanto clientelismo político, como de mercado.

Esta implementación se hizo al margen de un debate público y participativo de la ciudadanía, la que no pudo expresar sus demandas en torno a las políticas e instituciones reformadas. Aún más, el discurso eleccionario no contempló en su plataforma una propuesta de reforma como la que se llevó a cabo. A su vez, el gobierno de la Alianza hizo uso de la misma lógica, continuando la línea de reformas.

Esta imposición de las reformas, sin el consiguiente proceso participativo, produjo efectos considerables en la población. En primer lugar, no sólo importa la calidad de miembro de la sociedad, sino cómo se disfruta de tal derecho. Por ello, la participación social es una forma indispensable de ejercer la ciudadanía, conformando un bien en sí mismo, que no depende de su ejercicio efectivo. En segundo lugar, si los candidatos llevan a cabo políticas diametralmente opuestas a sus promesas electorales, están educando sistemáticamente a la población en la convicción de que las elecciones no tienen un papel relevante en conformar políticas. La gente tiene posibilidad regular de votar, pero no de elegir. Este tipo de medida, lejos de promover la autonomía y las capacidades individuales, menoscaba el ejercicio de las libertades personales y democráticas.

Los acontecimientos de diciembre del 2001 dan cuenta de un cambio en el sentido de pertenencia de la ciudadanía y un nuevo modelo de participación; de la "tolerancia al ajuste", se pasó a un activismo cívico desconocido hasta el momento, que además de manifestar desaprobación y oposición a las medidas gubernamentales, comienza a generar una nueva cultura participativa de los ciudadanos/as.

Esta situación puso en evidencia, por un lado, la crisis de los partidos políticos y de proyectos como el de la Alianza, y por otro, el hecho de que quienes asumen el poder lo hacen sin votos. Significa que las elecciones no son ganadas por una mayoría de ciudadanos que aprueban un programa político de un partido, sino que obtienen su triunfo eleccionario porque aumenta menos el potencial de no votantes que el partido competidor.

En la misma dirección, la corrupción y pérdida de representatividad de los sindicatos, la virtual desaparición de muchas organizaciones corporativas, como los colegios profesionales, sumado a la crisis estructural de una forma de hacer política partidaria, pueden estar mostrando el camino para nuevas formas de organización y participación ciudadana, más democráticas, menos corruptas y más representativas. A su vez, alerta sobre el peligro de un proceso de denostación de la política en sí misma, dejando abierto el camino para soluciones poco democráticas. El discurso del "alto costo" de la política actuó claramente en esta dirección, esto es, no se discute los motivos por los que el sistema resulta "ineficiente" sino se proponen rápidamente medidas como la reducción drástica del número de representantes.

Otro ejemplo es que conceptos como “derechos sociales”, ciudadanía, gobernabilidad, género, justicia, están siendo selectivamente apropiados por las instituciones financieras internacionales, al punto de constituirse como los principales interlocutores y referentes en la materia. Me refiero, concretamente, a que el peligro de estas gestiones, desde el punto de vista de la problemática de la consolidación democrática, radica, en gran parte, en su propio éxito; los responsables y técnicos de estos organismos que llevan a "buen puerto" las reformas estructurales de tipo económico difícilmente eludan la fascinante tentación de concebirse como indispensables para su continuidad. Los frutos exitosos de una gestión de esas características pueden contaminarse por las mismas razones; el "éxito" en estabilizar y reformar puede traducirse en el peligro de que se implementen nuevas formas de institucionalidad que nada tienen que ver con la garantía de los derechos y la consolidación democrática

Asimismo, como se trata de organismos de asistencia crediticia, el objetivo de las reformas que impulsan en materia de políticas sociales, es el de consolidar la estabilidad de precios y las reformas estructurales. Esto es, sólo disminuirá el "riesgo país", y en consecuencia aumentará la confiabilidad del sistema representativo, en tanto se logren mejores instituciones, un sistema democrático sólido y la independencia del sistema judicial. A ello agregan, como práctica "eficientista", un uso creciente de recursos para capacitar en la aplicación de técnicas de “gerencia” de los pobres.

Precisamente, al tratarse de procesos de transformación económico-social, lo deseable sería no continuar caracterizando y contabilizando a los “pobres” o los "desempleados" sino, por el contrario, enfatizar los problemas derivados de las diferentes oportunidades que las personas tienen para integrarse como miembros plenos de la sociedad. El punto central es no quedarse en ampliar las garantías constitucionales y la incorporación de tratados internacionales –muy necesarios por cierto– sino también asegurar el goce efectivo de los derechos como ciudadanos/as.

Nuevamente la advertencia inicial: no se trata de articular discursos que señalen "ir contra el modelo", o "el fin del modelo", sino claramente de discutir de qué modelo estamos hablando y cuáles fueron las consecuencias de haber implementado este tipo de políticas. Una vez evaluados los resultados de este proceso de transformación estructural ocurrido en Argentina, resulta urgente plantear estrategias alternativas en su conjunto. No se trata de pensar “pequeños cambios” a las políticas implementadas, sino de elaborar proyectos

económicos, sociales y políticos alternativos y sustentables. Propuestas como el *ingreso ciudadano* de tipo incondicional se encuentran en esta dirección[37].

[37] La construcción de una red de seguridad en los ingresos basada en la noción de ingreso ciudadano aparece como una institución necesaria para luchar efectivamente contra la pobreza y la exclusión social promoviendo la inserción social de toda la ciudadanía y la cohesión del conjunto de la sociedad. No se trata de la solución definitiva, pero es una política imprescindible para empezar a cambiar las tendencias de los graves problemas sociales que afectan a nuestras sociedades. Para comprender la propuesta véase Lo Vuolo (1995), *Contra la Exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*. Buenos Aires. Editores Ciepp/Miño y Dávila. y Lo Vuolo et al (1999), op. cit.

La salud bajo la ley del mercado[*]

1. Introducción

Durante los últimos meses del año 2001 se desencadenó una crisis sanitaria sin precedentes en nuestro país, al compás de la crisis social, económica y política, que desembocó dramáticamente en los sucesos del mes de diciembre.

El problema general de la falta de provisión y acceso a medicamentos y el desabastecimiento de insumos básicos en los hospitales públicos fueron, tal vez, los elementos más importantes y notorios que pusieron en evidencia la crisis socio-económica que transita la Argentina.

Durante los últimos meses del 2001 y comienzos del 2002, se vivió una situación de emergencia sanitaria definida por su magnitud, informada en gran medida por los medios masivos de comunicación y reconocida por los máximos funcionarios estatales de la administración del presidente Eduardo Duhalde. El propio ministro de Salud, Ginés González García, a poco de asumir el cargo, sostuvo en alusión al sistema de salud: "El sistema está muy enfermo. Yo primero tengo que lograr que el enfermo no se muera y que salga de terapia intensiva"[2].

El primer síntoma de esta profunda crisis se hizo visible cuando una gran cantidad de ciudadanos no pudo acceder a los medicamentos indispensables para tratar sus dolencias.

Por un lado, la imposibilidad de las obras sociales más importantes de afrontar las deudas con sus prestadores, implicó la suspensión de la atención a sus afiliados por parte de las farmacias. Por otro, la devaluación del peso en relación al dólar y la incertidumbre acerca de su valor, generó conductas especulativas por parte de laboratorios, droguerías y farmacias, que provocaron un aumento exorbitante en los precios de los medicamentos.

En segundo lugar, el ya deteriorado sistema de atención de la salud basado en el hospital público y la seguridad social –que en los últimos años debió hacer frente al incremento de la demanda debido al aumento constante y progresivo de los niveles de pobreza e indigencia–, colapsó por el desabastecimiento de las reservas de antibióticos, corticoides y drogas imprescindibles para el tratamiento de pacientes trasplantados, oncológicos y enfermos de HIV/SIDA, etc. También se acabaron las reservas de todo tipo de insumos básicos, desde guantes plásticos y materiales de esterilización hasta cargas de oxígeno. La situación es de tal gravedad que muchos hospitales han implementado un sistema de trueque de insumos para garantizar su funcionamiento.

La intervención del Gobierno Nacional para paliar este déficit ha sido, a todas luces, insuficiente. La crisis del sistema sanitario es otra muestra de la debilidad e incapacidad de las instituciones argentinas para hacer frente a las violaciones de derechos humanos básicos, como la vida y la salud.

Los medicamentos fueron desposeídos de su carácter social y se convirtieron en simples mercancías, sujetas a las leyes de la oferta y la demanda, mientras que los responsables políticos de garantizar la salud a toda la población sólo atinaron a tomar medidas aisladas

---

[*] [1] El presente capítulo ha sido elaborado por Julieta Rossi y Carolina Varsky, abogadas del CELS. La situación reseñada en este informe se extiende hasta el mes de marzo del 2002.

[2] Cfr. diario La Nación, 11/01/02.

que en su mayoría se transformaron –a lo sumo y hasta el momento– en un decálogo de buenas intenciones.

El presente capítulo busca dar cuenta de la situación dramática por la que atravesaron, y aún atraviesan, aquellas personas que se encontraron imposibilitadas de acceder a las medicinas necesarias para tratar sus enfermedades o cuyo acceso se vio dificultado considerablemente, y de la omisión estatal en cumplir con sus obligaciones en materia de derechos a la vida y a la salud.

2. Las causas del desabastecimiento. La especulación y el quiebre en la cadena de pagos

En los últimos meses del año 2001, pero especialmente a partir de los sucesos del mes de diciembre, la agudización de la crisis económica tuvo consecuencias directas en el sistema de salud, generando, entre otras cosas, la imposibilidad de los enfermos de acceder de manera oportuna, regular y continua a los medicamentos imprescindibles para tratar sus enfermedades. Esta situación, aunque con variantes, se mantiene a la fecha de publicación del presente Informe.

Tal imposibilidad alcanzó, incluso, a aquellos pacientes que sufren enfermedades que deben ser tratadas de manera ininterrumpida, bajo riesgo de provocar lisa y llanamente la muerte. No obstante lo señalado, vale resaltar que la crisis del sistema de salud data de mucho tiempo atrás y trasciende el señalado desabastecimiento.

Con la posibilidad de que la vigencia de un nuevo tipo de cambio modificara los precios y se produjera un quiebre en la cadena de pagos del circuito comercial, desde fines del 2001 se distorsionó el sistema de abastecimiento de medicamentos. Pacientes desesperados por conseguir sus remedios, farmacéuticos que aseguraban que sus proveedores no les entregaban los pedidos, droguerías que negaban estar reteniendo stock, laboratorios que aseguraban estar entregando normalmente y prometían mantener estables los precios, establecieron la lógica de la crisis.

El circuito de provisión de medicamentos es el siguiente: los laboratorios venden a las droguerías y las droguerías a las farmacias. Las farmacias, así como los laboratorios y droguerías, se imputaron actitudes especulativas y responsabilidades recíprocas en virtud de las nuevas medidas económicas vigentes en la Argentina. Probablemente, las responsabilidades sean compartidas; pero, sin duda, las acciones especulativas fueron posibles porque los funcionarios estatales no adoptaron las medidas necesarias para prevenir dicho proceder o para evitar su sostenimiento en el tiempo.

Los dueños de las farmacias sostenían que las droguerías entregaban únicamente una unidad de cada medicamento solicitado por pedido. A su vez, argumentaban que el problema del desabastecimiento se relacionaba con la situación económica crítica de cada una de las farmacias, producto de las deudas que las obras sociales, especialmente el PAMI, mantenían y mantienen con ellas[3].

Ante la falta de respuestas oficiales, el 3 de enero del 2001, la Confederación Farmacéutica Argentina (COFA), la Federación Argentina de Cámaras de Farmacia (FACAF) y la Asociación de Farmacias Mutuales Sindicales (AFMYSRA) publicaron una solicitada en la que resolvían "racionar la dispensa de medicamentos para afrontar la emergencia que

[3] Cfr. *www.cofa.org.ar*.

presenta el país"[4]. Entre otras medidas, dichas entidades recomendaban "dispensar únicamente los medicamentos que la droguería asegure reponer"[5].

Por su parte, las droguerías y los laboratorios desmintieron el accionar especulativo que se les atribuía y sostuvieron que ellos estaban entregando los medicamentos de manera regular y "con la lista de precios de diciembre"[6]. De hecho, los laboratorios publicaron en los principales diarios, solicitadas que señalaban la normal provisión de medicamentos[7].

Lamentablemente, el accionar de los funcionarios públicos responsables hasta el día de hoy –a más de cuatro meses de iniciado el conflicto– no se tradujo en la adopción de ninguna medida efectiva tendiente a operativizar la intención declarada de impedir las conductas especulativas.

Así, el gobierno argentino –a través del Ministro de Salud– acusó de "especuladores" a los laboratorios y farmacias implicados, y advirtió que aquellos que retuvieran o aumentaran los precios de los medicamentos serían identificados públicamente y podrían recibir sanciones legales[8]. Sin embargo, al cierre de este informe no se ha aplicado sanción o multa alguna, ni han sido identificados públicamente los responsables. Por el contrario, la inacción del Gobierno favoreció las conductas especulativas determinadas por los vaivenes de la cotización del dólar, consagrando la impunidad de laboratorios y droguerías[9] y el sostenimiento en el tiempo de dicho accionar.

El Gobierno tenía a su alcance herramientas para enfrentar la situación según la urgencia del caso. Basta señalar la Ley de Defensa de la Competencia (ley 25.156) que permite multar las conductas especulativas o la Ley de Abastecimiento (ley 20.680) que habilita la intervención del Estado para asegurar el nivel estándar de distribución de medicamentos[10].

---

[4] Cfr. *www.cofa.org.ar*

[5] Además, recomendaban adoptar las siguientes medidas: "en aquellas facturas, remito o recibos de las droguerías que contengan moneda cambiante (cláusula dólar), colocar la leyenda 'Impugno la presente por no contener la forma de pago convenida' u otro similar"; "buscar las droguerías que ofrezcan mejores condiciones de ventas: acepten bonos, entreguen medicamentos, facturen en pesos, etc."; "indicar a los pacientes que adquieran únicamente los medicamentos de urgencia". Cfr. *www.cofa.org.ar*

[6] Diario Clarín, 8/01/02.

[7] En este sentido, el diario La Nación del 11 de enero del 2001, publicó una solicitada de Laboratorios Wyeth por la cual "comunica al cuerpo médico, droguerías, farmacias y al público en general que todas sus líneas de productos (ansiolíticos, antidepresivos, anticonceptivos, vacunas, fórmulas infantiles, inmunosupresores y otros) están siendo distribuidos de manera normal y a los precios vigentes en agosto del 2001".

[8] Cfr. "Al aumento de los medicamentos se sumó su virtual desaparición" en Página 12, 27/03/02; "El ministro, contra los especuladores" en diario Clarín, 28/03/02.

[9] "Al aumento de los medicamentos se sumó su virtual desaparición", diario Página/12, 27/03/ 02.

[10] El CELS formuló una denuncia el 18 de enero del 2002 ante la Secretaría de la Competencia, la Desregulación y la Defensa del Consumidor solicitándole que tome intervención –en el ámbito de su competencia y a través de las instancias bajo su jurisdicción– a fin de determinar si el comportamiento de los laboratorios y droguerías en la distribución y suministro de medicamentos en el país, resulta violatorio de las disposiciones contenidas en el artículo 42 de la Constitución Nacional, de la ley N° 24.240 de Defensa del Consumidor y de la ley N° 25.156 de Defensa de la Competencia y actúe en consecuencia aplicando las multas correspondientes. Al cierre de esta edición, pese a haber transcurrido más de dos meses desde la presentación de la denuncia, los organismos no han aplicado multa alguna. Además de la inacción, en este sentido, con fecha 7 de marzo del 2002, el gobierno de Duhalde nombró como secretario de Defensa de la Competencia a Pablo Challú quien en los últimos años lideró CILFA, la cámara de los laboratorios medicinales nacionales, y encabezó la pelea contra la Ley de Patentes.

Por otra parte, un grupo de legisladores de la provincia de Buenos Aires presentó[11] una denuncia penal contra un grupo de laboratorios (entre ellos Roemmers, Bayer, Bagó, Abbot, Gador, Biol, Beecham) por el alza en los precios de los medicamentos que se produjo durante enero y febrero del 2002. A la fecha no ha habido ningún avance sustancial en la investigación.

Independientemente de la atribución recíproca de actitudes especulativas, hubo consenso entre farmacias, droguerías, laboratorios y funcionarios gubernamentales –así se ha difundido en la opinión pública– acerca de que la disponibilidad normal y regular de los medicamentos se vio seriamente comprometida por el quiebre en la cadena de pagos en el circuito comercial.

En general, la venta de medicamentos en las farmacias se realiza en su mayoría a personas afiliadas a obras sociales. Los contratos entre las farmacias y las obras sociales establecen que las primeras tienen que presentar las recetas de venta del mes anterior a principio del mes siguiente ante las segundas. A los 30, 60 o 90 días, según el convenio, las obras sociales realizan el pago. En muchos casos, alegando dificultades financieras, las obras sociales extienden los plazos de pago indefinidamente, llegando a deber varios meses. Todo ello, sumado a la recesión, las dificultades bancarias y la necesaria aceptación de bonos (Patacones y Lecop) que las droguerías aceptan en porcentajes mínimos, desembocó en el desfinanciamiento de las farmacias. Esto les impidió mantener un stock permanente y vender normalmente medicamentos e insumos.

Ahora bien, más allá de cuáles sean las razones del desabastecimiento, lo cierto es que un gran número de personas se ven, desde entonces, imposibilitadas de acceder a medicamentos. Esta situación se torna más delicada cuando se trata de enfermedades agudas o de tratamientos, cuya suspensión pone en serio peligro la vida de los pacientes o puede causar daños irreversibles en la salud.

Por último, no puede dejar de mencionarse la crítica situación que produjo el aumento escandaloso en el precio a raíz del incremento en el precio del dólar. En este sentido, luego de la devaluación, los medicamentos de laboratorios extranjeros costaban hasta un 30% más[12].

El titular de COFA informó al diario Clarín que “los laboratorios argentinos están analizando aplicar un incremento que no sería mayor al 8%”[13]. Durante el mes de marzo, la situación se agravó aún más, ya que no sólo se registró una suba en los precios de los medicamentos, sino que esta situación determinó que algunos de ellos escasearan. Así, el aumento en los precios de los medicamentos de consumo masivo, que osciló entre el 30 y el 40%, trajo aparejada la escasez de productos esenciales en las bocas de expendio impulsado también por la incertidumbre de la situación cambiaria[14]. En este sentido, el Colegio de Farmacéuticos de la Capital Federal sostuvo que alrededor de 5.000 medicamentos aumentaron hasta un 35%[15].

3. El desabastecimiento y sus consecuencias más graves

3.1. Los afiliados al PAMI

[11] La denuncia fue presentada el 25 de febrero del 2002.
[12] Diario Clarín, 6/02/02.
[13] Diario Clarín, 6/02/02.
[14] Diario Página/12, 27/03/02.
[15] Diario Clarín, 27/03/02.

Entre los grupos más afectados por esta situación se encuentran los afiliados a aquellas obras sociales que mantenían importantes deudas con las farmacias y otros prestadores. El caso más dramático y elocuente es el de los jubilados y pensionados afiliados al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP)[16].

En la actualidad, el Programa de Asistencia Médica Integral (PAMI) del INSSJP posee casi cuatro millones de afiliados, conforme surge de la información proporcionada por el mismo[17]. Se trata, en general, de personas mayores de edad –jubiladas o pensionadas– de bajos ingresos, y de personas discapacitadas[18]. Estas personas, a partir del 17 de diciembre del 2001, no pudieron acceder a los descuentos habituales en el precio de los medicamentos debido a la deuda que el PAMI mantiene con las farmacias, lo que provocó que éstas decidieran suspender la atención a los afiliados.

La medida fue adoptada por las farmacias adheridas a las tres entidades que las agrupan: la Confederación Farmacéutica Argentina (COFA), la Federación Argentina de Cámaras Farmacéuticas (FACAF) y la Asociación de Farmacias Mutuales y Sindicales (AFMySRA)[19].

La magnitud de la deuda del PAMI con las farmacias ha provocado una distorsión en todo el sistema de provisión de medicamentos.

---

[16] El Instituto fue creado el 13 de mayo de 1971, durante la gestión del ministro de Bienestar Social Francisco Manrique (ley Nº 19.032). En el marco del Instituto sus autoridades instrumentaron el Programa de Asistencia Médica Integral (PAMI).

[17] Según información oficial extraída de *www.pami.org.ar*.

[18] Cfr. ley Nº 24.241

[19] Frente a la suspensión de los medicamentos y el incumplimiento de PAMI, el CELS patrocinó a la Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones de Jubilados y Pensionados de la República Argentina, y presentó una acción de amparo con medidas cautelares solicitando que se ordene al Estado a restablecer en forma urgente el suministro regular de medicamentos a los afiliados al PAMI, que podrían ver en peligro sus vidas o sufrir daños irreversibles sobre su salud. La acción fue presentada contra el Estado Nacional –Ministerio de Salud– en su carácter de garante por la atención de la salud de la población y contra el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP). Causa S/N: "Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones de Jubilados y Pensionados de la República Argentina c/ P.A.M.I. s/amparo. Medida Cautelar". El juez civil y comercial federal de turno, Dr. Edmundo Carbone rechazó la acción argumentando que en el caso no se presentó ninguna persona afectada en sus derechos a la vida y a la salud y, por lo tanto, desconoció la facultad de la Mesa de representar ante la justicia al grupo de jubilados y pensionados afiliados al PAMI, a quienes se negaba el acceso a medicamentos. Esta facultad está expresamente prevista en el artículo 43 de la Constitución Nacional a partir de la reforma constitucional del año 1994, y la Corte Suprema de Justicia de la Nación la ha reconocido en reiterados precedentes. El CELS apeló esta resolución y la Cámara confirmó la decisión de primera instancia. El CELS y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) en el mes de enero del 2002 se presentaron ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a fin de solicitarle que adopte de manera urgente las medidas cautelares necesarias para asegurar el derecho a la salud y a la vida de los afiliados al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP) y que son beneficiarios del Programa de Asistencia Médica Integral (PAMI), que actualmente se encuentran bajo tratamiento médico y no reciben la medicación apropiada, en jurisdicción del Estado argentino. En particular, le solicitaron que ordene al Estado Nacional que adopte todas las medidas necesarias para garantizar de manera inmediata el suministro regular y oportuno de medicamentos a los beneficiarios del PAMI, con los descuentos corrientes, especialmente a aquellas personas que podrían ver en peligro sus vidas o sufrir daños irreversibles sobre la salud en caso de no restablecerse de manera urgente la entrega de medicamentos. Asimismo, se le solicitó a la Comisión que requiera al Estado argentino que informe sobre el estado de provisión de medicamentos a la población en general.

