

Prólogo*

1. Presentación

El año 2006 ha sido el escenario temporal de las primeras sentencias —desde el histórico Juicio a las Juntas— contra los responsables de los crímenes de lesa humanidad cometidos durante la dictadura. La reanudación de los juicios implica el comienzo del fin del largo proceso de justicia interrumpido en la Argentina por las leyes y decretos de impunidad. El objetivo de este proceso es reparar a las víctimas y otorgar a las instituciones del Estado un fundamento ético y político basado en el respeto a los derechos humanos, el valor de la justicia y el rechazo a toda forma de autoritarismo.

Este progreso en materia de justicia, y el cierre del ciclo de renovación de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) son dos avances claves para el proceso de fortalecimiento del Estado de derecho, conseguidos en 2006. En contraste con estos logros, el *Informe Anual* que presentamos en esta ocasión, registra que en materia de calidad institucional persisten núcleos elevados de fragilidad en temas sensibles, que hubo señales contradictorias respecto de algunos progresos conseguidos en años anteriores, que se mantienen situaciones críticas sobre todo en algunas provincias del país y que subsisten retrasos u obstáculos generados por la instrumentación deficiente de políticas públicas.

* Por Gastón Chillier, director ejecutivo.

Una lectura completa del *Informe* revela también que a pesar del crecimiento económico poscrisis y de la mejora en los índices de pobreza y desempleo, existe todavía un nivel intolerable de fragmentación social en todo el país. Millones de familias sobreviven con escasos ingresos en un mercado laboral que crece profundizando las desigualdades salariales y marginando de la protección social y previsional a un sinnúmero de trabajadores.

La relación endémica entre debilidad institucional y exclusión social, que ha sido reiteradamente señalada en nuestros *Informes*, sigue constituyendo hoy el principal obstáculo para consolidar en el país un Estado protector de los derechos humanos. Es evidente que las instituciones débiles construyen y refuerzan exclusiones, ya sea porque no pueden operar con eficacia para revertir sus causas o porque las reproducen. En ese contexto, el acceso a la ciudadanía plena por parte de vastos sectores sociales que han quedado al margen de los beneficios del sistema democrático se torna, de cara al futuro inmediato, la prioridad principal de las instituciones del Estado.

Por último, este *Informe* llama la atención respecto de las dificultades del Estado para gestionar e institucionalizar políticas públicas —hecho que queda más en evidencia en una coyuntura de abundantes recursos fiscales— y pone el acento sobre la necesidad de orientar los esfuerzos de la agenda futura a fortalecer instituciones y generar regulaciones y herramientas de gestión con el objetivo de robustecer políticas de Estado inclusivas.

2. El Informe Anual 2007*

2.1. Principales avances y retrocesos en materia de institucionalidad democrática

I.

En un contexto donde toda la atención está puesta en los mecanismos supranacionales para condenar los delitos de lesa humanidad, el juzgamiento por tribunales nacionales de los crímenes cometidos por las Fuerzas Armadas argentinas durante la última dictadura militar constituye un antecedente ejemplar a nivel global.

Una confluencia de factores explican la reanudación de estos juicios: la lucha —sostenida durante treinta años— de los organismos de derechos humanos; el compromiso explícito del actual gobierno nacional, que ha hecho de la justicia y la memoria de los crímenes del terrorismo de Estado una política de Estado; y la acción de algunos jueces y fiscales que comenzaron a incorporar a sus decisiones las tendencias del derecho penal internacional con respecto a la obligación de juzgar estos crímenes.

* Este informe se terminó de escribir en diciembre de 2006 y su contenido informa sobre hechos ocurridos hasta esa fecha.

La cuantiosa movilización popular reunida al conmemorarse las tres décadas del último golpe de Estado y la amplia cobertura que los medios de comunicación le dedicaron a este aniversario son hechos que evidencian, un clima social mayoritariamente favorable a la construcción de una democracia con verdad y justicia.

La primera condena dictada por la justicia argentina luego de la reapertura de los juicios fue la de Julio Simón, alias Turco Julián, y se produjo luego de un juicio oral y público celebrado en agosto de 2006. Simón fue condenado a veinticinco años de prisión por la desaparición y los tormentos infligidos a José Poblete y Gertrudis Haclzik. Se trata de la misma causa que dio lugar en 2005 al pronunciamiento de inconstitucionalidad de las leyes de impunidad por parte de la Corte Suprema de Justicia, en la que el CELS fue querellante.

Más de veinte personas que compartieron con el matrimonio Poblete-Haclzik su cautiverio en el centro clandestino de detención “El Olimpo” concurrieron a declarar y sus testimonios resultaron fundamentales para el trabajo de la justicia. Pocos días después del fallo dictado por el Tribunal Oral Federal n° 5 de la Capital, el Tribunal Oral Federal n° 1 de La Plata, en la provincia de Buenos Aires, condenó a Miguel Etchecolatz a cadena perpetua. A la jornada de lectura de la sentencia no asistió Jorge Julio López, uno de los testigos clave en ese juicio, cuya desaparición fue denunciada ese mismo día.

A pesar de las claras diferencias con las desapariciones forzadas del terrorismo de Estado,¹ la desaparición de López reedita en el imaginario colectivo las miles de desapariciones ocurridas durante la dictadura; y, el objetivo de los autores no podría ser otro que el amedrentamiento de las instituciones y de la sociedad con el fin de afectar la continuidad de estos juicios.

