

Introducción

Balance sobre la situación de derechos humanos en 2009*

1. EL IMPACTO DE LAS ELECCIONES EN LA AGENDA DE DERECHOS HUMANOS

El año se caracterizó por un clima de polarización muy similar al que reinó durante 2008. El territorio de disputas ideológicas que se consolidó en torno al debate por las retenciones móviles tuvo su expresión política y electoral en 2009. En marzo, el jefe de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Mauricio Macri, decidió desdoblar las elecciones porteñas de las nacionales y decretó el 28 de junio como fecha para el sufragio local. Un día después, la presidente Cristina Fernández de Kirchner anunció el envío de un proyecto de ley al Congreso con el objetivo de unificar las elecciones nacionales de medio término adelantándolas del 25 de octubre al 28 de junio, fecha en que se realizaron.

Los comicios trajeron un cambio significativo: el gobierno perdió en los grandes distritos, y la oposición –fragmentada en distintas fuerzas– obtuvo una posición de mayor gravitación en el escenario político del país. El Congreso adquirió un protagonismo decisivo, y buena parte de las políticas puestas en discusión con posterioridad a las elecciones lo tuvieron como epicentro.

El propósito de esta Introducción es realizar un balance respecto de las limitaciones y las posibilidades que existieron en este nuevo contexto para proponer e implementar políticas de derechos humanos durante 2009.

En uno de los temas en los que se produjeron avances sensibles en los últimos años, como son los juicios por delitos de lesa humanidad, el Informe advierte que, después de las elecciones de junio, algunos jueces comenzaron a modificar o dilatar decisiones en las causas abiertas por estos hechos, y reaparecieron planteos públicos de impunidad en boca de ciertos dirigentes políti-

* Por Verónica Torras, directora del Área de Comunicación, con los aportes del equipo de dirección del CELS. La autora agradece especialmente el intercambio de ideas con Andrea Pochak y la colaboración de Paula Esperanza Valdez.

cos. Frente a estas situaciones, es importante remarcar que este proceso de justicia no es el resultado de la voluntad y disposición de un determinado gobierno sino el fruto de una acción colectiva tenaz, que ha tenido el impulso fundamental de los organismos, los familiares y las víctimas durante los últimos treinta años. Se trata de un piso indispensable para afirmar el Estado de Derecho en nuestro país, que no puede ser afectado por ninguna coyuntura electoral.

En plena campaña aconteció una derivación de otro orden del proceso de verdad y justicia. En mayo la Cámara Nacional Electoral resolvió hacer lugar a la impugnación de la candidatura del ex comisario Luis Abelardo Patti a diputado nacional por la provincia de Buenos Aires. El CELS –junto con otras organizaciones y abogados– representó legalmente a los familiares de las víctimas, y llevó adelante la impugnación más allá de cualquier especulación político-partidaria respecto de quién podía resultar beneficiado o perjudicado con un eventual retiro de Patti de los comicios. La sentencia de la Cámara se basó en dos fundamentos principales. Por un lado, como Patti había sido desafortado en 2008 por la Cámara de Diputados no podía competir para acceder a ese mismo cargo hasta tanto se resolviera definitivamente su situación penal. Pero además, el tribunal consideró que permitir su candidatura podía obstruir la labor de la justicia, que lo estaba investigando, pues una vez electo era factible que invocara los fueros parlamentarios para obtener su liberación e impunidad.

En su prédica electoral, el ex policía nunca renegó de los crímenes de los que se lo acusa. Por otra parte, expresa como pocos la continuidad entre los métodos represivos aplicados por el terrorismo de Estado y el desprecio por los derechos que se exhibe en las políticas de “mano dura”, de las que él ha sido uno de los exponentes más extremos durante los últimos años. Las elecciones suelen ser momentos críticos, en los que se profundiza este sesgo autoritario de los discursos y las propuestas en materia de seguridad. La de junio de 2009 no fue una excepción. Las declaraciones oficiales que reprendían a los jueces por su ineficacia, las arengas que abogaban por mayores niveles de castigo y las campañas mediáticas de “ley y orden” estuvieron a la orden del día.

Como ha sucedido ya en otras oportunidades, el endurecimiento próximo a las elecciones tuvo reflejos institucionales posteriores. En particular, la demanda de una respuesta estatal más severa frente a las personas menores de edad cobró renovado protagonismo. En este contexto, se reinstaló la discusión acerca del régimen de responsabilidad penal juvenil. En la actualidad, miles de adolescentes son privados de su libertad de modo arbitrario sin juicio previo, y empleados por bandas de ladrones y/o policías que se aprovechan de su inimputabilidad. Es fundamental establecer estándares mínimos para que una

nueva legislación garantice los derechos de los menores de edad en conflicto con la ley, tanto para evitar que se los persiga innecesariamente mediante acciones discrecionales de los jueces, como para establecer su responsabilidad penal en casos gravosos.

Frente a la insistencia de gobiernos provinciales de distinto signo político en proponer medidas y reformas legales autoritarias e inconducentes, se generó sobre fines de 2009 una alianza inédita que elaboró un compromiso sobre políticas de seguridad democrática. El acuerdo fue impulsado por un grupo de técnicos y de organizaciones, entre ellas el CELS, y suscripto por representantes de prácticamente todo el espectro político, especialistas con experiencia de gestión, universidades, foros, y diversas organizaciones sociales. Esto abrió una expectativa que parecía inexistente en el escenario posterior a las elecciones de 2009 y más improbable aún en el futuro, y confirmó la capacidad del activismo de la sociedad civil para sumar voluntades en torno a una cuestión que afecta la vigencia de derechos humanos en el presente.

El escenario post-electoral generó importantes desafíos para las fuerzas políticas. La relación institucional que construyan el gobierno y la oposición y el modo en que diriman su disputa de intereses en el parlamento nacional será fundamental para la construcción de la agenda pública de los próximos años.

Ya realizados los comicios, pero antes de producirse la renovación parlamentaria, el oficialismo inició debates sustantivos para el proceso democrático y buscó alianzas políticas más amplias para sostener sus iniciativas. Consiguió conformar así nuevas mayorías para impulsar leyes que habían sido obstruidas desde la restauración democrática, como la de servicios de comunicación audiovisual, y obtuvo respaldo social para una política clave como la extensión de las asignaciones por hijo. Esta mecánica se interrumpió hacia fin de año y a partir de entonces ni el gobierno ni la oposición pudieron construir un espacio de diálogo para la discusión de políticas.

Si bien es cierto que la mayor pluralidad en la composición del Parlamento representa una oportunidad para avanzar en una agenda legislativa que está pendiente desde hace mucho tiempo y establecer alianzas más amplias para trabajar los temas de derechos humanos, también hay que advertir que algunas de las dinámicas entre oficialismo y oposición que se exhibieron sobre principios de 2010 representan un riesgo para la gobernabilidad democrática y expresan cierta inmadurez del sistema político argentino para procesar sus diferencias en un marco de responsabilidad colectiva.

2. LAS PRINCIPALES POLÍTICAS DE DERECHOS HUMANOS DEL 2009

2.1. EL PROCESO DE VERDAD Y JUSTICIA

En los últimos Informes del CELS se realizó un balance minucioso de los avances y debilidades del proceso de verdad y justicia por los crímenes de lesa humanidad cometidos durante la dictadura, a partir de niveles diferenciados de análisis. De la lectura del capítulo I es posible deslindar que, a lo largo de 2009, como ha sucedido desde la reapertura de los juicios, coexistieron realidades contradictorias. Así como hubo funcionarios judiciales que impusieron de diferentes maneras trabas al proceso, tribunales que demoraron decisiones y dificultades logísticas que en muchos casos no fueron superadas, también se arribó en la Capital al juicio oral y público contra algunos de los responsables de los crímenes cometidos en la Escuela de Mecánica de la Armada (ESMA) y en los centros de detención Atlético-Banco-Olimpo (ABO) y “Vesubio”. Estos juicios resultan significativos tanto por el número elevado de casos que incluyen como por la cantidad de imputados y la repercusión pública de algunos de ellos, identificados en el ámbito nacional e internacional como símbolos de la represión ilegal argentina. Por otro lado, en 2009 también se iniciaron debates en tres nuevas provincias: Formosa, Salta y Santa Fe.

Del seguimiento estadístico que el CELS realiza desde el reinicio de este proceso¹ surge un diagnóstico preciso de situación. Así puede saberse que del número total de causas que se encuentran en trámite, el 71% siguen demoradas en la etapa de instrucción y no alcanzaron aún la instancia de debate oral, lo que constituye el principal escollo para el avance de los juicios. Por otro lado, de las 67 causas que se encontraban a fin de año elevadas a tribunales orales, sólo 11 llegaron a debate durante 2009. El promedio de demora de los tribunales para establecer fecha de debate ha sido de un año y medio.

1 Los datos estadísticos del CELS se elaboran a partir de los aportes brindados por los abogados querellantes en las causas que investigan delitos de lesa humanidad en todo el país y por los miembros de diversas organizaciones de derechos humanos, más la información extraída de las resoluciones del Poder Judicial y de las notas de prensa de medios gráficos nacionales, provinciales e internacionales. Consisten en el seguimiento de los movimientos de los distintos expedientes y sus imputados, pero en tanto los datos recabados varían en forma permanente, las presentaciones no necesariamente reflejan la situación actual de las causas sino la que corresponde al momento en que fueron relevados. Existe, por supuesto, la posibilidad de que estén incompletos o posean errores u omisiones.

Otro aspecto sustancial del balance se refiere a sus resultados. En este sentido, a diciembre de 2009 apenas el 6% de los 1179 imputados habilitados para llegar a juicio había obtenido sentencia (68 condenas y 7 absoluciones) y sólo dos de esas sentencias estaban confirmadas. Quedan al menos 16 debates cuyas resoluciones aún no han sido revisadas por los tribunales superiores, a pesar de que los recursos ya fueron presentados.