El objeto principal del Instituto –conforme surge del art. 2º de la ley 19.032, que le da origen– consiste en la prestación por sí, o por intermedio de terceros, a los jubilados o pensionados del Régimen Nacional de Previsión y a su grupo familiar primario, de servicios médico-asistenciales destinados al fomento, protección y recuperación de la salud. El propósito del INSSJP fue concentrar la totalidad de la población pasiva bajo una única cobertura social, universal y obligatoria, simultáneamente, con la universalización del régimen de obras sociales y la fusión de las Cajas Previsionales.

El funcionamiento general del INSSJP viene sufriendo un decaimiento sistemático desde los últimos años. La crisis se profundizó a principios del 2001 con la sanción de la ley que obligaba al PAMI a financiarse con sus propios recursos, sin asistencia del Estado, en un anticipo cruel de la lógica del "déficit cero". Según el informe brindado por uno de sus recientes interventores, Raúl Pistorio, el PAMI debía, a fines de noviembre del 2001, 1.750 millones de pesos[20].

Es público que, a pesar de las distintas administraciones y autoridades que han desfilado por este Instituto y los distintos presupuestos que se le han asignado anualmente, el INSSJP no cumple adecuadamente con la provisión de las prestaciones de los servicios médico-asistenciales. Por el contrario, en los últimos años, el INSSJP es tristemente conocido por la mala calidad y la ineficiencia en la prestación de los servicios a su cargo.

En los últimos años ha sido frecuente –hasta transformarse casi en un rasgo característico– la falta de provisión de medicamentos para distintos tratamientos, la interrupción de tratamientos en curso, la existencia de circuitos administrativos que dificultan o demoran la accesibilidad, las irregularidades en la prestación de los servicios médicos asistenciales por parte de algunos de sus prestadores, las deficiencias en la atención del servicio de emergencias, la interrupción de las prestaciones ante la falta de pago a los efectores de los servicios prestados, etc.[21]

El desmanejo de las finanzas del PAMI provocó la acumulación de una deuda de varios millones con las farmacias por la falta de pago desde el mes de julio del 2001. Como consecuencia de esta situación, los días 17 y 19 de diciembre la COFA, FACAF y AFMySRA difundieron dos comunicados en los que ponían en conocimiento de la opinión pública y de los afiliados de PAMI que "el importe adeudado asciende a la suma de 112,5 millones de pesos" y "la deuda que mantiene el PAMI con las farmacias es de cinco meses, a saber: julio, agosto, septiembre, octubre y noviembre del corriente año, a la que se deben sumar los importes correspondientes al decreto 925/96 que aún no han sido liquidados en algunas provincias".

Ante esta situación, el Instituto adoptó algunas medidas extraordinarias –como subsidios de emergencia para hacer frente a la compra de los medicamentos para tratar las enfermedades de mayor riesgo– que no han alcanzado siquiera para paliar temporalmente la situación. Este procedimiento de excepción somete a los afiliados –personas enfermas mayores de edad y/o discapacitadas– a largas esperas para poder obtener los medicamentos[22]. El

---

[20] Cfr. diario Página/12, 14/01/02.

[21] El defensor del Pueblo de la Nación, Eduardo Mondino presentó con fecha 19 de diciembre del 2001 una acción de amparo contra el INSSJP para que "se lo condene a que adopte las medidas que fueran necesarias para garantizar a sus afiliados la prestación ininterrumpida de todos sus servicios médico-asistenciales, en el ámbito del territorio nacional (...) sea porque los ha suspendido o porque no se brindan por falta de pago a los efectores". En el escrito se reseña pormenorizadamente el funcionamiento defectuoso del Instituto durante los últimos años. La solicitud fue recibida favorablemente por la justicia.

[22] El plan de emergencia obliga a los afiliados a acudir a la delegación del PAMI que le corresponde en razón de su domicilio a fin de que un médico auditor autorice la receta. Con la receta, el afiliado se debe dirigir a las

transcurso del tiempo no hace más que agravar el padecimiento que sufren los afiliados al PAMI[23].

El CELS contactó a distintas asociaciones de pacientes que informaron acerca de la dificultad de sus asociados para acceder a los medicamentos que debería entregar el INNSJP o proveer con los descuentos legales vigentes. Esta información se presentó ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el marco de las medidas cautelares solicitadas a favor de los jubilados y pensionados del PAMI[24].

Así, la Asociación Programa Concordia Transplante, ubicada en la ciudad de Concordia, provincia de Entre Ríos, ha informado que "los afiliados al PAMI tienen una gran dificultad para conseguir la entrega de medicamentos inmunodepresores por esta Obra Social. Estos atrasos y dificultades en la entrega de su medicación produce que no reciban las dosis correspondientes, poniendo en peligro su vida, ya que al ser transplantados dependen de la inmunodepresión que deben recibir diariamente".

La Red Capital de personas viviendo con VIH/SIDA, ha denunciado que "entre otros programas públicos, el INNSJP, a través de su obra social PAMI, desde el mes de diciembre del 2001 hasta la fecha está atravesando una situación grave por la falta de provisión de medicamentos. Las entregas son discontinuas, no se realizan el Cd4 ni las cargas virales y los laboratorios no se presentan a licitación, entre otras dificultades".

La Liga Argentina de Protección al Diabético ha manifestado que "entre los meses de enero y febrero del 2002 se han presentado a esa institución numerosas personas que padecen

---

farmacias que tienen un acuerdo especial con la delegación. Los subsidios estarían destinados a costear únicamente medicamentos para tratar los casos más urgentes.

[23] Cfr. *Descontrol de precios en los remedios*, diario La Nación, 27/03/02, pág. 11; *Deben exhibir la lista de genérico*, diario Clarín, 02/04/02, pág. 35; *Unos 5000 medicamentos aumentaron hasta un 35%*, diario Clarín 27/03/02, pág. 12; *Muchos Jubilados se quedarán sin vacuna antigripal*, diario La Nación, 01/04/02, pág. 1 y 13. Son numerosos los casos que demuestran el agravamiento de la situación de los afiliados del PAMI. Entre ellos, se encuentra el caso de Miguel Angel OSTUMI, beneficiario Nº 11-0-9501584-0-5, de 72 años de edad, quien padece una disfunción cardíaca y problemas de alta tensión. Para su tratamiento necesita la ingesta diaria de los siguientes medicamentos: Vapresan 10 – Enalapril comprimidos; Lanoxin – Digoxina 0,25 mg y Empecid Clotrimazol Polvo 30 g. En el último mes se presentó en la farmacia ubicada en Av. de los Corrales 7222 a fin adquirir los medicamentos con los descuentos legales corrientes. Ante este requerimiento, el encargado del establecimiento respondió que actualmente debido a la situación de desabastecimiento, no se entregaban medicamentos con los descuentos legales previstos para los afiliados del PAMI Frente a este hecho se presentó ante la sucursal PAMI 1 y le respondieron que el subsidio de emergencia no cubre su situación. Una situación similar ocurrió con Néstor Manuel Prieto, beneficiario Nº 13-0-5133664-0-9, quien padece hipertensión y síndrome de Parkinson. Dada la gravedad de las afecciones necesita la ingesta diaria de los siguientes medicamentos en dos dosis: Sinemet 100/25 - 250/25 - Levodopa MSD - Carbidopa MSD; y Moduretic - Amilorida, Clorhidrato - Hidroclorotiazida. En el último mes se presentó en cinco farmacias ubicadas en Av. Juan B. Alberdi entre el 5300 y el 6500 de la Capital Federal y solicitó los mencionados medicamentos. Los encargados de los establecimientos respondieron que actualmente debido a la situación de desabastecimiento, no se entregaban medicamentos con los descuentos legales previstos para los afiliados del PAMI. Cuando concurrió a la sede PAMI 1, decidió no presentarse, ya que se entregaban 30 números por día para atender los reclamos de alrededor de 200 personas que comienzan la fila frente a la puerta de la sucursal a las cuatro de la madrugada. Sus padecimientos y su avanzada edad le impidieron realizar el reclamo en semejantes circunstancias. Por otra parte el Sr. Prieto no cuenta con los medios para solventar el costo de los medicamentos sin los descuentos correspondientes a los afiliados del PAMI. Tras un gran esfuerzo hasta el momento, ha podido pagar en cuotas los medicamentos sin los descuentos correspondientes. Sin embargo, próximamente ve verá imposibilitado de hacer frente al pago completo de los medicamentos.

[24] Ver nota Nº 14.

diabetes, afiliadas al PAMI en búsqueda de insulina". Por el relato de esas personas y otras constancias tomaron conocimiento que el INNSJP no entregaba insulina y que se encontraban suspendidos los descuentos en las farmacias, “tornándose el medicamento económicamente inaccesible para los pacientes”.

Otras instituciones como la Asociación de Farmacias Mutuales y Sindicales de la República Argentina, informaron que “el servicio de prestación ambulatoria de medicamentos de PAMI continúa cortado desde el 18 de diciembre del 2001 por la falta de pago correspondiente al mes de agosto del 2001 en adelante. Por otra parte la prestación de medicamentos oncológicos se realiza en forma irregular”.

Es evidente, que las medidas adoptadas por el Instituto fueron insuficientes –tal como ha quedado demostrado en párrafos anteriores–, pues el problema continúa. Es menester que ante la magnitud de la emergencia sanitaria estas medidas sean complementadas con otras, no sólo del Instituto, sino también de otras agencias estatales, a fin de que los afiliados al PAMI no vean impedido su acceso a los medicamentos. En este sentido, es la Superintendencia de Seguros de Salud quien debe cumplir la función de contralor del cumplimiento del Programa Médico Obligatorio (PMO).

3.2. Los diabéticos, transplantados y hemofílicos

La situación de desabastecimiento e imposibilidad de acceso a medicamentos se evidenció de manera dramática en los casos de personas que sufren enfermedades que requieren un tratamiento continuo y sistemático.

El 3 de enero del 2002, la Asociación de Diabéticos de Buenos Aires denunció ante los medios de comunicación la angustiante situación que padecen “por lo menos 300 mil pacientes diabéticos. Se trata de aquellos que son insulodependientes, es decir, que deben inyectarse dosis diarias de insulina para poder vivir bien. El problema es que, a causa de la crisis económica, la medicación está ‘guardada’ en algún lugar de la cadena de distribución y no está llegando a los pacientes”[25]. Así las cosas, la insulina aparece como un elemento indispensable del que no sólo depende la calidad de vida del paciente diabético insulinodependiente, sino sencillamente la diferencia entre la vida y la muerte” [26].

La falta de insulina provocó protestas y reclamos de distintos sectores. Mientras tanto, "las farmacias admitieron que existen ‘problemas’ de reposición y los laboratorios nacionales aseguran que no han alterado el abastecimiento”[27].
En declaraciones a los medios de prensa, Néstor Loreto, de la Asociación Argentina de Diabetes, denunció que “en realidad la insulina no falta, simplemente no llega a la gente porque farmacias y droguerías especulan. No les conviene vender a los beneficiarios de la seguridad social porque les pagan dentro de tres meses y, si hay una devaluación en el medio, no saben cuánto van a cobrar”[28].

Esta situación obligó a la organización Red Solidaria –que dirige Juan Carr–, a presentar ante el Ministerio de Salud una lista de pacientes que padecen diabetes, esclerosis múltiple y patologías psiquiátricas, solicitando les entreguen una urgente partida de insulina.

---

[25] Diario Clarín, 3/01/02.
[26] Diario La Nación, 11/01/02.
[27] Diario La Nación, 3/01/02.
[28] Diario La Nación, 4/01/02.

Después de varios días de reclamos y protestas, finalmente el 9 de enero arribaron al país 275.000 frascos de insulina. El Gobierno declaró que las mencionadas dosis fueron "donadas" por el gobierno de Brasil. Sin embargo, aun a pesar de la promesa del Gobierno de resolver la situación de los medicamentos antes del lunes 14 de enero, el jueves 10 de enero cien enfermos de diabetes se congregaron en la Plaza de Mayo para protestar por la falta de insulina y reclamar que se garantice su provisión en forma continua. "Vinimos para pedir una solución definitiva al desabastecimiento de insulina y tiras reactivas. Cualquier donación de otro país es una solución temporaria. Necesitamos que se regularice la administración de drogas e insumos a través del sistema de salud", resumió Sylvia Brunoldi de la Liga Argentina de Protección al Diabético (L.A.P.D)[29].

En una situación similar se encuentran aquellas personas que han recibido algún transplante de órganos. Si bien el caso de Darío Gómez[30] fue uno de los más conocidos por su difusión en la prensa, no ha sido el único[31]. Alrededor de 40 pacientes trasplantados en el Argerich se reunieron con médicos especialistas en trasplantes y autoridades de ese hospital para analizar la situación. Todos ellos dependen de los inmunosupresores para vivir, pero sus obras sociales no se los entregan, argumentando un problema de desabastecimiento general. Se trata de drogas caras, el tratamiento para un mes cuesta, como mínimo, 1.000 pesos o aun más[32]. Un grupo de transplantados –en su mayoría afiliados a PAMI– se reunieron el 8 de enero frente a las escalinatas de la Catedral de la Ciudad de Buenos Aires, en carácter de protesta.

Las personas hemofílicas también se vieron profundamente afectadas por la situación general. En la provincia de San Juan, la Asociación de Prestadores de Diálisis y Transplantes Renales de San Juan anunció que a partir del 4 de febrero del 2002 procedería a suspender, por falta de pago del INSSJP, los tratamientos de hemodiálisis a los beneficiarios del PAMI domiciliados en la provincia de San Juan, que en su conjunto ascienden a la cantidad de noventa pacientes hemofílicos.

---

[29] Diario Clarín, 11/01/02.

[30] Conforme publicaran los medios de prensa, Dario Gómez tiene 28 años y a comienzos de los 90 recibió un transplante en uno de sus riñones. En el 2001, fue nuevamente transplantado en el segundo riñón. Desde entonces, a raíz de los transplantes, debe tomar a diario inmunosupresores que son unas drogas imprescindibles para que su cuerpo no rechace los órganos. A comienzos del mes de enero, la obra social les informó que debido al desabastecimiento no podría suministrarle las drogas.

[31] Otro ejemplo de los problemas que la crisis sanitaria generó entre los transplantados es el caso de una persona afiliada al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI), sometida a un "transplante bipulmonar" (L., Y. L. c/Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI) s/amparo y sumarísimos". Expte. 54855/01). Luego de la operación, el médico interviniente le prescribió un tratamiento médico neumunológico. El costo de la medicación prescripta oscilaba entre los 10.000 y 15.000 pesos por mes, lo que era por demás inaccesible para la paciente debido a su situación económica precaria. Para poder cumplir con el tratamiento y conseguir los medicamentos, la paciente inició los trámites administrativos dentro del propio organismo hasta conseguir la autorización del PAMI, aun cuando durante varios meses los medicamentos le fueron suministrados con demora. En los últimos meses del 2001 el PAMI se negó a continuar brindando a la paciente cualquier tipo de medicación, circunstancia que la llevó a presentar una acción de amparo judicial. La acción de amparo fue presentada el día 18 de diciembre del 2001 y patrocinada por los abogados Horacio González y Matías Cremonte del Comité de Acción Jurídica. El juez interviniente pese a declararse incompetente –remitiendo las actuaciones al fuero civil y comercial federal–, teniendo en cuenta la urgencia del caso hizo lugar a la medida cautelar. Lamentablemente, y a pesar de esta resolución –dictada el día 26 de diciembre del 2001– el INSSJP se negó a dar cumplimiento a esa medida, lo que motivó que el juez lo intimara a hacer efectiva la orden dictada. Si bien el PAMI comenzó a entregar algunos medicamentos, al cierre de esta edición no ha cumplido de forma acabada con lo ordenado por la autoridad judicial.

[32] Cfr. diarios: Clarín, 5/01/02; La Nación 9/01/02; Página/12, 9/01/02.

Ante tal situación, y con la premura que ello ameritaba, el Defensor del Pueblo de la Provincia de San Juan promovió una acción de amparo tendiente a garantizar la continuidad de las prestaciones. En el marco de dicho proceso, el 3 de febrero del 2002, el juez hizo lugar a la medida cautelar solicitada y ordenó al INSSJP adoptar las medidas pertinentes con el fin de no interrumpir las prácticas de diálisis a todos sus afiliados.

Sin embargo, y previendo que tal medida cautelar no fuera cumplida con la urgencia que el caso requería, el juez federal interviniente, Dr. Miguel Angel Gálvez, estimó "necesario e imprescindible solicitar a la Asociación de Prestadores de Diálisis y Transplantes Renales de San Juan, que por razones altamente humanitarias no suspenda el servicio a los afiliados al PAMI (...) hasta tanto el organismo demandado cumpla con lo ordenado". Es decir, que frente a la posibilidad cierta de que el INSSJP incumpla la manda judicial en tiempo oportuno, el juez se dirige a los prestadores invocando razones humanitarias. La ausencia del Estado aparece, en este caso, por demás evidente.

4. Falta de medicamentos e insumos en hospitales

La crisis sanitaria también se vio reflejada en el deterioro del sistema de atención basado en el hospital público y la seguridad social. La situación de emergencia fue declarada para la salud pública a comienzos del 2002. Si bien no todos los hospitales se encontraron en situación de crisis, la mayoría de ellos se vio afectado por la falta de insumos (oxígeno, barbijos, etc.). Como es de público conocimiento, día a día la situación de los hospitales públicos se agrava frente a la inercia o la ineptitud de las autoridades responsables.

En el hospital Posadas, por ejemplo, la falta de insumos y el atraso en el pago de los salarios es una constante. Durante los primeros meses del 2002, se agudizó la escasez de materiales y de alimentos impidiendo la realización de algunas cirugías, paralizando las internaciones y provocando, en muchos casos, la derivación de los pacientes a otros hospitales o el alta de personas que deben acercarse diariamente al nosocomio para recibir el tratamiento correspondiente. Según las medidas adoptadas, el hospital se convertiría en un centro de atención ambulatoria, orientándolo a la disminución de las internaciones y a la pérdida del grado de complejidad que hoy lo caracteriza[33].

En enero del 2002 los hospitales públicos de la capital de la provincia de Buenos Aires se vieron afectados por un profundo desabastecimiento de medicamentos e insumos. A fines de diciembre los proveedores y laboratorios comenzaron a restringir las entregas, aduciendo que las deudas que mantenía con ellos el estado provincial los estaba llevando al colapso.

Por otra parte, las licitaciones correspondientes al primer semestre del año quedaron en su mayoría desiertas como consecuencia de los retrasos en los pagos del gobierno provincial a los laboratorios y por la devaluación que provocó que algunos precios presentados fueran excesivos.

Los responsables de los hospitales interzonales Dr. Rossi y San Martín, que reciben derivaciones de toda la provincia, realizaron denuncias judiciales y administrativas ante la falta de recursos para asistir las urgencias. La justicia rechazo la presentación por improcedente, por lo que los profesionales médicos nucleados en CICOP realizaron una presentación para solicitar el resguardo judicial ante las responsanbilidades que les corresponden en la atención de los pacientes.

---

[33] Cfr. *El hospital Posadas no tiene insumos y suspende cirugías*, diario Clarín, 24/4/02.

Los trabajadores de la salud decidieron en asamblea realizar un minucioso inventario de los recursos disponibles en cada hospital y las necesidades de urgencia que tienen. Como resultado de ello se informó al Ministerio de Salud que las reservas de los hospitales garantizaban la atención, en el mejor de los casos que era el Hospital de Niños, por 20 días, después de ello, de no mediar solución por parte del Estado, los hospitales deberían cerrar[34].

5. El incremento de denuncias judiciales

Las dificultades en el acceso a medicamentos provocaron un considerable aumento de las denuncias públicas y judiciales –desde el mes de diciembre del 2001 hasta el cierre de esta edición– ante los medios de comunicación, los tribunales de justicia o bien ante otros organismos públicos.

En efecto, solamente en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires se han presentado –desde el 1º de diciembre hasta principios de marzo– más de 200 amparos en reclamo por la suspensión de la prestación de medicamentos por parte del Estado (a través del Ministerio de Salud de la Nación, Hospitales Públicos y Obras Sociales dependientes del Estado)[35].

La mayor parte de estas presentaciones se concretaron –por razones de competencia– ante la justicia en lo civil y comercial federal (188 amparos), la justicia en lo contencioso administrativo federal, y la justicia en lo contencioso administrativa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. A su vez, la falta de medicamentos se puede verificar en las actuaciones abiertas ante la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Defensoría del Pueblo de la Nación (en su sede central y en las delegaciones provinciales).

En la Defensoría capitalina –entre los meses de diciembre del 2001 y fines de febrero del 2002– se recibieron alrededor de 30 denuncias por la suspensión de prestaciones de medicamentos. Estas denuncias se dirigen tanto contra el Ministerio de Salud, Obras Sociales, como contra los Hospitales Públicos de la Ciudad, por falta de entrega de medicamentos necesarios para enfermedades como HIV/SIDA (la mayoría de los casos), cáncer, diabetes, etc.

Una de las denuncias consistió en el reclamo que un grupo de personas realizó frente a la falta de entrega –por parte del hospital Ramos Mejía– de la medicación correspondiente al tratamiento de epilepsia, lo que motivó el dictado de la resolución Nº 0350/02 de la Defensoría –del 24 de enero del 2002–. La Defensoría recomendó al Secretario de Salud, entre otras cosas, que “disponga urgentemente las medidas necesarias a los efectos de garantizar, a todos los pacientes que así lo requieran, la normal provisión en tiempo y forma, de cualquier medicamento apto para el tratamiento de la epilepsia y demás drogas complementarias, sin ninguna clase de costo, en el ámbito del Hospital de Agudos ‘José María Ramos Mejía’, o en cualquier otro nosocomio en el ámbito del Gobierno de la Ciudad, sin otro requisito más que la exhibición de las prescripciones médicas correspondientes”.

Por su parte, la Defensoría del Pueblo de la Nación ha recibido sólo entre el día 1º de diciembre del 2001 y el 28 de febrero del 2002, 205 consultas por temas relacionados con la falta de medicamentos. Los requirentes denunciaron, entre otras cosas, falta de provisión de medicamentos por parte de Obras Sociales, suspensión de tratamientos médicos, situaciones de desabastecimiento, suspensión de prestaciones médicas por corte de pagos de

[34] Diario El Día, 6 y 7/01/02.

[35] Información facilitada por la Cámara Federal Civil y Comercial de la Capital Federal.

las Obras Sociales, falta de insumos en hospitales, etc. Cabe destacar que la mayoría de estas denuncias se referían a medicamentos necesarios para tratamientos urgentes y graves (HIV, cáncer, diabetes, transplantes, tratamientos cardíacos, etc.) y que un gran número de ellas se encuentra dirigidas contra el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INNSSJP) o el PAMI.

La Defensoría del Pueblo de la Nación solicitó una medida cautelar a la que hizo lugar el juez en lo civil y comercial federal José Luis Tresguerras. Así, el 7 de enero del 2002, el juez dispuso la continuidad en el suministro de insulina "en las condiciones legales vigentes". La medida es tanto contra los laboratorios productores de insulina como contra las farmacias y los distribuidores de productos para diabéticos.