Pasados varios meses de la desaparición de López, Luis Gerez, testigo que declaró contra Luis Patti fue secuestrado y apareció con vida dos días después, con evidencias de haber sido torturado. En ambos casos, dos aspectos son preocupantes: en primer lugar, que la hipótesis que señala como autores a personas o grupos relacionados con el aparato represivo del Estado terrorista operando desde afuera, desde adentro o en colaboración con miembros de agencias de seguridad o fuerzas armadas del Estado, no está descartada; en segundo lugar que, a pesar de la voluntad política puesta en la búsqueda y la investigación por parte de los funcionarios, nacionales y provinciales, no existen mínimas evidencias que permitan construir una teoría sobre lo sucedido.

Por estas razones, es indispensable, que se agoten todas las instancias para esclarecer ambos hechos. Más aún, resulta crítico que las instituciones involu-

¹ Estas diferencias consisten en que, aun si López fue secuestrado con motivo de su testimonio, no hay pruebas de que los autores pertenezcan a alguna agencia estatal, y tampoco el Estado niega información sino que ha dispuesto todas las medidas para encontrarlo.

cradas en la dirección y control de las agencias estatales de seguridad —que alcanzan a los tres poderes del Estado nacional y los estados provinciales— adopten medidas estructurales para desactivar definitivamente cualquier tipo de aparato con capacidad para seguir actuando con lógicas similares a las que regían durante la dictadura.

Por otro lado, estos hechos colocan en primer plano la pregunta sobre la capacidad y calidad de las estructuras judiciales para llevar adelante los juicios y representan una bisagra que debe servir para fortalecer aquellos resortes institucionales que son garantes de este proceso de justicia. El avance de los juicios puso en evidencia la cantidad de obstáculos que entorpecen las investigaciones en muchas jurisdicciones del país: la precariedad de las justicias federales provinciales, la resistencia de la Cámara Nacional de Casación Penal, los problemas de planificación, la deficiencia de los sistemas de investigación criminal para procesar casos complejos, la necesidad de pensar en la protección y contención de víctimas y testigos, y el desafío, para el Ministerio Público Fiscal, de llevar a juicio con solvencia a los acusados de haber cometido crímenes de lesa humanidad.

Para lograr avances en esta materia será indispensable una confluencia sólida de compromisos por parte de la Corte Suprema, el Ministerio Público y el Poder Ejecutivo, para que, desde sus respectivas funciones, impulsen los casos y aseguren la realización de los juicios orales.

II.

El juzgamiento de los responsables por las graves violaciones a los derechos humanos ha hegemonizado desde 1983 la agenda de la relación cívico-militar, quedando reservada implícita o explícitamente a las Fuerzas Armadas la definición de las políticas de defensa, y todas aquellas decisiones relativas a su organización y conducción. Una importante excepción a este principio ha sido la sanción de las leyes de Defensa y Seguridad Interior, cuya taxativa distinción constituye uno de los pocos ejemplos de políticas de Estado sostenidas desde la recuperación democrática.

En ese contexto, la evaluación de las medidas adoptadas por el Ministerio de Defensa durante 2006 sugiere, en principio, un paso adelante en la consolidación de las autoridades políticas como máximos responsables del área de defensa, fortaleciendo así el control civil sobre las Fuerzas Armadas. Complementariamente, la centralidad otorgada al Estado Mayor Conjunto ha beneficiado este proceso, limitando la atomización y autonomía de las fuerzas.

En este *Informe* se menciona y analiza una serie de medidas impulsadas el último año, cuya orientación democratizadora compartimos: la reglamentación de la Ley de Defensa Nacional, el estudio y análisis de todo el sistema de Justi-

cia Militar; la conducción efectiva por parte del Ministerio de Defensa de todo el Sistema de Inteligencia Militar y de la formulación de la inteligencia estratégica, la creación de la Escuela Superior de Guerra Conjunta y el proyecto de reforma de la educación militar. Es prematuro evaluar hasta dónde estas medidas han promovido un mayor compromiso democrático en las Fuerzas Armadas. Resulta pertinente señalar que su instrumentación será el desafío más importante para el mediano plazo, de modo de transformarlas en verdaderas políticas públicas de defensa. La incorporación de valores democráticos por parte de los miembros de las Fuerzas Armadas será también determinante para garantizar la sustentabilidad de las reformas adoptadas.

Un buen ejemplo del largo camino que queda por recorrer en esta materia lo marca la denuncia recibida por el CELS en marzo de 2006 de parte de un suboficial de la Armada. La información indicaba que esta fuerza realizaba actividades de inteligencia interior en la Base Almirante Zar de Trelew. Hechos de este tipo, que el CELS denunció penalmente y que ya habían sido registrados en las otras dos fuerzas, demuestran cómo pasado, presente y futuro conviven todavía en las instituciones castrenses.

En este caso, la denuncia hizo evidente la persistencia en las Fuerzas Armadas de prácticas ilegales, propias de una concepción autoritaria respecto de su función en democracia y demostró la ineficacia o inexistencia de controles civiles. Sin embargo, dos aspectos de este episodio conducen a un moderado optimismo respecto del futuro: dentro de una cultura institucional resistente, el denunciante fue un suboficial joven de la Armada que se negó a cumplir órdenes ilegales; asimismo, la adecuada reacción por parte de las autoridades del área ante la denuncia, dejó entrever su voluntad de subordinar las Fuerzas Armadas al poder civil.

III.

En este largo proceso de fortalecimiento de la verdad y la justicia como herramientas de institucionalización democrática, debe destacarse también la decisión tomada en 2006 por la Cámara de Diputados de la Nación de no admitir el diploma de Luis Abelardo Patti como diputado nacional por la provincia de Buenos Aires, debido a su participación en hechos de tortura, desapariciones y muerte de personas durante la última dictadura militar.

La Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamentos de la Cámara elaboró un procedimiento para la evaluación de las impugnaciones presentadas que incluyó los requisitos de legalidad necesarios para dar legitimidad al proceso. Desconociendo las cuestiones de fondo implicadas en el caso, y ante un planteo de Patti cuestionando las facultades de la Cámara de Diputados, la Cámara Nacio-

nal Electoral resolvió que los únicos que pueden resolver impugnaciones de este tipo son los jueces electorales. Al momento de escribir este prólogo, esta decisión se encuentra recurrida ante la Corte Suprema.

La revisión judicial de la medida y el cuestionamiento a las atribuciones de la Cámara para evaluar la idoneidad ética y moral de los diputados electos dan cuenta de la importancia que tiene el establecimiento de mecanismos institucionales para garantizar una respuesta satisfactoria frente a situaciones excepcionales de este tipo. El diseño de herramientas legales con este objetivo debe reafirmar la regla establecida por la Cámara de Diputados en los precedentes *Bussi y Patti*. Como está planteado en el capítulo III, el CELS sostiene que esta regla está restringida exclusivamente a la evaluación de los antecedentes éticos y morales de un candidato electo cuando existen sospechas de participación en graves violaciones a los derechos humanos durante la última dictadura militar, que no fueran debidamente investigados y juzgados.

La reciente impugnación del diputado Carlos Alfredo Anauate para que éste no acceda a su banca de diputado por Santiago del Estero, en los términos del artículo 64 de la Constitución Nacional, constituye, desde los estándares del derecho internacional, una aplicación incorrecta y por ende una banalización de estos precedentes. Para estos casos, existen soluciones tales como el desafuero, que impiden el uso de fueros parlamentarios como forma de eludir la acción de la justicia.

En septiembre de 2006, la prensa informó que el diputado Juan José Álvarez había sido miembro del Servicio de Inteligencia del Estado (SIDE) durante la última dictadura militar. El CELS solicitó entonces al Poder Ejecutivo Nacional el acceso a la información de todas aquellas personas que integraron los organismos de inteligencia durante la última dictadura militar. Asimismo, requirió al Estado que realizara una evaluación ética de los miembros de esta agencia que aún continúan en funciones, recordándoles las obligaciones previstas en instrumentos internacionales de derechos humanos que exigen excluir de las funciones públicas a aquellas personas que han participado en graves violaciones a los derechos humanos durante la última dictadura. El CELS no recibió ninguna respuesta oficial a estos pedidos.

La situación generada a raíz de este episodio resulta propicia de todos modos para volver a insistir en la necesidad de producir reformas profundas en este organismo. Cabe recordar que esta agencia estatal ha sido protagonista de los mayores escándalos ocurridos en la democracia, tales como la investigación del atentado terrorista a la AMIA o el caso de sobornos en el Senado. Desde la recuperación de la democracia, el SIDE ha resistido la reforma, tanto de sus prácticas como de sus lógicas de funcionamiento institucional.

IV.

El 2006 ha sido un año de desafíos inéditos para los organismos de derechos humanos, acostumbrados a desempeñar un papel crítico de las instituciones del Estado por sus vacilaciones o compromisos abiertos a favor de la impunidad de los delitos cometidos durante la última dictadura militar. La asunción de la justicia y la verdad como una política de Estado por parte del gobierno nacional suscitó reacciones diversas dentro de los organismos, que incluyeron desde el abandono explícito del espíritu de resistencia hasta la participación directa de algunos organismos en instancias gubernamentales.

Ante este escenario, el CELS mantuvo su política histórica de combinar interacción e independencia como las dos claves fundamentales de la relación con el Estado. Para contribuir a fortalecer un Estado protector de los derechos humanos resulta tan necesario mantener vínculos institucionales que permitan gravitar sobre el diseño, la instrumentación y el control de políticas públicas, como sostener una actitud de independencia crítica, sin la cual la relación con las agencias estatales se torna recíprocamente ineficaz.

La incorporación de las demandas históricas del movimiento de derechos humanos a la agenda del gobierno debe analizarse principalmente desde la perspectiva de los logros y las oportunidades. En ese sentido, el desafío futuro para el movimiento de derechos humanos será incidir para que el gobierno traduzca ese compromiso en políticas públicas sustentables que incorporen a la agenda tradicional las problemáticas vinculadas con la protección y el goce de los derechos humanos en democracia.

V.

Durante 2006, el gobierno mantuvo una agenda institucional en materia de justicia que osciló entre el cierre virtuoso del proceso de renovación de la Corte Suprema de Justicia y una reforma regresiva como la del Consejo de la Magistratura.

A principios de año, y luego de un debate tan estéril como polarizado, el gobierno impuso una reforma al Consejo de la Magistratura que licuó sus facultades presupuestarias, administrativas y de control de gestión del Poder Judicial en favor de la Corte Suprema. Aumentó la representación del oficialismo en el Consejo y eliminó la tercera minoría. También, a pesar de que el argumento para la reforma se construyó sobre una necesidad legítima de limitar el poder de la corporación judicial, en los hechos implicó un refuerzo de su papel en la definición del servicio de justicia en nuestro país, de acuerdo con el análisis del capítulo IV sobre política judicial que se publica en este Informe.

El cambio promovido por el gobierno nacional en la Corte Suprema de Justicia de la Nación con la sanción del decreto 222/03 —que abrió por primera vez a la participación de la sociedad civil el proceso de elección de los jueces del máximo tribunal y garantizó también su transparencia— se estancó durante buena parte del 2006. La principal causa fue la indefinición del Poder Ejecutivo respecto de la cobertura de dos vacantes en el máximo tribunal. Desde septiembre de 2005, la Corte quedó compuesta, de hecho, por siete magistrados, cuando su número total era de nueve. Esta demora afectaba la consolidación de la Corte como tribunal independiente y generaba una crisis de funcionamiento interno al obstaculizar la conformación de mayorías para decidir temas relevantes.

