

## Prólogo\*

I

La situación de los derechos humanos en nuestro país en el año 2004 presenta un cuadro complejo y contradictorio. Por un lado, el alto consenso de algunas políticas del gobierno nacional y la dinámica del proceso institucional exhiben síntomas de superación de la crisis política, cuyo estallido en diciembre de 2001 acompañara luego el período de transición hasta la elección del nuevo gobierno constitucional en 2003. La revisión judicial de los crímenes del terrorismo de Estado y la renovación del funcionamiento de la Corte Suprema de Justicia han sido pasos importantes hacia la recuperación de la legitimidad social de las instituciones democráticas y el afianzamiento del estado de derecho. En este contexto, sin embargo, diversos episodios nacidos de lo más profundo de la crisis social, exponen la incompetencia del aparato institucional para gestionar y arbitrar con un sentido democrático las tensiones y conflictos de una sociedad desigual y fragmentada como pocas veces en su historia. La ausencia de debate sobre reformas estructurales y políticas públicas transformadoras para la inclusión social y política de los sectores más postergados, se conjuga con las serias deficiencias y las prácticas autoritarias afianzadas en las

\* Por Víctor Abramovich, director ejecutivo del CELS.

policías y la justicia penal. Ese déficit estatal que ha acompañado la transición democrática y aún persiste, se ahonda ante la tendencia al endurecimiento de las respuestas penales y de seguridad pública, en línea con las demandas autoritarias de ciertos sectores de la población. Así, la velocidad con que se marcan algunos rasgos del “estado policial”, contrasta con la pereza con que se recobran ciertas notas del “estado social”, y este contraste determina por el momento los límites del proceso de recuperación de legitimidad que mencionamos. De allí que aun superado el pico de la crisis política, los elementos centrales de la crisis social e institucional permanecen intactos y ello define el escenario en que se desarrollan los hechos que narra este *Informe*.

## II

Durante 2004 los derechos humanos han ocupado una parte importante de la escena pública, en gran medida por el impulso de las políticas de memoria y justicia del gobierno nacional. La afectación de la ESMA a un futuro museo de la memoria concretada en un acto masivo el 24 de marzo en el vigésimo octavo aniversario del golpe de Estado, fue un hecho de enorme significación política y valor simbólico al inscribir en un espacio público y en las políticas del Estado aquellos valores y principios por los que el movimiento de derechos humanos ha venido luchando desde la resistencia a la dictadura y durante la transición democrática. La magnitud de este acontecimiento determinó también la virulencia de algunas reacciones que cuestionaron la política oficial y de manera indirecta pretendieron abrir un debate sobre el significado y la agenda de los derechos humanos. De tal modo, se intentó oponer el acto en la ESMA a las marchas multitudinarias en reclamo de seguridad, y el ex presidente Eduardo Duhalde, planteó una suerte de contradicción entre la memoria del terrorismo de Estado y la solución de los problemas urgentes del país, afirmando que el gobierno debía ocuparse “de los derechos humanos de los vivos más que de los derechos humanos de los muertos”.

Es indudable que estas reacciones apuntaron a cuestionar al gobierno y al movimiento de derechos humanos, colocando las demandas de memoria y justicia como reclamos sectoriales, e incluso revanchistas, oponiéndolos a otras demandas sociales mayoritarias por seguridad y empleo. La perversidad de estos discursos no nos exime de analizar si no se están construyendo sobre un cierto sentido común enraizado en el pensamiento de algunos sectores de la sociedad argentina. Es paradójico que el impulso de la reapertura de las causas por los crímenes de la dictadura contara

con un fuerte apoyo social, y que también sean sectores mayoritarios de la población los que promueven respuestas autoritarias y represivas frente al delito y los desórdenes de las protestas sociales. También son importantes en el debate público los grupos que en ocasiones presentan a los derechos humanos como un obstáculo para la implementación de las políticas de seguridad que promueven, endilgando a los organismos de derechos humanos ocuparse exclusivamente de la protección de los delinquentes. No pretendemos discutir con estas posiciones sino, a partir de ellas y de su predicamento social, cuestionarnos acerca de nuestra capacidad para construir socialmente una noción de derechos humanos capaz de trascender el reclamo por la impunidad frente a los crímenes de la dictadura. No puede discutirse que el movimiento de derechos humanos ha contribuido de manera decisiva a la comprensión de los derechos y la ciudadanía como un rasgo de identidad de la democracia, más allá de la regularidad de los procesos electorales y los recambios de gobierno. Pese a ello, es posible percibir que la noción de derechos humanos aún no logra relacionarse con otros temas que ocupan el interés y la preocupación de vastos sectores sociales, tales como la seguridad ciudadana, el desempleo y la exclusión social.

Este debate es pertinente para el CELS que en el año 2004 cumple 25 años de existencia. En tal sentido, uno de los principales desafíos de nuestra institución fue y continúa siendo, precisamente, ampliar la agenda de derechos humanos a cuestiones vinculadas con la democracia, tales como la violencia institucional, las condiciones carcelarias, la negación del acceso a la justicia y los derechos sociales, procurando relacionar estos temas con nuestra demanda contra la impunidad de los crímenes del pasado dictatorial. En tal sentido, el objetivo de dismantelar el legado del Estado terrorista fue de la mano con el propósito de contribuir a la reconstrucción de un Estado democrático concebido como la principal garantía para la protección de los derechos humanos. En el CELS la memoria social del terrorismo de Estado se articuló con las violaciones de derechos humanos en la democracia y el argumento central que sostuvo esa relación fue el vínculo directo entre la impunidad de aquellos crímenes y la fragilidad de las instituciones y reglas del sistema constitucional. El juzgamiento y la memoria del pasado no son sólo medidas de reparación de las víctimas, sino que cobran sentido en tanto contribuyen a forjar una cultura democrática. En la medida en que permiten sostener procesos más amplios, en los que junto a otros actores sociales se procura instalar en el debate público algunas cuestiones esenciales, tales como la necesidad de transformar las prácticas violentas de las policías, evitar la tortura en las cárceles, garan-

tizar transparencia y accesibilidad a las instituciones judiciales, restablecer un sentido democrático para las fuerzas armadas, ampliar las condiciones para el ejercicio de los derechos sociales básicos.

Parece fundamental entonces que estos debates sobre el alcance del concepto de derechos humanos, que se dieron en el interior del CELS y de muchos otros organismos de derechos humanos en la transición democrática, puedan trasladarse al resto de la sociedad para que contribuyan de alguna manera a construir una agenda amplia que no quede circunscrita a la revisión del pasado autoritario, y que permita establecer relaciones y puentes entre las diferentes situaciones, en especial entre los reclamos de justicia de las víctimas, rompiendo falsas contradicciones y disyuntivas. Aquí también le cabe sin duda una responsabilidad al Estado, que puede hacer mucho para evitar que la agenda social sobre derechos humanos quede centrada de manera excluyente en el legado de la dictadura. Tiene además el deber de evitar que sus políticas públicas en las diversas áreas de gobierno opaquen o desdibujen el histórico compromiso asumido respecto al juzgamiento y la memoria del pasado dictatorial. La extensión del debate sobre derechos humanos contribuirá a construir socialmente las bases de una cultura democrática que apunte los avances del proceso político y permita gradualmente superar la crisis de legitimidad que aún hoy padecen las instituciones.

### III

En igual sentido debe concebirse el proyecto de creación en el predio de la ESMA de un espacio para la memoria y la defensa de los derechos humanos que se describe en el capítulo I del *Informe*. En nuestra opinión ese espacio, por el que el CELS junto a los demás organismos de derechos humanos, familiares y sobrevivientes, ha luchado desde el retorno de la democracia, además de su función reparadora de las víctimas y de la sociedad en su conjunto, debe contribuir a afianzar las instituciones democráticas como garantes del respeto por los derechos fundamentales. En tal sentido, aspiramos a que ese lugar contribuya a la reflexión crítica sobre el abuso del poder en el pasado y en el presente. Por ello es fundamental que el debate sobre este espacio involucre a la mayor cantidad de sectores sociales posibles y que se proyecte como parte de una política pública de memoria que debe trascender a los organismos de derechos humanos y a las víctimas, al gobierno y a la coyuntura. Sólo el profundo arraigo social de la iniciativa la hará irreversible y frustrará los intentos de quienes pretenden clausurar o acotar el debate y dar vuelta la página de la historia.

En nuestra opinión resultaba también importante, en el contexto de la profunda autocrítica realizada por la Armada, profundizar con el Estado y la sociedad la discusión acerca de la posibilidad de coexistencia en el predio de algunas de las instituciones navales y educativas que funcionan en ese lugar. Pensamos que ese debate debía realizarse, no en aras de una supuesta reconciliación, que nunca avalamos ni promovimos, sino en función de su utilidad respecto de los objetivos y el sentido del futuro museo, de las políticas de memoria que le sirvan de marco, y principalmente en pos de la construcción de fuerzas armadas respetuosas de los valores democráticos. La posición del CELS resultó, sin embargo, minoritaria dentro del movimiento de derechos humanos. Muchos organismos y en particular algunas víctimas y sobrevivientes consideraron que aún no estaba dado el tiempo para que pudieran coexistir en el lugar el museo y las instituciones militares. Las posiciones resultan atendibles y es indudable que se trata de un debate político sumamente complejo, que no puede desvincularse de otras discusiones también difíciles y profundas acerca del sentido de las políticas de memoria y de reparación, y en general de los objetivos de las políticas de derechos humanos como condición de un orden democrático. Desde nuestra perspectiva, las políticas de memoria, el juzgamiento de los crímenes y la construcción de fuerzas armadas respetuosas de los principios democráticos son tres cuestiones íntimamente relacionadas, todas fundamentales en la reconstrucción de la institucionalidad en nuestro país.