Es importante recordar que el verdadero juicio comienza en la instancia oral. Si los expedientes son elevados pero los tribunales no convocan a las audiencias, el análisis de los hechos y la prueba no se realiza. Si el juicio se efectúa, se dictan condenas o absoluciones, pero éstas no son confirmadas, las decisiones judiciales siguen siendo objetables y continúa sin definirse la situación procesal de las personas imputadas en este proceso.

Otro nivel de dificultad se relaciona con la negativa de algunos tribunales a autorizar el registro audiovisual de las audiencias. La sustentabilidad de este proceso de justicia se apoya en gran medida en el consenso social del que goza. En este sentido, la posibilidad de comunicarlo en forma masiva y darle visibilidad lo instala en un horizonte colectivo, lo abre para las nuevas generaciones y constituye un acompañamiento fundamental para los testigos, sobre cuyas espaldas ha recaído buena parte del peso de la reactualización periódica de la tragedia padecida por la sociedad argentina.

Existen además obstáculos de otro tipo, como la conformación de los tribunales orales, la fragmentación y/o acumulación de causas y los inconvenientes logísticos vinculados con la escasez de espacios físicos para desarrollar los juicios. De mantenerse el ritmo actual, las causas abiertas tardarán por lo menos veinte años en llegar a su fin. Se trata de una eternidad para las víctimas, para los imputados y para la sociedad en su conjunto, además de un riesgo para la fragilidad intrínseca del proceso.

Después de evaluar este cuadro de situación, resulta evidente que el impulso que las instancias superiores de los tres poderes del Estado le han dado a estos juicios durante los últimos años sirvió para remover los principales escollos institucionales, pero no alcanza para impedir el retardo de muchos de los jueces y fiscales que instrumentan el proceso o para resolver con celeridad las trabas que día a día se presentan.

Durante 2009, ciertos hechos vinculados con el proceso de verdad y justicia generaron repercusiones políticas e institucionales. Un día antes de que comenzara el juicio por los delitos de lesa humanidad cometidos en la ESMA, el entonces flamante ministro de Educación porteño, Abel Posse, sostuvo en una columna de opinión publicada por el diario *La Nación* que la Argentina “llega a la indefensión nacional para castigar a un ejército por hechos de hace cuatro décadas”. Unos años antes había calificado a los juicios como “un ejercicio

de venganza disfrazado de justicia”.² El CELS envió una carta al jefe de gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Mauricio Macri, solicitándole un pronunciamiento público respecto de las declaraciones de su ministro y lo reiteró un mes más tarde, después de conocerse un documento del secretario de Relaciones Internacionales del partido PRO, Diego Guelar, que instaba a “saldar nuestro pasado trágico con una amplia ley de amnistía después de que la Justicia termine los juzgamientos en curso”.³

El 8 de enero de 2010, Mauricio Macri envió una respuesta firmada de puño y letra al CELS entre cuyos párrafos afirma “que las violaciones a los derechos humanos deben ser juzgadas y los responsables de esos delitos deben cumplir con el castigo que les corresponda y en nuestro país no debe haber más lugar para la impunidad”.⁴

Las opiniones de Guelar fueron desautorizadas por el partido y generaron el rechazo de varios dirigentes del PRO⁵ y de la mayor parte del arco político y social. Como si nada de esto hubiera sucedido, un mes más tarde, el ex mandatario Eduardo Duhalde aseguró⁶ desde El Salvador que el impulso de los juicios a los responsables del terrorismo de Estado “humilla” a las Fuerzas Armadas.⁷

Frente a estas declaraciones es importante recordar que las decisiones de la Corte Suprema, del Congreso de la Nación, de distintos tribunales del país y

2 Posse, Abel, “Criminalidad y cobardía”, *La Nación*, opinión, 10 de diciembre de 2009; y Posse, Abel, “Incurables adolescentes de los 70”, *La Nación*, opinión, 12 de octubre de 2006.

3 La polémica surgió a raíz de un documento firmado por el secretario de relaciones internacionales del PRO y dado a conocer el miércoles 30 de diciembre de 2009. Diego Guelar ratificó las opiniones vertidas en ese texto en declaraciones a medios radiales el jueves 31 de diciembre del mismo año. Véase <<http://www.criticadigital.com.ar/index.php?secc=nota&nid=35267&pagina=6>>.

4 Véase el texto completo de la carta de respuesta al CELS de Mauricio Macri en <<http://www.cels.org.ar/common/documentos/Macri.%20respuesta%20a%20carta.pdf>>.

5 Conocidas las opiniones de Diego Guelar, el PRO emitió un comunicado en el que aclaró que “las posturas personales de sus adherentes no reflejan el pensamiento partidario”. Véase <<http://www.clarin.com/diario/2010/01/02/um/m-02111917.htm>>.

6 Las declaraciones de Eduardo Duhalde fueron difundidas por la agencia de noticias EFE el 19 de enero de 2010. Véase <<http://www.cels.org.ar/comunicacion/?info=detalleDoc&ids=4&lang=es&ss=46&idc=1228>>.

7 En el discurso de inauguración del período 128 de las sesiones ordinarias del Congreso de la Nación, la presidente Cristina Fernández replicó las declaraciones del ex mandatario y afirmó que “quienes humillaron a las fuerzas armadas fueron los que las condenaron a ser simples encapuchados en lugar de ser defensores de la soberanía nacional”.

de tribunales internacionales de derechos humanos han ratificado la legitimidad del proceso de verdad y justicia por los crímenes del terrorismo de Estado. Pero también, es crucial advertir que su reinicio representa un punto de inflexión que debe ser sostenido con el compromiso de los partidos políticos y los gobiernos de vocación democrática.

Por último, resulta indispensable señalar que existen casos de personas desaparecidas en democracia que aún no han sido resueltos y cuya impunidad constituye una severa afrenta a la vigencia plena del Estado de Derecho. Así sucede con Julio López, quien fue visto por última vez el 17 de setiembre de 2006 en la ciudad de La Plata luego de haber declarado en el juicio contra el represor Miguel Etchecolatz, y con los jóvenes Iván Torres, detenido en la seccional n° 1 de Comodoro Rivadavia, en la provincia de Chubut y desaparecido desde el 2 de octubre de 2003, y Luciano Arruga, detenido en la comisaría n° 8 de Lomas del Mirador, en la provincia de Buenos Aires y desaparecido desde el 31 de enero de 2009. Estas situaciones expresan la debilidad de las instituciones para desarticular las redes de ilegalidad y violencia heredadas de la dictadura y activas todavía, a más de veinticinco años de recuperada la democracia.

2.2. POLÍTICAS DE INCLUSIÓN SOCIAL

Es imposible plantear el debate sobre el fortalecimiento institucional sin analizar las condiciones económicas y sociales que posibilitan o frustran el ejercicio de derechos fundamentales en nuestro país. En este sentido, durante 2009 se concretó un avance muy significativo por la decisión del gobierno nacional de extender las asignaciones familiares –fijadas en 180 pesos por hijo según el último aumento del año– a los empleados del sector informal que cobran salarios inferiores al mínimo, los desempleados y las personas que perciben prestaciones sociales del Estado nacional. La medida implica el reconocimiento del derecho a la inclusión social de un extenso universo de la población que permaneció prácticamente excluido de la distribución de la riqueza producida en estos últimos años, y sienta las bases para revertir una de las deudas más acuciantes en materia de derechos humanos que tiene nuestro país.

Se trata de la concreción de un viejo reclamo político y social que se consolidó en 2001 en torno a la iniciativa sobre ingreso universal formulada por el Frente Nacional contra la Pobreza –de cuya fundación el CELS participó–. Por otra parte, a lo largo de los últimos años, numerosos proyectos legislativos (tal como se detalla en el anexo del capítulo V) y distintas organizaciones sociales, instituciones académicas y sindicatos han planteado alternativas de carácter universal para dar respuesta a los millones de personas que todavía viven en situación de pobreza e indigencia.

Si bien es cierto que el crecimiento económico ha tenido un papel importante en la reducción de la pobreza mediante la generación de empleo y la recuperación salarial, también se advierte, luego de seis años de crecimiento continuo a tasas superiores al 8% del PBI anual, que la reactivación económica no garantiza por sí sola la plena inclusión social y que siguen existiendo grandes núcleos de la población que no han percibido los beneficios de esa recuperación. Según se detalla en el capítulo V, los porcentajes que surgen de la información ofrecida por el INDEC –organismo que malogró su credibilidad debido a la decisión del gobierno nacional de manipular los datos que produce– evidencian que la situación actual es grave.

Por otro lado, la fragmentación del mercado de trabajo entre asalariados formales e informales y el alto nivel de empleo no registrado ha sido una limitante estructural para extender los beneficios de las regulaciones laborales, las mejoras salariales y otras medidas que impactaron sobre el salario indirecto al conjunto de la población trabajadora, y ha ampliado la brecha entre quienes están incluidos en el mercado formal de trabajo y quienes no lo están. Esta situación tenía su correlato en la desprotección de millones de chicos y adolescentes. Según datos difundidos por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social en 2009,⁸ de los 12,4 millones de menores de 18 años, sólo 5,2 estaba cubierto por el régimen de asignaciones familiares y otros 800 mil por el sistema de deducciones mediante el impuesto a las ganancias. El resto obtenía alguna cobertura por medio de planes sociales y pensiones recibidos por sus padres (cuyo monto estaba muy por debajo de la canasta básica de alimentos y cuyo acceso se encontraba en muchos casos restringido) o se hallaba sin ninguna protección.

Después de muchos años de insistir con una línea de abordaje del problema que resultaba insuficiente para revertir la situación de vulnerabilidad de las familias con mayores necesidades, el gobierno optó en 2009 por extender el sistema de asignaciones familiares a cinco millones de menores que hasta hoy no lo recibían. Si bien no se trata de una política de universalización total, el gobierno nacional calcula que 9 de los 12,4 millones de menores de nuestro país recibirán esta cobertura.