El año concluyó con la sanción legislativa de una propuesta presentada por la senadora Cristina Fernández de Kirchner que modificó el número de integrantes de la Corte, devolviéndole su composición histórica de cinco miembros, y que permitió cerrar ordenadamente el ciclo completo de su renovación. Sin duda, el proceso que culminó con esta medida constituye la reforma institucional más importante y de mayor impacto en el sistema democrático desde el colapso de las instituciones en el 2001. Resulta destacable que, en un contexto de gran polarización política, este hecho generó un consenso político unánime.

Junto con las organizaciones del foro “Una Corte para la Democracia”, el CELS propició y respaldó este proceso de transformación aportando pluralismo al debate público sobre reforma judicial. La convergencia de nuevos enfoques y preocupaciones tanto institucionales como sociales entre actores de la sociedad civil, jueces de la Corte y representantes políticos se refleja hoy en la existencia de una Corte independiente y activa, preocupada por reestablecer la protección de las garantías y los derechos constitucionales. Resulta elocuente en ese sentido su involucramiento en temas tales como condiciones de detención de personas privadas de libertad, o casos vinculados al derecho laboral, previsional y ambiental. Estas intervenciones son analizadas en distintos capítulos de este Informe.

Es importante señalar que aun cuando el tema judicial fue uno de los más discutidos públicamente durante este año, el debate se centró en la definición de políticas para sus órganos de mayor jerarquía como la Corte y el Consejo de la Magistratura. Queda pendiente, sin embargo, un proceso de cambio profundo de las estructuras judiciales inferiores y la instrumentación de reformas consistentes relativas a la democratización del sistema, al mejoramiento de su funcionamiento y, en definitiva, al aumento de su calidad institucional.

Tal como funciona hoy, esta estructura judicial no garantiza el acceso a los sectores más desventajados, reproduce prácticas violatorias de derechos mediante la aplicación generalizada de políticas de privación de la libertad y es ineficaz para investigar los casos de violencia institucional que afectan en su gran mayoría a los sectores vulnerables.

VI.

Hace ya varios años, el CELS releva información sobre la situación de la justicia en algunas provincias. Este seguimiento nos permite afirmar que existen hoy muy pocos sistemas judiciales provinciales idóneos para responder eficazmente a las violaciones de derechos humanos y para controlar a la administración pública. Por el contrario, los funcionarios que actúan para modificar este estado de cosas tienden a ser marginados o expulsados del escenario institucional.

En esta publicación hemos profundizado el análisis de la situación de las provincias de Misiones y Buenos Aires. En nuestro Informe de 2004 ya habíamos advertido los avances del gobernador Rovira sobre la justicia provincial: durante el 2006, la situación en Misiones se tornó crítica. Algunos jueces de alta jerarquía fueron destituidos en forma irregular, se amplió la composición del Superior Tribunal y se lo renovó mediante un procedimiento poco transparente y cuestionado.

Por su parte, el panorama en la provincia de Buenos Aires no resultó más alentador: los fiscales a cargo de investigaciones de causas de corrupción fueron perseguidos administrativamente o sancionados de manera informal; por otro lado, la opacidad del procedimiento para designar jueces y la falta de participación ciudadana redundó en la designación de funcionarios cuestionados por su desempeño en causas por violaciones graves a los derechos humanos.

Al cierre de este Informe, el Poder Ejecutivo de la provincia de Buenos Aires promovía la reforma de algunos aspectos del sistema procesal penal. Tal como ha sido planteada, esta reforma profundizará los problemas político-criminales existentes, no impactará en una mayor efectividad en la persecución de los delitos más graves y repercutirá en la desprotección de las personas sometidas a proceso.

En síntesis, en la provincia más importante del país —política y económicamente hablando— en la que la violencia estatal recae en forma selectiva sobre los sectores más excluidos, el Poder Judicial seguirá siendo una institución reproductora de violencia en lugar de ser protectora de derechos.

Por otro lado, es importante remarcar que en el cuadro de situación de las justicias provinciales que describe el capítulo IV de este Informe, un patrón se repite: son las provincias del país que tienen más altos porcentajes de necesidades básicas insatisfechas en su población —Formosa, Misiones, Buenos Aires—, las que tienen las estructuras judiciales más débiles. Fuera del alcance de los vientos que introdujeron reformas a nivel de la máxima instancia judicial del país, parecen convivir allí sin demasiado conflicto la exclusión social y la degradación institucional.

La debilidad de las justicias provinciales es preocupante, no sólo por la baja calidad de la resolución de los conflictos o la impunidad, sino también por

la presión que esta deficiencia genera hacia la Corte federal. La articulación de instancias locales y nacionales para incentivar el fortalecimiento de las justicias provinciales, resulta imperiosa para garantizar la protección judicial de los derechos humanos y la construcción igualitaria de ciudadanía.

VII.

La seguridad ha sido durante el 2006 un tema permanente en la agenda pública. Este Informe recoge los avances y retrocesos en materia de violencia institucional y de calidad de las respuestas estatales en la región metropolitana de Buenos Aires. También analiza el debate sobre seguridad desde un punto de vista discursivo, identificando actores y problemas, y poniendo en evidencia la autonomía que las “olas de inseguridad” tienen en relación con los problemas fácticos de seguridad.

El Informe señala el descenso de los registros sobre crímenes violentos en el período analizado. Durante 2006, y por tercer año consecutivo, los homicidios intencionales —con participación policial o sin ella— se redujeron. Entre las posibles causas, es necesario reconocer algunas reformas adoptadas por los responsables de las fuerzas de seguridad y también la correlación que se verifica en el regreso en paralelo de los índices de pobreza y desempleo y de los índices de violencia a niveles previos a la crisis de 2001.