Por su parte, a comienzos del 2002, el CELS promovió una acción de amparo contra el Banco Nacional de Drogas Antineoplásicas, Ministerio de Salud de la Nación, a fin de que dicha dependencia proveyera a una paciente de 63 años que padece cáncer de colon con metástasis pulmonar la droga "Irinotecan" indispensable para su tratamiento[36]. El Banco Nacional de Drogas Antineoplásicas tiene como función la entrega de drogas oncológicas o citostáticas a pacientes sin cobertura social. El 30 de enero del 2002, la juez interviniente hizo lugar a la medida cautelar solicitada, ordenando que se suministrara a la paciente, en forma inmediata y gratuita, la droga "Irinotecan".

La conducta del Estado, en este caso, ha sido contradictoria. Si bien acató la medida cautelar, y por ende en la actualidad la paciente recibe la medicación indicada, se presentó en el proceso y apeló la medida cautelar, con argumentos altamente cuestionables. En primer lugar, manifestó que la accionante carece del derecho a requerir los medicamentos que en su caso resultan vitales. De esta manera, desconoció que es función del Ministerio de Salud –a través del Banco Nacional de Drogas Antineoplásticas– proveer de la medicación oncológica a la población hospitalaria sin recursos (conf. resolución 114 del 8/8/1975, modificada por decretos 20/99 y 1106/00). Por otra parte, sostuvo que el mantenimiento de una medida cautelar en esos términos implicaba, lisa y llanamente, una intromisión del Poder Judicial en esferas privativas de la Administración.

La posición del Estado frente a la crisis del sistema de salud se ve claramente sintetizada en estos dos argumentos vertidos por la representante del Ministerio de Salud. Por un lado, desconoce sus obligaciones en materia del derecho de salud de los individuos; paralelamente, rechaza la posibilidad de que sea el Poder Judicial el encargado de tutelar la satisfacción de éstos, alegando que aquél carece de facultades para dictar este tipo de actos.

6. La responsabilidad del Estado Nacional. El sistema de salud en Argentina

La legislación nacional creó el Sistema Nacional del Seguro de Salud con el objeto de "procurar el pleno goce del derecho a la salud de todos los habitantes del país sin discriminación social, económica, cultural o geográfica" (art. 1 de la ley 23.661).

El seguro tiene como objetivo fundamental "proveer el otorgamiento de prestaciones de salud igualitarias, integrales y humanizadas, tendientes a la promoción, protección, recuperación y rehabilitación de la salud, que respondan al mejor nivel de calidad disponible y garanticen a los beneficiarios la obtención del mismo tipo y nivel de prestaciones eliminando toda forma de discriminación en base a un criterio de justicia distributiva" (art. 2).

[36] "B., E. A. c/ Estado Nacional -Ministerio de Salud- Banco Nacional de Drogas Antineoplásicas s/amparo ley 16.986".

A través de la resolución ministerial Nº 939/2000, se aprobó el Programa Médico Obligatorio que contiene aquellas prestaciones que de manera obligatoria deben suministrar las obras sociales y las prepagas de salud.

Según la normativa vigente, compete al Ministerio de Salud, a través de la Superintendencia de Servicios de Salud, la supervisión y fiscalización del correcto funcionamiento del Sistema del Seguro de Salud, y concretamente también del funcionamiento de las obras sociales, que por estar comprendidas entre los agentes que deben integrar el Sistema Nacional del Seguro de Salud, deben adaptar su accionar a las prescripciones en ella contenidas. El Ministerio de Salud es la autoridad de aplicación que fija las políticas sanitarias del Sistema Nacional del Seguro de Salud y es también el organismo designado para llevar a cabo la política de medicamentos y disponer medidas concretas para garantizar la continuidad y normalización de las prestaciones sanitarias a cargo de las obras sociales y, en especial, el cumplimiento del Programa Médico Obligatorio.

El máximo tribunal judicial de nuestro país ha interpretado que corresponde a la Superintendencia de Seguros de Salud, la supervisión y fiscalización del correcto funcionamiento del Sistema del Seguro de Salud. Además, en caso de omisiones o incumplimientos de los Agentes del Seguro, corresponde a la Superintendencia restablecer el normal funcionamiento de las prestaciones de salud. Ello en el entendimiento de que es el Estado Nacional el garante último del derecho a la salud de las personas sujetas a su jurisdicción[37].

Por otro lado, el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, órgano de interpretación y control del cumplimiento del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –tratado incorporado a la Constitución Nacional– en su Observación General Nº 14, "El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud", indicó que el derecho a la salud implica el establecimiento de "un sistema de protección de la salud que brinde a las personas oportunidades iguales para disfrutar del más alto nivel posible de salud. Sostuvo que " ... el derecho a la salud debe entenderse como un derecho al disfrute de toda una gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarios para alcanzar el más alto nivel posible de salud" (párr. 8). Luego, el Estado no sólo tiene la obligación de omitir toda interferencia activa, sino también, el deber de asegurar determinado estándar preventivo y asistencial frente a cada persona.

El Comité interpretando el art. 12.2.d) del Pacto que señala la obligación del Estado de crear "condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad", ha dicho que esta formulación implica el acceso igual y oportuno a los servicios de salud básicos preventivos, curativos y de rehabilitación, así como a la educación en materia de salud; tratamiento apropiado de enfermedades, afecciones, lesiones y discapacidades frecuentes, preferiblemente en la propia comunidad; el suministro de medicamentos esenciales, y el tratamiento y atención apropiados de la salud mental (párr. 10).

En suma, el Gobierno Nacional se ha comprometido frente a la comunidad internacional a garantizar el derecho a la salud de las personas sujetas a su jurisdicción. En particular, el Estado Nacional debe garantizar la creación de condiciones idóneas que aseguren a todos

[37] "Campodónico de Beviacqua, Ana Carina c/Ministerio de Salud y Acción Social - Secretaría de Programas de Salud y Banco de Drogas Neoplásicas s/Recurso de Hecho (Sentencia del 24 de octubre del 2000).

asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad, incluyendo la provisión de medicamentos.

Sin embargo, frente a la situación planteada, el Gobierno argentino no ha sido capaz de prevenir y/o de responder eficientemente a la situación de crisis planteada en el sistema de salud.

En febrero del 2002, el Poder Ejecutivo Nacional dictó el decreto de necesidad y urgencia Nº 486/02[38] que declara el estado de emergencia sanitaria y faculta al ministro de Salud para reglamentar la implementación de listados de precios de referencia, la prescripción de medicamentos bajo la modalidad de nombre genérico y su sustitución por profesionales farmacéuticos, entre otras cosas.

Los medicamentos genéricos son productos que tienen la misma fórmula, componentes químicos y concentración que el remedio original, pero son fabricados por un laboratorio distinto al que descubrió la droga[39]. La prescripción médica por genéricos permite a los pacientes adquirir medicamentos a un precio más barato[40]. Al cierre de esta edición, en el Congreso se discutía un proyecto de ley –que ya tiene media sanción del Senado– que establece la obligación por parte de los médicos de prescribir en las recetas médicas la formulación genérica de los remedios.

Otro de los anuncios formulados por el Gobierno Nacional fue la conformación de una canasta de medicamentos que tendrían el mismo precio que en diciembre del 2001, es decir, antes de la devaluación. Según los anuncios oficiales del 15 de febrero del 2002, el Gobierno nacional acordó con las cuatro cámaras que agrupan a los laboratorios nacionales y extranjeros la conformación de una canasta de medicamentos que contemple el 80 por ciento de las necesidades primarias de la población. Cabe señalar, que esta canasta básica de medicamentos fue cuestionada desde el comienzo por representantes de entidades farmacéuticas y médicas, quienes sostuvieron que en la lista se incluyeron dosis y formas de presentación que no son las más usadas[41]. Además, remarcaron que, pese a esta medida, los remedios siguen siendo caros. Al cierre de esta edición, la canasta de medicamentos aún no había sido implementada. El diario Clarín, informó que, en el día del debut de la canasta básica, se presentaron varios inconvenientes: “muchas farmacias no recibieron los listados oficiales con los productos que integran la canasta por lo cual se seguían vendiendo más caros. Tampoco contaron con un abastecimiento normal” [42].

En este sentido, el vicepresidente del Colegio de Farmacéuticos de la Provincia de Buenos Aires, Enrique Padín, opinó: "En la canasta hay elementos para combatir muchas patologías. Hay alternativas para tratar lo más cotidiano y están los laboratorios de primera línea. Pero si lo leemos más en detalle vemos que algunas empresas no ponen los productos más representativos. Y siguen siendo caros"[43]. Un ejemplo concreto es el Amoxidal, un

[38] Publicado en el Boletín Oficial el 13/03/02.

[39] Cuando la patente de una droga vence –pueden pasar años y décadas– queda libre y entonces otros laboratorios pueden comenzar a producirla. El genérico no tiene un nombre comercial, sino que su nombre es el de la droga original, el que figura en los manuales de farmacopea. En la Argentina hay 26 laboratorios que producen medicamentos genéricos y que abastecen –con un stock del 98% de las drogas básicas– al 80% de los hospitales de todo el país. Aunque esta costumbre ya existe en muchas provincias y hay leyes locales que obligan a prescribir drogas y no marcas, faltaba una decisión a nivel nacional.

[40] Cfr. diario Clarín, 5/04/02; diario Página/12, 5/04/02; entre otros.

[41] Clarín, 21/03/02.

[42] “La canasta de medicamentos todavía no llegó a las farmacias”, diario Clarín, 26/03/02.

[43] Diario Clarín, 21/03/02

antibiótico bastante popular. "En la canasta se incluye el de 750 miligramos, cuando el más recetado es el de 500 miligramos", detalló Padín.

Por otra parte, en el marco del diálogo convocado por el gobierno argentino con los distintos sectores de la sociedad se firmó el "Acta Compromiso Sectorial de la Salud", suscripta por el ministro de Salud, Gines González García, y trescientas entidades del sector, ante la presencia de Sir George Alleyne (representante de la Organización Mundial de la Salud) y el obispo católico Juan Carlos Maccarone. Los objetivos de este acuerdo apuntaban a sostener y mejorar el sistema de salud, priorizando la prevención y atención en el área materno infantil; facilitar el acceso a los medicamentos; y asegurar la continuidad de los servicios de la seguridad social, entre los que figura la reactivación y estabilización del PAMI. En ese acto el Ministro de Salud anunció que estaba a la firma del Poder Ejecutivo un decreto que asignaría 1.100 millones de pesos más por año al sistema de seguridad social y obras sociales[44].

Asimismo, el ministro de Salud anunció en febrero, desde España, que la Argentina recibirá los primeros préstamos internacionales para ayuda asistencial por un total de 250 millones de dólares, que serán destinados a la compra de insumos y medicamentos para abastecer a los hospitales públicos[45].

Además, el decreto 486/02 prevé una reorganización del Programa Médico Obligatorio (PMO). Con fecha 9 de abril del 2002 se aprobó el Programa Médico Obligatorio de Emergencia (PMOE)[46] que busca garantizar las prestaciones básicas indispensables garantizadas por los Agentes del Seguro de Salud comprendidos en el artículo 1º de la ley 23.660, jerarquizando la relación costo-efectividad. Esta disposición básicamente, busca eliminar la obligatoriedad de brindar ciertas prestaciones médicas que hasta ahora tenían cobertura obligatoria, a los afiliados a las obras sociales y a las empresas de medicinas prepagas, al menos mientras dure la emergencia sanitaria[47], aspecto que resulta altamente cuestionable. El PMOE[48] afectará a unos 14 millones de beneficiarios, tanto de la seguridad social como del sector privado.

---

[44] "Se firmó el Acta de Compromiso Sectorial de la Salud", diario La Nación, 22/02/02.

[45] "Se acordó una ayuda internacional para el área de salud", diario La Nación, 27/02/2002.

[46] Resolución 201/2002.

[47] Diario La Nación, 9/04/02.

[48] Se establecen las siguientes modificaciones respecto del PMO actual: a) se elimina, en el caso de cirugías programadas, el plazo máximo de espera de 30 días; b) se establece que la cobertura de medicamentos oncológicos será para aquellos que respondan a protocolos de tratamiento nacionales aprobados por Salud; c) se fija la vigencia de un listado de medicamentos por cubrir –en la mayoría de los casos en un 40%–, con precios de referencia para calcular esa cobertura y la obligación para los prestadores de recetar genéricos. Se excluye lo que sea de venta libre; d) se reduce la obligación de proveer de audífonos y anteojos a los pacientes; en ambos casos se dará cobertura del 100% a los menores de 15 años. Hasta ahora, la normativa alcanzaba con una cobertura total a los menores de 18 años y con cobertura parcial a quienes superaran esa edad. No se prevé la renovación de anteojos por cambio de graduación; e) se unifican los montos para el pago de reaseguros; el pago será de $ 4 para consultas ambulatorias y de $ 5 para prácticas de baja o alta complejidad; f) se elimina la obligatoriedad de cubrir prácticas que, según se fundamenta en la resolución, "no tienen evidencia científica" que garantice que su aplicación genera una mejora para los pacientes. Es el caso del spect pulmonar, renal o cerebral, un estudio que, en este último caso, se utilizaba para reconfirmar un diagnóstico de mal de Alzheimer; g) para una serie de prácticas que hasta ahora no estaban normatizadas se establece que sólo serán de cobertura obligatoria en determinados casos. Por ejemplo, para financiar una mamografía a manera de prevención del cáncer de mama se pedirá ser mayor de 49 años o tener antecedentes familiares de la enfermedad; h) otras prácticas para las que se especifican condiciones son las cirugías láser oftalmológicas, algunos estudios biliares, las microcirugías por esterilidad, el ecocardiograma por stress

En el marco de la situación general del país, no se vislumbran cambios sustantivos que permitan alentar la esperanza de que la crisis de salud se revierta sustancialmente en el corto plazo. Tampoco es posible pensar que las medidas anunciadas hasta el momento por el Gobierno tiendan a revertir el rumbo de ajuste y vaciamiento del sistema de salud público.

Como hemos analizado en este capítulo, urge encontrar soluciones a este problema que pone en riesgo la vida de miles de personas. Tanto la crisis de abastecimiento de medicamentos como la emergencia de los hospitales y centros primarios de atención necesitan de un accionar contundente que se enmarque en un proyecto general de revisión profunda de las políticas sociales.

---

físico, la desnitometría ósea, las resonancias magnéticas y el holter electroencefalográfico; i) en el caso de internaciones, se obligará a dar cama al acompañante si el paciente es menor de 15 años.

“Piedras de papel” y silencio: la crisis política argentina leída desde su sistema institucional

Por Roberto GARGARELLA[*]

Introducción

Los dramáticos hechos que cerraron el 2001 e inauguraron el nuevo año en la Argentina, nos llaman la atención, entre otras muchas cosas, sobre el sistema institucional vigente en el país[1]. Resultó notable comprobar, en aquellos días, la incapacidad del diseño institucional argentino para anticipar, prevenir, procesar, o resolver conflictos políticos significativos. Resultó notable comprobar cómo, luego de doscientos años de vida independiente, la Argentina, como tantos otros países, sigue careciendo de una red de instrumentos que torne posible, para todos sus ciudadanos, expresar sus demandas y pedir cuentas por la insatisfacción de las mismas. A partir de estas premisas, en lo que sigue procuraré aproximarme a los problemas sufridos por la Argentina en el último tiempo, desde el punto de vista de sus instituciones. Me interesará examinar cuánto ayudaron estas instituciones a alentar o desincentivar la crisis finalmente desatada. Por supuesto, esta lectura representará, en el mejor de los casos, un acercamiento parcial a los hechos acontecidos. De todos modos, puede ayudarnos a entender mejor una porción del complejo mundo que la crisis del gobierno de Fernando De la Rua abrió frente a nuestros ojos.

“Piedras de papel”

Comencemos por lo más básico, por la herramienta fundamental todavía en manos de la ciudadanía para expresar sus puntos de vista: el sufragio. Los argentinos habían concurrido a las urnas en octubre, muy poco antes de tomar la decisión de salir a la calle con violencia, a protestar contra el gobierno de turno y exigir su dimisión. ¿Cómo puede ser, entonces, que la crisis por estallar no se evitara a tiempo? El caso hubiera sido muy distinto si de lo que se trataba era de un gobierno no democrático o, aun, de un gobierno electo pero en gozo de la paz propia de unos meses sin elecciones. ¿Cómo puede ser posible, entonces, que si la situación era muy otra –con una ciudadanía que acababa de expresarse en las urnas– el conflicto social latente sólo se mantuviera y profundizara?

Lo que ocurre, y esto no puede extrañar a ninguno, es que el sufragio resulta, todavía, una herramienta demasiado “torpe” para contribuir al establecimiento de un diálogo entre los representantes electos y sus electores. La riqueza de las demandas, reproches y elogios presentes en cualquier acto electoral resultan inmediatamente opacados por la rigidez de los resultados de los comicios.

Como modo de adentrarnos en la cuestión, puede resultar interesante traer a cuento una obra publicada en el año 1986 por el prestigioso politólogo Adam Przeworski. La obra de Przeworski llevaba por título “Paper Stones” –digamos, “Piedras de Papel”– y se refería a

---

[*] Doctor en Derecho, UBA, Universidad de Chicago.

[1] Por supuesto, me refiero al estallido de violencia política que culminó con una sucesión de recambios políticos de magnitud. Como resultado de dicho estallido, en primer lugar, el presidente De la Rua debió abandonar su cargo a poco de inaugurar el mismo. Lo que siguió a dicha renuncia –que arrastró consigo, obviamente, al gobierno de la Alianza– fue una profundización de las crisis política y económica ya reinante en la Argentina.

la historia electoral del socialismo[2]. La frase que daba título al trabajo resultaba por demás apropiada para aludir al acto de la votación. Según comenta el autor, los primeros socialistas, entusiasmados con la posibilidad de vencer a la burguesía a través del recurso de las elecciones, hablaban de estos "piedras de papel" que les permitirían dejar atrás una política basada en las barricadas y en las acciones clandestinas: la burguesía, ahora, podría ser derrotada en el juego limpio de elecciones abiertas a todos.

Pues bien, la idea de "piedras de papel" resulta interesante, en primer lugar, para aludir a esta posible contundencia del sufragio: la que permite afirmar con autoridad y vehemencia ciertos puntos de vista, luego de un masivo apoyo o rechazo a una determinada fórmula o programa electoral. Sin embargo, la misma idea encierra una ambigüedad que merece ser explotada. Y es que los votos son "piedras de papel", también, al representar una herramienta pesada y oscura, incapaz de dar cuenta de los finos matices que al electorado le interesa manifestar en cada acto.

En efecto, en cada elección –como en la última que debió soportar el gobierno de Fernando De la Rua– la ciudadanía puede estar interesada en marcar, por ejemplo, que se encuentra hastiada de ciertas prácticas; que no tolera ver ciertas figuras en la legislatura; que quiere incorporar otras voces; que repudia profundamente ciertas medidas tomadas por el gobierno; que apoya con todo su empeño otras iniciativas; que sigue entusiasmada con ciertas promesas; que ruega por el cumplimiento de otras; que está furiosa por el modo en que no se han cumplido algunas. Pero ¿qué ocurre cuando termina la elección y se conocen los resultados de los comicios? ¿Qué quieren decir esos brutos porcentajes que allí aparecen? Más aún, ¿cómo se van a interpretar esas cifras? Y ¿quién va a hacerlo? ¿Quién puede ser capaz de descifrar la telaraña de mensajes entrecruzados que se ocultan detrás de un 40% victorioso frente a un 30% de la fórmula derrotada? Los votos aparecen, entonces, como "piedras de papel", porque nos remiten a un período demasiado remoto, en el que la expresión eran las piedras o los golpes de las piedras contra las paredes. La pregunta es cuánto hemos avanzado para mejorar nuestra capacidad de diálogo, para establecer puentes de comunicación entre los representantes y representados. La pregunta es cuán lejos estamos del momento en que nos expresábamos golpeando las rocas con otras rocas, cuánto hemos desarrollado nuestro lenguaje institucional. Y la respuesta es que tal vez no demasiado.

Alguien podría decirnos, quizá, que la dificultad reside en que le exigimos a los comicios aquello que ellos no pueden darnos: que el sufragio sólo constituye una parte ínfima de una vida democrática que se desarrolla también en otros foros –los medios de comunicación por ejemplo– y a través de muchos otros medios –la protesta en la calle por caso–. Pero esta objeción no resulta demasiado atractiva. Y es que no es cierto que el sufragio sea sólo una parte pequeña de nuestra vida democrática. Más bien, y por el contrario, el sufragio nació y se quedó entre nosotros bajo la promesa de constituir una herramienta de control excepcional –*la gran herramienta*– sobre nuestros dirigentes. Dicha promesa es la que ha permitido recortar y no desarrollar muchos de los otros instrumentos de control externo o popular sobre los representantes, que en su momento fueron reclamados por los sectores más radicales de la sociedad. Dicha promesa es la que ha legitimado una operación que dejó encerrados gran parte de los controles institucionales que todavía existen, en mecanismos internos o endógenos, como los que son propios de las estructuras de "frenos y contrapesos".

La "torpeza" propia del sufragio, como vínculo esencial entre elegidos y electores, sólo resulta agravada cuando se advierte de qué modo carecemos, todavía, de otros puentes o

[2] Przeworski, A.; Sprague, J. (1986), *Paper Stones. A History of Electoral Socialism*. Chicago: University of Chicago.

vínculos que permitan canalizar nuestros registros más finos, aquellos que el sufragio opaca. Cuando –como ocurre en la Argentina y en casi todas las democracias liberales– los medios de comunicación siguen concentrándose en pocas manos, permaneciendo inaccesibles para una gran mayoría, los déficits propios del sufragio se tornan simplemente –trágicamente– más graves. En una sociedad en donde la palabra escrita y oral se encontrara, de algún modo, democratizada, los déficits del sufragio resultarían desplazados al nivel de anécdota –quejas de académicos obsesivos–. En cambio, en una sociedad en donde los foros de expresión son controlados por unos pocos –en donde se cobra entrada para acceder al ágora pública– los reproches sobre la incapacidad expresiva del sufragio merecen ganar en relevancia.

La crisis política argentina –aquella que estalló a finales del 2001, y apenas luego de celebradas elecciones legislativas a nivel nacional– desnuda las dificultades que aún padecen los demócratas para hacer escuchar sus voces, para discriminar entre justos y pecadores, para aplaudir ciertas particulares políticas mientras castiga a algunas otras. Las mismas dificultades ya se habían advertido claramente desde hacía algunos meses, cuando cientos de "cortes de ruta" –liderados en la mayoría de los casos por trabajadores o desocupados enfrentados a condiciones de vida desesperadas– conmovieron la vida social argentina. Tales crisis revelaron, en su crudeza, lo difícil que era entablar una conversación entre la ciudadanía y sus mandatarios, lo difícil que era hacer conocer y respetar ciertas demandas fundamentales. Tales crisis, en definitiva, revelaron que la ciudadanía sólo tenía piedras entre sus manos: las de papel y las otras.