El efecto de esta transferencia de ingresos será muy significativo para los hogares pobres e indigentes. Sin embargo, la dimensión de este impacto no puede ser determinada con exactitud debido a que desde el primer trimestre

8 Material enviado el 29 de junio de 2009 por la Dirección de Estudios y Coordinación Macroeconómica del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social en respuesta a un pedido de informes del CELS de fecha 14 de mayo de 2009.

de 2007 los datos de la Encuesta Permanente de Hogares fueron quitados de circulación por el INDEC.⁹ Algunos analistas evalúan que los niveles de indigencia no debieran superar el 4% con el plan funcionando a régimen completo y que sólo permanecerían en situación de indigencia los hogares sin ingresos adicionales o sin ningún otro plan de asistencia que la asignación universal por hijo.¹⁰

En relación con la distribución del ingreso, una estimación preliminar desarrollada por el viceministro de Economía de la Nación¹¹ indica que el 39,6% de los hogares que serán alcanzados por el plan se ubican en el segmento más bajo en cuanto a nivel de ingresos, y el 28,6% en el inmediato superior. De este modo, la medida reduciría la brecha entre los sectores más empobrecidos de la población y aquellos que son asalariados formales y beneficiarios del sistema previsional –de ingresos medios y medios bajos–, que han sido los principales favorecidos por las políticas sociales desarrolladas por los últimos dos gobiernos.

La supuesta contradicción entre las estrategias de fomento del empleo y/o de asignación universal por hijo como variantes de superación de la pobreza y la indigencia –de las que el propio gobierno fue vocero– resultó ahora superada. Si bien la creación de puestos de trabajo es el camino más eficaz para procurar una sociedad integrada, también resulta evidente que después de décadas de deterioro económico y social el empleo existente no alcanza para sostener el bienestar colectivo. En este marco, una estrategia que complementara las políticas de fomento a la actividad económica con una red institucional de sostenimiento de ingresos para las personas más vulnerables aparecía como ineludible. El impacto sobre la demanda interna que tendrá la extensión de las asignaciones –por la elevada propensión al consumo de los sectores sociales incorporados– es otra manifestación de la compatibilidad entre los objetivos de equidad social y crecimiento.

El capítulo V advierte, sin embargo, algunas diferencias de principios con el camino elegido, y adelanta interrogantes respecto de su implementación y de la articulación con el resto de los subsistemas de la seguridad social, los planes sociales de transferencia de ingresos y otros instrumentos de intervención del Ministerio de Desarrollo Social y del Ministerio de Trabajo.

9 Desde el segundo trimestre del 2007 no se pudo acceder a las bases usuarias de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). El 5 de diciembre de 2009 se volvieron a publicar en la página web oficial del INDEC.

10 López, Artemio, “Impulso para superar la indigencia”, *Perfil*, 8 de noviembre de 2009.

11 Feletti Roberto, “Impacto económico de las asignaciones universales por hijo”. Publicado el 27 de noviembre de 2009 en Ramble Tamble.

Como resultado de la resistencia del gobierno a plantear la universalidad total de las transferencias de ingresos, la política de asignaciones propuesta genera ciertas exclusiones injustificadas. Quienes declaren tener un salario superior al mínimo vital y móvil, los monotributistas –con excepción de los sociales–, los migrantes que no tengan residencia de tres años o más, y aquellos sin DNI quedarán excluidos de la medida. Además de restringir el acceso, estos requisitos imponen al Estado la impracticable exigencia de corroborar el nivel de ingresos de aquellos trabajadores informales que estén en condiciones de ser titulares de la asignación.

Por otro lado, para los segmentos que han sido incluidos en la medida, también existen algunas restricciones. En primer lugar, el decreto fija un límite de cinco hijos para su otorgamiento. Aunque no lo justifica, esta limitación estaría relacionada con la necesidad de no generar un efecto distorsionador en el mercado de trabajo. Otro aspecto restrictivo se vincula con las llamadas “condicionalidades” que constituyen exigencias respecto de la salud o la educación de los hijos menores, impuestas a los titulares para percibir de modo integral la transferencia. Más que imponer castigos, el Estado debería focalizar la atención en el déficit de la oferta estatal en estos campos, que resultan la principal dificultad para cumplir con los objetivos de una política social integral.

Una buena implementación de la política será fundamental para garantizar su eficacia y legitimidad. Aun habiéndose elaborado hacia fin de año una primera reglamentación, son muchos los interrogantes que quedan planteados. Uno central se refiere a la actualización del monto en un contexto inflacionario, lo que no ha sido establecido con precisión. Según el INDEC, el aumento registrado en enero de 2010 en el valor de los alimentos y bebidas fue del 1,6%. Teniendo en cuenta que se trata de los componentes básicos del consumo de los nuevos sectores alcanzados por la asignación, la posible licuación de este ingreso por efecto de la suba de precios ya se visualiza como un riesgo.

En torno al financiamiento de esta política por parte del ANSeS se produjeron discusiones que también son reflejadas en el Informe. Más allá de las distintas posiciones, es un hecho incontrastable que el sistema de seguridad pública hace ya muchos años que se financia en un elevado porcentaje (40%) con impuestos nacionales, pese a que otorga beneficios de carácter contributivo. Lo que importa debatir entonces es una reforma tributaria que asegure los recursos de esta medida a futuro y evite la descapitalización del Fondo de Garantía de Sustentabilidad en el mediano plazo.

También habrá que ver el modo en que se resolverá la transición con respecto a los planes de transferencia de ingresos vigentes en la actualidad, cuál será la articulación con las provincias y en particular con la provincia de Buenos Aires, que ya se encontraba implementando un sistema similar, y cómo se definirá el universo final de los receptores.

Por último, en función del cambio estructural que supone una medida de estas características y de la existencia previa de una base política y social amplia de apoyo, sorprendió la decisión de la presidente Cristina Kirchner de ponerla en marcha por la vía de un decreto de necesidad y urgencia. Es importante que la asignación universal por hijo se discuta y apruebe en el Congreso Nacional, de modo de garantizar el compromiso de la mayoría de las fuerzas políticas con su sostenimiento futuro y otorgarle el rango de política de Estado.

2. 3. EL SISTEMA JUDICIAL

A lo largo de éste y otros Informes del CELS, se ha relevado el papel del sistema judicial, tanto para señalar su incidencia en el resguardo de derechos fundamentales como para reseñar aquellos casos en que la complicidad, la ineficiencia o la indiferencia judicial conduce a su desprotección.

Como se refiere en el capítulo I, la responsabilidad en la demora del proceso de verdad y justicia por los crímenes de lesa humanidad cometidos durante la dictadura abarca el entramado judicial de todo el país: jueces de instrucción, de tribunales orales y de las instancias superiores que, de diferentes formas, obstruyen el desarrollo de los juicios. Por otro lado, sin el trabajo y el compromiso de algunos funcionarios judiciales no se hubiera llegado al nivel de avance conseguido hasta hoy, que resulta deficiente respecto de las dimensiones globales del proceso pero considerable si se lo compara con el panorama de hace pocos años.

Esta heterogeneidad se replica y acrecienta si extendemos el foco de análisis hacia el comportamiento judicial en sus distintos ámbitos de intervención. Existen múltiples actores institucionales cuya función es la de impartir justicia, por lo que se debería relevar en cada caso los efectos de sus decisiones en el debilitamiento o fortalecimiento de la vigencia efectiva de los derechos humanos. De hecho, si realizamos este ejercicio de evaluación de modo serio y responsable, es evidente que –más allá de las distintas jurisdicciones– no podemos hablar con propiedad de “un” sistema judicial como si se tratara de una institución monolítica.

Durante 2009, algunas decisiones de ciertos jueces y tribunales han cumplido una función relevante para la progresiva equiparación y extensión de las garantías de protección sindical sobre la base de un criterio más amplio de pluralismo. Así sucedió con los fallos de la Corte Suprema de Justicia, algunos de la Cámara Nacional del Trabajo y de los máximos tribunales de justicia de ciertas provincias.

Sin embargo, la disparidad en el interior del Poder Judicial se evidencia en el capítulo VI en relación con el conflicto de los trabajadores de la empresa

Kraft (ex Terrabusi). Además de la decisión del juez penal de San Isidro de autorizar el desalojo de la fábrica y habilitar la represión policial, por esos mismos días jueces del fuero laboral ordenaron la reinstalación de los delegados de la comisión interna suspendidos por la empresa.

En 2008 la Corte había declarado inconstitucional un artículo de la ley de asociaciones profesionales para garantizar el derecho de los trabajadores a organizar nuevos sindicatos, dictar sus reglamentos y convocar a elecciones de sus representantes. Durante 2009, profundizó la misma orientación al establecer en otro fallo que la protección contra suspensiones, despidos o modificaciones de las condiciones laborales alcanzaba no sólo a los representantes sindicales de asociaciones con personería gremial, sino también a los representantes gremiales de sindicatos inscriptos. Esta sentencia del máximo tribunal resultó orientativa para las instancias judiciales inferiores en todo el país que tienen que resolver sobre casos similares. En el último año, la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo y otros tribunales provinciales han ordenado la restitución de delegados sindicales despedidos con motivo de su actividad gremial al reconocer que esos despidos constituyen prácticas discriminatorias de los empleadores. Los jueces, incluso, han comenzado a recurrir a la ley antidiscriminatoria para exigir la restitución del puesto laboral. Los antecedentes reseñados en este Informe dan cuenta de la importancia de la existencia de vías judiciales efectivas para disputar decisiones empresariales que afectan derechos humanos.

Un ejemplo sobre el papel que los jueces pueden tener en la definición de criterios claros para sellar las derivas del proceso de verdad y justicia se puso de manifiesto en la ya mencionada decisión de la Cámara Nacional Electoral que inhabilitó al ex comisario Luis Abelardo Patti como candidato a diputado por la provincia de Buenos Aires.