Es importante destacar que, aun cuando disminuyeron los episodios de muertes, la proporción vinculada a situaciones de violencia estructural —con participación de las fuerzas de seguridad— sigue siendo la misma (cerca a un 20%). Respecto de las muertes en las que hubo participación policial, es necesario llamar la atención sobre el alto nivel de casos fatales no asociados con tareas vinculadas a la represión del delito sino a prácticas degradantes y rutinarias de violencia por parte de personal policial. De este nivel estructural de violencia, resulta especialmente grave en el 2006 el alto número de ejecuciones sumarias. Sólo en la región metropolitana se registraron al menos 14 casos, cuyas víctimas fueron varones jóvenes, en su mayoría habitantes de barrios marginales.

Llama la atención el hecho de que, al mismo tiempo que se registró un descenso en los registros sobre crímenes violentos, la intensidad de los discursos alarmistas sobre el nivel de criminalidad creció. Con menos sustento del que se da por supuesto, estas “olas” de inseguridad han conseguido tener sin embargo una mayor gravitación en el debate público, situación que se agrava aún más por la negativa del Estado a producir y difundir información sobre el tema. Esta contradicción se analiza en profundidad en el capítulo VII de este Informe.

En materia de seguridad, los rasgos predominantes durante el 2006 fueron la reducción numérica de la violencia letal, la permanencia de graves prácticas

de violencia institucional y los avances dispares en las reformas tendientes a fortalecer la calidad de las instituciones de seguridad. Por esta razón, para el año que comienza es imprescindible institucionalizar los cambios realizados en la dirección correcta, profundizar otras reformas que están en curso e iniciar aquellas que todavía no han comenzado. Esto será necesario para impedir que las tendencias positivas se reviertan ante un aumento de la conflictividad social o que la concepción de la seguridad de las autoridades se vuelva más restrictiva. El escenario de contienda electoral del 2007 no es el más propicio para las reformas que tengan por objeto democratizar las fuerzas de seguridad y disminuir sus niveles de violencia. Sin embargo, esa coyuntura compleja presenta una gran oportunidad para discutir un modelo de seguridad acorde con una democracia inclusiva.

VIII.

Tal como lo señaláramos en Informes anteriores, el incremento exponencial de las personas privadas de su libertad que se produjo en la provincia de Buenos Aires entre los años 1990-2005 no tuvo relación con el aumento de los delitos registrados durante ese mismo período, sino que obedeció fundamentalmente al uso indiscriminado de la prisión preventiva impuesto y sostenido por los tres poderes del Estado provincial.

El fallo dictado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en 2005, en un hábeas corpus colectivo interpuesto por el CELS en representación de las personas detenidas, ha marcado un punto de inflexión en este proceso, permitiendo por primera vez en muchos años que se registre una disminución (cerca al 9%) en la cantidad de personas privadas de su libertad en la provincia de Buenos Aires. Si bien la variación no es muy pronunciada, es significativo el quiebre de la tendencia constante al incremento de presos. Las medidas dispuestas en el fallo han contribuido a la generación de un marco institucional más claro para la definición de la política penitenciaria y judicial en la provincia de Buenos Aires.

En marzo de 2006, en una audiencia solicitada por el Estado Nacional —en la que participaron el CELS y la Comisión Provincial por la Memoria—, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos fue informada sobre la situación de las personas privadas de su libertad en la provincia de Buenos Aires.

Luego de esta audiencia, la Legislatura provincial sancionó una ley de reforma del régimen de excarcelación del Código Procesal Penal bonaerense, tal como lo había encomendado el máximo tribunal del país en el fallo “Verbitsky”. Dicha reforma limitó los delitos considerados *per se* como no excarcelables. Aún resta que la Legislatura reforme la Ley de Ejecución Penal bonaerense consi-

derada por la Corte Suprema como incompatible con la Constitución Nacional, y apruebe la Ley de Control de Sobrepoblación Carcelaria.

A pesar del fallo de la Corte y los reiterados pedidos realizados por el CELS, el Estado provincial mantuvo su reticencia a producir y distribuir información esencial para dimensionar con mayor precisión la crisis carcelaria y trabajar en el diseño e instrumentación de acciones que permitan descongestionar un sistema penitenciario colapsado.

En nuestro Informe anterior ocupó un lugar muy destacado la denuncia de la mayor tragedia carcelaria de las últimas décadas, ocurrida en la Unidad n° 28 de Magdalena, en la que fallecieron 33 personas a raíz del incendio desatado en el pabellón en el que se encontraban alojados. Según analizamos detalladamente en este Informe, el pabellón que alojaba a los internos que murieron es un claro exponente de la política de construcción de “módulos de bajo costos” que lleva adelante el gobierno de la provincia de Buenos Aires. Estos módulos son ampliaciones edilicias que se efectúan para aumentar la capacidad original de las unidades carcelarias, pero que no respetan los estándares internacionales mínimos para el alojamiento de personas.

Esta política resulta inadmisibles por las modalidades que ha adoptado, pero también ineficaz porque obedece a un diagnóstico incorrecto. La existencia de sobrepoblación, antes que un problema edilicio, es un problema de la administración de justicia. Si las cárceles están sobrepobladas y propician situaciones degradantes es porque la administración del sistema penal de la provincia está valiéndose abusivamente de ese recurso para su funcionamiento. Por otro lado, si la construcción de cárceles no es acompañada de una progresiva modificación de la política criminal y judicial actual, sólo será una fuga hacia adelante que no resolverá el problema.