En ese marco consideramos como acciones sumamente positivas la separación de las cúpulas militares que impulsaban la impunidad en mayo de 2003, las declaraciones del jefe del Estado Mayor de la Armada, almirante Jorge Godoy, en marzo de 2004, y la decisión de retirar los retratos de los dictadores Videla y Bignone del Colegio Militar en el último aniversario del golpe de Estado. Se trata de actos con gran poder simbólico que contribuyen a trazar un claro deslinde entre las instituciones armadas de la democracia y su pasado sombrío. Éste ha sido, por lo demás, el sustento de las acciones que el CELS emprendió para separar de sus cargos a los responsables de graves violaciones de derechos humanos, mediante los procesos de impugnación de ascensos militares en el Congreso de la Nación durante los últimos veinte años. También impulsamos una exhaustiva investigación en el Congreso acerca de los supuestos dichos antisemitas del actual Jefe del Ejército general Roberto Bendini, con motivo de examinarse su pliego de ascenso.<sup>1</sup> En la misma línea hemos impulsado

<sup>1</sup> Véase en este *Informe* capítulo I, acápite 4.1.

en los últimos años reformas institucionales de las fuerzas armadas con el fin de mejorar los mecanismos de rendición de cuentas y control ciudadano y político, de lo que da cuenta también el capítulo I de este *Informe*. La firmeza de las posiciones institucionales en pos de dotar de un sentido democrático a las Fuerzas Armadas fue acompañada de un pertinaz rechazo de cualquier forma de reconciliación con los represores y el impulso por el CELS de la reapertura de los procesos penales por crímenes de lesa humanidad ya en el año 2000.

También nos hemos pronunciado en contra de las iniciativas destinadas a incorporar a las Fuerzas Armadas en funciones policiales. Es indudable, sin embargo, que el intento por desnaturalizar el papel de las instituciones militares, está directamente vinculado con la falta de un debate social acerca del lugar que deberían ocupar en el espacio democrático en el que, según nuestra opinión, los organismos de derechos humanos deberían participar activamente. Desde nuestra perspectiva, la creación de un espacio para la memoria en la ESMA creaba un escenario oportuno para activar esta discusión.

El avance en el juzgamiento de los crímenes posiblemente favorezca estos debates pendientes en la sociedad. En tal sentido, las recientes decisiones de la Corte Suprema y en especial el reciente pronunciamiento de la mayoría de la Corte sobre la imprescriptibilidad de los delitos de lesa humanidad en la causa Arancibia Clavel que se describe en el capítulo I, marcan un camino que parece muy difícil de revertir. Cabe destacar en el debate constitucional que sostienen estas recientes decisiones de la Corte, la voluntad de los jueces por avanzar sobre la base del absoluto respeto de las garantías procesales de los imputados, como forma de lograr no sólo el castigo de los crímenes, sino el objetivo mayor de afianzar el lugar de la ley y el Estado de derecho, vulnerados por el Estado al cometer los delitos y luego al garantizarles impunidad.

#### IV

El cuadro de la situación social que se describe en el capítulo VII nos da la pauta de la magnitud de los desafíos que enfrentamos. En *Informes* anteriores hemos señalado que 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 alcance acotado de los derechos constitucionales por la situación de marginación que sufren vastos sectores de la sociedad, o di-

cho en otros términos, los límites sociales al ejercicio de la ciudadanía, son indudablemente la cara más sombría de la crisis. Sostuvimos en el *Informe 2002* que era necesario debatir a la par de un nuevo modelo de organización de la economía capaz de recuperar una base de igualdad sustancial, una nueva regulación 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 recordar que la consolidación de un 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 quizá la última expresión paradigmática de este proceso.

En tal sentido consideramos que este *Informe* brinda algunos elementos valiosos para reabrir la discusión sobre un nuevo paradigma de derecho social que pueda constituirse en un instrumento de equiparación en las diversas instancias del mercado y de las relaciones comunitarias. El rediseño de los planes sociales nacidos para apaciguar la conflictividad social en 2001 debe vincularse con las obligaciones que el Estado ha asumido en función de mandatos constitucionales de respeto de los derechos básicos, como se examina en el capítulo VIII. Las prestaciones sociales pueden seguir la lógica de los beneficios asistenciales de asignación discrecional. Sujetas por lo tanto a la manipulación política y a la arbitrariedad de los funcionarios de la administración pública. O asumir en cambio los rasgos de identidad de los derechos, ganando en universalidad y contribuyendo a dotar de mayor autonomía a quienes las reciben. La relación entre políticas sociales y derechos sociales ha sido explorada también en recientes documentos del CELS que procuran aportar a esas discusiones fundamentales.<sup>2</sup> Los recientes fallos de la Corte Suprema de Justicia en materia de indemnizaciones por despido y accidentes de trabajo apuntan en la misma dirección y contribuyen a afianzar la idea del Estado social y democrático de derecho que nuestra Constitución promete, en especial luego de la última reforma constitucional de 1994.

<sup>2</sup> Los documentos "Plan Jefes y Jefas ¿derecho social o beneficio sin derechos?" y "Las pensiones por vejez frente al derecho a la seguridad social" han sido publicados en el marco de la Colección Investigación y Análisis del CELS y se encuentran disponibles en Internet en <[www.cels.org.ar](http://www.cels.org.ar)>.

## V

A pesar de estas decisiones judiciales, la demora en incluir a sectores mayoritarios de la población en el sistema económico y político contrasta con la velocidad con que las diversas instancias del Estado han reaccionado en respuesta a las demandas de algunos sectores en pos de endurecer la respuesta penal frente al delito y la protesta social. Estas dos velocidades marcan un contraste que define el rostro del Estado y asegura la continuidad de la crisis. El protagonismo de la seguridad pública es el fruto de un proceso por el que se incrementaron distintos fenómenos relacionados con la violencia. Se trata de un problema real que exige soluciones efectivas. Sin embargo, los rasgos de una sociedad profundamente desigual conforman un terreno peligroso en el que se pretende la construcción de un inaceptable antagonismo social, que identifica el mundo de la ley con los sectores incluidos en la distribución de bienes y el mundo del delito con los excluidos. Se trata de un antagonismo que aún no se ha cristalizado. La memoria de una sociedad más inclusiva e igualitaria es un activo que no puede desdeñarse y que puede cumplir una función en el debate político, tanto como la memoria del autoritarismo sirvió para frenar el quiebre de la institucionalidad democrática durante el estallido de la crisis de 2001. Impedir que ese antagonismo se naturalice depende fundamentalmente de la capacidad de los sectores comprometidos con los valores democráticos para construir un punto de vista alternativo.<sup>3</sup> Plantear en el escenario público la idea de que no hay seguridad sin Estado de derecho y sin derechos, que éstos no son un límite ni un obstáculo sino la garantía de que las políticas de seguridad pública serán efectivas, que no se convertirán en violencia desatada. El problema es complejo y por lo tanto requerirá también soluciones complejas. La seguridad no se limita al combate del delito, sino que necesita una mirada más profunda que advierte que el delito emerge en un contexto definido por las características de la convivencia social y por las relaciones de los ciudadanos con las instituciones, en particular aquellas como las policías y la justicia, que pueden ser en ocasiones ellas mismas promotoras de procesos de ilegalidad y de violencia. En tal sentido, los conflictos de seguridad pública, aquellos

<sup>3</sup> Algunas líneas fundamentales sobre este punto de vista alternativo fueron volcadas en el documento "Más derechos, más seguridad. Políticas públicas y seguridad en una sociedad democrática", producto del intercambio entre universidades, organizaciones de la sociedad civil (laicas y religiosas), organismos de derechos humanos —entre ellos el CELS—, organizaciones de trabajadores y referentes sociales que con sus acciones cotidianas colaboran en diversas iniciativas colectivas. Disponible en Internet en <www.cels.org.ar>.

que vinculan al infractor y a la víctima, son parte de relaciones sociales que los trascienden y que marcan, en definitiva, la manera que los ciudadanos desarrollan y resuelven sus conflictos en un contexto de integración o de segmentación.

Lamentablemente, las políticas del gobierno federal y de la Provincia de Buenos Aires, reseñadas en los capítulos II, III, y VI<sup>4</sup> expresan la dificultad para encontrar el rumbo adecuado. Hasta algunos tímidos avances como la reducción de las muertes en enfrentamientos e incluso en los índices de algunos delitos, han quedado escondidos tras el predominio de la sensación de inseguridad agitada por los secuestros que acaparan la agenda pública. Así, las políticas de seguridad no logran ser asumidas más que como políticas de gobernabilidad, de gestión de escándalos, de reducción de daños ante el impacto social de cada nuevo hecho delictivo, para lo cual se piensa más en las respuestas rápidas y efectistas que en las causas estructurales de los problemas. Respuestas sin políticas, pues parece no haber suficiente tiempo para ellas. Sin embargo, esas respuestas efectistas avanzan en la dirección contraria a la solución de los problemas que pretenden resolver. Nada ilustra mejor esta reacción de autodefensa del sistema político que la demagogia punitiva desatada ante las demandas sociales de mano dura frente al delito. Las leyes aprobadas por el Congreso Nacional y por la Legislatura de Buenos Aires, constituyen la reforma penal más regresiva y autoritaria de los últimos tiempos y lejos de mejorar la seguridad ciudadana agravará la situación de emergencia carcelaria e impondrá serias limitaciones al ejercicio de derechos civiles y en algunos casos su absoluto avasallamiento.

Como prueba de estas conclusiones, basta repasar el capítulo VI en el que se narran las condiciones denigrantes de superpoblación y hacinamiento en cárceles y comisarías bonaerenses, donde algunas prácticas de violencia y abusos que se han vuelto con el tiempo sistemáticas, serán sostenidas y agravadas por las recientes reformas restrictivas de la libertad, ante la desidia del gobierno y la complicidad de la justicia. Al mismo tiempo, se observa en el *Informe* cómo las reformas legislativas apuntan a consolidar el encarcelamiento preventivo de los imputados como la regla que sostiene el funcionamiento de la administración de la justicia penal en la provincia de Buenos Aires. La cárcel rápida y como regla más allá de la calidad y el resultado de las investigaciones judiciales.