Como se relata en el capítulo II, la histórica decisión de la Cámara Nacional Electoral tuvo en cuenta las circunstancias extraordinarias del caso. En función de la naturaleza de los delitos que se le imputaban a Patti y la obligación del Estado argentino de cumplir con los compromisos internacionales y constitucionales de investigar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos. Sin dejar de asumir la responsabilidad de definir la controversia planteada, la resolución advierte a los legisladores sobre la necesidad de generar un régimen jurídico especial para estos casos y ofrece una interpretación sobre el modo en que deben coordinar acciones los tres poderes del Estado para no entorpecer la investigación y el juzgamiento de los crímenes de lesa humanidad.

En un momento en que se discute de modo profuso la cuestión del llamado “gobierno de los jueces”, la decisión de la Cámara resulta muy instructiva respecto de cuáles son las tareas específicas de los distintos poderes y en qué ca-

sos y de qué forma deben articularse y complementarse en resguardo de la vigencia de derechos fundamentales.

Por otro lado, un repaso de los capítulos III y IV nos ilustra sobre la responsabilidad de la mayoría de los jueces penales bonaerenses en el abuso de la prisión preventiva y en la renuncia a cumplir con sus funciones de control judicial respecto de las condiciones de detención, las prácticas de maltrato y tortura ejercidas en los lugares de detención y los hechos de violencia que involucran a funcionarios policiales. La falta de investigación y las serias dificultades para el castigo de los funcionarios policiales se manifiestan en los casos relatados en el capítulo III. La escasa profundidad en las investigaciones y las deficiencias por parte del Ministerio Público y del Poder Judicial para impulsar las causas y controlar su legalidad constituyen una constante en todas estas situaciones.

Sigue siendo sorprendente la liviandad con la que muchos jueces excarcelan a funcionarios policiales imputados por hechos de violencia institucional mientras aplican la máxima rigurosidad cuando se trata de imponer prisión preventiva a personas acusadas por delitos comunes. Que el 76% de las personas privadas de libertad en la provincia de Buenos Aires y casi el 60% de los que alberga el sistema federal estén esperando una sentencia que defina su situación procesal es la expresión más clara de estas inequidades, que el Poder Judicial establece y refuerza.

Hacia fines de 2009, tal como reseña el capítulo VII, comenzaron a aparecer decisiones judiciales que suspendieron la aplicación de diferentes artículos de la ley de servicios de comunicación audiovisual. Estas resoluciones plantean diferencias en el interior del Estado respecto del modo en que éste debe garantizar el derecho a la información y limitar, en consecuencia, la concentración de la propiedad en los medios de comunicación. Es llamativa la insuficiencia de argumentos que aportan estas decisiones, que justifican la primacía de derechos patrimoniales o empresariales –en condiciones de monopolización– por sobre el derecho de la sociedad a la pluralidad de voces.

La judicialización de conflictos que se dirimían en escenarios institucionales y políticos fue un dato preponderante de 2009, y con más vigor apareció todavía a principios de 2010 con la crisis suscitada a raíz de los decretos de necesidad y urgencia de creación del Fondo del Bicentenario y de remoción del presidente del Banco Central. Es importante evaluar quiénes fueron los protagonistas y los eventuales beneficiarios de esta modalidad de activismo judicial. Sobre todo teniendo en cuenta que en muchos casos se trató de presentaciones judiciales realizadas por diputados de la Nación, en defensa de los intereses de grupos económicos concentrados y no del conjunto de la sociedad. La celeridad y la extensión de esas medidas cautelares contrasta con la indolencia con que la mayoría de los tribunales actúa cuando los que están en juego son derechos humanos o de incidencia colectiva.

Por lo demás, un análisis de la política judicial durante 2009 permite concluir que el gobierno nacional sigue sin desarrollar ninguna agenda de transformación. Después de la innovación institucional promovida con la renovación de la Corte Suprema, no existieron iniciativas oficiales en el sentido de profundizar la democratización del Poder Judicial y ponerlo en línea con su conducción estratégica.

La reforma al Consejo de la Magistratura de 2006, que fue presentada por el gobierno nacional como un combate contra el *statu quo* y como el fin de las “corporaciones” judiciales, no logró modificar las lógicas deficientes de funcionamiento que arrastraba este organismo. A principios de 2010, la oposición reintrodujo este tema en la agenda parlamentaria. Sin embargo, no se advierte en los planteos de sus dirigentes una verdadera pretensión de cambio sino un retorno a la discusión acerca de la composición y la estructura del órgano colegiado. Los temas centrales que hacen a una función sustantiva del organismo, como la de contralor sobre el Poder Judicial a fin de que éste respete y haga respetar los derechos humanos, no aparecen en el debate. Por otro lado, las deficiencias en los procesos de designación de jueces, y la nula actividad ejercida por el Consejo respecto de otros temas referidos en este Informe sobre los que tiene facultades de supervisión –como los excesos de los jueces en el uso de la prisión preventiva y la demora injustificada de causas–, ponen en evidencia la distancia que existe entre la arenga política y la voluntad de promover una reforma en serio.

Sin agenda ni del gobierno ni de la oposición, sobraron las escaramuzas y las discusiones que colocan el tema de la justicia en un lugar de fetiche del debate político. Se trata de una disputa por el valor simbólico de la independencia o de un reproche genérico por la existencia de una justicia adicta, que en ningún caso busca tener efectos en el terreno concreto de la defensa de derechos o de la prevención de violaciones y delitos graves.

El protagonismo de la Corte y su rol de liderazgo a partir de la definición de una agenda de intervención independiente contrasta con el escaso aporte del Consejo de la Magistratura, del Congreso y del Poder Ejecutivo Nacional en la definición e implementación de políticas judiciales que mejoren el acceso a la justicia e impulsen una conformación más democrática del Poder Judicial.

En la ciudad de Buenos Aires se produjo una intervención política relevante en torno a estos temas, de la que el CELS fue parte. El ejecutivo local decidió proponer como jueza del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad a Daniela Ugolini, una candidata que no cumplía con los requisitos básicos de idoneidad técnica y de compromiso con los derechos humanos. Sin analizar los argumentos que se expusieron en las impugnaciones presentadas a su candidatura por un conjunto de organizaciones sociales y de derechos huma-

nos,¹² y a pesar de la existencia de cuatro decisiones judiciales que exigían que se suspendiera el proceso, el jefe de gobierno envió su pliego a la Legislatura y decidió avanzar con el trámite. Días más tarde, ésta convocó a una audiencia pública que terminó en un escándalo. La movilización generada en torno a la postulación de Ugolini consiguió dar visibilidad al proceso y a los antecedentes de la candidata, y llamar la atención de los legisladores. Hasta el momento, y a pesar de su insistencia, el oficialismo no consiguió los votos necesarios para designar a Ugolini en el Tribunal Superior y el cargo continúa vacante.

El perfil y los antecedentes de la candidata oficial no deben ser analizados de manera aislada. En paralelo con su propuesta, el Poder Ejecutivo de la ciudad presentó en la Legislatura un proyecto que tenía como fin limitar la capacidad de protección del fuero contencioso administrativo de la ciudad en lo relativo a la defensa de los derechos sociales de personas con escasos recursos económicos. La propuesta suponía una modificación del Código Contencioso Administrativo, y en particular del régimen de medidas cautelares contra el Estado, y habilitaba la posibilidad de que la administración recusara sin causa a los jueces del fuero.

El fuero contencioso administrativo creado con posterioridad a la sanción de la Constitución de la ciudad de Buenos Aires desarrolló una vasta jurisprudencia en lo relativo a la protección efectiva de derechos sociales. Distintos ejemplos de reclamos exitosos para la promoción del derecho a la vivienda, la salud, el trabajo y la educación han sido relevados en Informes anteriores. La consolidación de un espacio judicial para la disputa de decisiones políticas o burocráticas que afectan derechos de personas en condiciones de vulnerabilidad no pasó inadvertida. Durante 2009, el Superior Tribunal de Justicia de la ciudad produjo fallos que anticiparon la restricción de estos criterios, y el Poder Ejecutivo intentó nombrar en ese mismo tribunal a una jueza que garantizaría futuras limitaciones a este tipo de jurisprudencia y procuró limitar al fuero contencioso administrativo local.

Unos meses más tarde el gobierno nacional también introdujo reformas al régimen de medidas cautelares dictadas contra el Estado. La propuesta se aprobó en la Cámara de Diputados, pero se trabó en el Senado merced a las objeciones planteadas por un grupo de organizaciones –entre ellas el CELS– que, al igual que habían sostenido en la Ciudad, advirtieron sobre el posible debilitamiento de las vías de protección judicial de grupos en situación de vulnerabilidad.

12 Véase texto completo de la impugnación en http://www.cels.org.ar/common/documentos/impugnacion_ugolini.pdf.

También durante 2009, el CELS y el Colectivo para la Diversidad (COPADI) impugnaron ante la Comisión de Acuerdos del Senado la candidatura de Pedro Eugenio Simón al cargo de fiscal federal de la provincia de Santiago del Estero por haber sostenido posiciones político-criminales violatorias de los estándares internacionales de derechos humanos en casos en que había actuado como abogado de empresas que desalojaban a los indígenas de sus tierras. El Poder Ejecutivo Nacional sostuvo la candidatura y Simón resultó elegido. Este tipo de designaciones dejan al descubierto la existencia de pactos que involucran a casi todas las fuerzas políticas, puesto que en su mayoría son votados en el Senado por unanimidad, lo que no guarda relación con los debates mediáticos acalorados entre oficialismo y oposición sobre manipulación de la justicia y democratización del Poder Judicial.