En el Informe del año pasado advertíamos sobre la gravedad de la situación de las personas privadas de libertad en las cárceles de Mendoza. Lamentablemente, esta situación se mantuvo inalterable, lo que originó la intervención de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y, de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. En junio de 2005 y marzo de 2006 la primera dispuso medidas provisionales ordenándole al Estado argentino la protección de la vida e integridad de las personas reclusas en la Penitenciaría Provincial y en la Unidad Gustavo André. El 6 de septiembre de 2006 la Corte Suprema solicitó al Estado Nacional y a la provincia de Mendoza que informen sobre las acciones concretas adoptadas en el marco de las medidas provisionales dispuestas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

A pesar de la intervención de éstas y otras instituciones nacionales e internacionales a favor de la protección de derechos de las personas privadas de libertad, no se produjeron cambios sustanciales en la situación de las cárceles mendocinas. Ello pone en evidencia que para solucionar un problema

estructural como es el de la sobrepoblación y la violencia carcelaria es indispensable que el gobierno de Mendoza y el Estado Nacional adopten medidas efectivas para modificar las prácticas políticas, judiciales y penitenciarias generadoras de la crisis denunciada.

El 8 de marzo de 2006 la Cámara del Crimen de Comodoro Rivadavia hizo lugar a un hábeas corpus colectivo presentado por defensores oficiales de la provincia de Chubut a causa de la sobrepoblación y el consecuente hacinamiento en los centros de detención de la jurisdicción. La Cámara del Crimen resolvió adelantar excepcionalmente la concesión de los beneficios de la libertad condicional y/o asistida con respecto a trece personas, previo una evaluación de la concurrencia de los otros presupuestos previstos por la ley, en aras de contribuir a paliar la sobrepoblación. Por otro lado, el Tribunal le ordenó al gobierno provincial la adopción de una serie de medidas tendientes a garantizar condiciones de detención que respeten los derechos de las personas privadas de libertad.

El gobernador Mario Das Neves criticó muy duramente la resolución judicial demostrando el desinterés del Poder Ejecutivo provincial de resolver la violación sistemática de derechos que padecen las personas privadas de su libertad en Chubut.

IX.

Durante 2006, los cortes de rutas y calles por organizaciones de desocupados disminuyeron en forma significativa respecto de años anteriores. Al mismo tiempo, este mecanismo de protesta y reclamo al Estado fue incorporado por otros sectores sociales con distintos intereses, como sucedió, por ejemplo, con los cortes de los puentes en Gualeguaychú y Colón en contra de la instalación de dos fábricas productoras de pasta de papel en Uruguay por motivos ambientales. Es importante destacar que el gobierno, en este caso, sostuvo la política de no reprimir a los manifestantes. Además, utilizó el argumento de respetar la libertad de expresión de aquellos que reclaman como parte de la estrategia de defensa en organismos internacionales.

En términos generales, durante el año se profundizó el desplazamiento de los mecanismos de protesta desde los sectores desocupados a los sectores que se encuentran incorporados al mercado del trabajo. En ese sentido, los hechos más graves de represión sucedieron en el marco de un conflicto gremial en la ciudad santacruceña de Las Heras donde se produjo el asesinato de un policía y la represión de trabajadores petroleros. También se registraron conflictos en el marco de procesos de distribución de tierras y viviendas en Chaco, Mendoza y Ciudad de Buenos Aires, en los que fueron reprimidos los ocupantes.

El gobierno nacional afianzó importantes modificaciones en la respuesta estatal frente a las manifestaciones públicas, sosteniendo la decisión de no reprimir y aplicando una política de disuasión mediante fuertes operativos con importante cantidad de policías en la calle sin armas letales. Si bien esta política implicó algunas mejoras en la respuesta de los gobiernos provinciales, existieron serias violaciones a la integridad física y otros derechos protagonizadas por fuerzas de seguridad provinciales en 2006, lo que se detalla en el capítulo IX de este Informe.

Es necesario marcar que hubo situaciones aisladas que resultaron contradictorias con esta política nacional. En el mes de agosto, en el marco de una marcha convocada por Juan Carlos Blumberg a Plaza de Mayo con el reclamo de más seguridad, el gobierno no adecuó su actuación a los estándares por él mismo propuestos. Hubo algunos cruces a través de medios masivos con funcionarios que denunciaron el carácter “político” de la marcha, lo que se repitió en diciembre con los cortes de ruta planteados en medio del paro agrario. En el caso de la marcha de Blumberg sucedió, además, que un funcionario del gobierno propuso organizar una contramarcha de repudio. Finalmente no se produjeron incidentes, pero frente a la confusión de mensajes y acciones resulta necesario recordar que la obligación del Estado no incluye sólo la prohibición de criminalizar la protesta sino también el deber de garantizar el derecho a la libertad de expresión y de reunión de todos los ciudadanos

Por otra parte, la participación directa o indirecta de funcionarios del gobierno nacional y local en agresiones a trabajadores en el Hospital Francés o los incidentes de violencia protagonizados por grupos de choque de sindicatos durante el traslado de los restos del ex presidente Juan Domingo Perón a San Vicente, señalan nuevas dimensiones del tema y problemas del Estado para canalizarlos. En este Informe, dedicamos un artículo de la sección “Debates” al análisis de este nuevo cuadro de situación y al señalamiento de sus desafíos implícitos.

X.

Por último, en materia de calidad institucional, el Informe releva el estado de la situación y de la discusión en torno de dos temas que el CELS ha monitoreado en los últimos años: acceso a la información y libertad de expresión. Respecto de las cuestiones vinculadas al acceso a la información se señala la relevancia de la ley que destrabó el acceso a leyes secretas y la paradoja de su escasa repercusión y utilización. Por otro lado, se rescata la importancia de las regulaciones promovidas por decreto por el gobierno nacional y se analizan algunas dificultades en su instrumentación, al mismo tiempo que se insiste en la necesidad de institucionalizar esta política mediante la aprobación

de una ley nacional de acceso a la información pública, siguiendo la tendencia que ya es mayoritaria a nivel regional.

