

Introducción*

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

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

Los primeros días del año también habían atraído la atención sobre el duro informe que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos emitió en relación con la represión y el enjuiciamiento de quienes participaron en el ataque perpetrado contra el Regimiento de La Tablada en enero de 1989. Pero para el fin del año la asignatura seguía pendiente y el

* Por Martín Abregú, director ejecutivo del CELS.

presidente Carlos Menem volvía a hablar de indultos para medir la temperatura y otra vez intentar sepultar alguna decisión que pudiera poner fin a una de tantas cuestiones irresueltas.

Otros hechos también atrajeron la atención sobre los derechos fundamentales: los avances “televisivos” de la investigación por el atentado contra la Asociación de Mutuales Israelitas Argentinas (AMIA), cometido hace ya más de cuatro años; la explosión de la crisis del Poder Judicial en la provincia de San Luis, expresada en la cuestionada remoción de dos juezas; los sucesivos ataques a la libertad de expresión, por la vía de agresiones a periodistas, decisiones judiciales en su contra o mediante proyectos de ley; y las nuevas denuncias en torno a lo deplorable de los sistemas de salud y seguridad social; entre muchos otros. Paralelamente, otras deudas siguieron impagas: la situación de las personas privadas de la libertad; la gravedad del problema de la violencia contra la mujer; la falta de previsión frente a las catástrofes “naturales”, etc.

Esta nueva edición del Informe del CELS intenta dar cuenta de todos estos hechos. Como en años anteriores, este Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en la Argentina aspira a ser un termómetro que permita verificar el estado de esta democracia. En cada uno de los capítulos que lo componen hemos intentado brindar un panorama crítico que, al mismo tiempo, sea una herramienta útil para quienes tienen la posibilidad de modificar la situación actual y de asegurar una mejor y más completa protección de los derechos humanos. Como en ediciones anteriores, se repiten los capítulos referidos a la impunidad, la violencia institucional, la situación de las personas privadas de su libertad, la situación de los inmigrantes, etc. También como en ediciones anteriores, en esta nueva entrega agregamos algunas secciones y presentamos la información de otra manera: en este caso, el principal cambio es la división de los capítulos en tres partes.

La lucha contra la impunidad

Tal como ya fuera mencionado y se desarrollará más adelante en el capítulo I, en el mes de enero de 1998 se presentó un proyecto de ley

para anular las leyes de Punto final y Obediencia debida. La propuesta, presentada en una conferencia de prensa con la presencia de todos los organismos de derechos humanos, conmovió inmediatamente la arena política y la opinión pública: se trataba del intento más serio, desde la sanción de esas leyes y de los decretos de indulto, para volver a perseguir a los autores de los atroces crímenes cometidos durante la dictadura militar. Los fundamentes del proyecto, por su parte, hacían referencia a un sentimiento compartido: esas leyes fueron el punto de partida de la impunidad que socava hoy la democracia argentina.

No obstante, más allá de las buenas intenciones, el trámite de este proyecto estuvo signado por el oportunismo: muchos de los principales actores políticos sólo se preocuparon por aprovechar la iniciativa para sus intereses partidarios. Las posiciones en el Congreso Nacional estaban divididas en tres: el sector minoritario que había impulsado la ley promovía la anulación; otro sector, también minoritario, quería rechazar el proyecto de plano; y una todavía confusa mayoría propugnaba la derogación, en lugar de la anulación, de las leyes, asegurando así que no se alteraría la cosa juzgada en las causas ya terminadas y, de este modo, los militares podían seguir tranquilos ya que nadie los podría volver a perseguir¹. En este contexto, la discusión del proyecto en una sesión extraordinaria convocada por el Poder Ejecutivo terminó en un escándalo —con la complicidad de todos los bloques parlamentarios— y sin debate. Tal vez haya sido la vergüenza el móvil que finalmente concluyó este proceso con la derogación

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

de las leyes, aprobada por la Cámara de Diputados el 24 de marzo —día del aniversario del golpe de 1976—, y sancionada por el Senado apenas 24 horas después.