Los controles endógenos y la Corte

La cara opuesta a lo señalado en la sección anterior –referida fundamentalmente al sufragio como principal control exógeno o popular– está dada por los controles endógenos distintivos de nuestro sistema institucional. Estos controles –entre ellos, el veto presidencial, el sistema bicameral, los tribunales– tienen como punto esencial a la Corte Suprema de Justicia. Explicar esta afirmación no resulta difícil. En principio, cuando los controles populares quedan reducidos al sufragio, los controles endógenos –todos ellos– adquieren mayor relevancia. Dicho esto, se debe reconocer de inmediato que, entre tales controles endógenos, los hay políticos (los que provienen de organismos cuyos miembros son elegidos popularmente) y no políticos (como los ejercidos por los jueces), y que no todos ellos pueden gozan del mismo peso. En efecto, dado que cada elección puede llevar a que la mayoría de los puestos políticos queden ocupados por miembros de un mismo grupo partidario, la maquinaria de controles –para bien o para mal– pasa a depender, de un modo central, del poder de los jueces, quienes se mantienen en el cargo, en principio, con independencia de cualquier vaivén electoral.

La estructura judicial argentina, copiada de la estadounidense, se organiza verticalmente, con jueces de primera instancia en la base, Cámaras de Apelación más arriba y la Corte Suprema como última instancia de decisión. Lo que diga o deje de decir la Corte, entonces, resulta de un valor extraordinario: por más autonomía que puedan tener las instancias inferiores, siempre será ella la que podrá pronunciar la "última palabra" institucional. Debe notarse que ésta no será sólo la "última palabra" judicial sino también política: dentro del país, nadie puede ir más allá de la Corte, que queda entonces situada como motor inmóvil de toda la estructura institucional.

En un país como la Argentina, en donde la autoridad y la palabra del máximo tribunal es tan importante, resulta una pésima noticia que éste sea objeto de cuestionamientos serios en razón de la idoneidad y transparencia de sus miembros. Esa mala noticia, sin embargo, es una realidad en la Argentina. El máximo tribunal es objeto de severas críticas, buena parte

de ellas fundadas. La fuente de estas objeciones se encuentra en la misma composición de Corte –un problema que viene de lejos, pero que encontró su punto culminante cuando el gobierno de Carlos Menem modificó la composición del tribunal, de cinco a nueve miembros–. El problema, entonces, no residió en las formas de la maniobra –en última instancia, posible desde el punto de vista de la Constitución– sino, como casi siempre, en la sustancia de dicha maniobra. El tribunal quedó compuesto, desde entonces (comienzos del primer gobierno de Menem), por una mayoría de jueces que, como mínimo, no contaban con grandes (o pequeños) antecedentes académicos, y que eran demasiado cercanos al entonces presidente. Desde aquel momento, la ya frágil legitimidad del tribunal comenzó a resquebrajarse. A un problema clásico y básico del derecho constitucional –por qué en una democracia son los jueces, como funcionarios no electos popularmente, los encargados de pronunciar la "última palabra" institucional– se agregaba uno todavía más contundente: ¿por qué ellos? ¿Por qué *este* grupo de jueces que, en su mayoría, nadie puede reconocer como especialmente competente?

Haciendo honor a las peores expectativas generadas por aquel rápido aumento en el número de sus miembros, la Corte jugó desde entonces un papel muy cuestionable, que muchos describieron como demasiado diligente hacia el poder político. Recuérdese lo dicho unas líneas más arriba. En democracias como la nuestra, en donde los controles exógenos son tan débiles, los controles endógenos –y muy especialmente los ejercidos por la Corte Suprema– resultan fundamentales: si ellos fallan, todo el sistema institucional tiende a fallar –algo perfectamente reconocible en la Argentina–.

Por lo dicho, una situación de partida difícil se convirtió en otra cada vez más explosiva, a partir del conocimiento público de las sentencias del tribunal superior. Si nos concentramos exclusivamente en el 2001 –un año que no fue el más turbulento en la vida del tribunal– nos encontramos con sentencias de alto contenido político, como por ejemplo, la que permitió la liberación del ex presidente Menem (perseguido como cabeza de una banda dedicada, entre otras tareas, al tráfico de armas); la que ratificó la constitucionalidad de los indultos en favor de los represores; la que habilitó sin más al ex gobernador de Corrientes permitiéndole ser candidato en las elecciones de su provincia; la que ratificó la vigencia de los recortes salariales establecidos a partir de la Ley de "Déficit Cero"; o la que condenó a la revista Noticias por una presuntamente indebida intromisión en la intimidad –nuevamente– del ex presidente.

Por supuesto, no se trata aquí (simplemente) de que el tribunal tomó decisiones que contradijeron el sentido común, sino de los argumentos que empleó y los medios a los que recurrió para afirmar sus opiniones. Por ejemplo, la Corte Suprema de nuestro país actuó, en ocasiones, con sorpresiva celeridad y en otras con irritante lentitud; desandó sin mayores problemas sus propios pasos y contradijo una sólida jurisprudencia local e internacional (por ejemplo en el caso Noticias); respaldó la validez de indultos otorgados a procesados, en contradicción con lo que establecía la letra de la Constitución; tergiversó el sentido de las garantías procesales existentes (al interpretar que la mera interposición de un recurso extraordinario suspende una decisión judicial en favor de la CTA en el caso de la Ley de "Déficit Cero"); y amonestó de modo prepotente e injustificado a los jueces y fiscales de instancias inferiores (en la causa de las armas).

Esta situación ha derivado en una práctica notable, distintiva de los últimos tiempos en la Argentina, e inaudita en otros contextos más o menos civilizados: la sucesión de movilizaciones populares hacia los tribunales exigiendo la renuncia de los miembros de la Corte. Dichas movilizaciones fueron acompañadas por otra serie de protestas realizadas directamente frente a los domicilios de algunos de los integrantes del tribunal. Los jueces superiores, objeto de la admiración o el simple desconocimiento popular en otras latitudes, han pasado a ser, en la Argentina, objeto central de la atención colectiva.

El corolario de lo dicho no es, por supuesto, que debe cambiarse la cúpula del Poder Judicial, nuevamente y de modo arbitrario. Lo que se quiere decir no es que, por fin, los jueces designados deben estar en sintonía con los pareceres de la mayoría. Lo que se afirma, en todo caso, es que en estructuras institucionales como la Argentina, o se fortalecen los controles exógenos de modo tal de darle a los ciudadanos herramientas de censura y aprobación de las que todavía carecen, o se ajustan de un modo irreprochable los controles internos (y especialmente los ejercidos por la Corte). Lo ideal sería que existieran ambos tipos de controles y que ellos pudieran ejercerse de un modo decente. Lo que no puede aceptarse es que ambas formas de control fracasen, como ocurre en la Argentina –en un caso, por la inexistencia de instrumentos institucionales que las hagan posibles, y en el otro, por la manipulación a la que se ha sometido a los organismos de control–. Finalmente, nadie debería decir –como a veces se dice, o como dijera recientemente el ministro de Justicia y prestigioso catedrático Jorge Vanossi– que el tribunal ya ha sufrido demasiados "manoseos" como para hacerse acreedor de nuevas interferencias públicas. Uno se compromete con las injusticias si no las repara (como se compromete con las injusticias económicas si no interfiere con ellas porque "ya bastante se ha interferido"). En un hipotético futuro más tranquilo, los argentinos deberán ir todavía más allá de estas fundamentales cuestiones y decidir, también, si quieren mantener, como hoy, un sistema de revisión judicial que permite que funcionarios no electos por la ciudadanía conserven la "última palabra" institucional.

Los conocidos defectos del hiper-presidencialismo

La Argentina, como los Estados Unidos, ha adoptado como forma de gobierno un sistema presidencialista. Sin embargo, como una mayoría de países latinoamericanos, ha modificado aquel sistema original –ya polémico– para transformarlo en uno parcialmente distinto, que el filósofo Carlos Nino calificara como hiper-presidencialista. A diferencia del modelo original, el adoptado en América Latina introdujo variaciones como las siguientes: se autorizan al presidente poderes excepcionales para afrontar situaciones de crisis internas y externas (que, en el caso del Estado de sitio, pueden implicar la misma suspensión de las garantías individuales de los ciudadanos); se permite la intervención política del poder central sobre las provincias; se deja en manos de la cabeza del Poder Ejecutivo la elección y remoción, a manos libres, de todo su gabinete; se delegan en aquél funciones legislativas adicionales; etcétera.

Una enorme mayoría de politólogos ha coincidido –curiosamente– en una conclusión irremovible, según la cual, el sistema presidencialista es muy defectuoso, por lo que los sistemas hiper-presidencialistas latinoamericanos son, simplemente, hiper-defectuosos. Los defectos referidos tienen que ver, especialmente, con la capacidad de tales formas de organización para garantizar la estabilidad política –un bien especialmente preciado por las democracias latinoamericanas–. El hiper-presidencialismo, en tal sentido, agrava las dificultades ya propias del presidencialismo.

Los males de ambos sistemas tienen una raíz común: ambos concentran buena parte de las expectativas políticas del electorado en una sola figura –el presidente– que, para colmo de males, cuenta con un mandato fijo (a diferencia de lo que ocurre en los sistemas parlamentarios). En las buenas coyunturas –que no han abundado en la región–, el presidente sólo gana en prestigio, poder y capacidad de acción. En las malas coyunturas, en cambio, el presidente es fagocitado por la crisis, y su debilitamiento provoca temblores en toda la estructura institucional: dada la inexistencia de "fusibles" que cambiar, el sistema completo amenaza con "incendiarse" junto con el presidente.

Si uno examina la vida política argentina se encuentra fundamentalmente con situaciones de este tipo: la crisis que afectó a Hipólito Yrigoyen en 1930 terminó arrastrando a todo el sistema político; Perón se convirtió, a mediados de 1950, en la única clave del éxito o la desgracia de la democracia argentina; las hostilidades generadas por Arturo Frondizi se trasladaron de inmediato a todo su gobierno; la falta de legitimidad del presidente Illia produjo la deslegitimación de todo el sistema institucional. Esto es, cuando los argentinos tuvieron que enfrentar problemas políticos serios, el sistema institucional no estuvo allí para ayudarlos.

Más cercanamente, piénsese en la antesala del golpe militar de 1976, que trajo al dictador Jorge Rafael Videla al poder. En su momento, todos sabían que la presidenta Isabel Perón no contaba con cualidades que la hicieran especialmente apta para el cargo. Sin embargo, el sistema político no ofrecía ninguna salida razonable a la difícil situación entonces reinante. Por supuesto, es claro que ni en este caso ni en los anteriores la "culpa" del quiebre institucional residió de modo exclusivo en el sistema institucional. Como dijera Guillermo O'Donnell, los golpes militares no se frenan con un simple cambio en el articulado de la Constitución. Sin embargo, tan cierto como esto es que determinados sistemas institucionales favorecen la estabilidad y la cooperación, mientras que otros favorecen el conflicto y el enfrentamiento.

Ya consolidada la democracia, ya terminada la dictadura del "Proceso", el presidente Alfonsín volvió a padecer los males del hiper-presidencialismo: atrapado en una crisis económica grave a finales de su mandato (distinguida por la hiper-inflación) y deslegitimado luego de elecciones legislativas catastróficas en 1987, Alfonsín no contó con medios sensatos para dar un paso al costado –como el que, tal vez, hubiera preferido dar–. Lo que siguió, así, fue el "incendio" del propio sistema institucional: a Alfonsín le quedaban dos años de mandato que *debía* cumplir, mientras la ciudadanía le daba la espalda y la oposición lo repudiaba. Como era previsible, el país entró literalmente en llamas en esos últimos y largos meses de hiper-inflación, saqueos y desgobierno. El sistema institucional, mientras tanto, cerraba las puertas que todos rogaban que se abrieran.

Finalmente, la última oleada de la crisis del 2001 –la que arrastró a De la Rua y al gobierno de la quebrada Alianza– también merece leerse en esta clave. Nuevamente, el sistema institucional argentino dio su espalda cuando más se lo necesitaba. A De la Rua le quedaban dos difíciles años de mandato, mientras buena parte de la ciudadanía descreía de él. La oposición, en tanto, alternaba gestos de buena voluntad con críticas mordaces que no hacían más que delatar la esencia maldita del hiper-presidencialismo. En un sistema político que ofrece una única y grandiosa joya –la "corona" del presidente– la oposición no cuenta con ningún incentivo para cooperar con el presidente: cuanto más coopere con él –puede decir con razón–, más va a tardar en acceder a la propia "coronación" que tanto ansía. La estrategia "racional", entonces, es destruir a quien está en el poder, o dejarlo que muera. El hiper-presidencialismo, en definitiva, ha estado siempre presente en la generación de las crisis argentinas, y ha dificultado siempre la resolución de las mismas.

El Senado y después

Sin dudas, dentro de las múltiples causas que algún día explicarán la caída de Fernando De la Rua, una muy importante tuvo origen en el Senado de la Nación. El gobierno de la Alianza, debe recordarse, había llegado al poder con al menos un mandato claro: el de poner fin a los años de corrupción que se habían convertido en años festivos para los miembros de la administración anterior. Luego de haber basado su campaña electoral, muy especialmente, en el saneamiento de un sistema institucional lleno de lodo, De la Rua no podía titubear –como lo hizo– en un área tan sensible para su electorado. Ocurrió entonces

que varios senadores (“propios” y “ajenos”) quedaron seriamente comprometidos en un hecho de corrupción grave. Aparentemente, el gobierno había procurado “aceitar” con dinero la sanción de una ley simbólicamente muy importante para él. Se trataba, en última instancia, de una ley laboral que no prometía cambios revolucionarios ni de los otros, pero que remitía a una desgraciada experiencia del gobierno radical anterior: Alfonsín había inaugurado su gobierno con un tempranísimo fracaso en su intento de modificar por completo la organización sindical –un fracaso que marcaría el resto de su gestión–. Ni De la Rua ni sus ministros querían repetir aquel fracaso, lo cual, aparentemente, motivó aquella maniobra dolosa de la que ahora eran acusados miembros del gobierno y varios senadores. La incapacidad y falta de voluntad del presidente frente a dicha maniobra, provocaron, entre otras consecuencias, la renuncia del vice-presidente Álvarez y la virtual fractura de la Alianza. El gobierno comenzaba el tránsito hacia lo que sería su repentino final.

Como era de esperar, la investigación que siguió al escándalo terminó en una reverencia judicial hacia la Cámara Alta. Sin embargo, el Senado en su totalidad –y el propio gobierno– quedó marcado a fuego por aquella experiencia. Sus miembros no eran especialmente prestigiosos entonces, y el nuevo episodio no hizo más que potenciar las sospechas que ya existían sobre ellos. De allí en más, recrudecieron los estudios y las iniciativas destinadas a provocar cambios sobre una Cámara notable sólo por el nivel de privilegios de los que gozaban sus miembros. Todas aquellas iniciativas –vinculadas en la mayoría de casos con el extraordinario nivel de gastos resultantes del funcionamiento de la Cámara Alta– merecen ser desarrolladas. Pero en lo que sigue nos concentraremos en una línea de reflexión algo diferente, referida al rol institucional del Senado y, más en general, a algunas características propias de la labor legislativa en la Argentina.

En primer lugar, conviene volver brevemente sobre las líneas que inauguraron este escrito, referidas a las dificultades de la ciudadanía para comunicar sus opiniones públicamente y para luego darles fuerza. De haber existido otras herramientas de control –por ejemplo, el derecho de *revocatoria de los mandatos*, un instrumento habitual en los primeros tiempos de la revolución estadounidense–, los ciudadanos hubieran desalojado hace tiempo a muchos de los integrantes del Senado. Sin embargo, a pesar de las tremendas críticas que han recibido, muchos de sus miembros han persistido intocables en sus puestos: a veces, casi ocultos; otras veces, luciendo orgullosos la estabilidad propia de sus largos e irrevocables mandatos.

Nuevamente, aquella falta de herramientas de control externo puede, de alguna manera, compensarse con la existencia de fuertes controles internos (los ejercidos por las otras ramas del poder). Sin embargo, en casos como la Argentina, nos encontramos no sólo con un Poder Judicial que, según viéramos, es deficitario en su punto más alto, sino también con una serie de privilegios judiciales en poder de los funcionarios políticos electos –privilegios que sólo agravan una situación ya preocupante–. Las inmunidades parlamentarias –de ellas se trata– nacieron con el noble propósito de proteger al débil legislador frente al gobernante tiránico que lo perseguía. Su permanencia resulta hoy cuestionable, sobre todo cuando dicho privilegio (en principio irritante en un régimen de “iguales”) es objeto de una interpretación laxa que dificulta el mismo procesamiento de los acusados. Como resultado de estas progresivas distorsiones, la legislatura argentina –y en especial el Senado– pareció convertirse en un refugio preciado por poderosos delincuentes que advertían que, despojados de sus super-poderes legales, quedaban enfrentados al terrible riesgo de convertirse en simples mortales.

Dejando de lado lo anecdótico, debería pensarse si los altos índices de corrupción que parecen afectar al Senado argentino, no se vinculan con los largos mandatos de que gozan sus miembros; los privilegios con los que cuentan; los débiles controles populares a los que están sometidos; y el poder de influencia del que gozan. Quisiera dedicar las próximas

líneas –finales de esta sección– al último punto mencionado, esto es, a las facultades normativas que están a cargo del Senado. El tema –alejado de las polémicas políticas más candentes– no debería verse como una cuestión menor, ya que, en definitiva, nos habla del modo en que se ha pensado el sistema institucional argentino y de lo inatractivo de aquella forma de pensar.

A diferencia de otros Senados –el Senado alemán, por ejemplo–, el argentino cuenta con funciones básicamente idénticas a las de sus pares de la Cámara Baja, a las que se suman algunas ventajas muy especiales: los senadores ejercen un papel decisivo en el nombramiento de jueces y embajadores; en el desarrollo (o no) de hipotéticos juicios políticos; o en la celebración de tratados internacionales. La pregunta que uno debe hacerse, en estos casos, es la de siempre: ¿por qué? ¿Por qué los miembros de la Cámara Alta, por ejemplo, tienen aquellas facultades adicionales? y, muy especialmente, ¿por qué deben intervenir en la sanción de cualquier norma legislativa? ¿Por qué a la hora de decidir qué se hace con el aborto o el divorcio, por tomar sólo dos ejemplos, el Estado "X" debe contar con una voz especial? ¿No basta con que los ciudadanos de dicha provincia, representados en la Cámara Baja, intervengan en tal decisión? ¿Por qué el Estado "Y" –como cualquier otro– merece tener una voz especial, y no las mujeres, o los que están casados, o los que ya han abortado, o los divorciados? Uno puede justificar que las provincias –todas ellas– cuenten con derechos especialísimos a la hora de discutir la coparticipación federal; la regionalización del país; el modo de empleo de los recursos naturales; o cualquier tema de directa incumbencia local. Es mucho más difícil de explicar, en cambio, que el órgano de representación de las provincias interfiera en decisiones que son de directa incumbencia de la ciudadanía, sin fronteras.

El argumento anterior no debe entenderse como contrario a la existencia de organismos especiales para la representación de grupos particulares (*i. e.*, las provincias). Por el contrario, la representación de grupos puede resultar una alternativa interesante en democracias heterogéneas –y con déficits representativos tan fuertes– como la Argentina. Pueden existir razones, por caso, para que un organismo especial defienda el punto de vista de los jubilados o los discapacitados; o para que grupos marginados tornen audible una voz que hoy no se escucha. Sin embargo, en todo caso, el principio de la especialización funcional debería mantenerse: tiene tan poco sentido que los senadores participen en la sanción de la Ley del Aborto como que lo haga un hipotético organismo que agrupe a los jubilados. En cambio, resulta irreprochable, en principio, que las provincias cuenten con una voz especial a la hora de discutir cuestiones federales, o que la tengan los más ancianos a la hora de discutir los problemas de la tercera edad.

Nuevas herramientas

El panorama descripto hasta aquí nos sugiere la presencia de múltiples dificultades de índole institucional que –en algunos casos de forma directa y en otros de forma indirecta– han contribuido a deteriorar la calidad de la vida política argentina. Sin dudas, podría decirse que la crisis institucional que se ha desatado con violencia hacia finales del año 2001, reconoce parte de su origen en problemas propios del diseño institucional escogido por la dirigencia argentina.

Lamentablemente, los argentinos –como la mayoría de las naciones latinoamericanas– desperdiciaron una buena oportunidad de re-fundar sus instituciones luego del renacimiento de sus democracias y, especialmente, durante la reciente oleada de reformas institucionales que –desde los 80– se extendió por todo el subcontinente. Tales reformas nacieron, en una mayoría de casos, movidas por ideales valiosos (la reforma radical del sistema político hiper-presidencialista, por ejemplo), y terminaron convirtiéndose, en muchos casos, en

meras Convenciones re-electorales, destinadas a abrir el camino a reelecciones presidenciales que los viejos textos sabiamente impedían.

Con independencia de lo dicho, debería agregarse que reformas constitucionales como la realizada en la Argentina en 1994 han servido, también, para avanzar en direcciones más interesantes. La reforma argentina, por ejemplo, reafirmó la jerarquía constitucional de los tratados internacionales, lo cual privó a muchos jueces remisos de la posibilidad de decir que no tenían normas a su alcance, a la hora de lidiar con cuestiones sensibles en materia de derechos humanos. Del mismo modo, la reciente reforma se pronunció explícitamente en favor de los mecanismos de "cuotas" –destinados a permitir una representación especial en apoyo de sectores tradicionalmente discriminados–. También abrió la posibilidad de presentar "amparos" colectivos e incorporó mecanismos destinados a facilitar la expresión directa de la ciudadanía (referéndums, plebiscitos). Por supuesto, es difícil decir que la Constitución anterior *vedaba* el uso de este tipo de herramientas. Sin embargo, lo cierto es que fue aquello lo que de hecho se hizo frente a casos como los mencionados. Por ello, al haber hecho explícitos ciertos compromisos que no eran del todo evidentes en el texto anterior, la Constitución nueva puede ser, al menos parcialmente, bienvenida.

Llegados aquí, de todos modos, debe decirse lo siguiente: mientras la estructura institucional básica permanezca intacta –como ha permanecido intacta la estructura institucional argentina– no son muchas las esperanzas que merecen generar las nuevas herramientas que, como estacas en el mar, se inserten sobre ella. Piénsese sino, en lo ocurrido con los derechos sociales, incorporados en una mayoría de Constituciones latinoamericanas desde principios del siglo anterior. Integrados a un sistema institucional que funcionaba a partir de una lógica opuesta a aquella que los respaldaba, los nuevos derechos sociales tendieron a desfallecer a poco de haber nacido: el sistema institucional existente no los acogía sino que los ahogaba. No extraña que ocurriera lo que ocurrió: los derechos sociales quedaban en manos de jueces que, en teoría, debían implementarlos pero que, simplemente, declaraban que tales derechos no eran "operativos" mientras los "guardaban" en el cajón de su escritorio.