La discusión sobre la forma discrecional en que el Estado distribuye hoy la pauta publicitaria en los medios de comunicación ha sido un tema recurrente en el debate sobre la libertad de expresión durante 2006. Resulta oportuno volver a señalar la necesidad de generar y explicitar un marco racional y de largo plazo con reglas claras y definición de criterios orientadores para la distribución de la pauta publicitaria oficial.

Por otro lado, es necesario complejizar este debate, incorporando a la discusión la relación económico-financiera de los medios de comunicación social con el Estado, en la cual la pauta publicitaria ocupa un lugar más discreto que el que ha adquirido en el debate público. En la sección “Debates” hemos incorporado un artículo dedicado especialmente al análisis de la concentración en los medios de comunicación como forma de amenaza a la libertad de expresión.

Mientras el gobierno nacional sostuvo durante el 2006 una retórica de confrontación individual con algunos periodistas y medios, ha mantenido sin embargo el *statu quo* existente respecto de la estructura regulatoria del sistema de medios y su consecuente impacto sobre la distribución de espacios y voces en el escenario público.

Por otro lado, el gobierno también se ha resistido a impulsar la derogación de los delitos de calumnias e injurias contra funcionarios públicos. Este compromiso fue asumido por el Estado argentino hace varios años en el contexto de cuatro denuncias abiertas en su contra ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Si el Estado no cumple en 2007 con este compromiso, se arriesga a ser condenado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso del periodista Eduardo Kimel, próximo a ser presentado en dicho tribunal.

2.2. Principales avances y retrocesos en materia de inclusión social

I.

En un contexto de crecimiento económico y de mejoramiento general de la situación social, la cantidad de personas por debajo de la línea de pobreza cayó de 57,5% de la población en el 2002 al 31,4% en el segundo semestre de 2006.² Es decir, más de diez millones de personas perciben ahora ingresos que les permitirían comprar la canasta básica de alimentos. Por su parte, mientras en 2002 el 27,5% de los pobres se encontraban por debajo de la línea de indi-

² Todos los datos citados pertenecen al Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

gencia, en la actualidad ese número se ha reducido al 11,5%. En cuatro años, más de diez millones de personas dejaron de ser pobres y unos seis millones de personas dejaron de ser indigentes.

A lo largo de los últimos tres años, la cantidad de personas con problemas de empleo descendió del 38,1% en el primer trimestre del 2003 al 22,4% de la población económicamente activa en el segundo trimestre de 2006. Es decir, más de un 15% de la población activa del país dejó de estar desempleada o subempleada durante ese período. Aun si se considera a los receptores de planes Jefes y Jefas como desocupados, el desempleo muestra un descenso en los últimos tres años del 26,6% al 12,8% de la población activa del país. Si se toman en cuenta los planes, el desempleo se encuentra en torno del 10%. La generación de empleo legítimo también permitió una reducción sensible en la cantidad de esos planes.

II.

A pesar de la mejoría, la situación actual sigue siendo extrema: más de 12 millones de personas son pobres, de los cuales casi 4,5 millones son indigentes, y más de 4 millones de personas continúan con serios problemas de empleo.

Es importante destacar que la disminución de los índices de pobreza e indigencia —que en 2005 llegaron a la mitad del pico máximo alcanzado a la salida de la convertibilidad— se frenó en 2006. Debido a que esta situación afecta particularmente a niños y niñas menores de 14 años, la mitad son pobres, hemos dedicado un capítulo de nuestra sección de “Debates” a analizar especialmente la situación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Por otro lado, si bien los índices laborales avanzan en la dirección correcta, se evidencian varias cuestiones estructurales que no registran signos de resolución. En primer lugar, la elevada proporción de trabajadores informales, un 43%, y de asalariados sin descuento jubilatorio, que en la actualidad se encuentra en alrededor del 44% del total. En segundo lugar, la marcada segmentación del mercado laboral en cuanto a la evolución de los salarios durante estos últimos años. A grandes rasgos, el crecimiento del salario nominal promedio desde la salida de la convertibilidad fue del 70%. El salario privado registrado creció en promedio un 110%, el salario privado no registrado apenas un 40%, y el salario de los empleados públicos se incrementó sólo un 30% desde el cambio de régimen macroeconómico. Es decir que la brecha del salario promedio del sector público se amplió un 60% en relación con el salario promedio privado formal y un 40% la del salario informal en relación con el formal. Por otro lado, en el sector privado debe señalarse como un dato preo-

cupante el aumento de los accidentes laborales, que ha tenido una tendencia creciente en los últimos años.

III.

Por la enorme cantidad de personas que continúan viviendo en situaciones de emergencia, la resolución de los problemas sociales requiere de un entramado de instituciones y regulaciones que trasciende largamente las políticas públicas de asistencia directa a las personas desocupadas o con serios problemas de ingresos. Una política de ingresos orientada a resolver los problemas de pobreza e indigencia debe enfocarlos estructuralmente y no limitarse a la aplicación de una herramienta puntual del Estado.

Desde esta perspectiva, es necesario destacar que bajo el régimen macroeconómico actual el Estado posee márgenes importantes para realizar políticas de transferencia de ingresos.

Por esta razón la agenda futura en esta materia deberá incluir la distribución del ingreso, la calidad del empleo, y un fortalecimiento de aquellas formas institucionales creadas después del colapso de la convertibilidad para superar la grave situación social, como desafíos prioritarios para el Estado y el conjunto de la sociedad.