Las conclusiones que arrojó este proceso están divididas. Mientras algunos consideran que se trató de un paso adelante, otros prefieren destacar que se trató de una pantomima que aseguró la impunidad. El balance no es sencillo, pero, a la luz de los acontecimientos que siguieron a este comienzo del año, es posible inferir que se trató de un importante escalón en la lucha contra la impunidad. En la discusión acerca de la necesidad de castigar o no estos crímenes, una abultada mayoría estuvo a favor de la anulación de las leyes, lo que se tradujo en una importante presión para los meses que siguieron. Al mismo tiempo, el debate jurídico que se generó también permite ser relativamente optimistas respecto a futuros desarrollos de la jurisprudencia en la materia.

En todo caso, no cabe duda que existió una fuerte ligazón entre esta discusión y la posterior detención del ex dictador Jorge Rafael Videla por la autoría mediata de los delitos vinculados con la apropiación de hijos de desaparecidos durante el cautiverio, también descripta en el capítulo I. La detención de Videla, ordenada por el juez federal Roberto Marquevich, sorprendió a todos en el país y en el extranjero y fue la primera de una saga que hoy tiene privados de su libertad al ex almirante Emilio Massera y a otros altos militares involucrados en el último gobierno de facto². Todas estas detenciones provocaron también una serie de interrogantes: ¿por qué los tribunales locales tardaron casi diez años para aplicar una doctrina jurídica que no tuvo durante ese lapso ningún desarrollo adicional? ¿Por qué ahora? No obstante, estas dudas de ningún modo pueden significar una impugnación a estos procesos. Por el contrario, el hecho de que ahora sí puedan llevarse adelante estos juicios es un signo inequívoco de cómo se ha revertido el camino que antes llevaba a una mayor impunidad, mientras que hoy la recorta.

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

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

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

No obstante, la situación de estos procesos todavía es frágil –a pesar de la mayoritaria jurisprudencia que los sostiene–, y cada presentación a

favor del derecho a la verdad tiene que enfrentar una ruleta que decidirá su suerte. Si los tribunales hacen lugar al reclamo, entonces será el turno de sortear los obstáculos que significa la perenne negativa de las Fuerzas Armadas a brindar cualquier información sobre las graves violaciones a los derechos humanos cometidos por sus agentes. Esta situación es la que ha venido generando, durante los últimos años, cíclicos proyectos legislativos para crear una Comisión de la Verdad que avance en el esclarecimiento de los crímenes cometidos —ver, sobre este punto, el capítulo I—. Otros proyectos, por su parte, han preferido diseñar una tutela procesal del derecho a la verdad para, de este modo, terminar con las idas y venidas judiciales. Sin embargo, ninguno de estos proyectos ha sido aprobado y, en algunos casos, es mejor que haya sido así. Tal como sostiene la carta enviada por los organismos de derechos humanos a la Comisión de Derechos Humanos y Garantías de la Cámara de Diputados de la Nación, reproducida parcialmente en el capítulo I, cualquier eventual Comisión de la Verdad tiene que reunir una serie de requisitos fundamentales para asegurar que su implementación signifique un verdadero paso adelante.

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

En este sentido, otro signo inequívoco de retroceso institucional es el tratamiento que la Comisión de Ascensos del Senado le ha dado a las impugnaciones que los organismos de derechos humanos han presentado respecto del ascenso de algunos militares seriamente acusados de graves violaciones a los derechos humanos, descripto también en el capítulo I. En años anteriores estas impugnaciones suspendían el trámite de ascenso de los militares cuestionados; sin embargo, ante otra ofensiva castrense, el Senado ha empezado a aprobar algunos de los pliegos, a pesar de que en ningún caso se han dado respuestas apropiadas a las acusaciones —que,

vale la pena mencionar, nunca pudieron ser judicialmente investigadas debido a las leyes de impunidad—. Otra vez las instituciones van demasiado lejos de las necesidades sociales.