No es casual que no haya habido modificaciones sustanciales en la conformación del fuero federal, sobre todo en sus instancias inferiores, y que en estos casos haya sido mucho más difícil para las organizaciones de la sociedad civil incidir en los procesos de designación. La importancia de los conflictos que debe dirimir la justicia federal le confiere a este fuero un rol fundamental en el Estado de Derecho y el juzgamiento de los delitos cometidos por sectores poderosos de la sociedad. Un ejemplo paradigmático de estos problemas se evidenció con el concurso destinado a cubrir cuatro vacantes en los juzgados federales en lo Criminal y Correccional n° 8 y 9 de la Capital Federal, que se encuentra pendiente desde noviembre de 2005, cuando se produjo la destitución de Juan José Galeano. En tanto no se resuelva, dos de los cuatro juzgados siguen en manos de secretarios que actúan como jueces subrogantes, situación que la Corte Suprema ha declarado inconstitucional hace tres años. Este trámite ha sido objetado y criticado desde distintos sectores por falta de transparencia. Su resolución con la máxima apertura y participación, y la designación de jueces federales comprometidos con la investigación de los delitos más graves por su incidencia económica y social, resultan esenciales.

Como reseñamos en el primer apartado, el papel de la mayor parte de los jueces y fiscales federales en el trámite de las causas por delitos de lesa humanidad cometidos durante la última dictadura militar es deficiente. Otro ejemplo de las anomalías en el funcionamiento de la justicia federal es el de los homicidios y las lesiones provocados por personal policial el 20 de diciembre de 2001 en la ciudad de Buenos Aires, que continúan impunes. Ninguno de los responsables ha sido juzgado por estos hechos, a pesar de los numerosos testigos, fotos y filmaciones que los incriminan. Por otra parte, en la causa en la que se investigan prácticas de espionaje ilegal realizadas por personal de la Armada Argentina, la Cámara Federal de Buenos Aires y la Cámara Nacional de Casación Penal cuestionaron la competencia de la justicia federal de Chubut, que había intervenido desde el inicio de la investigación. Esta maniobra dila-

toria permitió desvincular a los máximos responsables del resto de los procesados –que serán juzgados en Chubut– y abre la puerta para la aparición de nuevos obstáculos que podrían derivar en la prescripción de la causa.

2.4. POLÍTICAS DE SEGURIDAD EN DEMOCRACIA

Hace muchos años que el CELS señala los problemas del aparato institucional para gestionar con un sentido democrático las tensiones y conflictos sociales que se expresan en torno a los temas de seguridad. Durante 2009, en tres jurisdicciones diferentes del país: la Nación, la provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma, gobernadas por dirigentes de trayectorias disímiles y partidos distintos, se evidenció la dificultad para diseñar y gestionar políticas públicas de seguridad respetuosas de los derechos humanos y eficaces para responder a las necesidades planteadas. Se trata, entre otras cosas, de tres estrategias diferenciadas de gestión institucional sobre las fuerzas de seguridad. En el caso de la policía de la provincia de Buenos Aires, hace años que es objeto de reformas y contrarreformas contradictorias; en el de la Policía Federal, no ha sido objeto de ninguna reforma desde la restauración democrática y su poder se mantiene inalterado; la Metropolitana fue creada de cero, pero puesta bajo una conducción que la llevó a repetir los vicios de las viejas estructuras policiales.

El creciente protagonismo de la seguridad pública tiene relación con el aumento de distintos fenómenos relacionados con la violencia y el delito. La solución de estos problemas suele asociarse con el fortalecimiento y la autonomía de las instituciones de seguridad existentes. Sin embargo, lo que la experiencia de estos años nos indica es que libradas a su arbitrio tales fuerzas no sólo han resultado la mayoría de las veces ineficientes para resolver los problemas de seguridad, sino que han terminado siendo ellas mismas promotoras de ilegalidad y violencia.

Así, el capítulo III indica que, entre julio de 2008 y junio de 2009, se registró un aumento en el uso de la fuerza por parte de las policías y las demás fuerzas de seguridad. Muchos de los hechos más graves ocurridos durante 2009 fueron ocasionados por agentes de la Policía Federal y tuvieron a menores de edad como víctimas. La Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires publicó en noviembre de 2009 un informe sobre casos de violencia policial en la ciudad de Buenos Aires que coincide en señalar esta tendencia creciente registrada por la base de datos del CELS en el relevamiento de casos en el ámbito metropolitano.

La intensificación, en estos últimos años, de prácticas de violencia que involucran a funcionarios de la Policía Federal tiene extrema gravedad. La falta de respuesta oficial y la tibia trascendencia de los casos reseñados ponen de manifiesto que existe una tolerancia institucional al uso abusivo de la fuerza. Esto

resulta concurrente con el desinterés que han mostrado los distintos poderes del Estado desde la restauración democrática para impulsar una reforma de las fuerzas de seguridad federales que impacte sobre su estructura y funcionamiento. Por supuesto, la no intervención es funcional al fortalecimiento de la corporación policial como estamento autónomo, lo que tiene múltiples consecuencias negativas. Una de las más gravosas es la escasa capacidad de control y castigo de la violencia institucional.

El Informe también registra casos de violencia ocasionados por policías de la provincia de Buenos Aires. El más grave ocurrido el último año es el de Luciano Arruga, un chico de 17 años que por haberse resistido a trabajar para la policía bonaerense fue detenido el 31 de enero de 2009 en una comisaría de Lomas del Mirador y desde entonces se encuentra desaparecido. Este hecho no debe analizarse de modo aislado. Como se detalla en el Informe, la conformación de redes delictivas con participación de la policía, muchas veces con menores de edad, fue alertada por jueces provinciales durante 2009. Hacia fin de año, el propio ministro de Seguridad de la provincia de Buenos Aires, Carlos Stornelli, dio sustento a estas advertencias cuando reveló la existencia de un complot contra el gobernador estructurado sobre la base de tramas de ilegalidad policial que utilizaban a menores para cometer delitos. Se trata de una imputación que lo implica, en tanto es el resultado de las políticas impulsadas desde su gestión en el ministerio; pero resultó de todos modos llamativo que hiciera esta revelación cuando apenas unos meses antes, a raíz de la denuncia sobre el reclutamiento policial de jóvenes para delinquir, realizada por el juez provincial Luis Federico Arias, lo acusó del delito de omisión por no haber aportado los datos que conocía en el fuero penal.¹³

Sin embargo, durante todo 2009, la demanda pública no se focalizó en este tipo de problemas sino en la criminalidad juvenil, en la supuesta limitación legal para detener a personas que infringen la ley y en el fingido menoscabo de las facultades policiales, como problemas de seguridad que debían ser resueltos. Eso explica buena parte de las políticas asumidas por los distintos gobiernos.

En el ámbito nacional, a la resistencia para producir reformas democráticas de la Policía Federal, deben sumarse las dificultades burocráticas que han obstaculizado el desempeño de la Secretaría de Seguridad Interior y de la Dirección de Inteligencia Criminal, creada en ese ámbito por la ley de Seguridad Interior como órgano destinado a la dirección funcional y coordinación de la actividad de inteligencia policial; la inactividad de los sistemas de control par-

13 Véase <http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1189555>.

lamentarios; la subutilización del Consejo de Seguridad; las deficiencias en la producción de información y el desajuste entre las distintas agencias del Estado cuyas políticas tienen impacto en esta materia. La eficacia en la lucha contra el delito requiere en el orden nacional el pleno desarrollo de estas capacidades estatales. Su retraso impide la conformación de un sistema de seguridad nacional eficiente y nutre también el populismo punitivo.

Durante 2009, el gobernador bonaerense Daniel Scioli propuso y consiguió en tiempo récord la media sanción de un proyecto que duplica el lapso que los menores de edad pueden estar detenidos sin control judicial. Hacia fin de año, y bajo la presión de distintas campañas de ley y orden, impulsó dos nuevas reformas legales: una para endurecer nuevamente el régimen de excarcelaciones y otra para modificar el Código de Faltas. El proyecto inicial de nuevo Código Contravencional contrariaba la Constitución Nacional y provincial, y los instrumentos internacionales de derechos humanos, y desconocía la condena emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en 2005 en el caso “Bulacio”, por la cual el Estado argentino está obligado a suprimir las figuras legales que permiten las detenciones arbitrarias, en particular los edictos y códigos contravencionales.

Todas estas propuestas responden a una decisión deliberada del gobierno provincial de delegar el manejo de la seguridad en la propia policía. Esta política comenzó en 2007 con el cuestionamiento a la conducción civil de la fuerza de seguridad provincial y se profundizó con el reestablecimiento de algunos aspectos de su vieja estructura, la derogación de estándares internacionales de actuación, el debilitamiento de la oficina de asuntos internos y la clausura de la alternativa que representaba la Policía Buenos Aires 2 (POL 2). Estas medidas apuntaron a desmantelar los pilares de la reforma efectuada por Carlos Arslaniani en su segunda gestión como ministro de Seguridad de la provincia entre 2004 y 2007.

Por otra parte, en la ciudad capital, Mauricio Macri tuvo la oportunidad de fundar una policía sobre nuevas bases; sin embargo, optó por repetir las peores prácticas de las policías más deslegitimadas. Así, una de las decisiones inaugurales que tomó fue elegir como el primer jefe de la Policía Metropolitana a Jorge Palacios, acusado en ese momento de encubrimiento en el atentado terrorista a la AMIA y que se encontraba denunciado en otras causas como la represión del 19 y 20 de diciembre de 2001. En pocos meses se gestó una estructura que antes de comenzar con sus tareas específicas se dedicó al espionaje político y económico de enemigos y amigos. Los dos primeros jefes de policía propuestos por el gobierno debieron renunciar en el transcurso de menos de un año. Al “Fino” Palacios le siguió Osvaldo Chamorro, quien también resultó partícipe de la red de espionaje montada desde la todavía embrionaria Policía Metropolitana.