IV.

En el capítulo XI de este Informe se analizan algunas debilidades en el diseño e instrumentación de los planes sociales de transferencia de ingresos, fundamentalmente del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, el Programa Familias por la Inclusión Social y el Adulto Mayor Más.

Durante el 2005 y el 2006 el gobierno nacional comenzó a reemplazar en forma paulatina el Plan Jefes y Jefas por el Programa Familias, y estableció como exigencia para habilitar la posible migración un requisito de “inempleabilidad” originado, en gran medida, en el cumplimiento de responsabilidades familiares educativas y sanitarias en relación con los hijos menores de 19 años. Por éstas y otras condiciones de instrumentación que se detallan en el Informe y que resultan inaceptables, este plan ha implicado un retroceso respecto de la situación, ya deficitaria desde una perspectiva de derechos, del Plan Jefes y Jefas.

La exigencia de una renuncia expresa al reclamo en el caso del Programa Familias, la inexistencia de mecanismos administrativos para interponer recursos en el caso del Jefes y Jefas, y la dificultosa serie de requisitos impuestos por

el Programa Adulto Mayor Más, han dado lugar a la presentación de recursos en instancias judiciales y administrativas. El Informe presenta una reseña de las respuestas ofrecidas por el Estado frente a distintos reclamos de exigibilidad de derechos sociales. Mientras el Poder Judicial ha respondido de modo favorable a los planteos, el gobierno nacional apeló la totalidad de las resoluciones que le fueron contrarias, a lo que debe sumarse que no ha logrado todavía simplificar el acceso a los planes ni elaborar mecanismos sencillos de revisión que permitan solucionar en un tiempo razonable las posibles afectaciones de derechos de los receptores, quienes se encuentran en situaciones extremas.

VII.

Teniendo en cuenta la estrecha vinculación entre el acceso al servicio de agua potable y saneamiento y la posibilidad de ejercer derechos humanos básicos como el derecho a un nivel de vida adecuado, a la vivienda digna y a la salud, el presente Informe analiza la concesión otorgada a la empresa Aguas Argentinas S.A. y plantea objeciones, desde una perspectiva de derechos humanos, al Marco Regulatorio impulsado por el gobierno nacional. Además, también se revisa el estado de la demanda presentada por la empresa Aguas Argentinas S.A. contra el Estado Nacional ante el Centro Internacional sobre Arreglos de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) por el dictado de la Ley de Emergencia Económica.

Un análisis del proceso revela que para garantizar la función social de un servicio público esencial, en este caso el agua, resulta fundamental que la normativa generada para regular la concesión no pueda verse afectada por los diversos intereses particulares de cada gobierno de turno. Esto requiere un sistema regulatorio que sea democrático, transparente y participativo, que asegure un control efectivo e independiente y que genere las condiciones para la participación de los usuarios.

En el decreto que declaró finalizada la concesión a la empresa Aguas Argentinas y en el proyecto de nuevo Marco Regulatorio del servicio de agua potable y saneamiento, se reconoce el acceso al agua como un derecho humano, lo que representa un avance significativo en esa materia. Sin embargo, una propuesta deficiente para la regulación del servicio fue presentada por el oficialismo en el Congreso sin debate y sobre fin de año y logró la media sanción del Senado de la Nación. Aunque corresponde resaltar el avance, en términos de estabilidad del sistema normativo de la concesión, que implica la aprobación por ley de su marco regulatorio, las particularidades del inicio de su tratamiento opacan este progreso.

Por otro lado, a pesar de la incorporación programática de la perspectiva de los derechos humanos, el proyecto no cumple con estándares mínimos desde la perspectiva de los derechos humanos en materia de transparencia, participación y control. Esto resulta relevante si se tiene en cuenta que gran parte del fracaso de la concesión anterior se debió a la presencia de estos mismos factores y a la ausencia de controles suficientes.

VIII.

Los problemas que hacen a la integración social son problemas de derechos —tanto sociales y económicos como civiles y políticos— que se encuentran ligados a la construcción de ciudadanía. El Informe 2007 remarca una vez más la necesidad de que el Estado oriente su agenda hacia el fortalecimiento de los mecanismos institucionales que garantizan y protegen derechos, y evite por todos los medios convertirse en agente de exclusión.

En este sentido el Informe vuelve a alertar sobre la existencia de prácticas institucionales violatorias de los derechos humanos que recaen en primer lugar sobre los sectores de menores recursos, en su mayoría varones jóvenes de barrios marginados. El hacinamiento y la violencia en cárceles y comisarías, las ejecuciones ilegales, las demoras judiciales excesivas en la resolución de los casos, el empleo abusivo de la prisión preventiva, las causas armadas para inculpar inocentes son elocuentes respecto del modo en que sus víctimas se eligen sobre el filtro de determinados parámetros o atributos de ciudadanía del que se encuentra excluida una parte significativa de la población.

Es importante señalar que mientras fue *in crescendo* durante 2006 el vigor de los debates públicos referidos a cuestiones de calidad institucional, se oscureció —y podríamos decir mejor se enmudeció— la referencia a los graves problemas de exclusión. Hacia el futuro, resulta por lo tanto imprescindible alumbrar este aspecto del análisis, tan desigualmente representado hoy en el debate y en las agendas de las políticas estatales.

3. Epílogo

Como hemos señalado, el reclamo por un marco de mayor institucionalización de las políticas públicas que atraviesa este Informe, debe ser prioritario a nivel nacional y resulta urgente en algunas provincias. En relación con el contenido u orientación de este reclamo, el Informe 2007 vuelve a insistir sobre la necesidad de promover políticas públicas tendientes a fortalecer un Estado protector de los derechos humanos. En términos generales, este señalamiento obe-