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

Las reformas policiales y la crisis de la seguridad

La intervención civil a la muy cuestionada Policía de la Provincia de Buenos Aires —la bonaerense— inició el año 1998. Este proceso era, sin duda, el más necesario y demorado de las reformas pendientes en materia de seguridad. Pasados alrededor de catorce meses desde su puesta en marcha, podemos decir que ha sido una apuesta con logros importantes y varias deudas aún pendientes. El apartado específico preparado sobre ésta y otras reformas da cuenta de las modificaciones estructurales que se han

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

venido llevando a cabo y señala, a la vez, cuáles son los aspectos más conflictivos. Por su parte, el apartado que se refiere a los casos de violencia policial y a las estadísticas de hechos violentos protagonizados por la policía, refleja las dificultades para poner límites ciertos a estas prácticas y la necesidad de profundizar los instrumentos de control en este sentido.

En todo caso, tal vez uno de los saldos más positivos que ha generado la reforma de la bonaerense es la expectativa que se ha creado en todos los sectores sociales en torno a la necesidad de enfrentar la “cuestión policial” —denominando de este modo a la compleja trama que incluye la violencia de los agentes del orden, la corrupción y la ineficacia estructural de muchas fuerzas en la prevención y represión del delito—. En este sentido, la reforma de la Policía de la Provincia de Buenos Aires ha sido una clara muestra de los obstáculos que es necesario sortear en este camino pero, a la vez, ha demostrado que el único elemento indispensable para revertir la grave situación de muchas policías en la Argentina es la voluntad política. Desde la perspectiva de los derechos humanos la evaluación de este proceso es sin duda positiva. A diferencia de los anteriores intentos de reforma, la preocupación por los derechos humanos estuvo presente desde el primer momento en la agenda de la nueva administración —por ejemplo con la incorporación de Emilio Mignone, por entonces Presidente de nuestra institución, al Instituto de Política Criminal de la provincia—. No obstante, no puede concluirse, sin más, que exista actualmente una política eficaz en relación con la protección de los derechos humanos: todavía es mucho lo que resta por hacer en esta materia y, sin esperar resultados mágicos, es necesario que los próximos meses cristalicen las mejoras proyectadas.

Pero la reforma de la bonaerense no fue la única. También en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires se dio un importantísimo paso adelante con la sanción de un nuevo Código Contravencional —el Código de Convivencia Urbana—, que vino a reemplazar los viejos y cuestionados edictos policiales, a los que tantas páginas les dedicó este Informe en ediciones anteriores. El nuevo código implicó un enorme salto cualitativo en lo jurídico, ya que significa dejar atrás un sistema normativo con un alto grado de autoritarismo y discriminación en las contravenciones que perseguía, aplicado arbitrariamente por la policía y sin ningún tipo de

control jurisdiccional efectivo de estas prácticas. El nuevo código, en cambio, establece un marco legal respetuoso de los más elementales derechos humanos y los principios del Estado de derecho.

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

Lamentablemente no hemos podido describir en este Informe otros procesos de reformas policiales o en materia de seguridad pública iniciados durante el año. Por ejemplo, hay importantes reformas que se están llevando a cabo en la provincia de Santa Fe, de Córdoba y de Mendoza. Desgraciadamente, las limitaciones materiales a las que estamos acostumbrados nos han hecho imposible el debido tratamiento de estos procesos. Confiamos en que podremos revertir estas limitaciones en el futuro. En todo caso, sí es necesario destacar que estos procesos no son sino ejemplos del alcance nacional de la cuestión policial.