También durante 2009, el gobierno de la ciudad envió a una especie de grupo de tareas municipal a recorrer las calles porteñas para desalojar en forma violenta a personas y grupos vulnerables que se encontraban viviendo en las calles. Las denuncias sobre las acciones de la Unidad de Control de Espacios Públicos (UCEP) fueron constatadas por la Defensoría del Pueblo, y derivaron en un informe conjunto elaborado con la Defensoría General de la Ciudad de Buenos Aires y el CELS, que exigió la disolución de este organismo.¹⁴ Después de hacerse público este requerimiento, los desalojos forzados se interrumpieron. No obstante, el decreto de creación de la UCEP sigue vigente, el personal que realizaba los operativos no fue investigado y se desconoce qué tipo de tareas desarrolla en la actualidad.

Los tres modelos (el nacional, el bonaerense y el porteño) exhiben en qué medida el sistema político ha reaccionado a las demandas de seguridad de modo irresponsable. Las respuestas improvisadas frente al impacto social de determinados hechos delictivos condensan diferentes dosis de autoritarismo, segmentación y violencia. Este patrón, que ha demostrado su ineficiencia para resolver los problemas de seguridad, sigue sin embargo intacto. Parece que nadie toma nota de sus fracasos ni paga costos por ellos.

Frente a esta situación, surgió durante 2009 el proyecto de conformar una alianza multipartidaria y multisectorial que instituyera una serie de acuerdos básicos para la definición de políticas públicas en esta materia. El CELS fue gestor de esta iniciativa en conjunto con la Comisión Provincial por la Memoria de la provincia de Buenos Aires y con destacados especialistas, como el ex ministro de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, Carlos Arslanián, el ex interventor de la Policía de Seguridad Aeroportuaria, Marcelo Saín, y el secretario de Seguridad Comunitaria de la provincia de Santa Fe, Enrique Font.

El 29 de diciembre de 2009 se presentó en el Congreso Nacional el “Acuerdo sobre Políticas Democráticas de Seguridad”,¹⁵ que concitó la adhesión de importantes referentes políticos tanto del oficialismo como de la oposición, organizaciones de la sociedad civil, organismos de derechos humanos, organizaciones de víctimas, académicos, investigadores, los secretarios generales de las dos centrales sindicales del país y funcionarios judiciales. En un momento en el que parecería imposible pensar en alianzas que atravesen el marco de polarización política existente, haber conseguido este objetivo abre espacios para democratizar el debate público e incidir en la gestión política y

14 Véase <<http://www.cels.org.ar/>>.

15 Véase <<http://www.cels.org.ar/comunicacion/?info=detalleDoc&ids=4&lang=es&ss=46&idc=1223>>.

la acción parlamentaria en un tema esencial para la vigencia de los derechos humanos.

Una experiencia ilustrativa para evaluar la importancia de una participación estatal activa ocurrió durante 2009 cuando se llegó a sancionar en la Cámara de Diputados y comenzó a discutirse en reuniones de comisión del Senado un proyecto de ley modificatorio de la Ley Orgánica de Gendarmería Nacional, que apuntaba a crear –una vez derogado el Código de Justicia Militar del cual dependía– un régimen disciplinario específico para el personal de la fuerza. El texto impulsado por el Ejecutivo, que había sido elaborado por la propia Gendarmería Nacional, no defendía sin embargo los derechos de los gendarmes, y representaba un retroceso en relación con las modificaciones incorporadas sobre la misma materia en la reforma del sistema de justicia militar argentino y en la Ley de Seguridad Aeroportuaria, que fijó estándares sobre garantías de debido proceso en asuntos disciplinarios y respecto de controles internos y externos de las instituciones de seguridad. El CELS planteó ante los senadores estas objeciones, que motivaron el archivo del proyecto de ley y la conformación de una mesa de discusión en el marco de la Secretaría de Seguridad Interior, de la que participan también representantes de Gendarmería. Esta mesa de trabajo –que funciona semanalmente desde julio– tiene como objetivo elaborar un nuevo proyecto de ley orgánica adecuado a los principios de derechos humanos y a los valores democráticos.

Este caso demuestra que resulta fundamental el compromiso de los tres poderes del Estado –con participación de la sociedad civil y de expertos– para avanzar en una reforma del sistema de seguridad federal, lo que debería involucrar a todas las fuerzas de seguridad, entre ellas la Secretaría de Inteligencia del Estado. Es importante que una agenda legislativa en materia de seguridad democrática incorpore la implementación de un mecanismo de control externo sobre las fuerzas de seguridad federales, así como reformas sobre el sistema de inteligencia y sobre la Ley Orgánica de la Policía Federal.

2.5. LAS POLÍTICAS DE ENCARCELAMIENTO

La grave situación de las personas privadas de libertad en la Argentina, en particular en la provincias de Buenos Aires, Mendoza y Santa Fe, resulta una consecuencia directa de las políticas de seguridad y judiciales descriptas en los puntos anteriores y representa uno de los problemas de derechos humanos más serios que enfrenta el país.

En 2005, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ordenó a las autoridades bonaerenses “hacer cesar toda eventual situación de agravamiento

de la detención que importe un trato cruel, inhumano o degradante o cualquier otro susceptible de acarrear responsabilidad internacional al Estado Federal”.¹⁶ Una de las metas principales que se impuso a la provincia para resolver el problema fue reducir drásticamente los niveles de sobrepoblación existentes, desocupar las comisarías provinciales y adecuar las unidades penitenciarias a las reglas del derecho internacional de los derechos humanos.

Por supuesto que nadie podía pretender que esto sucediera de un día para otro. Se requerían respuestas estructurales y su implementación debía ser gradual. Sin embargo, pasados cuatro años de la decisión de la Corte federal, no estamos acercándonos a una solución sino a niveles de sobrepoblación similares a los que se registraban en 2005. El escenario se agravó durante la gestión del actual gobernador Daniel Scioli, ya que las políticas llevadas adelante por su administración generaron un aumento de la tasa de encarcelamiento, hasta el punto de revertir la tendencia decreciente que se consiguió en los años posteriores al fallo “Verbitsky”.

Tal como señala el capítulo IV, las medidas del gobierno de la provincia de Buenos Aires se enfocaron en los últimos años en el aumento sostenido de las detenciones policiales, la persecución prioritaria de los casos flagrantes y el uso abusivo de la prisión preventiva, que ya alcanza al 77% de la población carcelaria.

En la actualidad son 25 050 las personas presas en unidades del servicio penitenciario y 4507 las que están detenidas en comisarías de acuerdo con la última información oficial disponible. Al hacinamiento se le añaden, como consecuencia lógica, las inhumanas condiciones de detención en las cárceles y las dependencias policiales de la provincia de Buenos Aires. En la totalidad de los calabozos policiales y en la mayoría de los penitenciarios se siguen violando las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos de Naciones Unidas, referidas a las condiciones de descanso; de aireación, iluminación, calefacción y contacto diario con el aire libre; de higiene personal; de acceso a un servicio médico y a una adecuada alimentación. Las personas privadas de libertad en las comisarías son las que más sufren la sobrepoblación y la falta de luz, aire e higiene. Los detenidos permanecen en esos lugares insalubres las veinticuatro horas del día durante meses y en algunos casos años.

16 CSJN, causa V856/02, “Verbitsky, Horacio [representante del CELS] s/ hábeas corpus”, 3 de mayo de 2005. Véase texto del fallo en <http://www.cels.org.ar/common/documentos/fallo_csjn_comisarias_bonaerenses.pdf>.

La gravedad de la situación es tal que se ha optado por el alojamiento de detenidos en comisarías clausuradas por orden judicial. A pesar de la prohibición expresa dictada por la Corte federal en 2005, las dependencias policiales de la provincia continúan siendo utilizadas como lugares de detención de niñas, niños y adolescentes y de personas con serios problemas de salud.

La tortura y el maltrato constituyen, sin lugar a dudas, la dimensión más cruda de la violencia carcelaria. Si bien no existen registros oficiales en el ámbito de la provincia de Buenos Aires que permitan dimensionar estos fenómenos cuantitativamente, es posible acercarse al problema a partir de algunos casos registrados por fuentes confiables. Así, el Comité contra la Tortura de la Comisión Provincial de la Memoria¹⁷ denunció varios de estos hechos, al igual que algunos defensores oficiales. El Comité advirtió que los traslados sistemáticos de los internos son decididos en forma arbitraria por el Servicio Penitenciario y que representan uno de los momentos más terribles de la aplicación de castigos corporales y psíquicos.

La actual situación carcelaria en la provincia de Buenos Aires motivó un nuevo llamado de atención del máximo tribunal federal en 2010. En efecto, en una resolución fechada el 23 de febrero la Corte Suprema de Justicia de la Nación instó a preservar “la seguridad y la integridad física” de las personas privadas de su libertad en la provincia y, para ello, reclamó la intervención del Máximo Tribunal bonaerense. La Corte lo exhortó a atender “las condiciones inhumanas de detención” y le indicó que considerara en especial “las cuestiones atinentes a la preservación de la seguridad y de la integridad física de las personas privadas de libertad y a la prevención de incendios que pudieran tener origen en la combustión de materiales –como el poliuretano de los colchones–, en elementos que han sido destinados para el servicio de los detenidos”.

En marzo, un mes después de la resolución de la Corte Federal, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas expresó su especial preocupación por la tortura y el maltrato en los centros de detención en la Argentina, el uso abusivo de la prisión preventiva y las inhumanas condiciones de detención que sufren las personas privadas de libertad, en particular en la provincia de Buenos Aires. Los miembros del Comité también llamaron la atención sobre la situación carcelaria de la provincia de Mendoza, y lamentaron que la Argentina no haya presentado datos cuantitativos de alcance nacional, por lo que requirieron información adicional

La situación carcelaria de la provincia de Mendoza se asemeja a la de la provincia de Buenos Aires. Los principales problemas son el hacinamiento y la

17 Véase <<http://www.comisionporlamemoria.org/comite/index.php>>.

precariedad en las condiciones de detención. En los últimos dos años se registraron 24 muertes de internos en lugares de detención. Mientras tanto, la Legislatura de Mendoza y el Poder Ejecutivo provincial continúan demorando las acciones para concretar formalmente el acuerdo de solución amistosa en el caso caratulado “Internos Penitenciaria de Mendoza *vs.* Argentina”, que tramita ante la CIDH.