Tal vez con los nuevos derechos incorporados en la Constitución de 1994 pase algo similar a lo que ocurriera entonces con los derechos sociales. Cuando, por caso, se incorporan derechos participativos en una estructura que niega o desalienta la participación, puede temerse que aquellos derechos encuentren serios problemas para desarrollar la potencia que encierran en su interior.

Sin embargo, no son todas malas noticias. Lo ocurrido desde finales del 2001, con miles de ciudadanos en la calle dispuestos a protestar, parece decirnos que algo se ha roto, que una mayoría se encuentra efectivamente cansada de no poder hablar, de no contar con medios para hacerlo, de ser burlada luego de haber aceptado ciertas promesas, de ser ignorada luego de expresar su opinión a través del sufragio, de ser malinterpretada en sus juicios electorales. Lo que ha ocurrido desde entonces parece mostrar los deseos de la gente por acceder a otros medios de expresión, de ir más allá de las "piedras de papel" con las que cuenta. Y ello es un buen comienzo, también, para una renovación en la estructura institucional de la república.

Las fuerzas armadas y su espacio en la vida democrática

POR MARCELO SAÍN Y VALERIA BARBUTO*

La reinstitucionalización democrática de las Fuerzas Armadas

La apertura democrática iniciada en 1983, estuvo determinada por la necesidad de consolidación institucional. Dentro de este marco se inició el proceso de reinstitucionalización democrática de las Fuerzas Armadas, que entre sus temas centrales implicaba la subordinación militar al gobierno civil y la desmilitarización de la seguridad interior. En cuanto a las reformas concretas, se trató de privilegiar a la defensa nacional como el ámbito exclusivo de organización y funcionamiento de las Fuerzas Armadas, reformular sus misiones y funciones institucionales, y desarticular el conjunto de prerrogativas legales e institucionales que detentaban en materia de seguridad interior.

Desde ese momento y hasta la actualidad, dos posturas antagónicas se enfrentaron tanto en lo legal como en lo político. La primera de dichas posturas, producto de un amplio consenso político, planteaba la no-intervención castrense regular en los asuntos de la seguridad interior, excepto en ciertas circunstancias especiales y excepcionales legal e institucionalmente admitidas. Esto quedó plasmado en la ley 23.554 de Defensa Nacional y en la ley 24.059 de Seguridad Interior, promulgadas en 1988 y 1992 respectivamente. La tendencia opuesta postuló la necesidad de intervención militar en la órbita de la seguridad interior. Ello se reflejó, por ejemplo, en los decretos 83/89 y 327/89 promulgados por Raúl Alfonsín y que habilitaron la intervención castrense para hacer frente a la "lucha contra grupos terroristas", y el decreto 392/90 de Carlos Menem que amplió aquella intervención para conjurar situaciones de "conmoción social". Estas disposiciones fueron contrarias al espíritu de las leyes de Defensa Nacional y de Seguridad Interior. Sin embargo, la perspectiva oficial privilegió la consideración de las Fuerzas Armadas como instrumentos de control político y social interno y, dado que esto implicaba retomar ciertas prerrogativas en materia de seguridad interior, ello contó con el respaldo de las cúpulas militares.

Ahora bien, la posterior disipación del contexto de alta conflictividad política y social que signó los últimos meses de la gestión alfonsinista y los primeros de la administración menemista, y el simultáneo apuntalamiento de la estabilidad institucional democrática y de la subordinación castrense al gobierno civil –en particular, a partir del último levantamiento *carapintada* y de la consecuente desactivación de ese sector del Ejército a fines de 1990–, enmarcó un nuevo escenario de relaciones civil-militares. Sin embargo, estas particularidades, sumadas a la ausencia en el escenario regional, estratégicamente clave para la Argentina, de situaciones de guerras inminentes en el corto y mediano plazo, y al achicamiento y ajuste de las estructuras militares, no fueron correspondidas por los sucesivos gobiernos democráticos con la construcción política de un modelo institucional de Fuerzas Armadas[1].

En este marco, a partir de la segunda mitad de la década del 90, comenzaron a manifestarse ciertas postulaciones y hechos conducentes a proclamar la necesidad de participación orgánico-funcional de las Fuerzas Armadas en la conjuración de las denominadas "nuevas amenazas" surgidas en el escenario internacional, regional y doméstico durante ese período. Se denominaron "nuevas amenazas" al conjunto de riesgos y situaciones conflictivas no-tradicionales –esto es, no generadas por los conflictos interestatales derivados de diferendos limítrofes-territoriales o de competencias por el dominio estratégico– que estaban particularmente sujetas a una resolución de carácter militar a

---

* Marcelo Saín, investigador del PIFAS y socio del CELS. Valeria Barbuto, antropóloga, miembro del Programa Memoria y Lucha contra la Impunidad del Terrorismo de Estado, CELS.

[1] Para un abordaje de este proceso, véase: Saín, Marcelo Fabián, *Argentina: las Fuerzas Armadas frente a las «nuevas amenazas» (1990-2001)*, ponencia presentada en el Seminario Internacional "Brasil e Argentina frente às novas ameaças", Universidade Estadual de Campinas, Campinas, Brasil, 1 y 2 de agosto del 2001.

través del empleo o de la amenaza de empleo de las Fuerzas Armadas de los países contendientes[2]. La "nueva agenda de seguridad", contenía el narcotráfico, el fenómeno guerrillero, el terrorismo, los conflictos étnicos, raciales, nacionalistas o religiosos, etc., es decir, amenazas de carácter internas o cuestiones que, conforme el marco institucional argentino, constituyen problemáticas claramente inscritas en el ámbito de la seguridad interior.

Se plantearon, entonces, un conjunto de postulaciones y hechos conducentes a la participación orgánico-funcional de las Fuerzas Armadas. El aliento a esta participación respondió, en primer lugar, a la profunda crisis de identidad de los integrantes de las fuerzas. De esta manera, trataron de encontrar nuevas misiones y funciones que reforzaran el sentido de la propia institución castrense. También se relacionó con la posibilidad de frenar nuevos recortes presupuestarios y conseguir recursos de agencias extranjeras.

En esta situación arribamos primero a los atentados terroristas perpetrados en septiembre pasado en los Estados Unidos y, desde diciembre, a la crisis institucional, social y económica por la que atraviesa Argentina. A partir de la renovada consideración de las Fuerzas Armadas como instrumentos de control político y social interno por parte de ciertas fracciones sociales y políticas que, por cierto, no parecen representar al conjunto de espectro político y social argentino, se ha renovado la polémica acerca de la validez de las leyes que regulan estas esferas institucionales y del papel o función de las Fuerzas Armadas y de las fuerzas y cuerpos de seguridad.

El marco normativo en materia de Seguridad Interior y Defensa Nacional

Como referimos en párrafos anteriores, a partir de la instauración democrática de 1983, el desafío más importante en términos de la reformulación de las relaciones civil-militares precedentes pasaba por desmilitarizar a la seguridad interior, lo que suponía la derogación de la Ley 16.970 de Defensa Nacional[3] y la sanción de una nueva norma que asentara la defensa nacional y a las Fuerzas Armadas sobre bases conceptuales e institucionales de carácter democráticas.
Sin embargo, transcurrieron tres años y medio del gobierno de Raúl Alfonsín hasta que el 13 de abril de 1988, el Congreso sancionó la Ley 23.554 de Defensa Nacional[4].

Esta norma fue superadora del marco legal en el que se anclaba la Doctrina de la Seguridad Nacional, en particular al instituir a las Fuerzas Armadas, exclusivamente, como el "instrumento militar de la defensa nacional".

En primer lugar, la referida ley estableció las "bases jurídicas, orgánicas y funcionales fundamentales para la preparación, ejecución y control de la defensa nacional", definiendo

---

[2] Para un abordaje teórico-conceptual de las "nuevas amenazas", véase: Saint-Pierre, Héctor, *Aproximações conceitual ao tema das ameaças*, ponencia presentada en el Seminario Internacional "Brasil e Argentina frente às novas ameaças", Universidade Estadual de Campinas, Campinas, Brasil, 1 y 2 de agosto del 2001; y López, Ernesto, *Nueva problemática de seguridad y nuevas amenazas*, ponencia presentada en el Seminario Internacional "Brasil e Argentina frente às novas ameaças", Universidade Estadual de Campinas, Campinas, Brasil, 1 y 2 de agosto del 2001.

[3] Publicada en el Boletín Oficial del 10 de octubre de 1966. La ley 16.970 estaba vigente desde 1966 y, acorde con los supuestos básicos de la Doctrina de la Seguridad Nacional, establecía que "la preparación y ejecución de la defensa nacional" se orientaba a "lograr y mantener la seguridad nacional necesaria para el desarrollo de las actividades del país, en procura de sus objetivos nacionales" y se definía a la defensa como "el conjunto de medidas que el Estado adopta para lograr la seguridad nacional". En este marco legal, la defensa nacional, de la que las Fuerzas Armadas constituían su institución de planeamiento y ejecución, configuraba el principal ámbito orgánico-funcional de la seguridad nacional, lo que proyectaba a las instituciones castrenses como las fuerzas fundamentales para intervenir en asuntos de seguridad interior.

[4] Publicada en el Boletín Oficial del 5 de mayo de 1988.

a ésta como “la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva, para enfrentar las agresiones de origen externo”. El carácter de “externas” no estaba dado por el lugar de origen de las agresiones sino por ser aquellas perpetradas por las Fuerzas Armadas regulares de un Estado contra el territorio de otro Estado. Según lo expresado por los legisladores, esta conceptualización reflejaba lo expresado en la resolución 3.314 sancionada en 1974 por la ONU[5].

De manera explícita, la ley especificó que es necesario diferenciar a la defensa nacional de la seguridad interior, agregando que esta última debía ser regida por una “ley especial”. Esta distinción también aparece en otros tramos de la ley al establecer que “las cuestiones relativas a la política interna del país” no podían constituir “hipótesis de trabajo de los organismos de inteligencia militar”, quedando prohibido que los organismos de inteligencia de las Fuerzas Armadas recolecten información y produzcan inteligencia atinente a la seguridad interior.

El segundo aspecto relevante de la sanción de la ley 23.554 es que ella resultó de un abarcativo consenso partidario. A lo largo del debate parlamentario, las cúpulas militares, en particular el Ejército, manifestaron la necesidad de preservar ciertas prerrogativas legales en favor de su participación en asuntos de seguridad interior, particularmente, en la producción de inteligencia interior. Sin embargo, el fracaso de esta posición, que sólo tuvo un limitado respaldo legislativo, puso en evidencia que los uniformados no contaban con el suficiente poder político como para imponer condiciones a las autoridades gubernamentales y parlamentarias cuando éstas actuaban en forma coaligada y asumiendo posiciones convergentes.

Por su parte, la sanción de la ley 24.059 de Seguridad Interior[6] en 1992, apuntaló aquella distinción legal entre la defensa nacional y la seguridad interior.. Esta ley estableció los parámetros legales centrales del “sistema de planificación, coordinación, control y apoyo del esfuerzo nacional de policía tendiente a garantizar la seguridad interior”, entendiendo a ésta como “la situación de hecho basada en el derecho en la QUE se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional” y que implica “el empleo de los elementos humanos y materiales de todas las fuerzas policiales y de seguridad de la Nación”, esto es, la Policía Federal Argentina, la Prefectura Naval Argentina, la Gendarmería Nacional[7] y las policías provinciales.

Sin embargo, es importante destacar que esta ley estipuló tres situaciones excepcionales en las que las Fuerzas Armadas pueden actuar en materia de seguridad interior. En primer lugar, se fijó como “una obligación primaria de la autoridad militar, la preservación de la fuerza armada y el restablecimiento del orden” dentro de la “jurisdicción militar” cuando ésta fuese objeto de una agresión armada, cualquiera sea el origen de la misma. En segundo término, se autorizó la prestación de apoyo logístico de parte de las Fuerzas

---

[5] La Asamblea General de las Naciones Unidas definió el concepto de “agresión” como “el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado, o en cualquier otra forma incompatible con la Carta de las Naciones Unidas” -Resolución 3.314, sancionada durante la 2319ª sesión plenaria el 14 de diciembre de 1974-.

[6] Publicada en el Boletín Oficial del 17 de enero de 1992.

[7] La Policía Federal Argentina ejerce las funciones de policía de seguridad y judicial en el territorio de las provincias y en la Capital Federal, dentro de la jurisdicción del gobierno nacional. La Gendarmería Nacional es una fuerza de seguridad militarizada que ejerce funciones de policía de seguridad y judicial en el ámbito federal, particularmentE, en las zonas de seguridad de fronteras y otras actividades afines. La Prefectura Naval Argentina es una fuerza de seguridad que ejerce funciones de seguridad y judicial y, en particular, como policía de seguridad en la navegación. Las tres fuerzas policiales dependen funcionalmente del poder ejecutivo nacional a través del Ministerio de Interior.

Armadas a las operaciones de seguridad interior, en caso de solicitud del Comité de Crisis y por disposición del Ministerio de Defensa. Y, en tercer lugar, se autorizó la intervención por unidades de combate de las Fuerzas Armadas en acciones de carácter policial cuando, a consideración del Presidente de la Nación y previa declaración del estado de sitio, se produce algún hecho que supone excepcionalmente el rebasamiento del sistema de seguridad interior policial. No obstante, el empleo subsidiario de las Fuerzas Armadas en tales situaciones excepcionales debería ajustarse a que la conducción de las fuerzas intervinientes quede a cargo del presidente de la Nación; a la designación de un comandante operacional de las Fuerzas Armadas, al que deberían subordinarse todas las demás fuerzas de seguridad y policiales; a que se limite "exclusivamente en el ámbito territorial definido para dicho comando"; y a que tratándose de "una forma excepcional de empleo", Sea desarrollada "únicamente en situaciones de extrema gravedad", sin que ello incida en la "doctrina, organización, equipamiento y capacitación de las Fuerzas Armadas, las que mantendrán las características derivadas de la aplicación de la ley 23.554". Este último punto resultó fundamental, pues estableció que esta forma excepcional de intervención no implicaba la preparación operacional de las Fuerzas Armadas como cuerpos policiales ni supondría la fijación de nuevas tareas o funciones que exigieran algún tipo de adecuación de la estructura orgánico-funcional y doctrinal de las instituciones castrenses.

Pues bien, estos parámetros institucionales fueron apuntalados una vez más cuando a comienzos de diciembre deL 2001, se promulgó la ley 25.520 de Inteligencia Nacional[8] regulatoria del funcionamiento y el control de las actividades de inteligencia del Estado y de la vida institucional de los organismos responsables, los que hasta entonces habían funcionado sobre la base de normas secretas promulgadas en épocas dictatoriales.

En dicha norma se definió a la "inteligencia nacional" como la "actividad consistente en la obtención, reunión, sistematización y análisis de la información específica referida a las amenazas, riesgos, conflictos y situaciones que afecten la seguridad exterior e interior de la Nación". En ese marco, se estableció a la "inteligencia criminal" y la "inteligencia estratégica-militar" como las dos dimensiones o aspectos básicos de la inteligencia nacional. La primera está referida a las "actividades criminales específicas que, por su naturaleza, magnitud, consecuencias previsibles, peligrosidad o modalidades, afecten la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional". La segunda apunta al "conocimiento de las capacidades y vulnerabilidades del potencial militar de países que interesen desde el punto de vista de la defensa nacional, así como el ambiente geográfico de las áreas estratégicas operacionales determinadas por el planeamiento estratégico militar". De este modo, se consideró que la inteligencia es una sola, pero se estableció una clara diferenciación funcional y orgánica entre inteligencia criminal y la inteligencia militar. Esta diferenciación resultó apenas de la distinción del tipo o naturaleza de los hechos que pueden poner en riesgo o cercenar aquella situación de seguridad, esto es, las actividades de carácter criminal protagonizadas por organizaciones o asociaciones delictivas o terroristas locales, regionales o transnacionales, por un lado, y aquellos riesgos o amenazas que derivan del uso de las fuerzas armadas regulares de un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado, por el otro.

En suma, esta ley completó el esquema legal e institucional conformado por los otros dos pilares legales, es decir, las leyes 23.554 y 24.059, dando con ello un sentido integral al sistema de defensa nacional, seguridad interior e inteligencia del Estado. Así, la conceptualización de la defensa como el esfuerzo nacional destinado a conjurar todo tipo de agresiones militares de origen externo, la distinción legal e institucional entre la defensa nacional y la seguridad interior, la definición de las instituciones castrenses como instrumentos militares de la defensa nacional, la expresa prohibición de que las Fuerzas

[8] Publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 6 de diciembre del 2001.

Armadas produzcan inteligencia referida a los asuntos de política interna del país y el carácter excepcionalísimo que tendría toda eventual intervención militar para conjurar situaciones que vulneren la seguridad interior, han constituido los criterios políticos-institucionales sobre los que se asentó un sólido "consenso básico en materia de defensa y seguridad", esto es, un consenso interpartidario de carácter general y mayoritario resultante de una serie de acuerdos alcanzados y efectivizados entre los sucesivos gobiernos democráticos y las principales fuerzas partidarias de la oposición[9].

La renovada polémica sobre la intervención en el ámbito interno

El cambio de gobierno y la asunción de Fernando De la Rua como presidente de la Nación en diciembre de 1999, no supuso el fin del debate abierto desde mediados de la década ni implicó un coto a las manifiestas contradicciones oficiales acerca de tan polémico tema.

En agosto de 1998, la Alianza dio a conocer el documento Carta a los argentinos en el que se indicó que la defensa nacional constituía una "cuestión de Estado" cuyo "eslabón más importante" lo conformaban las Fuerzas Armadas y se ratificó la vigencia plena de la legislación vigente en la materia, rechazando enfáticamente la posibilidad de intervención castrense en asuntos de seguridad interior[10].

Durante la campaña electoral, De la Rua ratificó esa posición en numerosas ocasiones. Sin embargo, a partir de la asunción del gobierno aliancista, desde la esfera oficial y castrense –básicamente desde el Ejército– se siguió alentando la posibilidad de modificación de las condiciones legales e institucionales vigentes a efectos de permitir una participación más activa de las Fuerzas Armadas en la lucha contra las "nuevas amenazas", en particular, contra el narcotráfico.

En marzo del 2000, el nuevo titular del Ejército, general Ricardo Brinzoni, propuso "discutir seriamente" las cuestiones de seguridad y el vínculo mantenido con ellas por las fuerzas castrenses.

> Es conocido que [las Fuerzas Armadas] no tenemos responsabilidad en la lucha frente al contrabando, el narcotráfico y el terrorismo, más allá de darle apoyo logístico a las fuerzas de seguridad. Pero creo que en algún momento el país debería discutir seriamente que la seguridad es una sola. Y necesitamos darnos las herramientas suficientes para combatir esos riesgos según sea su peligrosidad [...]. Lo primero que habría que tener [para que el Ejército participe en temas de seguridad] es una decisión política de que actuemos, algo que no existe. Lo que yo digo es que el ejército, las Fuerzas Armadas, tienen una estructura administrativa tal que si el Poder Ejecutivo lo resuelve y hay legislación, podría usarse [...]. Tenemos entre todas las fuerzas una estructura muy grande y creemos que podríamos coordinar mejor algunas de esas cuestiones[11].

En sintonía con ello, el entonces ministro de Defensa, Ricardo López Murphy, al inaugurar el Curso Superior de las Fuerzas Armadas, enumeró entre "nuevas amenazas" que se imponían a "la pobreza extrema, la superpoblación y migraciones masivas, el terrorismo

---

[9] Saín, Marcelo Fabián, *Quince años de legislación democrática sobre temas militares y de defensa (1983-1998*), en Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales, Buenos Aires, vol. 40, nro. 157, abril-junio del 2000.

[10] ALIANZA UCR-FREPASO, Carta a los Argentinos, Buenos Aires, 10 de agosto de 1998, punto 136. Por su parte, el Instituto Programático de la Alianza (IPA) elaboró durante la campaña electoral una guía de políticas en la que, en lo referente a la defensa nacional, se ratificó el "plexo jurídico" conformado por las leyes de Defensa Nacional, Seguridad Interior y otras (en Instituto Programático de la Alianza, Guía de políticas, Buenos Aires, agosto de 1999, parte 6).

[11] Diario La Nación, Buenos Aires, 15 de marzo del 2000.

internacional, el narcotráfico, el fundamentalismo religioso y las luchas étnicas y raciales". A ello agregó que, en el marco de este nuevo escenario, los militares debían comprender "los cambios de la naturaleza del conflicto y la forma integral en que el instrumento militar contribuirá a apoyar la decisión política"[12].

Frente a la polémica abierta, a los pocos días López Murphy debió rechazar las sugerencias efectuadas por el titular del Comando Sur de los Estados Unidos, general Charles Wilheim, a favor de que las Fuerzas Armadas argentinas se preparen para la lucha contra el narcotráfico. En esa ocasión, el funcionario resaltó que de acuerdo con la legislación vigente, las fuerzas militares solamente podrían brindar apoyo logístico a las fuerzas de seguridad en su lucha contra ese flagelo[13].

La ambigüedad oficial era evidente. En mayo, tomó estado público que el gobierno estaba evaluando la posibilidad de que las Fuerzas Armadas intervinieran en la lucha contra el narcotráfico haciendo "inteligencia exterior". Se indicó que tal labor estaba siendo programada en el ámbito de la Central Nacional de Inteligencia (CNI) y que De la Rua había convocado a los titulares de las tres fuerzas castrenses y del Estado Mayor Conjunto –EMCO– a efectos de evaluar y arbitrar los medios para la incorporación directa de los militares[14].

Por entonces, el general (R) Ernesto Bossi, partidario de la militarización de la lucha contra el narcotráfico, estaba coordinando esa labor en la CNI. Había sido el autor de un documento titulado "La lucha contra las narcoacciones" difundido a comienzos de ese año y en el que sostenía que el narcotráfico trascendía el ámbito policial y constituía una amenaza a la "seguridad de los Estados" que requería "una respuesta a nivel de Defensa tanto en el marco nacional como regional y hemisférico"[15].

Por su parte, frente a la envergadura que estaba adquiriendo esta polémica en el interior del gobierno, otros funcionarios se manifestaron a favor del mantenimiento de la distinción legal e institucional existente entre la defensa nacional y la seguridad interior. Quien mejor sintetizó esa posición fue Lorenzo Cortese, titular de la secretaría de Lucha contra el Narcotráfico de la Presidencia de la Nación, cuando a comienzos de abril, en el marco de la Conferencia Internacional para el Control de Drogas XVIII, señaló que "el rechazo a la intervención de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico se sostiene en la normativa vigente y en nuestras propias convicciones políticas"[16].