Asimismo, como ya fuera explicado más arriba, todas estas reformas han provocado una importante discusión sobre la necesidad de definir políticas de seguridad adecuadas que, a la vez, sean eficaces en la prevención y represión del delito y garanticen la plena vigencia de los derechos humanos. Para el fin de año este debate se había concentrado, fundamentalmente, en el creciente problema de la inseguridad, que fija la atención de la sociedad en cada caso de violencia cotidiana –fragmentando de ese

modo el problema y favoreciendo las respuestas simplistas—. Durante los doce meses del año la discusión se concentró en distintos problemas y propuestas, algunos de los cuales se describen en este Informe —como por ejemplo la causa Follini y la aplicación de la detención por averiguación de identidad—. El informe “La Inseguridad Policial. Violencia de las fuerzas de seguridad en la Argentina” —que documenta más de 40 casos de brutalidad policial y analiza las normas y prácticas que la favorecen—, presentado en el mes de octubre y publicado conjuntamente por Human Rights Watch y el CELS, también es un reflejo de esta discusión⁴.

En este debate, por un lado se destaca la figura del secretario de Seguridad Interior, Miguel Angel Toma, quien ha llegado a celebrar públicamente la muerte del “garantismo”, entendiéndolo como un verdadero obstáculo a la eficacia frente al crimen. Por el otro, afortunadamente existen alternativas políticas actuales en varios de los procesos provinciales referidos, que todavía sostienen la vigencia de los derechos humanos como una piedra basal de cualquier sistema de seguridad. En este sentido, parece necesario insistir que son demasiadas las experiencias que demuestran que no puede haber una política de seguridad eficaz si no se parte de la necesidad de proteger los derechos fundamentales. Al mismo tiempo, también son variados los ejemplos internacionales que enseñan que la misma eficacia que asegura los derechos humanos es la que mejora los niveles de rendimiento de una fuerza policial.

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

4. CELS/Human Rights Watch, *Eudeba, Buenos Aires, 1998*.

la limitación en la atribuciones policiales de detener personas. Finalmente, se proponen una serie de recomendaciones propositivas derivadas, todas ellas, de los diferentes escenarios de violaciones a los derechos humanos que el capítulo describe.

Libertad de expresión e información

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

Sin duda el caso más importante durante los meses pasados siguió siendo el crimen del fotógrafo José Luis Cabezas. Esta investigación, concluida prematuramente por el juez de la causa sobre el fin de año, cuenta con demasiadas irregularidades, demasiados interrogantes para un caso con la trascendencia institucional del más grave asesinato político de los últimos años. Si bien están detenidos los supuestos autores materiales del homicidio, la falta de investigación de algunos de sus cómplices, así como el todavía desconocido móvil que permita explicar el secuestro y atroz crimen, son demasiadas preguntas para cerrar la pesquisa. El juicio oral que se llevará a cabo durante 1999, esperamos, será clave para avanzar en el esclarecimiento de los hechos y delimitará el alcance de la sanción a los responsables. La respuesta final que se le dé a este caso, que se transformó en el uno de los estandartes de la lucha contra la impunidad, será un signo inequívoco del estado de la justicia en la Argentina.

Sin embargo, los obstáculos a la libertad de expresión no se limitan a las agresiones físicas. En este Informe hemos decidido centrarnos en la

tendencia actual que intenta resolver los debates sobre cuestiones de interés público mediante acciones judiciales. Esta práctica afecta la libertad de las personas que pretenden participar en el debate público, ante los temores de verse envueltos en prolongados procesos judiciales. Basta con leer la lista de casos resueltos en este año por la Corte Suprema de Justicia para advertir la abrumadora mayoría de funcionarios que figuran como parte demandante o acusadora en los casos que llegan a este Tribunal.

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

En relación con el libre acceso a la información pública, la situación no ha variado sensiblemente en comparación con la descrita en nuestro Informe anterior. Sin embargo, es necesario destacar otra iniciativa de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires que resulta un importantísimo aporte en esta materia. Nos referimos a la ley de acceso a la información, aprobada en el mes de diciembre⁵. Esta ley es, sin duda, un excelente ejemplo de la tutela legal que este derecho requiere. Ahora resta esperar a su puesta en práctica para evaluar su impacto en la administración local y verificar el debido acceso a la información de toda la ciudadanía.