<sup>4</sup> Véanse capítulo II, acápite 5, capítulo III, acápite 1 y capítulo VI, acápite 2.

El Plan Estratégico de Justicia y Seguridad del gobierno nacional, más allá de que fuera presentado en un envoltorio diferente, apuntaba en la misma dirección. Aun cuando contaba con algunas propuestas importantes en términos de articulación de las políticas de seguridad con otras políticas públicas y medidas de reforma judicial y control de las fuerzas de seguridad, se inscribía en la idea de que sólo es posible dar respuesta a los problemas de seguridad ciudadana limitando garantías constitucionales e intensificando el poder punitivo. En esa línea se proponían algunas medidas tales como la saturación de fuerzas de seguridad en determinados ámbitos públicos, los procesos sumarísimos y la utilización de la prisión preventiva como pena anticipada. Incluso cuando el gobierno nacional en su discurso guardaba distancia de las leyes penales que aprobaba el Congreso bajo la presión de Juan Carlos Blumberg, el propio Plan asumía que esas leyes penales duras eran parte del programa a implementar, con lo cual las aceptaba y legitimaba como una suerte de política de Estado. De tal manera, la lógica del Plan seguía reproduciendo el esquema que inspiraba a las leyes del Congreso, tal como sostuvo el CELS en un documento crítico emitido en el mes de abril.<sup>5</sup> En igual sentido, y para evitar la ambigüedad de los discursos gubernamentales, el CELS solicitó al gobierno federal una definición sobre las leyes penales aprobadas por el Congreso y le requirió que las vetara. Este pedido fue desoído.

El nerviosismo de algunos sectores medios arrastró como un alud a un sector mayoritario del arco político. Basta seguir en el acápite 3 del capítulo III algunos debates en la legislatura porteña en los que un grupo de parlamentarios se trepo a la cruzada por seguridad, poniendo en la mira de su intolerancia a cuidacoche, trabajadoras sexuales y vendedores ambulantes, y describiendo en sus discursos conflictos urbanos cotidianos y comunes como la antesala peligrosa de crímenes gravísimos.

Durante el año, y al margen de las marchas de las velas, han continuado las políticas de ocupación de villas de emergencia y barrios populares por fuerzas de seguridad de aires castrenses, como la Gendarmería y la Prefectura Naval, que ya examináramos en el *Informe 2002/2003*. En las villas no afectadas al sistema continuó la cotidiana situación de violencia y segregación ejercida por las policías y otras instituciones públicas. Los barrios "protegidos", sin embargo, presentan el paisaje de las zonas bajo control militar, en las cuales la lógica de la seguridad y la tutela es tan fuerte

<sup>5</sup> "El CELS cuestiona los lineamientos generales del plan estratégico de justicia y seguridad presentado por el Gobierno", disponible en Internet en <[http://www.cels.org.ar/Site\\_cels/documentos](http://www.cels.org.ar/Site_cels/documentos)>.

que impregna incluso los ensayos de política social.<sup>6</sup> En el capítulo III exponemos las conclusiones de diversas investigaciones en el terreno acerca de los impactos de estas políticas, que describen la imagen de un Estado que arriesga sus pocos rasgos democráticos en las fronteras de la exclusión social.

En igual sentido, el capítulo V evidencia la incongruencia de las políticas de control policial de la protesta social y advierte sobre los graves episodios de represión que ocurrieron en la segunda mitad del año, cuando asumió responsabilidad en el tema el Ministerio del Interior. El gobierno nacional pareció abandonar gradualmente su política de "tolerancia y persuasión". Al mismo tiempo se observó un endurecimiento en diversos sectores de la justicia penal federal y provincial, que encuadraron los actos de protesta en figuras penales más severas, impidiendo la excarcelación de los manifestantes. El uso abusivo y desproporcionado del derecho penal para disciplinar las manifestaciones públicas y a los dirigentes sociales, es un camino directo hacia el restablecimiento de los factores que detonaron la crisis política de 2001. Lejos de garantizar el "orden en la calle" aportará a la inestabilidad del sistema institucional. También en este tema está en juego el tipo de Estado que se pretende construir. Al igual que en el resto de las políticas de seguridad, la clave parece estar en la posibilidad de contrarrestar en la arena pública el discurso intolerante de algunos sectores medios que actúan como el fiel de la balanza. Más allá de las responsabilidades centrales del Estado, resulta indispensable un debate político sobre los métodos de protesta y la manera de construir espacios de diálogo y puentes entre los diferentes sectores de la población, para evitar la naturalización de un enfrentamiento social incompatible con una sociedad democrática.

## VI

El proceso de renovación de la Corte Suprema de Justicia fue un paso sumamente positivo que contribuyó a instalar la idea de que ciertas transformaciones institucionales resultan una condición para el ejercicio efectivo de los derechos y la ciudadanía. La incorporación por primera vez en la historia de dos mujeres en el máximo tribunal contribuye a democratizar

<sup>6</sup> Un experto brasileño en seguridad pública sostenía que cuando en el centro de San Pablo se inauguraba una plaza se presentaba como una política de esparcimiento y uso del espacio público, y cuando en las zonas peligrosas de los barrios marginales se inauguraba una plaza se presentaba como una medida de seguridad destinada a sacar a los jóvenes de la droga y el delito.

policías y la justicia penal. Ese déficit estatal que ha acompañado la transición democrática y aún persiste, se ahonda ante la tendencia al endurecimiento de las respuestas penales y de seguridad pública, en línea con las demandas autoritarias de ciertos sectores de la población. Así, la velocidad con que se marcan algunos rasgos del “estado policial”, contrasta con la pereza con que se recobran ciertas notas del “estado social”, y este contraste determina por el momento los límites del proceso de recuperación de legitimidad que mencionamos. De allí que aun superado el pico de la crisis política, los elementos centrales de la crisis social e institucional permanecen intactos y ello define el escenario en que se desarrollan los hechos que narra este *Informe*.

## II

Durante 2004 los derechos humanos han ocupado una parte importante de la escena pública, en gran medida por el impulso de las políticas de memoria y justicia del gobierno nacional. La afectación de la ESMA a un futuro museo de la memoria concretada en un acto masivo el 24 de marzo en el vigésimo octavo aniversario del golpe de Estado, fue un hecho de enorme significación política y valor simbólico al inscribir en un espacio público y en las políticas del Estado aquellos valores y principios por los que el movimiento de derechos humanos ha venido luchando desde la resistencia a la dictadura y durante la transición democrática. La magnitud de este acontecimiento determinó también la virulencia de algunas reacciones que cuestionaron la política oficial y de manera indirecta pretendieron abrir un debate sobre el significado y la agenda de los derechos humanos. De tal modo, se intentó oponer el acto en la ESMA a las marchas multitudinarias en reclamo de seguridad, y el ex presidente Eduardo Duhalde, planteó una suerte de contradicción entre la memoria del terrorismo de Estado y la solución de los problemas urgentes del país, afirmando que el gobierno debía ocuparse “de los derechos humanos de los vivos más que de los derechos humanos de los muertos”.

Es indudable que estas reacciones apuntaron a cuestionar al gobierno y al movimiento de derechos humanos, colocando las demandas de memoria y justicia como reclamos sectoriales, e incluso revanchistas, oponiéndolos a otras demandas sociales mayoritarias por seguridad y empleo. La perversidad de estos discursos no nos exime de analizar si no se están construyendo sobre un cierto sentido común enraizado en el pensamiento de algunos sectores de la sociedad argentina. Es paradójico que el impulso de la reapertura de las causas por los crímenes de la dictadura contara

con un fuerte apoyo social, y que también sean sectores mayoritarios de la población los que promueven respuestas autoritarias y represivas frente al delito y los desórdenes de las protestas sociales. También son importantes en el debate público los grupos que en ocasiones presentan a los derechos humanos como un obstáculo para la implementación de las políticas de seguridad que promueven, endilgando a los organismos de derechos humanos ocuparse exclusivamente de la protección de los delinquentes. No pretendemos discutir con estas posiciones sino, a partir de ellas y de su predicamento social, cuestionarnos acerca de nuestra capacidad para construir socialmente una noción de derechos humanos capaz de trascender el reclamo por la impunidad frente a los crímenes de la dictadura. No puede discutirse que el movimiento de derechos humanos ha contribuido de manera decisiva a la comprensión de los derechos y la ciudadanía como un rasgo de identidad de la democracia, más allá de la regularidad de los procesos electorales y los recambios de gobierno. Pese a ello, es posible percibir que la noción de derechos humanos aún no logra relacionarse con otros temas que ocupan el interés y la preocupación de vastos sectores sociales, tales como la seguridad ciudadana, el desempleo y la exclusión social.

Este debate es pertinente para el CELS que en el año 2004 cumple 25 años de existencia. En tal sentido, uno de los principales desafíos de nuestra institución fue y continúa siendo, precisamente, ampliar la agenda de derechos humanos a cuestiones vinculadas con la democracia, tales como la violencia institucional, las condiciones carcelarias, la negación del acceso a la justicia y los derechos sociales, procurando relacionar estos temas con nuestra demanda contra la impunidad de los crímenes del pasado dictatorial. En tal sentido, el objetivo de dismantelar el legado del Estado terrorista fue de la mano con el propósito de contribuir a la reconstrucción de un Estado democrático concebido como la principal garantía para la protección de los derechos humanos. En el CELS la memoria social del terrorismo de Estado se articuló con las violaciones de derechos humanos en la democracia y el argumento central que sostuvo esa relación fue el vínculo directo entre la impunidad de aquellos crímenes y la fragilidad de las instituciones y reglas del sistema constitucional. El juzgamiento y la memoria del pasado no son sólo medidas de reparación de las víctimas, sino que cobran sentido en tanto contribuyen a forjar una cultura democrática. En la medida en que permiten sostener procesos más amplios, en los que junto a otros actores sociales se procura instalar en el debate público algunas cuestiones esenciales, tales como la necesidad de transformar las prácticas violentas de las policías, evitar la tortura en las cárceles, garan-

tizar transparencia y accesibilidad a las instituciones judiciales, restablecer un sentido democrático para las fuerzas armadas, ampliar las condiciones para el ejercicio de los derechos sociales básicos.