No obstante, la imprecisión gubernamental permitió que los sectores militares proclives a la militarización de la seguridad interior produjeran algunos hechos institucionales de cierta importancia al respecto. En diciembre del 2000, el general Mugnolo, jefe del EMCO, informó que se había puesto en funciones la Dirección de Inteligencia para la Defensa (DID) creada en mayo de ese año por medio de la Resolución MD 430/00, con el fin de producir inteligencia en el nivel estratégico-militar. En esa oportunidad, dijo que la DID también tendría la obligación de trabajar sobre las "nuevas amenazas" como, por ejemplo, el "terrorismo internacional" o el "narcotráfico", en tanto, dichas cuestiones podrían constituir "una posible agresión al país".[17] A tono con esta perspectiva, el EMCO

---

[12] Diario Página/12, Buenos Aires, 16 de abril del 2000 y 25 de febrero del 2001.

[13] Diario Clarín, Buenos Aires, 29 de marzo del 2000.

[14] Diario La Nación, Buenos Aires, 3 y 4 de mayo del 2000. Pese a las posteriores desmentidas oficiales, algunos días más tarde, el general Juan Carlos Mugnolo, titular del EMCO, reconoció la veracidad de dicha convocatoria y de la mencionada instrucción presidencial (en diario La Nación, Buenos Aires, 29 de mayo del 2000).

[15] Diario Página/12, Buenos Aires, 16 de abril del 2000.

[16] Exposición del Secretario de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico, Lorenzo Cortese, en la XVIII Conferencia Internacional para el Control de Drogas (IDEC), Buenos Aires, 6 de abril del 2000.

[17] Diario La Nación, Buenos Aires, 4 de diciembre del 2000.

distribuyó entre las conducciones de las tres fuerzas militares, un extenso informe de inteligencia titulado "Plan Colombia. Amenazas hacia las Fuerzas Armadas", en el que se realizaba un extenso análisis sobre las consecuencias locales generadas por la lucha contra el narcotráfico llevada a cabo en aquel país. En su marco, se desarrollaban una serie de consideraciones claramente inscritas en el ámbito de la seguridad interior, en particular, relacionadas con el narcotráfico y otras cuestiones delictivas. Entre éstas, el informe mencionaba el incremento del tráfico de cocaína, armas y precursores químicos con Bolivia y de marihuana, cocaína y armas con Paraguay, el desplazamiento de áreas de cultivo y de lugares de elaboración de cocaína hacia la Argentina, la aparición de nuevos grupos de traficantes locales y su seguro enfrentamiento con los grupos antiguos, la incidencia de ciertos movimientos sociales paraguayos en la zona limítrofe argentina, el apoyo de la guerrilla colombiana Fuerzas Armadas Colombianas (FARC) a "los grupos violentos que operan en el país, capitalizando la grave situación socioeconómica, para promover la denominada guerra social", el aumento de la "cantidad de inmigrantes ilegales" en nuestro país, etc. También señalaba que continuarán "las presiones y acciones externas para involucrar a las Fuerzas Armadas argentinas en la lucha contra el narcotráfico".

En ese mismo tono, el 29 de mayo, el general Brinzoni, publicó un artículo referido a "la defensa nacional frente a la globalización", en el que sostuvo que:

> La globalización ha modificado el espacio, porque tiende a confundir los ámbitos donde los actores se desenvuelven, gestando una intrincada red de intereses comunes que se superponen hasta hacer difusos los límites geográficos internacionalmente aceptados. Además, han surgido nuevas amenazas. Entre ellas, la penetración de redes informáticas, con sus secuelas de parálisis o confusión para las sociedades y sus dirigencias, y la transformación de la acción del terrorismo internacional, cuya estrategia de escalar en la violencia lo ha puesto en capacidad de acceder a armas químicas, biológicas y de sofisticada tecnología. Este nuevo escenario se completa con la incorporación de nuevos actores a la problemática del conflicto. El abanico comprende desde las grandes corporaciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales hasta las ilegales, como las mafias y carteles. Su crecimiento, lícito o ilícito, les ha otorgado un protagonismo que les permite disputar espacios de poder a los Estados. En definitiva, si bien se han alterado los factores esenciales, el conflicto no ha desaparecido, y no lo hará, porque es inherente a la naturaleza humana[18].

De ello surgía que, si la defensa nacional abarcaba este conjunto de situaciones, las Fuerzas Armadas, en tanto instrumento castrense de la misma, deberían intervenir en su conjuración. Además, para Brinzoni, estas "nuevas amenazas" no eran solamente "de naturaleza militar, sino también de naturaleza política y económica", lo que convertía en "inadecuado el pensamiento estratégico tradicional y sus métodos y códigos"[19].

Por su parte, la pretendida intervención castrense en asuntos atinentes a la seguridad interior en función de conjurar el narcotráfico y, eventualmente, el terrorismo, fue puesta nuevamente de manifiesto a mediados del 2001 en ocasión de la reiteración del corte de rutas protagonizado en la provincia norteña de Salta por "piqueteros", desocupados y pobres. La envergadura de los sucesos alentó la interpretación de ciertos sectores militares, en particular, del Ejército, de que en tales movimientos participaban personas entrenadas por las FARC colombianas y elementos vinculados con el narcotráfico. El objetivo de tal visión era poner en evidencia que en la Argentina operaban grupos subversivos e instalar la necesidad de intervención militar en el combate al "narcoterrorismo"[20].

---

[18] Diario La Nación, Buenos Aires, 29 de mayo del 2001.

[19] Ibíd.

[20] Revista La Primera, Buenos Aires, 23 de junio del 2001; diario Página/12, Buenos Aires, 1 de julio del 2001.

Hacia comienzos del mes de agosto, el eje de este proceso y del vínculo entre las Fuerzas Armadas y los asuntos de seguridad interior se reformuló. En el marco de la profunda crisis financiera argentina y del virtual quiebre de las finanzas estatales, el entonces ministro de Defensa Horacio Jaunarena, propuso la fusión de la Armada Argentina y la Prefectura Naval Argentina en una sola institución que dependería de su cartera. Ello con la finalidad "exclusiva" –
según sus palabras– de generar un ahorro al Estado de $60 millones al año a partir, básicamente, de una reducción de 15% del personal de ambas instituciones. Dicha iniciativa, que supondría la creación de una fuerza militar-policial con atribuciones funcionales en el campo de la defensa nacional y la seguridad interior, contó con el aval del jefe de Gabinete de Ministros y del Ministerio de Economía, pero fue fuertemente rechazada por el titular de la cartera de Interior sobre la base de la consideración de que las Fuerzas Armadas tienen prohibido legalmente actuar en materia de la seguridad interior[21].

En definitiva, quedó en evidencia la ausencia de un criterio homogéneo dentro del gobierno sobre el vínculo entre Fuerzas Armadas y seguridad interior, y pareció abrir un nuevo debate acerca de las funciones de las castrenses, a la luz, ya no de las necesidades frente a las "nuevas amenazas", sino del ajuste estatal.

Ahora bien, el ataque terrorista perpetrado el 11 de septiembre contra las torres del World Trade Center, en New York, y contra la sede del Departamento de Defensa de los Estados Unidos en Washington, volvió a traer a la superficie el abarcativo debate que desde mediados de los 90 se venía desarrollando en la Argentina, a veces en forma manifiesta y en otras ocasiones de manera soterrada. Tomaron un nuevo impulso las posiciones favorables a militarizar la lucha contra estas "nuevas amenazas", pese a que no parecía existir un vínculo lógico entre el fenómeno terrorista transnacional y la necesidad de colocar a las Fuerzas Armadas como la instancia encargada de la coordinación del accionar estatal antiterrorista.

Sin dudas, el accionar del tipo de organización transnacional que ha protagonizado los hechos del 11 de septiembre ha pasado a constituir desde entonces uno de los asuntos más importantes en materia de seguridad internacional y nacional. El terrorismo transnacional ha sido objeto de decisiones gubernamentales y de asignaciones presupuestarias que lo colocan como una amenaza concreta que requiere de una clara política criminal. Este proceso está ocurriendo en todo el mundo, sobre todo en aquellos países que, como los Estados Unidos o Europa Occidental, bien pueden servir de escenario privilegiado para la perpetración de nuevos atentados terroristas de relativa importancia o su continuidad bajo la modalidad bioterrorista.

En la Argentina, sin embargo, el debate sobre el terrorismo adquirió ciertas particularidades, que se derivaron del contrapunto manifestado durante los últimos años acerca de la eventual militarización de ciertas áreas de la seguridad interior y que desembocaron en un intento de seguritización militarizante del terrorismo trasnacional. Quien jugó un papel activo en este lineamiento fue el propio gobierno a través de su ministro de Defensa, Horacio Jaunarena, el que desde entonces ha sostenido insistentemente la necesidad de revisar y reformular el esquema normativo y el sistema institucional vigente en materia de seguridad. En el marco de esa revisión, ha propuesto un rol destacado de las Fuerzas Armadas en la prevención y conjuración del terrorismo, tanto en el plano operativo como en el de la producción de información e inteligencia[22]. En su opinión, esta nueva situación de seguridad convierte en inútiles las "respuestas convencionales" y obliga a adecuar "el sistema de leyes" vigentes, dado que, ante la aparición de un nuevo conflicto, o "se viola la ley para atender eficazmente el conflicto" o "se atiene a la ley y no se le da respuesta eficaz". Bajo esta interpretación inicial, Jaunarena y algunos jefes militares comenzaron a plantear hacia fines de septiembre que

---

[21] Diarios Clarín, Buenos Aires, 10, 11, 12 y 13 de agosto del 2001.
[22] Diario La Nación, Buenos Aires, 16 de septiembre del 2001.

tanto el narcotráfico internacional como el terrorismo transnacional constituyen "amenazas externas" cuya conjuración requeriría la intervención operativa y de inteligencia de las Fuerzas Armadas, el *control de amplias zonas de frontera por parte del Ejército y un cambio profundo en el sistema de inteligencia apuntando a "articular los sistemas de inteligencia en el orden interior y exterior"*[23].

De todos modos, no todos los miembros del gabinete compartían esta visión. Por esos días, el canciller Adalberto Rodríguez Giavarini puntualizó que el Gobierno no tenía previsto un cambio en las normas de defensa y seguridad interior y, luego de resaltar la necesidad de mejorar la coordinación entre las fuerzas de seguridad e intensificar la cooperación internacional en la materia, sostuvo que se tenía que enfrentar la nueva situación de seguridad "dentro de la normativa existente"[24]. Este punto de vista fue compartido por numerosos funcionarios y ministros, pero no fue ésta la posición que se impuso en el gobierno nacional ya que, a los pocos días, el propio presidente De la Rua sostuvo que era necesaria la injerencia militar en el combate al terrorismo puesto que éste configura una amenaza "externa".

> [...] El terrorismo es un ataque exterior; de modo que las Fuerzas Armadas deben actuar también en eso, sin violar la Ley de Seguridad Interior, que prohibe hacer inteligencia interna de los propios ciudadanos o de carácter político[25].

Alrededor de esta interpretación presidencial y luego de considerar inviable la introducción de modificaciones a la Ley de Defensa Nacional, tal como se pretendió en algún momento, en la cartera de Defensa se comenzó a elaborar una reglamentación de la ley 23.554 tendiente, entre otras cosas, a reinterpretar el concepto de "agresión exterior" de manera tal que el terrorismo internacional pueda ser considerado como una amenaza externa contra la defensa nacional y, por ende, que las Fuerzas Armadas lo puedan abordar como una hipótesis de trabajo tanto en la esfera operativa como en materia de inteligencia militar[26].

A tono con esta interpretación oficial, a principios de octubre, el Foro de Generales Retirados planteó que, luego de los atentados del 11 de septiembre, el terrorismo ha pasado a constituir una amenaza claramente inscrita en la órbita de la defensa nacional, lo que hacía necesario incorporar a las Fuerzas Armadas en la lucha contra la misma.

> El solo hecho de que el país voluntaria e inevitablemente se involucre en el contexto de esta guerra mundial [contra el terrorismo] está definiendo un problema que debe ser analizado y resuelto en el marco indiscutido de la defensa nacional, porque sus consecuencias afectan a todos los órdenes de la sociedad (político, económico, comercial, social, militar, etc.) y, por lo tanto, deben ser tratados en el más alto nivel de la conducción del Estado. Cualquier Nación que se precie de tal compromete a todos los factores de su potencial para enfrentar esta amenaza, resultando temerario e irracional pretender limitar obstinadamente la intervención del propio poder militar para la solución del conflicto, ya que es impensable que se pueda lograr el éxito sin su participación[27].

Luego de la derrota electoral que sufriera el oficialismo en las elecciones legislativas del 14 de octubre y al compás del incremento de la crisis social y del creciente aislamiento político del Gobierno, éste efectuó sondeos a las conducciones de las Fuerzas Armadas a

---

[23] Diario La Nación, Buenos Aires, 16, 17 y 20 de septiembre del 2001; diario Página/12, Buenos Aires, 23 de septiembre del 2001.
[24] Diario Página/12, Buenos Aires, 18 de septiembre del 2001.
[25] Diario La Nación, Buenos Aires, 25 de septiembre del 2001.
[26] Diario Clarín, Buenos Aires, 17 de octubre del 2001.
[27] Diario La Nación, Buenos Aires, 11 de octubre del 2001.

los efectos de utilizar a dichas instituciones en la represión de conflictos sociales. Las cúpulas militares sostuvieron que ello solamente sería posible si se producían las necesarias "modificaciones legales" que habilitaran dicha intervención[28].

Sin embargo, la sanción legislativa de la ley 25.520 de Inteligencia Nacional producida a fines de noviembre, desarticuló este conjunto de impulsos remilitarizantes de la seguridad interior.

A partir de entonces, el eje de este debate cambió sustantivamente en el marco de los hechos que provocaron la renuncia de De la Rua a la presidencia de la Nación el día 20 de diciembre. Dos semanas antes de la renuncia presidencial, el ex mandatario Carlos Menem propuso un "gran acuerdo patriótico", en cuyo marco el gobierno debía convocar a un "diálogo político" amplio, y entre las instancias convocadas debía invitarse también a la Iglesia y a las Fuerzas Armadas. Esta propuesta, expresada en una reunión mantenida con el jefe del Ejército, Gral. Brinzoni, –reunión que contó con la autorización del ministro Jaunarena– convertía a estas instituciones en interlocutores políticos del Gobierno justamente en una situación de alta crisis social en cuyo marco éste ya estaba planteando la necesidad de intervención castrense.

No obstante, por esos días, frente a la profundización de la crisis social y política, y ante el creciente rumor de la renuncia presidencial, los jefes militares sostuvieron unívocamente que no estaban operacional y legalmente habilitados para reprimir el conflicto social, sino apenas, para brindar apoyo logístico a las fuerzas de seguridad, vigilando objetivos estratégicos como centrales nucleares, represas hidroeléctricas o edificios públicos. Solamente podrían intervenir, según los voceros castrenses, en caso de que las fuerzas de seguridad fuesen desbordadas y se las habilite legalmente por vía de la declaración del estado de sitio[29].

El día 19, De la Rua decretó el estado de sitio en todo el territorio nacional pero no solicitó la intervención castrense para conjurar los numerosos hechos que signaron la jornada. Al día siguiente, se produjeron incontables protestas sociales en todo el país y, en algunos casos, hubo violentos choques entre manifestantes y fuerzas policiales. La treintena de muertos con la que concluyeron las jornadas fue el prólogo a la salida anticipada de Fernando De la Rua del gobierno.

En enero del 2002, ya con Eduardo Duhalde electo como presidente de la Nación por la Asamblea Legislativa reunida el 1ro. de enero, se escucharon distintos rumores acerca de una eventual participación militar en un golpe de Estado de corte cívico-castrense. Permanentemente, las Fuerzas Armadas desmintieron estas versiones. No obstante, hacia fines de febrero, tomó estado público una serie de reuniones que, tanto el general Brinzoni como el almirante Joaquín Stella, titulares del Ejército y de la Armada respectivamente, mantuvieron por esos días con importantes empresarios en las que abordaron los pormenores de la "situación política y social" argentina. Estos contactos no fueron objeto de ningún tipo de respuesta por parte del ministro de Defensa Horacio Jaunarena[30] ni del Congreso de la Nación. Lo llamativo del caso es que quien respondió a tales hechos con claridad fue un jefe militar en actividad, es decir, el titular del III Cuerpo de Ejército, el general Julio Hang, quien no solamente negó la posibilidad de un golpe de Estado sino que también se opuso a la utilización política de las Fuerzas Armadas por parte de ciertos sectores empresariales o a su uso como instancia de represión social.

> Las Fuerzas Armadas son una institución de la Constitución. Por su poder de fuego, por su poder militar, son el último recursos de la defensa nacional; no

---

[28] Diario Página/12, Buenos Aires, 21 de octubre del 2001.

[29] Diarios Clarín y La Nación, Buenos Aires, 20 y 21 de diciembre del 2001.

[30] Horacio Jaunarena continuó en el cargo de Ministro de Defensa luego de la caída del gobierno de Fernando De la Rua.

> tienen ninguna capacidad de respuesta proporcional a un problema de índole social. Los rumores [de golpe] perturban el análisis de la situación y la conducción a los que están encargados del gobierno. Realmente, estamos en función solidaria y generosa; queremos que ese sea el rol de las Fuerzas Armadas en momentos de dificultad y no que nos usen como cucos ni como juguetes. [...] Usan a las Fuerzas Armadas como una amenaza, con una fuerte carga negativa y que no tiene nada que ver con la conducta que las Fuerzas Armadas han tenido en los últimos años, con el apego de las instituciones a la ley que nosotros hemos demostrado [...]. Todos los que especulan con estos rumores, antes iban a golpear las puertas de los cuarteles, hoy podrían ir a golpear las puertas de los psiquiatras para buscar una ayuda a sus problemas mentales[31].

La clase política argentina no tuvo este tipo de expresiones frente a los hechos que signaron los últimos acontecimientos en nuestro país. Ello, quizá, explica algunas de las razones por las que la democracia argentina atraviesa por una profunda crisis de representatividad.

A la búsqueda de una política pública de defensa y seguridad interior

Los hechos del 11 de septiembre pusieron sobre el tapete el sistema normativo-institucional vigente en materia de defensa y seguridad. Ciertos sectores políticos postularon la necesidad de reformularlo y adaptarlo a las nuevas condiciones de seguridad a partir del nuevo escenario internacional y regional. Cabe, entonces, hacer ciertas consideraciones al respecto.

En primer lugar, el sistema legal vigente en nuestro país no excluye la posibilidad de intervención militar frente a cuestiones inscritas en el ámbito de la seguridad interna del Estado, sino que las habilita en ciertas circunstancias particulares y excepcionales.

A través del conjunto de disposiciones establecidas en la ley Nº 24.059, la legislatura nacional ratificó a la defensa nacional como la órbita fundamental de funcionamiento regular y ordinario de las Fuerzas Armadas, tal como lo había fijado la ley Nº 23.554. No obstante, ante la eventualidad de que en el ámbito de la seguridad interior del Estado se produzcan hechos o se tuviera que hacer frente a amenazas o procesos que excedieran la capacidad operativa de los cuerpos y fuerzas policiales y de seguridad para su conjuración, las Fuerzas Armadas podrían intervenir en dicha conjuración y en el restablecimiento de la situación de seguridad interior, previa decisión del presidente de la Nación y del Congreso Nacional a través de la declaración del "estado de sitio"[32]. Es esta mención legal al estado de sitio que otorga, en realidad, el carácter excepcional a la referida intervención militar y, en razón de ello, su concreción debería suponer la emergencia de una situación extraordinaria. Es decir, un estado de conmoción interior que pusiera efectivamente en peligro la vigencia plena del sistema democrático y que en consecuencia requiriera la declaración previa del estado de sitio, tal como lo dispone la propia ley 24.059.

El estado de sitio solamente podría resultar, en concreto, de un estado de guerra civil o de alzamiento armado tendiente a deponer algunos de los poderes públicos, obligar a éstos a realizar algún acto o medida de gobierno, o abstenerse de hacerlo, impedir el libre ejercicio de sus facultades o su conformación, o producir una interrupción o cambio del sistema

---

[31] Diario La Voz del Interior, Córdoba, 28 de febrero del 2002.

[32] Según la Constitución Nacional, la declaración en "estado de sitio" de la "provincia o territorio en donde exista la perturbación del orden" es un acto político-institucional que se concreta en situaciones excepcionales derivadas de un estado de "conmoción interior o de ataque exterior que ponga en peligro el ejercicio de [la] Constitución [Nacional] y de las autoridades creadas por ella". En caso de conmoción interior, es el Congreso Nacional el responsable de declarar el estado de sitio, o de aprobar o suspender el estado de sitio declarado por el poder ejecutivo cuando el Congreso se encontrase en receso.

democrático; hechos todos cuya envergadura y persistencia justificaría el involucramiento del conjunto de las fuerzas policiales, de seguridad y castrense con que cuenta el Estado para su neutralización, según la apreciación de las autoridades competentes y de lo establecido por las disposiciones legales al respecto. Por cierto, estas circunstancias particulares y excepcionales no parecen darse frente a los desafíos impuestos por el terrorismo transnacional y, en particular, aquellos cuyas manifestaciones más contundentes hemos observado el 11 de septiembre.

En segundo lugar, el accionar o ataque efectivo de cualquier organización terrorista o criminal transnacional sobre ciudadanos o habitantes de nuestro país constituye fenoménicamente un hecho atentatorio de la seguridad interior, aún tratándose de organizaciones formadas, constituidas, conducidas, organizadas y desenvueltas desde el exterior. Las Fuerzas Armadas solo estarían en condiciones de intervenir en su conjuración en dos casos. En primer lugar, si dicho accionar o ataque generara una de las situaciones de excepcionalidad previstas en las leyes, es decir, si excediera la capacidad represiva de las fuerzas policiales y de seguridad. Como ya se ha sostenido, las Fuerzas Armadas podrían intervenir legalmente en dicha tarea y en el restablecimiento de la situación de seguridad interior, previa decisión del presidente de la Nación y del Congreso Nacional a través de la declaración del estado de sitio. El segundo caso es que la envergadura y gravedad de tal ofensa fuese equiparable a una agresión o ataque perpetrado por las Fuerzas Armadas regulares de un Estado, como por ejemplo, que se tomara una porción del territorio nacional. Tal situación configuraría una agresión de origen externo inscrita en la esfera de la defensa nacional y que, por ende, haría posible y viable la intervención conjurativa de las Fuerzas Armadas. No obstante, ambos supuestos son de carácter excepcional y el sistema legal e institucional vigente contempla el conjunto de parámetros, procedimientos y mecanismos apropiados para hacer frente a dichas situaciones.

De todos modos, es importante destacar al respecto que todo hecho perpetrado en el interior de nuestro país por una organización terrorista o criminal compleja, al constituir un acontecimiento cercenatorio de la seguridad interior, configura siempre un delito y debe entonces ser institucionalmente abordado como tal por las instituciones del sistema penal y, particularmente, por las agencias judiciales y policiales.