Algunos grupos en particular

Violencia contra las mujeres

Otro de los temas abordados en este Informe es la violencia contra la mujer en Argentina. Si bien no hemos pretendido dar una visión acabada de esta situación –tarea que resulta muy dificultosa debido a la ausencia de información seria– intentamos brindar algunas aproximaciones que por sí mismas dan cuenta de la magnitud del problema y de la insuficiente

5. Ley n° 104, del 29 de diciembre de 1998, publicada en el Boletín Oficial n° 600.

respuesta estatal recibida hasta el momento en el tema de la violencia en el ámbito familiar o en las relaciones interpersonales.

Niños y jóvenes

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

Personas privadas de su libertad

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

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

Inmigrantes

El capítulo VII aborda la situación de los inmigrantes. En tal sentido, señalamos como uno de los puntos centrales la discriminación proveniente de la política inmigratoria y de la legislación vigente. A partir de estas observaciones, examinamos los cambios en dicha legislación producidos durante el año y su impacto en los derechos humanos. Lamentablemente no sólo no se logró en 1998 la derogación y reemplazo de la Ley General de Inmigraciones, sino que se aprobó un nuevo decreto del Poder Ejecutivo⁶ que introdujo cambios regresivos en la reglamentación de dicha ley, en perjuicio, particularmente, de los inmigrantes provenientes de América Latina. En el mismo sentido, se analiza la situación de la inmigración y los derechos humanos en relación a instrumentos internacionales pertinentes, en particular la Convención de las Naciones Unidas sobre la "Protección los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares". El capítulo incorpora también el análisis de dos tratados bilaterales, referidos a política inmigratoria, suscritos con los gobiernos de Perú y Bolivia. Es importante subrayar que estos tratados implican una innovación en la política inmigratoria argentina, al bilateralizarla.

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

Un párrafo aparte merece la política del Gobierno Nacional en relación con los inmigrantes de países vecinos. En esta materia, 1999 ha empezado de la peor forma: con una furiosa campaña xenófoba iniciada por el propio presidente de la Nación, Carlos Saúl Menem, cuando

6. Decreto n° 1117 del 23 de septiembre de 1998.

textualmente dijo que “La Argentina no cerró las puertas a nadie. A los únicos a quienes les cerramos las puertas es a aquellos que vienen a delinquir en nuestra patria (...) Muchas veces llegan indocumentados de distintas partes del continente, y se organizan en bandas (...) No podemos someter a los rigores del delito y la inseguridad a nuestra gente y a nuestras fuerzas de seguridad (...) Si uno les pide a los indocumentados que se documenten, inmediatamente salta el tema de los derechos humanos. Derechos humanos sí, pero para todos, y no para proteger a los delinquentes, que se encuentran protegidos a partir de las leyes que serán modificadas”⁷. A partir de estas declaraciones, se escucharon sucesivas ratificaciones y rectificaciones provenientes de distintos actores, pero la discusión ya había quedado instalada y los inmigrantes de países vecinos habían quedado identificados con la delincuencia. En este contexto, una primera versión de este capítulo tuvo que ser distribuida prematuramente entre los legisladores nacionales, ya que el Poder Ejecutivo, otra vez, había optado por promover una discusión apresurada durante el verano. En tal sentido se realizó una convocatoria para tratar el proyecto en una sesión extraordinaria –tal como se hizo durante 1998 con el proyecto de anulación de las leyes de impunidad–, que no pudo concretarse debido a los cortes de luz sufridos en la ciudad de Buenos Aires.

Los derechos económicos, sociales y culturales

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

7. *Diario Clarín*, “Menem dijo que los inmigrantes ilegales deberán irse del país”, 21 de enero de 1999, p. 34.