Parece fundamental entonces que estos debates sobre el alcance del concepto de derechos humanos, que se dieron en el interior del CELS y de muchos otros organismos de derechos humanos en la transición democrática, puedan trasladarse al resto de la sociedad para que contribuyan de alguna manera a construir una agenda amplia que no quede circunscrita a la revisión del pasado autoritario, y que permita establecer relaciones y puentes entre las diferentes situaciones, en especial entre los reclamos de justicia de las víctimas, rompiendo falsas contradicciones y disyuntivas. Aquí también le cabe sin duda una responsabilidad al Estado, que puede hacer mucho para evitar que la agenda social sobre derechos humanos quede centrada de manera excluyente en el legado de la dictadura. Tiene además el deber de evitar que sus políticas públicas en las diversas áreas de gobierno opaquen o desdibujen el histórico compromiso asumido respecto al juzgamiento y la memoria del pasado dictatorial. La extensión del debate sobre derechos humanos contribuirá a construir socialmente las bases de una cultura democrática que apunte los avances del proceso político y permita gradualmente superar la crisis de legitimidad que aún hoy padecen las instituciones.

### III

En igual sentido debe concebirse el proyecto de creación en el predio de la ESMA de un espacio para la memoria y la defensa de los derechos humanos que se describe en el capítulo I del *Informe*. En nuestra opinión ese espacio, por el que el CELS junto a los demás organismos de derechos humanos, familiares y sobrevivientes, ha luchado desde el retorno de la democracia, además de su función reparadora de las víctimas y de la sociedad en su conjunto, debe contribuir a afianzar las instituciones democráticas como garantes del respeto por los derechos fundamentales. En tal sentido, aspiramos a que ese lugar contribuya a la reflexión crítica sobre el abuso del poder en el pasado y en el presente. Por ello es fundamental que el debate sobre este espacio involucre a la mayor cantidad de sectores sociales posibles y que se proyecte como parte de una política pública de memoria que debe trascender a los organismos de derechos humanos y a las víctimas, al gobierno y a la coyuntura. Sólo el profundo arraigo social de la iniciativa la hará irreversible y frustrará los intentos de quienes pretenden clausurar o acotar el debate y dar vuelta la página de la historia.

En nuestra opinión resultaba también importante, en el contexto de la profunda autocrítica realizada por la Armada, profundizar con el Estado y la sociedad la discusión acerca de la posibilidad de coexistencia en el predio de algunas de las instituciones navales y educativas que funcionan en ese lugar. Pensamos que ese debate debía realizarse, no en aras de una supuesta reconciliación, que nunca avalamos ni promovimos, sino en función de su utilidad respecto de los objetivos y el sentido del futuro museo, de las políticas de memoria que le sirvan de marco, y principalmente en pos de la construcción de fuerzas armadas respetuosas de los valores democráticos. La posición del CELS resultó, sin embargo, minoritaria dentro del movimiento de derechos humanos. Muchos organismos y en particular algunas víctimas y sobrevivientes consideraron que aún no estaba dado el tiempo para que pudieran coexistir en el lugar el museo y las instituciones militares. Las posiciones resultan atendibles y es indudable que se trata de un debate político sumamente complejo, que no puede desvincularse de otras discusiones también difíciles y profundas acerca del sentido de las políticas de memoria y de reparación, y en general de los objetivos de las políticas de derechos humanos como condición de un orden democrático. Desde nuestra perspectiva, las políticas de memoria, el juzgamiento de los crímenes y la construcción de fuerzas armadas respetuosas de los principios democráticos son tres cuestiones íntimamente relacionadas, todas fundamentales en la reconstrucción de la institucionalidad en nuestro país.

En ese marco consideramos como acciones sumamente positivas la separación de las cúpulas militares que impulsaban la impunidad en mayo de 2003, las declaraciones del jefe del Estado Mayor de la Armada, almirante Jorge Godoy, en marzo de 2004, y la decisión de retirar los retratos de los dictadores Videla y Bignone del Colegio Militar en el último aniversario del golpe de Estado. Se trata de actos con gran poder simbólico que contribuyen a trazar un claro deslinde entre las instituciones armadas de la democracia y su pasado sombrío. Éste ha sido, por lo demás, el sustento de las acciones que el CELS emprendió para separar de sus cargos a los responsables de graves violaciones de derechos humanos, mediante los procesos de impugnación de ascensos militares en el Congreso de la Nación durante los últimos veinte años. También impulsamos una exhaustiva investigación en el Congreso acerca de los supuestos dichos antisemitas del actual Jefe del Ejército general Roberto Bendini, con motivo de examinarse su pliego de ascenso.<sup>1</sup> En la misma línea hemos impulsado

<sup>1</sup> Véase en este *Informe* capítulo I, acápite 4.1.

en los últimos años reformas institucionales de las fuerzas armadas con el fin de mejorar los mecanismos de rendición de cuentas y control ciudadano y político, de lo que da cuenta también el capítulo I de este *Informe*. La firmeza de las posiciones institucionales en pos de dotar de un sentido democrático a las Fuerzas Armadas fue acompañada de un pertinaz rechazo de cualquier forma de reconciliación con los represores y el impulso por el CELS de la reapertura de los procesos penales por crímenes de lesa humanidad ya en el año 2000.

También nos hemos pronunciado en contra de las iniciativas destinadas a incorporar a las Fuerzas Armadas en funciones policiales. Es indudable, sin embargo, que el intento por desnaturalizar el papel de las instituciones militares, está directamente vinculado con la falta de un debate social acerca del lugar que deberían ocupar en el espacio democrático en el que, según nuestra opinión, los organismos de derechos humanos deberían participar activamente. Desde nuestra perspectiva, la creación de un espacio para la memoria en la ESMA creaba un escenario oportuno para activar esta discusión.

El avance en el juzgamiento de los crímenes posiblemente favorezca estos debates pendientes en la sociedad. En tal sentido, las recientes decisiones de la Corte Suprema y en especial el reciente pronunciamiento de la mayoría de la Corte sobre la imprescriptibilidad de los delitos de lesa humanidad en la causa Arancibia Clavel que se describe en el capítulo I, marcan un camino que parece muy difícil de revertir. Cabe destacar en el debate constitucional que sostienen estas recientes decisiones de la Corte, la voluntad de los jueces por avanzar sobre la base del absoluto respeto de las garantías procesales de los imputados, como forma de lograr no sólo el castigo de los crímenes, sino el objetivo mayor de afianzar el lugar de la ley y el Estado de derecho, vulnerados por el Estado al cometer los delitos y luego al garantizarles impunidad.

#### IV

El cuadro de la situación social que se describe en el capítulo VII nos da la pauta de la magnitud de los desafíos que enfrentamos. En *Informes* anteriores hemos señalado que 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 alcance acotado de los derechos constitucionales por la situación de marginación que sufren vastos sectores de la sociedad, o di-

cho en otros términos, los límites sociales al ejercicio de la ciudadanía, son indudablemente la cara más sombría de la crisis. Sostuvimos en el *Informe 2002* que era necesario debatir a la par de un nuevo modelo de organización de la economía capaz de recuperar una base de igualdad sustancial, una nueva regulación 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 recordar que la consolidación de un 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 quizá la última expresión paradigmática de este proceso.

En tal sentido consideramos que este *Informe* brinda algunos elementos valiosos para reabrir la discusión sobre un nuevo paradigma de derecho social que pueda constituirse en un instrumento de equiparación en las diversas instancias del mercado y de las relaciones comunitarias. El rediseño de los planes sociales nacidos para apaciguar la conflictividad social en 2001 debe vincularse con las obligaciones que el Estado ha asumido en función de mandatos constitucionales de respeto de los derechos básicos, como se examina en el capítulo VIII. Las prestaciones sociales pueden seguir la lógica de los beneficios asistenciales de asignación discrecional. Sujetas por lo tanto a la manipulación política y a la arbitrariedad de los funcionarios de la administración pública. O asumir en cambio los rasgos de identidad de los derechos, ganando en universalidad y contribuyendo a dotar de mayor autonomía a quienes las reciben. La relación entre políticas sociales y derechos sociales ha sido explorada también en recientes documentos del CELS que procuran aportar a esas discusiones fundamentales.<sup>2</sup> Los recientes fallos de la Corte Suprema de Justicia en materia de indemnizaciones por despido y accidentes de trabajo apuntan en la misma dirección y contribuyen a afianzar la idea del Estado social y democrático de derecho que nuestra Constitución promete, en especial luego de la última reforma constitucional de 1994.

<sup>2</sup> Los documentos "Plan Jefes y Jefas ¿derecho social o beneficio sin derechos?" y "Las pensiones por vejez frente al derecho a la seguridad social" han sido publicados en el marco de la Colección Investigación y Análisis del CELS y se encuentran disponibles en Internet en <[www.cels.org.ar](http://www.cels.org.ar)>.