Es evidente que algunos gobiernos provinciales minimizan la importancia y magnitud de esta realidad estructural de violación de derechos humanos, e impulsan medidas que conducen a su agravamiento. Pero también el gobierno nacional ha menospreciado el carácter masivo y sistemático del problema, eludiendo de ese modo las exigencias que un compromiso integral con los derechos humanos impone respecto de los graves problemas del presente.

Desde hace varios años el Estado argentino tiene pendiente la implementación de un mecanismo nacional de prevención de la tortura, una pieza institucional clave para el control de los lugares de encierro. Este mecanismo prevé la interrelación entre el Estado y las organizaciones sociales, para sumar fuerza y legitimidad a la capacidad de control y transformación de las fuerzas de seguridad y de los órganos judiciales. No obstante, el Congreso aún no ha avanzado en el tratamiento de los distintos proyectos de ley destinados a crear el Mecanismo Nacional.

Afortunadamente, algunas provincias han dado pasos significativos para crear mecanismos locales. Así, durante 2009, la Legislatura chaqueña sancionó por unanimidad la Ley de Creación del Mecanismo Provincial de Prevención contra la Tortura, y el gobernador Jorge Capitanich la promulgó a principios de 2010. Chaco se convirtió así en la primera jurisdicción del país que establece un dispositivo de contralor de las condiciones de detención de las personas privadas de libertad y que cumple con lo ordenado por el Protocolo Facultativo de la Convención Internacional contra la Tortura de Naciones Unidas. El sistema chaqueño crea un Comité con capacidad para realizar visitas periódicas, sorpresivas e irrestrictas a todos los lugares de detención de la provincia, con amplias facultades para el acceso y la producción de información. Además, prevé la participación de organizaciones de la sociedad civil en este monitoreo.

El hacinamiento y la violencia carcelaria que padece nuestro país resaltan las deficiencias institucionales que existen en los poderes del Estado para la protección de derechos de grupos vulnerables. El uso abusivo de la prisión preventiva como política de seguridad y judicial no sólo constituye una violación a las reglas constitucionales y del derecho internacional sino que tiene un impacto directo en los problemas de hacinamiento y gobierno autoritario de los lugares de detención.

2.6. EL ESTADO FRENTE A LOS RECLAMOS SOCIALES Y SINDICALES

A lo largo de 2009 se produjeron conflictos sindicales que tuvieron un nivel elevado de repercusión pública. En el capítulo VI se analizan dos casos paradigmáticos, el de los trabajadores de la empresa Kraft-ex Terrabusi y del subterráneo de Buenos Aires. Un repaso por ambos permite visualizar que hubo acciones estatales que contribuyeron tanto a potenciar como a remediar estos conflictos. Ejemplos de lo primero fueron la represión sufrida por los trabajadores de Kraft o la falta de resolución al trámite de personería solicitado por la nueva asociación de empleados del subte, y de lo segundo, la intervención del Ministerio de Trabajo a favor de los empleados de Kraft.

Estos casos también exponen el potencial de las decisiones judiciales para equilibrar o desequilibrar el poder de los actores sociales en disputa y contribuir de este modo a resolver o escalar los conflictos. Esto puede evaluarse en la intervención de un juez penal –a solicitud de la empresa– en el caso de Kraft, la abstención de intervenir de otro juez requerido por la concesionaria en el caso de los subtes, y las resoluciones que garantizaron la protección de los delegados de las comisiones internas y la reincorporación de los trabajadores despedidos dictadas por distintos jueces y tribunales de la justicia laboral.

En los meses de junio y julio, los trabajadores de la empresa Kraft-ex Terrabusi realizaron medidas de fuerza para exigir la adopción de ciertas pautas de prevención para la “gripe A”. Como respuesta, la empresa despidió a 155 empleados que habían participado en la protesta, sin indemnizarlos. Los trabajadores ocuparon parte de la fábrica en reclamo por los despidos, y la empresa, que ya había denunciado en la justicia penal la ocupación de sus oficinas administrativas durante la protesta que dio origen al conflicto, solicitó el desalojo. El 25 de septiembre, la policía de la provincia de Buenos Aires –con 300 efectivos– reprimió a los trabajadores que se encontraban dentro y fuera de la planta. En total, 12 personas resultaron heridas y 65 fueron detenidas. Un juez penal de San Isidro justificó la medida por entender que los trabajadores habían desbordado el legítimo derecho de huelga.

Otro caso de represión en el contexto de cesantías a trabajadores se produjo a principios de 2010. El 18 de febrero efectivos de la Policía Federal reprimieron con balas de goma y gases lacrimógenos a los manifestantes concentrados en la Avenida General Paz, frente a la metalúrgica R. B. Industrial ex Roberto Bosch. Un grupo de trabajadores –acompañados de miembros de la Corriente Clasista y Combativa y del MST, y de otros delegados gremiales– reclamaba el cumplimiento de la medida dispuesta por el Juzgado Civil y Comercial n° 2 de San Martín de reincorporar a los 23 empleados cesanteados por la empresa. En el lugar se encontraba también el diputado nacional de la Coalición Cívica Héctor “Toty” Flores, a quien hirieron de un golpe en la cabeza.

El caso del conflicto de los trabajadores del subterráneo de Buenos Aires presenta otros matices. Aunque el 98,8% de los trabajadores del subte votó en un plebiscito a favor de la creación de una nueva asociación sindical, el Ministerio de Trabajo decidió no reconocerlo alegando que existía un mecanismo de votación y participación para los delegados dentro del sindicato de la Unión Tranviarios Automotor (UTA), alguno de cuyos dirigentes calificó a los reclamantes como inadaptados. La Asociación Gremial de Trabajadores del Subte y el Premetro (AGTSyP) insistió con el reclamo de inscripción como sindicato e inició un plan de lucha. La familia de Néstor Segovia, uno de los delegados de la nueva asociación, fue golpeada por una patota policial durante el injustificado desalojo de un centro comunitario en la localidad de Moreno. En repudio a esta agresión, se decidió un nuevo cese de actividades. Ese día, la empresa Metrovías solicitó la diligencia del juez federal Juan Ercolini para que reprimiera la protesta, pero en este caso el juez se abstuvo de intervenir.

Teniendo en cuenta el horizonte de conflictos gremiales que resulta esperable en un escenario de actividad económica sostenida y creciente inflación como el que viene desarrollándose, las resoluciones violentas de las disputas planteadas en el capítulo VI expresan un riesgo latente que debe ser prevenido mediante la acción de todos los poderes del Estado.

La intervención insuficiente del Ministerio de Trabajo o su aval en situaciones de inequidad injustificables entre diferentes asociaciones sindicales, del mismo modo que el recurso a la vía penal, son reacciones que terminan por agravar los conflictos, con el peligro de afectar derechos fundamentales como la integridad física y la libertad. En 2009 también ha quedado en evidencia, como hemos señalado en el apartado 2.3, el papel que puede desempeñar el Poder Judicial para remediar o agravar este tipo de escenarios. En especial, el capítulo VI destaca el papel que la Corte Suprema tuvo en este tema al abrir camino para los tribunales y jueces inferiores. Por el contrario, las expresiones de algunos dirigentes sindicales y empresarios representan una señal de alarma respecto de la anuencia que la represión de los conflictos gremiales puede suscitar cuando sus víctimas no gozan de la protección que ofrecen las grandes estructuras de poder.

El gobierno nacional ha hecho una bandera de la actitud de no reprimir el conflicto social, pero como resulta evidente en las situaciones relatadas no controla lo suficiente que sus estructuras dependientes apliquen esa norma, o no reacciona cuando quienes reprimen son aliados políticos provinciales.

Durante 2009 ocurrieron otros hechos de represión cuyo trasfondo se vincula con procesos económicos y sociales complejos que se generaron a raíz de las modificaciones producidas en la estructura productiva de nuestro país en estos últimos años. Así sucedió con el desalojo de indígenas en diversas provincias del país, debido al impacto directo de la presión ejercida por propietarios

que querían aprovechar la expansión de la frontera agropecuaria. Durante uno de estos desalojos, realizado el 12 de octubre de 2009, un integrante de la comunidad Chuschagasta en la provincia de Tucumán fue asesinado y otros cuatro sufrieron heridas de bala. La comunidad de diaguitas acusó de lo sucedido a Darío Amín, reconocido terrateniente de la zona, y a dos ex policías provinciales, Jorge Valdivieso y Luis Gómez.

Hace tres años se sancionó la Ley Nacional 26 160, que suspende por cuatro años la ejecución de sentencias o actos administrativos cuyo fin sea el desalojo de las tierras que son propiedad ancestral de las comunidades.¹⁸ En forma complementaria, se creó un año más tarde el Programa Nacional de Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas, que ha hecho escasos progresos en todo el país. A pesar de que la ley prohíbe los desalojos, en los últimos años muchas comunidades indígenas fueron expulsadas de sus tierras tradicionales. La indiferencia de los gobiernos provinciales y la inacción del gobierno federal –sumado a la actitud de un amplio sector del Poder Judicial– convirtieron a la ley de emergencia en “letra muerta”.

En Tucumán viven 17 comunidades indígenas compuestas por aproximadamente 16 000 personas, la mayoría de origen diaguita. Todas tienen personería jurídica y están inscriptas en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas, pero sólo una consiguió que el gobierno le reconozca el título de propiedad comunitaria. Tres semanas antes del asesinato, había comenzado el relevamiento territorial con la participación del gobierno y de la Universidad Nacional de Tucumán. Desde las primeras reuniones informativas con los pueblos indígenas, ya tuvieron lugar tres desalojos –a las comunidades India Quilmes, El Nogalito y El Mollar– y más tarde resultaron afectadas varias comunidades más. Los desalojos contaron con la anuencia de los jueces locales y fueron ejecutados por las fuerzas policiales de la provincia, que –como si fuera parte de su tarea– destruyeron las pertenencias de los integrantes de las comunidades, derrumbaron sus casas, dispersaron sus animales y hasta les obstruyeron el uso de un pozo de agua cercano para forzar su retiro.