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

Uno de los derechos analizados es el derecho a la salud. Sobre este aspecto el capítulo VIII incorpora tres temas que dan cuenta de su estado de situación. El primer apartado ha sido dedicado a la prestación pública en materia de salud. En segundo lugar, el capítulo aborda la omisión del Estado como causa del resurgimiento de antiguas enfermedades. Por último, presenta una decisión judicial que constituye un importante precedente en lo que refiere al efectivo cumplimiento por parte del Estado de sus obligaciones internacionales en materia de derecho a la salud.

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

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

Cómo se organiza este Informe

Esta edición del Informe incorpora dos nuevas secciones: una referida a los compromisos del Estado argentino en relación con los tratados internacionales sobre derechos humanos y otra en la que se agrupan varios capítulos dedicados a distintos temas. Con estos agregados intentamos avanzar hacia un tratamiento más integral de la situación de los derechos humanos en nuestro país y, a la vez, organizar la información de una manera más apropiada para su consulta.

En relación con el cumplimiento del Estado argentino de sus compromisos internacionales en materia de tratados de derechos humanos, es importante destacar que, desde la reinstauración de la democracia, se ha mantenido, en general, una política de respeto por las obligaciones asumidas, aceptando e incluso muchas veces apoyando la labor de los organismos internacionales en la materia. En este sentido, 1998 nos deja una vez más un sabor ambiguo ya que por un lado se ha mantenido esta política en general pero, por otro lado, en lo particular, varias decisiones de la Comisión Interamericana no han tenido una respuesta adecuada. Entre ellas, sin duda la más grave ha sido la falta de aplicación de las recomendaciones de la Comisión Interamericana en el caso referido a los condenados por el ataque al Regimiento de La Tablada. El capítulo específico informa en detalle de las faltas y los aciertos recientes.

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

Más allá de las novedades descriptas, este Informe contiene nuevamente toda una serie de capítulos dedicados a algunos temas, algunos grupos y algunos derechos en particular. La elección de estos temas, grupos y

derechos, como siempre, es parcialmente arbitraria, y otra vez hemos tratado de realizar nuestra selección de acuerdo a la importancia relativa de cada uno de ellos y, obviamente, de nuestras capacidades.

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

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

Un obstáculo común que vale la pena mencionar para la preparación de todos los capítulos de este Informe es la perenne dificultad en la recolección de datos para su elaboración. Si bien durante 1998 no nos vimos obligados a iniciar acciones legales para conseguir la información que necesitamos —tal como tuvimos que hacer en 1996 con el amparo

interpuesto contra la Policía Federal por la falta de acceso a información pública, que terminó siendo decidido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación durante el año pasado al rechazar el recurso extraordinario interpuesto por los abogados del Estado y, por lo tanto, dejar firme la decisión de la Cámara de Apelaciones a favor del CELS—, ello no significa que hayamos contado con todo el material que hubiéramos deseado para la preparación de esta nueva edición. En este sentido, desafortunadamente, otro criterio común para la elección de las cuestiones tratadas en cada capítulo está vinculado con la información disponible, que en ningún caso nos permite tratar todos los aspectos que hubiésemos querido.

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

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

Lo que vendrá

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

Introducción

con muchos interrogantes y, ojalá, algunas buenas respuestas –que sólo en alguna medida dependen del resultado en las urnas.

Pero, además, 1999 será para todos los que trabajamos en este Informe un punto de inflexión, luego de la muerte de Emilio Mignone, miembro fundador y presidente del CELS desde 1979. 20 años después de su creación, el CELS aspira a seguir trabajando en la línea que definieron sus fundadores. 1998 nos ha dejado huérfanos pero no desorientados y esperamos que este nuevo y crucial aniversario de nuestra fundación nos encuentre poniendo en práctica sus enseñanzas y que la próxima entrega de este Informe se parezca un poco más a la que todos ellos imaginaron.

Buenos Aires, febrero de 1999