## V

A pesar de estas decisiones judiciales, la demora en incluir a sectores mayoritarios de la población en el sistema económico y político contrasta con la velocidad con que las diversas instancias del Estado han reaccionado en respuesta a las demandas de algunos sectores en pos de endurecer la respuesta penal frente al delito y la protesta social. Estas dos velocidades marcan un contraste que define el rostro del Estado y asegura la continuidad de la crisis. El protagonismo de la seguridad pública es el fruto de un proceso por el que se incrementaron distintos fenómenos relacionados con la violencia. Se trata de un problema real que exige soluciones efectivas. Sin embargo, los rasgos de una sociedad profundamente desigual conforman un terreno peligroso en el que se pretende la construcción de un inaceptable antagonismo social, que identifica el mundo de la ley con los sectores incluidos en la distribución de bienes y el mundo del delito con los excluidos. Se trata de un antagonismo que aún no se ha cristalizado. La memoria de una sociedad más inclusiva e igualitaria es un activo que no puede desdeñarse y que puede cumplir una función en el debate político, tanto como la memoria del autoritarismo sirvió para frenar el quiebre de la institucionalidad democrática durante el estallido de la crisis de 2001. Impedir que ese antagonismo se naturalice depende fundamentalmente de la capacidad de los sectores comprometidos con los valores democráticos para construir un punto de vista alternativo.<sup>3</sup> Plantear en el escenario público la idea de que no hay seguridad sin Estado de derecho y sin derechos, que éstos no son un límite ni un obstáculo sino la garantía de que las políticas de seguridad pública serán efectivas, que no se convertirán en violencia desatada. El problema es complejo y por lo tanto requerirá también soluciones complejas. La seguridad no se limita al combate del delito, sino que necesita una mirada más profunda que advierte que el delito emerge en un contexto definido por las características de la convivencia social y por las relaciones de los ciudadanos con las instituciones, en particular aquellas como las policías y la justicia, que pueden ser en ocasiones ellas mismas promotoras de procesos de ilegalidad y de violencia. En tal sentido, los conflictos de seguridad pública, aquellos

<sup>3</sup> Algunas líneas fundamentales sobre este punto de vista alternativo fueron volcadas en el documento "Más derechos, más seguridad. Políticas públicas y seguridad en una sociedad democrática", producto del intercambio entre universidades, organizaciones de la sociedad civil (laicas y religiosas), organismos de derechos humanos —entre ellos el CELS—, organizaciones de trabajadores y referentes sociales que con sus acciones cotidianas colaboran en diversas iniciativas colectivas. Disponible en Internet en <www.cels.org.ar>.

que vinculan al infractor y a la víctima, son parte de relaciones sociales que los trascienden y que marcan, en definitiva, la manera que los ciudadanos desarrollan y resuelven sus conflictos en un contexto de integración o de segmentación.

Lamentablemente, las políticas del gobierno federal y de la Provincia de Buenos Aires, reseñadas en los capítulos II, III, y VI<sup>4</sup> expresan la dificultad para encontrar el rumbo adecuado. Hasta algunos tímidos avances como la reducción de las muertes en enfrentamientos e incluso en los índices de algunos delitos, han quedado escondidos tras el predominio de la sensación de inseguridad agitada por los secuestros que acaparan la agenda pública. Así, las políticas de seguridad no logran ser asumidas más que como políticas de gobernabilidad, de gestión de escándalos, de reducción de daños ante el impacto social de cada nuevo hecho delictivo, para lo cual se piensa más en las respuestas rápidas y efectistas que en las causas estructurales de los problemas. Respuestas sin políticas, pues parece no haber suficiente tiempo para ellas. Sin embargo, esas respuestas efectistas avanzan en la dirección contraria a la solución de los problemas que pretenden resolver. Nada ilustra mejor esta reacción de autodefensa del sistema político que la demagogia punitiva desatada ante las demandas sociales de mano dura frente al delito. Las leyes aprobadas por el Congreso Nacional y por la Legislatura de Buenos Aires, constituyen la reforma penal más regresiva y autoritaria de los últimos tiempos y lejos de mejorar la seguridad ciudadana agravará la situación de emergencia carcelaria e impondrá serias limitaciones al ejercicio de derechos civiles y en algunos casos su absoluto avasallamiento.

Como prueba de estas conclusiones, basta repasar el capítulo VI en el que se narran las condiciones denigrantes de superpoblación y hacinamiento en cárceles y comisarías bonaerenses, donde algunas prácticas de violencia y abusos que se han vuelto con el tiempo sistemáticas, serán sostenidas y agravadas por las recientes reformas restrictivas de la libertad, ante la desidia del gobierno y la complicidad de la justicia. Al mismo tiempo, se observa en el *Informe* cómo las reformas legislativas apuntan a consolidar el encarcelamiento preventivo de los imputados como la regla que sostiene el funcionamiento de la administración de la justicia penal en la provincia de Buenos Aires. La cárcel rápida y como regla más allá de la calidad y el resultado de las investigaciones judiciales.

<sup>4</sup> Véanse capítulo II, acápite 5, capítulo III, acápite 1 y capítulo VI, acápite 2.

El Plan Estratégico de Justicia y Seguridad del gobierno nacional, más allá de que fuera presentado en un envoltorio diferente, apuntaba en la misma dirección. Aun cuando contaba con algunas propuestas importantes en términos de articulación de las políticas de seguridad con otras políticas públicas y medidas de reforma judicial y control de las fuerzas de seguridad, se inscribía en la idea de que sólo es posible dar respuesta a los problemas de seguridad ciudadana limitando garantías constitucionales e intensificando el poder punitivo. En esa línea se proponían algunas medidas tales como la saturación de fuerzas de seguridad en determinados ámbitos públicos, los procesos sumarísimos y la utilización de la prisión preventiva como pena anticipada. Incluso cuando el gobierno nacional en su discurso guardaba distancia de las leyes penales que aprobaba el Congreso bajo la presión de Juan Carlos Blumberg, el propio Plan asumía que esas leyes penales duras eran parte del programa a implementar, con lo cual las aceptaba y legitimaba como una suerte de política de Estado. De tal manera, la lógica del Plan seguía reproduciendo el esquema que inspiraba a las leyes del Congreso, tal como sostuvo el CELS en un documento crítico emitido en el mes de abril.<sup>5</sup> En igual sentido, y para evitar la ambigüedad de los discursos gubernamentales, el CELS solicitó al gobierno federal una definición sobre las leyes penales aprobadas por el Congreso y le requirió que las vetara. Este pedido fue desoído.

El nerviosismo de algunos sectores medios arrastró como un alud a un sector mayoritario del arco político. Basta seguir en el acápite 3 del capítulo III algunos debates en la legislatura porteña en los que un grupo de parlamentarios se trepo a la cruzada por seguridad, poniendo en la mira de su intolerancia a cuidacoche, trabajadoras sexuales y vendedores ambulantes, y describiendo en sus discursos conflictos urbanos cotidianos y comunes como la antesala peligrosa de crímenes gravísimos.

Durante el año, y al margen de las marchas de las velas, han continuado las políticas de ocupación de villas de emergencia y barrios populares por fuerzas de seguridad de aires castrenses, como la Gendarmería y la Prefectura Naval, que ya examináramos en el *Informe 2002/2003*. En las villas no afectadas al sistema continuó la cotidiana situación de violencia y segregación ejercida por las policías y otras instituciones públicas. Los barrios "protegidos", sin embargo, presentan el paisaje de las zonas bajo control militar, en las cuales la lógica de la seguridad y la tutela es tan fuerte

<sup>5</sup> "El CELS cuestiona los lineamientos generales del plan estratégico de justicia y seguridad presentado por el Gobierno", disponible en Internet en <[http://www.cels.org.ar/Site\\_cels/documentos](http://www.cels.org.ar/Site_cels/documentos)>.

que impregna incluso los ensayos de política social.<sup>6</sup> En el capítulo III exponemos las conclusiones de diversas investigaciones en el terreno acerca de los impactos de estas políticas, que describen la imagen de un Estado que arriesga sus pocos rasgos democráticos en las fronteras de la exclusión social.

En igual sentido, el capítulo V evidencia la incongruencia de las políticas de control policial de la protesta social y advierte sobre los graves episodios de represión que ocurrieron en la segunda mitad del año, cuando asumió responsabilidad en el tema el Ministerio del Interior. El gobierno nacional pareció abandonar gradualmente su política de "tolerancia y persuasión". Al mismo tiempo se observó un endurecimiento en diversos sectores de la justicia penal federal y provincial, que encuadraron los actos de protesta en figuras penales más severas, impidiendo la excarcelación de los manifestantes. El uso abusivo y desproporcionado del derecho penal para disciplinar las manifestaciones públicas y a los dirigentes sociales, es un camino directo hacia el restablecimiento de los factores que detonaron la crisis política de 2001. Lejos de garantizar el "orden en la calle" aportará a la inestabilidad del sistema institucional. También en este tema está en juego el tipo de Estado que se pretende construir. Al igual que en el resto de las políticas de seguridad, la clave parece estar en la posibilidad de contrarrestar en la arena pública el discurso intolerante de algunos sectores medios que actúan como el fiel de la balanza. Más allá de las responsabilidades centrales del Estado, resulta indispensable un debate político sobre los métodos de protesta y la manera de construir espacios de diálogo y puentes entre los diferentes sectores de la población, para evitar la naturalización de un enfrentamiento social incompatible con una sociedad democrática.

## VI

El proceso de renovación de la Corte Suprema de Justicia fue un paso sumamente positivo que contribuyó a instalar la idea de que ciertas transformaciones institucionales resultan una condición para el ejercicio efectivo de los derechos y la ciudadanía. La incorporación por primera vez en la historia de dos mujeres en el máximo tribunal contribuye a democratizar

<sup>6</sup> Un experto brasileño en seguridad pública sostenía que cuando en el centro de San Pablo se inauguraba una plaza se presentaba como una política de esparcimiento y uso del espacio público, y cuando en las zonas peligrosas de los barrios marginales se inauguraba una plaza se presentaba como una medida de seguridad destinada a sacar a los jóvenes de la droga y el delito.

de expresión, entre otros temas de especial preocupación. El *Informe* creció también en la profundidad e interdisciplinariedad en el estudio de los temas y el diseño de propuestas de cambio.