Pues bien, los delitos se investigan y sus responsables son perseguidos penalmente en el marco de un conjunto de normas penales y procesales que poco tienen que ver con la defensa nacional, las instituciones judiciales y policiales encargadas de aquellas tareas son agencias especializadas en la aplicación de tales normas. Por el contrario, las Fuerzas Armadas no están preparadas, entrenadas ni capacitadas para la investigación y represión judicial de delitos, dado que no constituyen una agencia auxiliar de la justicia en tales labores. La producción de inteligencia o espionaje en materia de terrorismo o criminal supone ciertos conocimientos y competencias específicas que no poseen en general los organismos de inteligencia militar. De todos modos, no son pocos los partidarios de la militarización de esferas importantes de la seguridad interior, que consideran, erróneamente, que intervenir en asuntos de seguridad interior implica hacer espionaje interno.

En tercer lugar, el mantenimiento de una normal situación de seguridad interior implica básicamente el desarrollo de dos tipos de actividades institucionales conexas, a saber, la seguridad ciudadana preventiva y la investigación criminal de delitos en auxilio de la justicia, y las agencias estatales que están funcional y orgánicamente mejor dotadas de recursos humanos y operativos, y mejor preparadas y capacitadas para este tipo de labores; son los cuerpos y fuerzas policiales y de seguridad federales, en particular, las dependencias dedicadas a las tareas de inteligencia e investigación criminal del terrorismo y de la delincuencia compleja.

En nuestro país, desde la perpetración de los atentados terroristas contra la Embajada de Israel y contra el edificio de la AMIA, se creó en jurisdicción de la Policía Federal una unidad antiterrorista que, como tal, se dedicó exclusivamente a las actividades de

inteligencia y operativa tendiente a prevenir y conjurar el accionar terrorista en nuestro país. En febrero de este año, dicha unidad fue jerarquizada y convertida en la Dirección General de Terrorismo Internacional y Delito Complejo, dependiente de la jefatura de dicha fuerza, a la que se fijó la misión de "entender en las investigaciones de hechos criminales que se presupongan cometidos por organizaciones terroristas o por bandas que denoten una estructura de empresa con una planificación compleja". Asimismo, para esta fuerza de seguridad, tanto los grupos terroristas como las bandas criminales organizadas constituyen, desde el punto de vista orgánico-funcional, verdaderas organizaciones complejas de carácter "empresarial", cuya investigación, persecución y represión requiere de organismos o dependencias estatales altamente especializadas y dotadas de una alta capacitación y de ciertos recursos específicos y particulares, tal como se expresó apropiadamente en los considerandos de la norma que creó la referida dirección[33].

Desde los años '80, las Fuerzas Armadas no poseen función alguna –ni operativa, ni en materia de inteligencia– relacionada con el terrorismo o la seguridad interior, sino que solamente constituyen el instrumento militar de la defensa nacional frente a agresiones castrenses de origen externo y producen exclusivamente inteligencia en el nivel estratégico-militar y operativo-militar. En consecuencia, estas fuerzas no están preparadas ni funcional ni organizativamente para desarrollar tareas vinculadas con la prevención y conjuración de acciones terroristas o criminales complejas y, en particular, para trabajar como fuerzas auxiliares de la justicia. Por ello, resultaría funcionalmente anacrónico y financieramente oneroso que, en tiempos de crisis fiscal, la Argentina se ponga a entrenar y capacitar a sus Fuerzas Armadas y a la inteligencia militar en asuntos ajenos a sus funciones tradicionales, duplicando tareas con las policías y fuerzas de seguridad, y demorando la puesta a punto de un sistema preventivo en seguridad que es de urgente realización y que necesariamente debería girar en torno del apuntalamiento y especialización de los cuerpos policiales especiales.

En cuarto lugar, la distinción existente entre la inteligencia para la seguridad interior o inteligencia criminal y la inteligencia militar para la defensa nacional no es análoga ni es coincidente con aquella que diferencia la inteligencia interna que se produce en el interior del territorio de un Estado, de la inteligencia externa que se produce fuera del mismo. En la actualidad, las actividades criminales complejas de mayor envergadura e impacto sobre la seguridad interna de un Estado son, en general, de carácter transnacional, es decir, se desenvuelven a través de diferentes países y jurisdicciones, lo que hace que las labores de prevención o conjuración de su accionar impliquen un esfuerzo de cooperación internacional entre distintas agencias nacionales y, en lo específico, ello conlleva la producción de inteligencia criminal fuera del territorio nacional. Por el contrario, ciertas actividades de inteligencia estratégico-militar bien pueden ser desarrolladas en el interior del territorio nacional. En el marco de una conflagración bélica convencional desenvuelta dentro del territorio nacional –por ejemplo, la Guerra de Malvinas en 1982– que vulnere la defensa nacional, la producción de inteligencia militar se produce dentro del territorio nacional, como también ocurre en tiempo de paz cuando se desarrollan actividades de contrainteligencia alrededor de unidades o establecimientos castrense ubicados en el territorio nacional.

En consecuencia, lo que distingue a la inteligencia criminal de la inteligencia estratégica-militar no es el ámbito territorial en el que se desenvuelve ni el lugar de origen de la amenaza en consideración, sino su objeto, es decir, el tipo de riesgo o amenaza que intenta conocer y analizar. Los riesgos y amenazas de carácter criminal comprometen el accionar de organizaciones no-estatales, al mismo tiempo que los riesgos y amenazas vulneratorias de la defensa nacional implican acciones militares regulares de instituciones estatales. La diferencia no está dada por los medios utilizados ni por el ámbito geográfico de desarrollo o despliegue, sino por el tipo de acción y por los sujetos, cuyas especificidades políticas, sociales y económicas y, en particular, el conocimiento y análisis de cada una de ellas en

---

[33] Policía Federal Argentina, Orden del Día, Buenos Aires, nro. 32, 15 de febrero del 2001.

función de su prevención y conjuración, imponen la convergencia de recursos, capacidades y medios técnicos y operativos específicos, diferentes entre sí, pero articulados en el marco de una estrategia de seguridad común, de un plan unificado que la exprese y de un sistema de coordinación y conducción central que la regule y dirija. He aquí la unicidad que reclama la seguridad general frente a los riesgos y conflictos que se desenvuelven en la vida político-social actual.

En quinto término, la unicidad que necesariamente deben guardar el planeamiento, la coordinación y la conducción del sistema de inteligencia nacional justifica que sea la SIDE, el organismo superior de inteligencia del Estado que depende directamente del presidente de la Nación, quien tenga a su cargo esas tareas. Sin embargo, dicho organismo debe ser objeto de una profunda reestructuración que permita superar sus evidentes deficiencias institucionales y que lo coloque bajo un eficiente sistema de control y supervisión administrativo y parlamentario. Por el contrario, no parecen mediar razones organizativas ni funcionales fundadas para que sean los organismos de inteligencia militar, solamente capacitados y preparados para la producción de inteligencia en una de las dimensiones básicas de la inteligencia nacional, es decir, la inteligencia estratégica-militar para la defensa nacional, las agencias de conducción y coordinación del sistema, tal como sugirió el ministro Jaunarena. La tradicional ausencia de conducción y coordinación del sistema de inteligencia y las probadas deficiencias de la SIDE en el desarrollo de tales tareas tampoco justifican la militarización de aquellas áreas, pues los organismos de inteligencia militar no han sido objeto de ningún tipo de reforma orgánico-funcional que los haya puesto a tono con los cambios producidos en el mundo y en nuestro país ni son objeto de los debidos controles institucionales, tal como se pudo apreciar a través de algunos hechos ilegales que dieron cuenta durante estos años de la realización de labores de espionaje político interno.

Asimismo, en lo que se refiere a la coordinación político-institucional del sistema de inteligencia, en la ley Nº 25.520 se faculta al presidente de la Nación a convocar a un consejo interministerial para el asesoramiento sobre los lineamientos y objetivos básicos y centrales en materia de inteligencia nacional, estableciendo inclusive la posibilidad de que el mandatario disponga la participación en dicho ámbito, con carácter consultivo, de miembros de las fuerzas policiales y de seguridad federales, así como de las Fuerzas Armadas. De esta manera, la ley parece resolver apropiadamente este dilema en favor de una organización del sistema que dista sensiblemente del postulado como válido por los partidarios de la militarización de áreas centrales de la seguridad y la inteligencia estatal.

Finalmente, *las evidentes deficiencias del sistema de seguridad interior y de inteligencia argentino, particularmente, de cara a las necesidades de prevención y conjuración de las nuevas modalidades de terrorismo internacional, lejos de justificar la intervención castrense en estos asuntos, indican, más bien, la necesidad de emprender una serie de urgentes cambio en materia de seguridad*.

El sistema de seguridad interior adolece desde hace tiempo de una serie de deficiencias importantes tales como la inexistencia de una diagnóstico apropiado acerca de la situación delictiva en el país y, en especial, de aquella situación referida a delitos complejos como el narcotráfico, el contrabando, el lavado de dinero, los delitos económicos, etc., la ausencia de coordinación federal entre los principales componentes del sistema –en particular, entre las fuerzas y cuerpos policiales, y de seguridad nacionales y provinciales– y la falta de lineamientos estratégicos básicos en torno de los que fuese posible el desarrollo de una política federal de seguridad interior y el establecimiento de prioridades en la materia. A ello se suma la ausencia de un sistema de inteligencia nacional integral que apuntale al sistema produciendo y coordinando la necesaria inteligencia criminal en el marco de un programa nacional de inteligencia general.

De todos modos, ello no justifica por sí mismo la militarización de ciertas áreas claves de la seguridad interior y, menos aún, de determinados circuitos de gestión del sistema de seguridad e inteligencia. Todo parece evidenciar la necesidad de emprender, más bien, un

proceso de reversión de la tradicional indiferencia con que la clase gobernante argentina ha atendido los asuntos de la seguridad pública y tome a ésta como un área prioritaria de su agenda política.

Ahora bien, la ausencia de situaciones de guerras inminentes en el corto y mediano plazo en el escenario regional estratégicamente clave para la Argentina –el Cono Sur–, sumado al achicamiento y ajuste de las estructuras militares y a la plena subordinación militar al gobierno civil-democrático, configuraron tendencias que no fueron correspondidas por la formulación de parámetros claros de conducción sobre los uniformados y, en ese marco, no se emprendió un proceso de reestructuración militar acorde con dichas tendencias, dando lugar a una situación de manifiesta incertidumbre institucional.

En este contexto, algunos funcionarios gubernamentales y jefes militares se allanaron a la tendencia remilitarizante de la seguridad interior alentados por la obtención de un nuevo horizonte de misiones y funciones para los uniformados y de nuevos recursos institucionales con los que fuera posible capear la recurrente y manifiesta crisis de identidad y presupuestaria que atraviesan desde hace, por lo menos, una década y media. La falta de una orientación gubernamental en materia castrense y la necesidad de maximizar posiciones que les permitiesen a las cúpulas militares jerarquizar funcionalmente sus instituciones y obtener mayores recursos presupuestarios, no ha contribuido en allanar el camino en favor del mantenimiento de una posición de prescindencia política y de rechazo a la eventual participación castrense en asuntos de seguridad interior.

Durante todos estos años, el consenso básico en materia de defensa y seguridad que se expresó en la sanción de las Leyes de Defensa Nacional, Seguridad Interior e Inteligencia Nacional configuró la más férrea limitación a la intervención castrense en asuntos de seguridad interna. Si dicho consenso no es acompañado por una política de defensa y una política militar integral o, más aún, si desde la propia cartera ministerial de defensa se alienta la necesidad de rever aquel consenso y las normas en las que se sostiene, bien puede resultar insuficiente para impedir que las Fuerzas Armadas vuelvan a intervenir en asuntos de seguridad interior o recuperen gravitación política en una esfera clave de la vida institucional democrática como lo es la seguridad pública.

Dada la efectiva subordinación de las Fuerzas Armadas a las autoridades gubernamentales existentes desde hace unos años, la eventual militarización de algunas áreas de la seguridad interior no parecería traducirse, al menos en el corto y mediano plazo, en situaciones de autonomía política de las instituciones castrenses. Sin embargo, ello significaría un sustantivo retroceso institucional para la Argentina, no sólo por la falta de preparación y capacitación funcional de las institucionales castrenses en las tareas de prevención y conjuración de hechos delictivos o de actos que son notablemente diferentes a las cuestiones atinentes a la defensa nacional frente a agresiones militar-estatales externas, sino porque ellas bien podrían traducirse en situaciones atentatorias de ciertos parámetros procesales, legales o, directamente, de derechos ciudadanos.

Frente a ello, extrañamente son exiguas las voces que se alzaron para indicar que, antes que convertir a las Fuerzas Armadas en una institución de seguridad y, por ende, devaluar sus funciones principales, debería apuntarse a constituir un sistema de inteligencia nacional y policial a la altura de los desafíos que se imponen en materia de seguridad en un mundo que despunta complejo, tan complejo que no resiste sobreactuaciones tendientes apenas a ocultar la incompetencia e impericia gubernamental en la materia. La evidente falta de voluntad oficial para introducir cambios en el sistema de inteligencia y seguridad interior no será resuelta con la militarización de aquellas esferas institucionales en las que las insuficiencias y limitaciones son evidentes y constatables. Lo peor es que estas salidas coyunturalistas terminarán produciendo, como siempre, efectos perniciosos sobre la ciudadanía, sujeto y fin último de la seguridad, y la responsabilidad primaria de ello no es de las cúpulas militares sino de los responsables políticos.

Las políticas de seguridad y los derechos humanos después del 11 de septiembre

Por Ignacio Cano[*]

Al tiempo que el World Trade Center se desplomaba ante los ojos incrédulos de millones de espectadores, todo el mundo era consciente de que mucho más que dos torres se desmoronaban en Nueva York. Se desmoronaba, entre otras cosas, la percepción histórica de seguridad e invulnerabilidad de la única superpotencia de nuestros días, que siempre creyó que, por lo menos en su territorio, sus ciudadanos podían sentirse seguros de cualquier ataque externo. Tanto es así que la vigilancia del espacio aéreo norteamericano no estaba encomendada a la Fuerza Aérea, ocupada en vigilar los cielos de los cinco continentes, sino a la Guardia Nacional, con pilotos que trabajaban a tiempo parcial en esa tarea. Se deshacía también –o debería haberlo hecho– la idea de que la seguridad de un país puede obtenerse exclusivamente a través de la superioridad militar.

Cualquier evaluación en el momento actual del impacto del atentado del 11 de septiembre es aún prematura. Sin embargo, todos nos hemos hecho esta pregunta en algún momento durante los últimos meses. De hecho, una de las áreas candidatas a sufrir un efecto más profundo es la de las políticas de seguridad y los derechos humanos.

El primer impacto que las políticas de seguridad sufrieron como resultado de los atentados del 11 de septiembre fue su misma ubicación en el primer plano de los debates y la atención pública. Inversiones cuantiosas se hicieron para mejorar la seguridad en los transportes y en otras áreas, y la preocupación por la seguridad escaló hasta el punto más alto de la agenda pública, primero en los Estados Unidos y más tarde en el resto del mundo. Así, otras prioridades debieron ceder su lugar a la búsqueda de la seguridad.

En principio, la previsión no es optimista. El terror generado por el ataque al corazón de Manhattan, como cualquier terror, es un caldo de cultivo para reacciones desesperadas y autoritarias. Es el pánico de las poblaciones latinoamericanas sujetas a altas tasas de violencia y criminalidad, por ejemplo, uno de los factores que ayuda a entender por qué importantes sectores sociales de nuestros países apoyan la tortura, la violencia policial, y cualquier medida que tenga la apariencia de contraponerse al crimen imperante. El paralelo internacional es evidente y la tentación de que la opinión pública estadounidense apoye acciones cada vez más agresivas contra otros países, también.

Si en muchas áreas marginales de nuestro continente basta clasificar a alguien como "criminal" o "bandido" para que pierda cualquier derecho y pasen a ser válidas todas las agresiones contra él, en el plano internacional bastaría con que un país sea considerado "terrorista" –o simplemente "refugio de terroristas"– para que las potencias dominantes puedan tomar cualquier medida en su contra. Así, la memoria de las víctimas del 11 de septiembre puede ayudar a eliminar los escrúpulos en la mente de mucha gente sobre el tipo de acciones que son justificables. El derribo de las torres podría ayudar a establecer un nuevo patrón de "justificabilidad" en las relaciones internacionales.

Ante los ojos de las élites más conservadoras de varios países latinoamericanos, los derechos humanos son un "lujo" para países avanzados, que no tienen que convivir con la violencia desmedida del tercer mundo y, por tanto, son inaplicables fuera del primer mundo. De la misma forma, el derecho internacional humanitario y los propios derechos humanos también corren el riesgo de ser considerados un lujo inaceptable para los países que se sienten atacados por un enemigo implacable.

---

[*] El autor es sociólogo, profesor de la Universidade do Estado do Rio de Janeiro e investigador en las áreas de violencia, derechos humanos y educación.

Sin embargo, esta línea de reacción no constituye una necesidad lógica. Es posible reaccionar de una forma diferente, incluso contraria. Una de las lecturas posibles del 11 de septiembre es la siguiente: dado que la supremacía militar por sí misma no garantiza la seguridad, es necesario un acuerdo lo más amplio posible sobre reglas y principios internacionales comunes que reduzcan la posibilidad de que esos hechos se repitan. En lugar de la fuerza militar, el acuerdo consensual podría ser la estrategia que más seguridad proporcione. Para eso, sería preciso abandonar el unilateralismo, establecer normas válidas para todos y democratizar los órganos internacionales como las Naciones Unidas, que aún reflejan la composición de la posguerra y el predominio de las potencias nucleares. Así como el pacto social permite a los individuos escapar de la terrible inseguridad del mundo hobbesiano, en el que todos luchan individualmente contra todos, un sistema internacional más democrático y con amplia legitimidad podría proteger mejor a cada país de la hostilidad de terceros de lo que lo haría el recurso a la fuerza.

Paralelamente, sin renunciar a que los autores de estos crímenes sean llevados ante la justicia ni dejar de responsabilizar a quienes apoyan los atentados, es posible abrir una reflexión sobre las causas profundas del odio que motiva que existan grupos de personas dispuestas a matarse con tal de atacar a los Estados Unidos. Esta disposición al suicidio para cometer homicidios envuelve un nivel de desesperación que no surge de la nada ni en cualquier lugar. Un análisis sobre las condiciones políticas y sociales que favorecen el surgimiento de estos grupos, y una disposición para modificar su actitud en función de ello, puede ser de gran ayuda para prevenir su proliferación.

Desgraciadamente, no parece ser el camino del multilateralismo y la reflexión política el elegido por el gobierno de los Estados Unidos para enfrentar el problema. La relegación de Naciones Unidas como instancia donde abordar la cuestión en favor de una respuesta militar directa con consultas apenas a los aliados que son necesarios desde el punto de vista operativo o político, y la exhortación pública a todos los países a que elijan si están a favor o en contra de los Estados Unidos, son señales desalentadoras en este sentido. Por otro lado, las declaraciones del presidente Bush en las que sostiene que su país fue atacado por ser un país libre (“*They hate us because they hate our freedom*”) demuestran que su gobierno optó por enfrentar la crisis sin modificar sus posiciones políticas, apenas cerrando filas para mantener las cosas exactamente como están.

Las perspectivas para los derechos humanos no son favorables. Dos son los ejes valorativos que están en la base de los derechos humanos. El primero es la protección de los derechos del individuo frente al Estado. El segundo es la universalidad y la igualdad de derechos.

En un ambiente de terror y de amenazas, el principio de la defensa de los derechos individuales pierde fuerza y surge una disposición mayor a admitir “concesiones” con la intención de defenderse del peligro. La negativa de los Estados Unidos a considerar como prisioneros de guerra a los prisioneros capturados en Afganistán –o a una parte de ellos–, su intención de juzgarlos de manera sumaria, y la discusión en el Reino Unido sobre la posibilidad de denunciar la Convención Europea que impide que personas sean mantenidas presas sin cargos y sin ser puestas a disposición de un juez, son ejemplos extremadamente preocupantes de esta tendencia.

La universalidad también es fuertemente socavada por estas iniciativas que buscan separar los derechos otorgados a los nacionales del tratamiento dispensado a los extranjeros. Es justamente para arrestar extranjeros sin cargos que el Reino Unido consideró la posibilidad de denunciar la Convención. Por su parte, los Estados Unidos se disponen a juzgar a su único prisionero de guerra de nacionalidad estadounidense en los Estados Unidos y con

todas las garantías procesales, mientras que planean juzgar a los extranjeros fuera del país, precisamente para negarles estas garantías jurídicas.

Normas internacionales ampliamente establecidas son quebradas en aras de esta guerra al terrorismo. Por ejemplo, Pakistán detuvo al embajador de Afganistán, cuyo régimen talibán era reconocido por el propio Pakistán, y lo transfirió a autoridades estadounidenses para que fuera interrogado, violando todos los procedimientos diplomáticos. La tentativa de los Estados Unidos de aplicar el derecho internacional "a la carta" –esto es, cuando favorece a sus intereses– o de ignorarlo en otros casos, mina justamente la idea de universalidad de los derechos.

Los Estados Unidos están embarcados en un esfuerzo global para conseguir que el resto del mundo adopte su agenda de guerra al terrorismo y que lo haga desde la visión estadounidense. Uno de los elementos cruciales que pretende ser transmitido y exportado es la propia definición de *terrorismo* y *terrorista*. En principio, el terrorismo podría ser definido como el ataque deliberado a civiles con el objetivo de generar pánico y debilitar la moral del enemigo. En este sentido, el terrorismo es el último paso en el proceso de ataques indiscriminados a la población civil que se desarrolló en el siglo XX. La guerra, que tradicionalmente era un combate entre profesionales, se fue tornando un conflicto cada vez más indiscriminado en el siglo pasado y fue afectando cada vez más al conjunto de la población. La explosión de la bomba atómica representa el mayor símbolo de agresión indiscriminada. Las convenciones de Ginebra y el surgimiento del derecho internacional humanitario son, justamente, intentos por limitar la guerra y preservar a la población civil. Por el contrario, el terrorismo pretende atacar precisamente a los civiles y es ejecutado sobre todo por grupos que no pueden conseguir una supremacía militar convencional y recurren a esta cruel estrategia para causar daño al enemigo.

En el discurso oficial norteamericano da la impresión de que el terrorismo fuese un fenómeno restringido a determinados grupos concretos de forma que, una vez derrotados éstos, el problema podría ser resuelto definitivamente. Este es el sentido que se desprende de las palabras del presidente Bush cuando dijo que "esperaba que esta fuese la primera y última guerra contra el terrorismo en el siglo XXI". Sin embargo, el terrorismo no es un grupo concreto de personas o países sino una estrategia a la que colectivos diferentes han recurrido en el pasado y pueden apelar nuevamente en el futuro. En estos días el terrorismo islámico es el que recibe mayor atención; pero antes de la creación del Estado de Israel los militantes sionistas también utilizaron este tipo de métodos contra la ocupación inglesa. El ex primer ministro de Israel, Menahem Beguin, participó directamente del atentado con bomba contra un hotel. Países tan lejanos como Sri Lanka o España conviven cotidianamente con el problema. En América Central, millares de civiles fueron asesinados por los militares durante la década de los 80 simplemente por vivir en áreas que eran consideradas favorables a la guerrilla. En varios de estos casos, los perpetradores de los crímenes fueron entrenados por los Estados Unidos, que encubrió las atrocidades por interés político. En Ruanda, las masacres de civiles alcanzaron proporciones de genocidio. En numerosos conflictos alrededor del globo las poblaciones civiles fueron atacadas con mayor o menor intensidad.

Por otro lado, muchas acciones militares dirigidas en principio contra objetivos militares provocan un alto número de víctimas civiles. Aunque estos hechos no son moral ni legalmente equiparables a ataques deliberados contra la población civil, quienes los ejecutan no pueden hurtar su responsabilidad, especialmente cuando los hechos se repiten regularmente con las mismas consecuencias.

La palabra *terrorista* adquirió tal estigma universal que nadie admite ser un terrorista. Los terroristas son siempre los otros, los de nuestro lado son "combatientes por la libertad" o

algún otro término más amable. La primera gran lucha es por la definición de quién es y quién no es terrorista. El término precisa definirse en términos objetivos, esto es, en función de los medios utilizados en el conflicto y no en función de los fines. Mientras la categorización de terrorista dependa en parte de la vinculación con las potencias dominantes –quienes mayoritariamente establecen en el mundo la definición de quién es terrorista–, será difícil encontrar el consenso universal y la plataforma de legitimidad necesarios para que el problema sea tratado de hecho como una plaga a la que todos deben ayudar a combatir, independientemente de sus objetivos políticos. Para ello, es imprescindible que los organismos multilaterales y los tribunales internacionales sean los protagonistas fundamentales de las decisiones para calificar actos o regímenes como terroristas y establecer las sanciones correspondientes. Así será más probable convencer a un gran número de personas y países de que la lucha contra el terrorismo es una lucha global para proteger las poblaciones civiles y no una herramienta política para estigmatizar y destruir a los enemigos.

Uno de los azotes de los atentados del 11 de septiembre es la acentuación de las tensiones culturales, étnicas y religiosas y el retroceso de la tolerancia. La insistencia de los gobiernos en que ésta no es una guerra contra una etnia o una cultura, mucho menos contra una religión, no puede evitar que los aparatos de seguridad pública y amplios sectores de la ciudadanía se muestren desconfiados ante todo lo que provenga del mundo árabe o islámico. Por su parte, la hostilidad que sienten los miembros de estas comunidades árabes e islámicas que viven en los países occidentales puede aumentar el apoyo a los ataques contra occidente en los círculos más radicales, contribuyendo a profundizar el abismo entre los pueblos.

América Latina, que históricamente manifiesta un alto grado de dependencia en relación a los Estados Unidos y que tiene dificultades para crear liderazgos regionales alternativos, ciertamente no quedará inmune a los efectos del 11 de septiembre. La extensión de este impacto está aún por determinarse y el factor más importante será la medida en que los Estados Unidos consigan imponer en la región su agenda anti terrorista global, convirtiendo a la lucha anti terrorista en la prioridad número uno. La visita de parlamentarios norteamericanos a Foz de Iguazú, en la triple frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay, para examinar las alegaciones sobre supuestas células terroristas musulmanas en esta zona forma parte de este escenario. Por otra parte, declaraciones recientes en Europa del presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, sobre la necesidad de que la lucha antiterrorista no sea hecha a costa de las libertades y sobre la importancia de no olvidar otros problemas sociales además del terrorismo, simbolizan la dificultad de muchos países de la región para adherir incondicionalmente a la visión estadounidense.

El efecto del nuevo contexto internacional será especialmente intenso en los países en que aún hay conflictos armados. En este sentido, Colombia es la principal candidata a sufrir un fuerte impacto después del fracaso de las negociaciones entre el gobierno y las FARC. Las FARC ya integran la lista de organizaciones terroristas de Estados Unidos y hay claras indicaciones de que podrían sumarse a la lista de la Unión Europea en un futuro inmediato. Con ello, su legitimidad como parte en las negociaciones disminuye y, con ella, la posibilidad de una salida negociada. Si el enemigo es definido como terrorista, no hay espacio para la negociación con él. La prisión en territorio colombiano de personas presuntamente vinculadas al IRA irlandés refuerza la impresión del “terrorismo” como un enemigo único, compacto y articulado, y aumenta la probabilidad de un tratamiento común contra todos los acusados de terrorismo que dispense matices individuales. Quien esté dentro de la lista de terroristas será tratado de una forma y quien esté fuera, de otra. Por eso, la inclusión o no en tales listas pasa a ser un elemento crucial desde el punto de vista político y militar. De hecho, los países que enfrentan ataques terroristas en su territorio tienden justamente a subrayar la similitud con el resto de los movimientos terroristas y la

visión del terrorismo como un fenómeno único y global. De esa manera, reclaman una posición internacional contra sus enemigos internos tan dura como la otorgada por la comunidad internacional a los atacantes del 11 de septiembre. Sin embargo, el problema principal es que el terrorismo, a despecho de una visión muy extendida, no puede ser considerado como una atribución dicotómica: ser o no ser terrorista. En realidad, es una cuestión de grado, en la medida en que sean cometidas agresiones contra la población civil. Muchos movimientos insurgentes en el mundo acaban atacando a civiles en alguna medida. Y muchos ejércitos también provocan víctimas civiles, con mayor o menor grado de intención, durante las campañas militares. En el caso colombiano, la vinculación de los grupos armados irregulares, de izquierda y de derecha, con el tráfico de drogas conforma un panorama aún más complicado y aumenta la posibilidad de una mayor intervención externa.

En los países donde no hay conflictos armados, la influencia de los atentados del 11 de septiembre será probablemente menor, pero no por ello despreciable. Desde el punto de vista táctico y estratégico, la lucha contra el terrorismo tiende a reforzar dos políticas de seguridad específicas. La primera es la vigilancia general del territorio y de los ciudadanos y el aumento de las medidas de control. Esto es claramente perceptible en las fronteras, pero no deja de afectar todo el accionar de los aparatos de seguridad pública. Las modificaciones legislativas promovidas en Estados Unidos como resultado de los atentados están dirigidas a facilitar estas medidas de control y varios grupos de derechos civiles se han manifestado contra las restricciones a las libertades ciudadanas que las nuevas medidas podrían implicar. América Latina no parece haber llegado todavía a un debate amplio sobre cambios legislativos, pero es indudable que la memoria del 11 de septiembre puede debilitar las posiciones de quienes defienden las garantías en las deliberaciones sobre propuestas legislativas en el área penal y de seguridad. Por otro lado, a pesar de que en rigor no hay ninguna vinculación directa entre los atentados en Manhattan y el tipo de amenazas a la seguridad que encontramos en los países latinoamericanos, la insistencia en la seguridad por encima de todo podría fortalecer a los grupos más autoritarios dentro de los aparatos de seguridad pública y a las estrategias más violentas de lucha contra la criminalidad. El clima general de miedo que el terrorismo y la lucha contra el mismo provocan es, como decíamos, más favorable a reacciones autoritarias que a propuestas progresistas. Estas reacciones pueden no ser más eficientes para promover la seguridad a medio plazo pero son vistas como más “razonables” en un contexto de alarma social.

Hay también acciones de los aparatos de seguridad pública que son enmarcadas dentro de la lógica antiterrorista y que no tienen una justificación operativa, por lo que es inevitable interrogarse sobre cuál puede llegar a ser su función real. Por ejemplo, el municipio de Río de Janeiro creó una unidad anti terrorista dentro de su guardia municipal, que ni siquiera tiene plenas competencias en el campo de la seguridad pública local, que pertenecen al Estado.

La segunda política de seguridad que sale fortalecida en un contexto de lucha antiterrorista es la importancia de la inteligencia, entendida en el sentido militar o policial. Los grupos terroristas no pueden ser derrotados con un aparato militar convencional, sino que es preciso localizarlos, monitorearlos e infiltrarlos para poder desmantelarlos. La información se convierte en el arma principal. Una mayor capacidad de inteligencia por parte de los cuerpos policiales no es un elemento negativo. Por el contrario, una policía con mayor capacidad de inteligencia conseguirá mejorar su capacidad de investigar y resolver crímenes, y se sentirá menos tentada a recurrir a la brutalidad o a la tortura. Por ejemplo, si esas capacidades son utilizadas contra el crimen organizado, este énfasis en tareas de inteligencia podría contribuir a desarticular las redes criminales y de corrupción, y con ello a disminuir los altos niveles de impunidad imperantes. El problema surge cuando esas capacidades son usadas contra enemigos políticos. Así, esas estrategias contra el terrorismo

(escuchas telefónicas, infiltraciones, etc.) pueden ser usadas también para aumentar el control sobre movimientos sociales, con el objetivo de “prevenir acciones terroristas” en el futuro.

Así, cuando un ministro del gobierno brasileño califica la invasión de una hacienda propiedad de los hijos del presidente por parte de integrantes del “*Movimento de Trabalhadores sem Terra*” (Movimiento de Trabajadores Sin Tierra) como “terrorista”, no puede dejar de causar preocupación independientemente de si entendemos que la invasión fue justificada o no.

Para enfrentar el terrorismo sin menoscabar las garantías individuales, sería conveniente tratarlo no como una guerra sino como un tipo de crimen organizado. Pero al mismo tiempo reflexionar sobre las condiciones políticas, económicas y sociales que favorecen su proliferación, para poder modificarlas. No es un desafío fácil.

Prólogo[*]

I. El temblor de diciembre del 2001 puso en jaque la vigencia de los derechos humanos como nunca antes desde el restablecimiento del orden democrático.

Alrededor de 30 personas perdieron la vida y más de 50 recibieron disparos de armas de fuego sólo en la Ciudad de Buenos Aires. Cientos de personas fueron detenidas en virtud del estado de sitio impuesto ilegalmente sobre el final del gobierno de Fernando De la Rua.

Con todo, la salida institucional que la crisis finalmente recibió refleja que nuestro pueblo ha podido forjar, aun en un tiempo complejo, una conciencia cívica sobre la base de la cual puede imaginarse un programa para la emergencia. En general, hubo un fuerte consenso sobre la necesidad de impedir un quiebre de las reglas constitucionales y, en medio de la adversidad, este dato es positivo.

Sin duda esta conciencia colectiva no es espontánea. Ha sido forjada con dolor, sobre la memoria de miles de desaparecidos y con el constante trabajo de quienes día a día defendieron el orden constitucional y enfrentaron con firmeza los intentos de clausurar la historia. Preservar el camino andado, profundizar y extender la democracia, es la opción que puede posibilitar un cambio de escenario.

La indignación popular que resuena aún hoy no parece hallar todavía un cauce seguro y sólo un pensamiento original permitirá que la fuerza de esa protesta encuentre interlocución con la política. Es urgente, por ello, dotar de contenido al poder transformador que se ha desatado. En este contexto, la crisis demanda un intenso compromiso de acción destinado a impulsar alternativas superadoras que logren, al fin, restituir el valor y la legitimidad social de una democracia devastada.

El Informe que hoy ofrecemos puede ser leído en esta perspectiva, como un aporte para la comprensión de algunos de los desafíos centrales que debemos encarar en aras de vigorizar las instituciones.

Desde nuestra mirada, la realización de los principios democráticos y de respeto de los derechos humanos, exige fijar una agenda de discusión prioritaria que se proponga reducir los niveles de violencia institucional, reorganizar las reglas de la competencia político-electoral, recuperar legitimidad de la Justicia, y reorientar el modelo económico hacia el logro de una base de igualdad sustancial que garantice la mayor participación de los actores sociales.

II. Desde que la protesta social adquirió formas novedosas a partir del año 1996, se han sucedido incontables reclamos en un contexto nacional cada vez más regresivo. La tónica general de la reacción estatal frente a las manifestaciones de protesta ha sido la represión y la persecución penal, marginada de cualquier solución estructural. En Salta, en Neuquen, en Tierra del Fuego, en Corrientes, en Buenos Aires, el patrón de gobierno ha sido la respuesta represiva que condujo en ocasiones a la muerte de algunos manifestantes. Junto con ello, y salvo mínimas excepciones, la impunidad de los funcionarios y la indolencia judicial en las investigaciones completaron el cerco.

El conflicto social, tal como indica el Informe, ha sido aprehendido como un conflicto esencialmente penal y de allí la ineptitud de las respuestas del Estado. Se trata, sin dudas, de uno de los instrumentos menos democráticos a que haya podido recurrirse y su empleo no conducirá sino a un aumento de los niveles de violencia y conflicto social.

---

[*] Por Víctor Abramovich, director ejecutivo del CELS.

Se torna impostergable hacer cesar cualquier forma de criminalizacion de la protesta social y revisar con detenimiento las causas que penden sobre dirigentes sociales y sindicales, para evitar que la Justicia sea cómplice o artífice de espurias persecuciones políticas.

El inusitado despliegue de violencia policial en los hechos de diciembre se enmarca en aquellas practicas y respuestas represivas, y demanda una investigación completa y la sanción de los autores inmediatos y de los responsables políticos.

El Informe 2002 da cuenta, además, de los altísimos niveles de violencia en los enfrentamientos policiales en todo el país, y de la preocupante aparición de escuadrones de la muerte en la Provincia de Buenos Aires. También dedica un capítulo específico a la practica sistemática de la tortura y el trato inhumano a los internos en instituciones carcelarias y comisarías. En el período democrático no se ha conseguido reconstruir la función de las instituciones de seguridad como garantes y protectoras de derechos. Por el contrario, las cifras muestras con elocuencia cómo la dirigencia política ha soslayado con temeridad el poder destructivo de una creciente violencia institucional, apostando incluso en ocasiones a políticas que han directamente alentado el uso brutal de la fuerza pública. Es necesario reorientar cuanto antes esas políticas, con el fin de alcanzar una merma sustancial de los niveles de violencia, como único medio para garantizar protección en el ejercicio de los derechos, restaurar las bases para la convivencia social y reconstruir gradualmente el vínculo de los ciudadanos con el poder coercitivo de un Estado democrático.

La crisis ha expuesto asimismo el peligro de que se reedite la apelación a la violencia como forma de acción política. El Estado debe garantizar las condiciones del dialogo social y éste se interrumpe tanto cuando el propio Estado avasalla las libertades publicas como cuando grupos aislados imponen su intolerancia. En tal sentido, el mejor antídoto contra el recurso de la violencia, es la recuperación del rol mediador de la política.

III. Es necesario discutir en consecuencia la reorganización de las reglas de la competencia político-electoral. El debate sobre la reforma política ha puesto el eje en la reducción de los costos y la búsqueda de mecanismos de participación que superen ciertas practicas burocracias de los partidos, muchas veces a costa de su debilitamiento. En nuestra opinión, una reforma del sistema debe apuntar a fortalecer los partidos y garantizar, en primer lugar, el equilibrio necesario entre la capacidad de decisión del representante y la calidad del vínculo de representación. La autonomía del elegido y la gravitación del elector se encuentran en una relación complementaria que no pueden ser concebida como parte de un juego de suma cero. El debilitamiento de los partidos no mejora necesariamente la representación ni transfiere poder a los ciudadanos, sino que puede conducir a una mayor transferencia de poder hacia los grupos de intereses, facilitando la feudalizacion de distritos electorales y la captura por intereses privados de instancias del Estado.

El inédito desprestigio de la dirigencia política y la insatisfacción de los ciudadanos no podrá mitigarse sin al menos poner en discusión la necesaria reorganización del aparato del Estado, su estructura y la modalidad de su funcionamiento, en aras de alcanzar niveles aceptables de rendimiento de la acción de gobierno. En ese sentido, además de los tiempos electorales, debe encararse con seriedad el diseño de mecanismos aptos para el acceso a la información publica y garantizar la consulta y la participación de los actores sociales en los procesos de decisión de políticas publicas y en el control de su ejecución. La participación ciudadana en las diversas instancias del gobierno tampoco reclama debilitar ni achicar al Estado, sino que debe ser concebida como una forma de potenciar su capacidad de gestión. Un paso indispensable en ese sentido consiste en activar los mecanismos de participación ciudadana que la Constitución establece.

IV. La tarea de reformulación institucional debe alcanzar ineludiblemente a la administración de Justicia. El recambio de los jueces de la Corte Suprema es hoy un reclamo con fuerte consenso social, pero la discusión no debe limitarse a un simple cambio de nombres. Es evidente que algunos miembros de la Corte han roto definitivamente su vinculo con la sociedad y perdido legitimidad para impartir justicia. Sin embargo, resulta indispensable debatir el modelo de tribunal que la democracia necesita, como un primer paso hacia una reforma profunda del sistema judicial en su conjunto. Esta transformación no debe limitarse a la justicia federal. Este Informe aporta datos valiosos para entender problemas graves como la falta de independencia e imparcialidad de las administraciones de justicia en las provincias. La manipulación política de las instancias judiciales en Tierra del Fuego, San Luis y Santiago del Estero, son emergentes de un fenómeno que se extiende a casi todo el país. Al mismo tiempo el Informe ilustra la existencia de obstáculos materiales para el acceso de los ciudadanos a la asistencia letrada en la Ciudad de Buenos Aires y a una instancia para litigar contra el Estado en la Provincia de Buenos Aires. En ambos casos, el impedimento para acceder a la jurisdicción proviene tanto de deficiencias burocráticas como de la simple desidia política.

En la lectura del Informe se advierte que la demanda de reformas profundas del sistema de justicia no debe apuntar sólo a un cambio de reglas, sino comprender, fundamentalmente, un cambio de actitudes. Así lo demuestra el análisis sobre la debilidad de las respuestas judiciales a situaciones de abuso policial y torturas y la negativa de las máximas instancias del Poder Judicial de la provincia de Buenos Aires a jugar un papel activo para evitar el trato indigno a los detenidos en condiciones de hacinamiento en las comisarías. No pretendemos en este Informe debatir sobre activismo judicial, sino analizar las bases de una nueva cultura institucional que lleve a cada juez a ocupar sin vacilaciones el lugar que la Constitución le asigna.

V. Es imposible plantear el debate sobre la restauración de la ciudadanía política y el fortalecimiento institucional, sin advertir sobre las condiciones económicas y sociales que posibilitan o frustran el ejercicio de los derechos fundamentales en nuestro país. El modelo económico que el pueblo repudió en diciembre, signado por la concentración de la riqueza y el aumento irrefrenable de la pobreza, consolidó una sociedad dual que padece día tras día un proceso acelerado de exclusión. El alcance acotado de los derechos constitucionales, o dicho en otros términos, los limites sociales al ejercicio de la ciudadanía, son indudablemente la cara más sombría de esta crisis. Se torna imperioso discutir un cambio drástico del modelo de organización de la economía, con el propósito de recuperar una base de igualdad sustancial que garantice la mayor participación de los actores sociales en el proceso político y en la vida democrática.

La brecha es tan profunda que cualquier discusión sobre ese nuevo modelo debería contemplar un debate serio sobre la necesidad de una nueva legislación social, capaz de restituir los equilibrios de ciertas relaciones jurídicas que deben ser, ahora más que nunca, comprendidas como estructuralmente desigualitarias. En tal sentido, no está de más enfatizar que la consolidación de este modelo de exclusión fue posible merced a la degradación paulatina de los derechos sociales clásicos, en la órbita del trabajo y de la seguridad social. Estos derechos fueron sujetos a una estricta lógica económica, aplicada en un escenario de transformación impuesto bajo la idea de la emergencia permanente. La Ley de Déficit Cero del año 2001, que sustentó la reducción de salarios y jubilaciones, fue la ultima expresión paradigmática de este proceso.

En este sentido, entendemos que el derecho de los derechos humanos puede aportar elementos valiosos para la reconstrucción de la legislación social en nuestro país. Bajo sus normas no sólo se requiere afianzar el rol del Estado como garante principal en el acceso a derechos sociales básicos, como la salud, la vivienda y la educación, sino también

consolidar su lugar de mediador en la defensa de ciertos intereses sociales en las relaciones privadas, caracterizadas en nuestro pais, como nunca antes, por la desigualdad de poder de negociacion. En tal sentido, resulta ineludible abrir la discusión sobre un nuevo derecho social que pueda constituirse en un instrumento de equiparación en las diversas instancias del mercado y de las relaciones comunitarias.

VI. El escenario internacional planteado a partir de los atentados del 11 de septiembre ha alentado el avance de ciertas posiciones y tendencias autoritarias que ponen en serio riesgo la vigencia de los derechos humanos en la Argentina. La lucha contra el terrorismo internacional y la seguridad global son argumentos que se invocan, en este nuevo contexto, en desmedro de la tolerancia y el respeto estricto de las libertades públicas.

A nuestro país le ha tocado afrontar este cambio de rumbo en el marco de una profunda crisis institucional y política, que bien podría afectar la capacidad de las instituciones para encarar, con seriedad y autonomía, el debate acerca de las transformaciones que algunos actores de la comunidad internacional pretenden favorecer. En el dossier que cierra este Informe incluimos dos estudios destinados a examinar algunas de las implicancias locales del nuevo panorama mundial. Un punto central de este análisis es el rol de los Fuerzas Armadas en la defensa nacional y los lineamientos fijados en los años de la transición democrática para su inserción institucional. El artículo aporta argumentos legales y políticos para contrarrestar una importante ofensiva en pos de un cambio de las reglas de juego.

VII. En este contexto de fragilidad institucional y transformación del orden mundial, la mejor noticia del año fueron las sentencias de los tribunales federales que declararon la invalidez constitucional de las leyes de obediencia debida y de punto final. Las resoluciones judiciales se examinan en este Informe.

Es evidente que la memoria colectiva del terrorismo de Estado ha jugado un rol fundamental en la protección del orden constitucional durante la crisis de diciembre. En un sentido opuesto, la falta de justicia frente a las atrocidades del pasado, se encuentra en la raíz de esta democracia endeble. La sombra de la impunidad de aquellos crímenes, acompaña el descrédito de los representantes, la falta de legitimidad social de la magistratura, la generalizada sensación de ausencia de responsabilidad y la ruptura entre la ética y la acción política.

Como sostuvieron los organismos de derechos humanos al oponerse a las leyes de amnistía en la década del ochenta, ninguna sociedad que perdona los crímenes más aberrantes de su historia está en capacidad de construir un sistema político basado en el imperio de la ley. La experiencia del presente argentino prueba que la impunidad no garantiza la estabilidad de ninguna transición democrática, sino que actúa como un ácido que corroe gradualmente los cimientos de la estructura institucional.

A casi veinte años del fin de la dictadura nuestro país enfrenta el desafío de recuperar en su pueblo el valor y el sentido de su proyecto democrático. Las sentencias que declararon la invalidez de aquellas leyes aportan sin ninguna duda a esa tarea común.