Desde entonces el CELS ha procurado consolidar este *Informe* como una herramienta ineludible para analizar la vigencia de los derechos humanos en Argentina y la calidad de las respuestas institucionales a los principales problemas que atraviesan la realidad social y política del país.

Este *Informe* se complementa con Temas para pensar la crisis, las colecciones, *Experiencias e Investigación y Análisis*, y con otras publicaciones, algunas de las cuales son fruto del trabajo conjunto con otras organizaciones.

En esta edición 2004, coincidente con el 25 aniversario de la fundación del CELS, queremos agradecer especialmente a todos los miembros del Equipo de trabajo, quienes permiten la continuidad de esta publicación y la enriquecen con sus aportes. Especialmente a Laura Itchart y María Villarruel, por su colaboración durante la elaboración y luego de editado este *Informe*.

Es preciso agradecer también a los integrantes del Área Economía y Tecnología de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), especialmente a Eduardo Basualdo, a Enrique Arceo y Martín Schorr, a Néstor Borri, a Alejandro Carrió, a Morita Carrasco, a Jorge Daneri, a Alfredo Kraut, a Gustavo Plat, a Adolfo Pérez Esquivel, a Paulo Sérgio Pinheiro y a Hilda Sábato, todos ellos invitados a participar en esta edición del *Informe*.

Agradecemos también a las personas y organizaciones de todo el país, mencionados en cada uno de los capítulos, que han aportado sus investigaciones e información. A los alumnos de las comisiones de Práctica Profesional UBA/CELS y UBA/CAREF/CELS, y a los pasantes que durante el 2004 formaron parte del Programa de Apoyo a Organizaciones Sociales.

Queremos agradecer especialmente el apoyo de la Fundación Ford que confía hace ya muchos años en el trabajo del CELS.

También agradecemos a Foreign and Commonwealth Office a través de la Embajada Británica de Buenos Aires, The Tinker Foundation, John Merk Fund, Fondo de Contribuciones Voluntarias para Víctimas de la Tortura de Naciones Unidas y Amnesty Svenska Fonden, que hacen posible muchas de las actividades que lleva adelante el CELS, algunos de cuyos resultados forman parte de este *Informe*. Agradecemos también a todas las instituciones, nacionales y del exterior que han colaborado con el trabajo del CELS durante los últimos años.

MARÍA CAPURRO ROBLES  
Coordinadora Informe Anual

VÍCTOR ABRAMOVICH  
Director Ejecutivo

## Prólogo\*

La situación de los derechos humanos en nuestro país en el año 2004 presenta un cuadro complejo y contradictorio. Por un lado, el alto consenso de algunas políticas del gobierno nacional y la dinámica del proceso institucional exhiben síntomas de superación de la crisis política, cuyo estallido en diciembre de 2001 acompañara luego el período de transición hasta la elección del nuevo gobierno constitucional en 2003. La revisión judicial de los crímenes del terrorismo de Estado y la renovación del funcionamiento de la Corte Suprema de Justicia han sido pasos importantes hacia la recuperación de la legitimidad social de las instituciones democráticas y el afianzamiento del estado de derecho. En este contexto, sin embargo, diversos episodios nacidos de lo más profundo de la crisis social, exponen la incompetencia del aparato institucional para gestionar y arbitrar con un sentido democrático las tensiones y conflictos de una sociedad desigual y fragmentada como pocas veces en su historia. La ausencia de debate sobre reformas estructurales y políticas públicas transformadoras para la inclusión social y política de los sectores más postergados, se conjuga con las serias deficiencias y las prácticas autoritarias afianzadas en las

\* Por Víctor Abramovich, director ejecutivo del CELS.

policías y la justicia penal. Ese déficit estatal que ha acompañado la transición democrática y aún persiste, se ahonda ante la tendencia al endurecimiento de las respuestas penales y de seguridad pública, en línea con las demandas autoritarias de ciertos sectores de la población. Así, la velocidad con que se marcan algunos rasgos del “estado policial”, contrasta con la pereza con que se recobran ciertas notas del “estado social”, y este contraste determina por el momento los límites del proceso de recuperación de legitimidad que mencionamos. De allí que aun superado el pico de la crisis política, los elementos centrales de la crisis social e institucional permanecen intactos y ello define el escenario en que se desarrollan los hechos que narra este *Informe*.

## II

Durante 2004 los derechos humanos han ocupado una parte importante de la escena pública, en gran medida por el impulso de las políticas de memoria y justicia del gobierno nacional. La afectación de la ESMA a un futuro museo de la memoria concretada en un acto masivo el 24 de marzo en el vigésimo octavo aniversario del golpe de Estado, fue un hecho de enorme significación política y valor simbólico al inscribir en un espacio público y en las políticas del Estado aquellos valores y principios por los que el movimiento de derechos humanos ha venido luchando desde la resistencia a la dictadura y durante la transición democrática. La magnitud de este acontecimiento determinó también la virulencia de algunas reacciones que cuestionaron la política oficial y de manera indirecta pretendieron abrir un debate sobre el significado y la agenda de los derechos humanos. De tal modo, se intentó oponer el acto en la ESMA a las marchas multitudinarias en reclamo de seguridad, y el ex presidente Eduardo Duhalde, planteó una suerte de contradicción entre la memoria del terrorismo de Estado y la solución de los problemas urgentes del país, afirmando que el gobierno debía ocuparse “de los derechos humanos de los vivos más que de los derechos humanos de los muertos”.

Es indudable que estas reacciones apuntaron a cuestionar al gobierno y al movimiento de derechos humanos, colocando las demandas de memoria y justicia como reclamos sectoriales, e incluso revanchistas, oponiéndolos a otras demandas sociales mayoritarias por seguridad y empleo. La perversidad de estos discursos no nos exime de analizar si no se están construyendo sobre un cierto sentido común enraizado en el pensamiento de algunos sectores de la sociedad argentina. Es paradójico que el impulso de la reapertura de las causas por los crímenes de la dictadura contara

con un fuerte apoyo social, y que también sean sectores mayoritarios de la población los que promueven respuestas autoritarias y represivas frente al delito y los desórdenes de las protestas sociales. También son importantes en el debate público los grupos que en ocasiones presentan a los derechos humanos como un obstáculo para la implementación de las políticas de seguridad que promueven, endilgando a los organismos de derechos humanos ocuparse exclusivamente de la protección de los delinquentes. No pretendemos discutir con estas posiciones sino, a partir de ellas y de su predicamento social, cuestionarnos acerca de nuestra capacidad para construir socialmente una noción de derechos humanos capaz de trascender el reclamo por la impunidad frente a los crímenes de la dictadura. No puede discutirse que el movimiento de derechos humanos ha contribuido de manera decisiva a la comprensión de los derechos y la ciudadanía como un rasgo de identidad de la democracia, más allá de la regularidad de los procesos electorales y los recambios de gobierno. Pese a ello, es posible percibir que la noción de derechos humanos aún no logra relacionarse con otros temas que ocupan el interés y la preocupación de vastos sectores sociales, tales como la seguridad ciudadana, el desempleo y la exclusión social.

Este debate es pertinente para el CELS que en el año 2004 cumple 25 años de existencia. En tal sentido, uno de los principales desafíos de nuestra institución fue y continúa siendo, precisamente, ampliar la agenda de derechos humanos a cuestiones vinculadas con la democracia, tales como la violencia institucional, las condiciones carcelarias, la negación del acceso a la justicia y los derechos sociales, procurando relacionar estos temas con nuestra demanda contra la impunidad de los crímenes del pasado dictatorial. En tal sentido, el objetivo de dismantelar el legado del Estado terrorista fue de la mano con el propósito de contribuir a la reconstrucción de un Estado democrático concebido como la principal garantía para la protección de los derechos humanos. En el CELS la memoria social del terrorismo de Estado se articuló con las violaciones de derechos humanos en la democracia y el argumento central que sostuvo esa relación fue el vínculo directo entre la impunidad de aquellos crímenes y la fragilidad de las instituciones y reglas del sistema constitucional. El juzgamiento y la memoria del pasado no son sólo medidas de reparación de las víctimas, sino que cobran sentido en tanto contribuyen a forjar una cultura democrática. En la medida en que permiten sostener procesos más amplios, en los que junto a otros actores sociales se procura instalar en el debate público algunas cuestiones esenciales, tales como la necesidad de transformar las prácticas violentas de las policías, evitar la tortura en las cárceles, garan-

tizar transparencia y accesibilidad a las instituciones judiciales, restablecer un sentido democrático para las fuerzas armadas, ampliar las condiciones para el ejercicio de los derechos sociales básicos.

Parece fundamental entonces que estos debates sobre el alcance del concepto de derechos humanos, que se dieron en el interior del CELS y de muchos otros organismos de derechos humanos en la transición democrática, puedan trasladarse al resto de la sociedad para que contribuyan de alguna manera a construir una agenda amplia que no quede circunscrita a la revisión del pasado autoritario, y que permita establecer relaciones y puentes entre las diferentes situaciones, en especial entre los reclamos de justicia de las víctimas, rompiendo falsas contradicciones y disyuntivas. Aquí también le cabe sin duda una responsabilidad al Estado, que puede hacer mucho para evitar que la agenda social sobre derechos humanos quede centrada de manera excluyente en el legado de la dictadura. Tiene además el deber de evitar que sus políticas públicas en las diversas áreas de gobierno opaquen o desdibujen el histórico compromiso asumido respecto al juzgamiento y la memoria del pasado dictatorial. La extensión del debate sobre derechos humanos contribuirá a construir socialmente las bases de una cultura democrática que apunte los avances del proceso político y permita gradualmente superar la crisis de legitimidad que aún hoy padecen las instituciones.

### III

En igual sentido debe concebirse el proyecto de creación en el predio de la ESMA de un espacio para la memoria y la defensa de los derechos humanos que se describe en el capítulo I del *Informe*. En nuestra opinión ese espacio, por el que el CELS junto a los demás organismos de derechos humanos, familiares y sobrevivientes, ha luchado desde el retorno de la democracia, además de su función reparadora de las víctimas y de la sociedad en su conjunto, debe contribuir a afianzar las instituciones democráticas como garantes del respeto por los derechos fundamentales. En tal sentido, aspiramos a que ese lugar contribuya a la reflexión crítica sobre el abuso del poder en el pasado y en el presente. Por ello es fundamental que el debate sobre este espacio involucre a la mayor cantidad de sectores sociales posibles y que se proyecte como parte de una política pública de memoria que debe trascender a los organismos de derechos humanos y a las víctimas, al gobierno y a la coyuntura. Sólo el profundo arraigo social de la iniciativa la hará irreversible y frustrará los intentos de quienes pretenden clausurar o acotar el debate y dar vuelta la página de la historia.

En nuestra opinión resultaba también importante, en el contexto de la profunda autocrítica realizada por la Armada, profundizar con el Estado y la sociedad la discusión acerca de la posibilidad de coexistencia en el predio de algunas de las instituciones navales y educativas que funcionan en ese lugar. Pensamos que ese debate debía realizarse, no en aras de una supuesta reconciliación, que nunca avalamos ni promovimos, sino en función de su utilidad respecto de los objetivos y el sentido del futuro museo, de las políticas de memoria que le sirvan de marco, y principalmente en pos de la construcción de fuerzas armadas respetuosas de los valores democráticos. La posición del CELS resultó, sin embargo, minoritaria dentro del movimiento de derechos humanos. Muchos organismos y en particular algunas víctimas y sobrevivientes consideraron que aún no estaba dado el tiempo para que pudieran coexistir en el lugar el museo y las instituciones militares. Las posiciones resultan atendibles y es indudable que se trata de un debate político sumamente complejo, que no puede desvincularse de otras discusiones también difíciles y profundas acerca del sentido de las políticas de memoria y de reparación, y en general de los objetivos de las políticas de derechos humanos como condición de un orden democrático. Desde nuestra perspectiva, las políticas de memoria, el juzgamiento de los crímenes y la construcción de fuerzas armadas respetuosas de los principios democráticos son tres cuestiones íntimamente relacionadas, todas fundamentales en la reconstrucción de la institucionalidad en nuestro país.

En ese marco consideramos como acciones sumamente positivas la separación de las cúpulas militares que impulsaban la impunidad en mayo de 2003, las declaraciones del jefe del Estado Mayor de la Armada, almirante Jorge Godoy, en marzo de 2004, y la decisión de retirar los retratos de los dictadores Videla y Bignone del Colegio Militar en el último aniversario del golpe de Estado. Se trata de actos con gran poder simbólico que contribuyen a trazar un claro deslinde entre las instituciones armadas de la democracia y su pasado sombrío. Éste ha sido, por lo demás, el sustento de las acciones que el CELS emprendió para separar de sus cargos a los responsables de graves violaciones de derechos humanos, mediante los procesos de impugnación de ascensos militares en el Congreso de la Nación durante los últimos veinte años. También impulsamos una exhaustiva investigación en el Congreso acerca de los supuestos dichos antisemitas del actual Jefe del Ejército general Roberto Bendini, con motivo de examinarse su pliego de ascenso.<sup>1</sup> En la misma línea hemos impulsado

<sup>1</sup> Véase en este *Informe* capítulo I, acápite 4.1.

en los últimos años reformas institucionales de las fuerzas armadas con el fin de mejorar los mecanismos de rendición de cuentas y control ciudadano y político, de lo que da cuenta también el capítulo I de este *Informe*. La firmeza de las posiciones institucionales en pos de dotar de un sentido democrático a las Fuerzas Armadas fue acompañada de un pertinaz rechazo de cualquier forma de reconciliación con los represores y el impulso por el CELS de la reapertura de los procesos penales por crímenes de lesa humanidad ya en el año 2000.

También nos hemos pronunciado en contra de las iniciativas destinadas a incorporar a las Fuerzas Armadas en funciones policiales. Es indudable, sin embargo, que el intento por desnaturalizar el papel de las instituciones militares, está directamente vinculado con la falta de un debate social acerca del lugar que deberían ocupar en el espacio democrático en el que, según nuestra opinión, los organismos de derechos humanos deberían participar activamente. Desde nuestra perspectiva, la creación de un espacio para la memoria en la ESMA creaba un escenario oportuno para activar esta discusión.

El avance en el juzgamiento de los crímenes posiblemente favorezca estos debates pendientes en la sociedad. En tal sentido, las recientes decisiones de la Corte Suprema y en especial el reciente pronunciamiento de la mayoría de la Corte sobre la imprescriptibilidad de los delitos de lesa humanidad en la causa Arancibia Clavel que se describe en el capítulo I, marcan un camino que parece muy difícil de revertir. Cabe destacar en el debate constitucional que sostienen estas recientes decisiones de la Corte, la voluntad de los jueces por avanzar sobre la base del absoluto respeto de las garantías procesales de los imputados, como forma de lograr no sólo el castigo de los crímenes, sino el objetivo mayor de afianzar el lugar de la ley y el Estado de derecho, vulnerados por el Estado al cometer los delitos y luego al garantizarles impunidad.

#### IV

El cuadro de la situación social que se describe en el capítulo VII nos da la pauta de la magnitud de los desafíos que enfrentamos. En *Informes* anteriores hemos señalado que 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 alcance acotado de los derechos constitucionales por la situación de marginación que sufren vastos sectores de la sociedad, o di-

cho en otros términos, los límites sociales al ejercicio de la ciudadanía, son indudablemente la cara más sombría de la crisis. Sostuvimos en el *Informe 2002* que era necesario debatir a la par de un nuevo modelo de organización de la economía capaz de recuperar una base de igualdad sustancial, una nueva regulación 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 recordar que la consolidación de un 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 quizá la última expresión paradigmática de este proceso.

En tal sentido consideramos que este *Informe* brinda algunos elementos valiosos para reabrir la discusión sobre un nuevo paradigma de derecho social que pueda constituirse en un instrumento de equiparación en las diversas instancias del mercado y de las relaciones comunitarias. El rediseño de los planes sociales nacidos para apaciguar la conflictividad social en 2001 debe vincularse con las obligaciones que el Estado ha asumido en función de mandatos constitucionales de respeto de los derechos básicos, como se examina en el capítulo VIII. Las prestaciones sociales pueden seguir la lógica de los beneficios asistenciales de asignación discrecional. Sujetas por lo tanto a la manipulación política y a la arbitrariedad de los funcionarios de la administración pública. O asumir en cambio los rasgos de identidad de los derechos, ganando en universalidad y contribuyendo a dotar de mayor autonomía a quienes las reciben. La relación entre políticas sociales y derechos sociales ha sido explorada también en recientes documentos del CELS que procuran aportar a esas discusiones fundamentales.<sup>2</sup> Los recientes fallos de la Corte Suprema de Justicia en materia de indemnizaciones por despido y accidentes de trabajo apuntan en la misma dirección y contribuyen a afianzar la idea del Estado social y democrático de derecho que nuestra Constitución promete, en especial luego de la última reforma constitucional de 1994.

<sup>2</sup> Los documentos "Plan Jefes y Jefas ¿derecho social o beneficio sin derechos?" y "Las pensiones por vejez frente al derecho a la seguridad social" han sido publicados en el marco de la Colección Investigación y Análisis del CELS y se encuentran disponibles en Internet en <[www.cels.org.ar](http://www.cels.org.ar)>.

## V

A pesar de estas decisiones judiciales, la demora en incluir a sectores mayoritarios de la población en el sistema económico y político contrasta con la velocidad con que las diversas instancias del Estado han reaccionado en respuesta a las demandas de algunos sectores en pos de endurecer la respuesta penal frente al delito y la protesta social. Estas dos velocidades marcan un contraste que define el rostro del Estado y asegura la continuidad de la crisis. El protagonismo de la seguridad pública es el fruto de un proceso por el que se incrementaron distintos fenómenos relacionados con la violencia. Se trata de un problema real que exige soluciones efectivas. Sin embargo, los rasgos de una sociedad profundamente desigual conforman un terreno peligroso en el que se pretende la construcción de un inaceptable antagonismo social, que identifica el mundo de la ley con los sectores incluidos en la distribución de bienes y el mundo del delito con los excluidos. Se trata de un antagonismo que aún no se ha cristalizado. La memoria de una sociedad más inclusiva e igualitaria es un activo que no puede desdeñarse y que puede cumplir una función en el debate político, tanto como la memoria del autoritarismo sirvió para frenar el quiebre de la institucionalidad democrática durante el estallido de la crisis de 2001. Impedir que ese antagonismo se naturalice depende fundamentalmente de la capacidad de los sectores comprometidos con los valores democráticos para construir un punto de vista alternativo.<sup>3</sup> Plantear en el escenario público la idea de que no hay seguridad sin Estado de derecho y sin derechos, que éstos no son un límite ni un obstáculo sino la garantía de que las políticas de seguridad pública serán efectivas, que no se convertirán en violencia desatada. El problema es complejo y por lo tanto requerirá también soluciones complejas. La seguridad no se limita al combate del delito, sino que necesita una mirada más profunda que advierte que el delito emerge en un contexto definido por las características de la convivencia social y por las relaciones de los ciudadanos con las instituciones, en particular aquellas como las policías y la justicia, que pueden ser en ocasiones ellas mismas promotoras de procesos de ilegalidad y de violencia. En tal sentido, los conflictos de seguridad pública, aquellos

<sup>3</sup> Algunas líneas fundamentales sobre este punto de vista alternativo fueron volcadas en el documento "Más derechos, más seguridad. Políticas públicas y seguridad en una sociedad democrática", producto del intercambio entre universidades, organizaciones de la sociedad civil (laicas y religiosas), organismos de derechos humanos —entre ellos el CELS—, organizaciones de trabajadores y referentes sociales que con sus acciones cotidianas colaboran en diversas iniciativas colectivas. Disponible en Internet en <www.cels.org.ar>.

que vinculan al infractor y a la víctima, son parte de relaciones sociales que los trascienden y que marcan, en definitiva, la manera que los ciudadanos desarrollan y resuelven sus conflictos en un contexto de integración o de segmentación.

Lamentablemente, las políticas del gobierno federal y de la Provincia de Buenos Aires, reseñadas en los capítulos II, III, y VI<sup>4</sup> expresan la dificultad para encontrar el rumbo adecuado. Hasta algunos tímidos avances como la reducción de las muertes en enfrentamientos e incluso en los índices de algunos delitos, han quedado escondidos tras el predominio de la sensación de inseguridad agitada por los secuestros que acaparan la agenda pública. Así, las políticas de seguridad no logran ser asumidas más que como políticas de gobernabilidad, de gestión de escándalos, de reducción de daños ante el impacto social de cada nuevo hecho delictivo, para lo cual se piensa más en las respuestas rápidas y efectistas que en las causas estructurales de los problemas. Respuestas sin políticas, pues parece no haber suficiente tiempo para ellas. Sin embargo, esas respuestas efectistas avanzan en la dirección contraria a la solución de los problemas que pretenden resolver. Nada ilustra mejor esta reacción de autodefensa del sistema político que la demagogia punitiva desatada ante las demandas sociales de mano dura frente al delito. Las leyes aprobadas por el Congreso Nacional y por la Legislatura de Buenos Aires, constituyen la reforma penal más regresiva y autoritaria de los últimos tiempos y lejos de mejorar la seguridad ciudadana agravará la situación de emergencia carcelaria e impondrá serias limitaciones al ejercicio de derechos civiles y en algunos casos su absoluto avasallamiento.

Como prueba de estas conclusiones, basta repasar el capítulo VI en el que se narran las condiciones denigrantes de superpoblación y hacinamiento en cárceles y comisarías bonaerenses, donde algunas prácticas de violencia y abusos que se han vuelto con el tiempo sistemáticas, serán sostenidas y agravadas por las recientes reformas restrictivas de la libertad, ante la desidia del gobierno y la complicidad de la justicia. Al mismo tiempo, se observa en el *Informe* cómo las reformas legislativas apuntan a consolidar el encarcelamiento preventivo de los imputados como la regla que sostiene el funcionamiento de la administración de la justicia penal en la provincia de Buenos Aires. La cárcel rápida y como regla más allá de la calidad y el resultado de las investigaciones judiciales.

<sup>4</sup> Véanse capítulo II, acápite 5, capítulo III, acápite 1 y capítulo VI, acápite 2.

El Plan Estratégico de Justicia y Seguridad del gobierno nacional, más allá de que fuera presentado en un envoltorio diferente, apuntaba en la misma dirección. Aun cuando contaba con algunas propuestas importantes en términos de articulación de las políticas de seguridad con otras políticas públicas y medidas de reforma judicial y control de las fuerzas de seguridad, se inscribía en la idea de que sólo es posible dar respuesta a los problemas de seguridad ciudadana limitando garantías constitucionales e intensificando el poder punitivo. En esa línea se proponían algunas medidas tales como la saturación de fuerzas de seguridad en determinados ámbitos públicos, los procesos sumarísimos y la utilización de la prisión preventiva como pena anticipada. Incluso cuando el gobierno nacional en su discurso guardaba distancia de las leyes penales que aprobaba el Congreso bajo la presión de Juan Carlos Blumberg, el propio Plan asumía que esas leyes penales duras eran parte del programa a implementar, con lo cual las aceptaba y legitimaba como una suerte de política de Estado. De tal manera, la lógica del Plan seguía reproduciendo el esquema que inspiraba a las leyes del Congreso, tal como sostuvo el CELS en un documento crítico emitido en el mes de abril.<sup>5</sup> En igual sentido, y para evitar la ambigüedad de los discursos gubernamentales, el CELS solicitó al gobierno federal una definición sobre las leyes penales aprobadas por el Congreso y le requirió que las vetara. Este pedido fue desoído.

El nerviosismo de algunos sectores medios arrastró como un alud a un sector mayoritario del arco político. Basta seguir en el acápite 3 del capítulo III algunos debates en la legislatura porteña en los que un grupo de parlamentarios se trepo a la cruzada por seguridad, poniendo en la mira de su intolerancia a cuidacoche, trabajadoras sexuales y vendedores ambulantes, y describiendo en sus discursos conflictos urbanos cotidianos y comunes como la antesala peligrosa de crímenes gravísimos.

Durante el año, y al margen de las marchas de las velas, han continuado las políticas de ocupación de villas de emergencia y barrios populares por fuerzas de seguridad de aires castrenses, como la Gendarmería y la Prefectura Naval, que ya examináramos en el *Informe 2002/2003*. En las villas no afectadas al sistema continuó la cotidiana situación de violencia y segregación ejercida por las policías y otras instituciones públicas. Los barrios "protegidos", sin embargo, presentan el paisaje de las zonas bajo control militar, en las cuales la lógica de la seguridad y la tutela es tan fuerte

<sup>5</sup> "El CELS cuestiona los lineamientos generales del plan estratégico de justicia y seguridad presentado por el Gobierno", disponible en Internet en <[http://www.cels.org.ar/Site\\_cels/documentos](http://www.cels.org.ar/Site_cels/documentos)>.

que impregna incluso los ensayos de política social.<sup>6</sup> En el capítulo III exponemos las conclusiones de diversas investigaciones en el terreno acerca de los impactos de estas políticas, que describen la imagen de un Estado que arriesga sus pocos rasgos democráticos en las fronteras de la exclusión social.

En igual sentido, el capítulo V evidencia la incongruencia de las políticas de control policial de la protesta social y advierte sobre los graves episodios de represión que ocurrieron en la segunda mitad del año, cuando asumió responsabilidad en el tema el Ministerio del Interior. El gobierno nacional pareció abandonar gradualmente su política de "tolerancia y persuasión". Al mismo tiempo se observó un endurecimiento en diversos sectores de la justicia penal federal y provincial, que encuadraron los actos de protesta en figuras penales más severas, impidiendo la excarcelación de los manifestantes. El uso abusivo y desproporcionado del derecho penal para disciplinar las manifestaciones públicas y a los dirigentes sociales, es un camino directo hacia el restablecimiento de los factores que detonaron la crisis política de 2001. Lejos de garantizar el "orden en la calle" aportará a la inestabilidad del sistema institucional. También en este tema está en juego el tipo de Estado que se pretende construir. Al igual que en el resto de las políticas de seguridad, la clave parece estar en la posibilidad de contrarrestar en la arena pública el discurso intolerante de algunos sectores medios que actúan como el fiel de la balanza. Más allá de las responsabilidades centrales del Estado, resulta indispensable un debate político sobre los métodos de protesta y la manera de construir espacios de diálogo y puentes entre los diferentes sectores de la población, para evitar la naturalización de un enfrentamiento social incompatible con una sociedad democrática.

## VI

El proceso de renovación de la Corte Suprema de Justicia fue un paso sumamente positivo que contribuyó a instalar la idea de que ciertas transformaciones institucionales resultan una condición para el ejercicio efectivo de los derechos y la ciudadanía. La incorporación por primera vez en la historia de dos mujeres en el máximo tribunal contribuye a democratizar

<sup>6</sup> Un experto brasileño en seguridad pública sostenía que cuando en el centro de San Pablo se inauguraba una plaza se presentaba como una política de esparcimiento y uso del espacio público, y cuando en las zonas peligrosas de los barrios marginales se inauguraba una plaza se presentaba como una medida de seguridad destinada a sacar a los jóvenes de la droga y el delito.

la imagen de la administración de justicia. Esa renovación y el conjunto de reformas internas que se describen en el capítulo II fueron mostrando una nueva dinámica de funcionamiento. Las decisiones que adoptó el tribunal en cuestiones de enorme trascendencia constitucional, parecen anticipar una reorientación de la jurisprudencia y se vislumbra un grado mayor de independencia de los demás poderes del Estado que el tiempo deberá confirmar. Es necesario avanzar en los debates aún pendientes, en particular sobre la reducción del número de jueces y la limitación de la competencia, para que pueda actuar como un verdadero órgano de control constitucional, sujeto a su vez a un mayor escrutinio público. Asimismo, resulta indispensable evitar que la agenda de reforma judicial, que durante el año 2003 pareció concentrarse en la recomposición institucional, no resulte capturada por las simples reformas de gestión del sistema penal para alcanzar respuestas urgentes ante las demandas de seguridad pública.

El fallo del tribunal oral en la causa AMIA es, sin duda, otro precedente de importancia para recuperar la credibilidad de la Justicia y al mismo tiempo medir el deterioro de las instituciones democráticas, degradadas por prácticas de corrupción e impunidad. La sentencia es un cuadro de situación de las falencias institucionales del país y es necesario que la indignación social por la trama de complicidades que devela, pueda actuar como una fuerza transformadora para cambiar el estado de cosas que condujo a ese proceso judicial a un bochornoso desenlace. En ese sentido, el fallo del tribunal debería ser el punto de apoyo para una urgente depuración de la justicia federal penal a partir del juzgamiento y la destitución del juez Juan José Galeano y de los magistrados y funcionarios que encubrieron el desvío de la investigación. Al mismo tiempo, el caso debería habilitar un debate profundo sobre las reformas al funcionamiento del Ministerio Público y del sistema que habilita el manejo discrecional de fondos reservados en la órbita de la administración.

Igual que frente a los crímenes de la dictadura, la mejor forma de reparar a las víctimas y a la sociedad es transformar las demandas de justicia en impulso para cambiar las instituciones. Esas mismas que facilitaron que hechos aberrantes sucedieran y quedaran impunes.