Hacia fines de 2009, las comunidades se mantenían en estado de alerta y movilización, y solicitaban la solidaridad del resto de las organizaciones sociales y de derechos humanos, de los partidos y organizaciones políticas y de la ciudadanía en general, de modo de evitar que su reclamo permanezca aislado y pueda hacerse efectivo en ese marco el avasallamiento de sus derechos.

18 El 18 de noviembre de 2009, el Congreso Nacional sancionó la Ley 26 554, por la cual prorrogó hasta el 23 de noviembre de 2013 los plazos contenidos en la Ley 26 160.

Este tipo de tensiones se dieron también en las provincias de Salta, Chaco, Catamarca y Neuquén. Por ejemplo, en agosto una magistrada neuquina dictó una orden de desalojo sobre el territorio de ocupación tradicional de la comunidad Currumil que fue cedido a un particular por la Dirección General de Tierras provincial. En estas circunstancias, las fuerzas policiales, mediante el uso de palos y balas de gomas, reprimieron y desalojaron por la fuerza a decenas de familias de su territorio ancestral. En efecto,

la policía avanzó brutalmente contra los pobladores, sus casas y sus animales. Persiguió a jóvenes, ancianos y niños hasta sus propias viviendas llevando adelante una cacería de personas. En un clima de extrema tensión en la que hubieron varios heridos y se creó pánico en la población, la policía hasta quemó banderas del Pueblo Originario Mapuche que estaban levantadas en las viviendas, para incitar más la violencia.¹⁹

Además, el *logko* (autoridad) de la comunidad junto a otras personas fueron detenidos e incomunicados.

Durante 2009 también se produjeron movilizaciones en distintas provincias del país contra la minería a cielo abierto. Así ocurrió en la provincia de Neuquén, en rechazo a la instalación de una empresa de origen chino que pretendía explotar cobre en el paraje Campana Mahuida, donde habita una comunidad mapuche. En San Juan y Jujuy también se hicieron escuchar los reclamos contra esta actividad y contra la explotación aurífera en los glaciares cordilleranos.

El 15 de febrero de 2010, la Gendarmería Nacional y la policía provincial reprimieron en Andalgalá, Catamarca, a un grupo de assembleístas que cortaban la ruta para evitar la instalación de una mina de extracción de oro y plata. Dos días después fueron liberados los detenidos y dos personas quedaban internadas en el hospital fuera de peligro. Recién después de los incidentes, un juez decidió que la empresa canadiense que impulsaba la mina detuviera sus actividades hasta nuevo aviso.

Por último, es necesario consignar las declaraciones que el entonces presidente de la UCR, Gerardo Morales, formuló contra la organización social jujeña Túpac Amaru y su líder, Milagro Sala, a quienes acusó de encabezar una estructura vinculada con el narcotráfico y el tráfico de armas. El dirigente ra-

19 Véase <<http://www.zapateando2.wordpress.com/2009/08/27/desalojo-violencia-y-presos-en-alumine-represion-a-la-comunidad-mapuce-currumil>>.

dical realizó estas apreciaciones luego de ser víctima de una agresión por parte de piqueteros en el transcurso de una conferencia sobre “Control de recursos estatales destinados a organizaciones sociales”, que dictó en el edificio del Colegio Profesional de Contadores de su provincia. En simultáneo, la diputada electa por la Coalición Cívica Elisa Carrió denunció la existencia de grupos piqueteros armados con revólveres y pistolas financiados por el oficialismo, de lo cual no hay pruebas.

La manifestación de una opinión política por parte de individuos o grupos sociales –incluso cuando se exprese mediante formas levemente agresivas como les ha tocado soportar en numerosas oportunidades en los últimos tiempos a dirigentes tanto opositores como oficialistas– no puede ser de ningún modo asimilada con una acción mafiosa o delictiva del tipo de las denunciadas por los legisladores. La criminalización de la protesta trajo consigo graves violaciones de derechos humanos en la historia reciente de nuestro país, por lo que debe exigirse a los dirigentes extrema responsabilidad en sus opiniones y acciones públicas respecto de este tema.

2.7. LIBERTAD DE EXPRESIÓN

En materia de libertad de expresión, ocurrieron dos avances fundamentales durante 2009 que tuvieron como escenario al Congreso Nacional: la aprobación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y la despenalización de las figuras de calumnias e injurias para todas las expresiones referidas a asuntos de interés público.

Los medios de comunicación constituyen la vía privilegiada por la que se articulan y ponen en circulación los discursos acerca de lo público. La concentración del mercado de las comunicaciones, la debilidad del sistema de medios públicos y el andamiaje normativo construido durante la dictadura –y profundizado más tarde en sus efectos monopólicos– representaban una limitación estructural para la democratización de los debates sociales y políticos en nuestro país.

La demanda por una nueva Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual fue uno de los pilares sobre los que se agruparon desde 1983 diferentes organizaciones de la sociedad civil, sindicatos y universidades. En 2004, este grupo –que el CELS integraba– conformó la Coalición por una Radiodifusión Democrática, que definió 21 puntos básicos para el ejercicio de la libertad de expresión en el marco de un Estado de Derecho.

El Poder Ejecutivo formuló un proyecto de ley de servicios de comunicación audiovisual con la participación activa de la sociedad civil, que el Congreso de la Nación discutió y aprobó durante septiembre de 2009. La normativa vigente en la materia hasta esa fecha era el Decreto-ley 22 285, promulgado en 1980

por la dictadura militar y reformado en diversas ocasiones durante los últimos 25 años de democracia, con el objetivo de profundizar la estructura empresarial y concentrada del sistema de medios. Ninguna modificación habían sufrido en cambio los artículos postulados bajo la Doctrina de la Seguridad Nacional, que concibió la norma como un engranaje más del terrorismo de Estado.

Antes de ser enviada al Congreso, la propuesta fue sometida a un proceso de consulta pública que incluyó la realización de 23 foros en distintos lugares del país y permitió la incorporación de diversos aportes de la sociedad civil al texto original. Como resultado de este proceso, la ley adquirió una legitimidad incuestionable. Este nivel de participación y discusión social en torno al ejercicio efectivo de la libertad de expresión fue esencial para lograr que por primera vez desde la recuperación democrática se hiciera posible la reforma del sistema de servicios de comunicación audiovisual en nuestro país.

La nueva ley asumió como parámetro central para su fundamentación el derecho a la libertad de expresión, de acuerdo con el alcance dado por los instrumentos internacionales de derechos humanos y por sus órganos de interpretación. También menciona pronunciamientos de órganos políticos de ONU y OEA, sobre libertad de expresión en general, y medios de comunicación en particular.

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos es claro en cuanto a que el derecho a la libertad de expresión no es absoluto, que admite restricciones y reglamentaciones, por ejemplo para garantizar la libertad de expresión de ciertos grupos o voces marginados en el acceso a los medios de comunicación. Por este motivo, la CIDH y la Corte Interamericana señalaron que la actividad de los medios de comunicación no sólo puede, sino que debe ser regulada por el Estado. Esta regulación, por supuesto, debe estar guiada y protegida por los estándares del derecho a la libertad de expresión. En diversos pronunciamientos de los últimos años, la Corte Suprema de Justicia de la Nación también ha reconocido esta facultad en cabeza del Congreso Nacional.

La nueva ley avanza en los dos sentidos: establece criterios y mecanismos que favorecen la participación de nuevos actores sociales en los medios de comunicación y además fija límites a la concentración. Así queda establecido con la división del espectro en tres porciones que serán distribuidas de modo igualitario entre empresas privadas con fines de lucro; el Estado (nacional, provincial y municipal) y las entidades sin fines de lucro (universidades, sindicatos, mutuales, cooperativas, etc.), y también con la fijación de claras restricciones a la concentración de la propiedad de medios, destinadas a evitar la formación de monopolios y oligopolios de la información y la comunicación.

Además, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que la potestad que tienen los Estados para regular esta actividad abarca no

sólo la posibilidad de definir la forma en que se realizan las concesiones, renovaciones o revocaciones de las licencias, sino también de planificar e implementar políticas públicas sobre dicha actividad, siempre y cuando se respeten las pautas que impone el derecho a la libertad de expresión.

En este sentido, la ley genera una trama de instituciones que deberán ser ejecutoras de la política de comunicación audiovisual: por un lado, establece un organismo que regulará los Servicios de Comunicación Audiovisual dirigido por un órgano colegiado, integrado por representantes de la legislatura nacional, de la segunda y tercera minorías y representantes del Poder Ejecutivo nacional; a su vez contempla la figura de Defensor del público y crea un Consejo Federal de Comunicación Audiovisual. Será crucial monitorear su implementación para garantizar que efectivamente se impidan las injerencias arbitrarias sobre la actividad de la comunicación audiovisual y se favorezca la mayor pluralidad y diversidad en las voces del debate público.

En este camino, en diciembre de 2009 el CELS envió una carta a la presidente de la Nación planteando observaciones al procedimiento de designación de los integrantes de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación por considerar que el Poder Ejecutivo debería haber garantizado mayor publicidad y participación social en este proceso, de acuerdo con lo que el mismo gobierno había propiciado mediante el dictado del Decreto 1525/09. Unos meses después, junto a un grupo de organizaciones y universidades con reconocida trayectoria en el tema, solicitaron a la presidente de la Nación formalmente la puesta en marcha de un procedimiento de elaboración participativa de normas para la discusión del texto reglamentario de la Ley 26 522, que debe formular la Autoridad de Aplicación. Se trata de una norma central para precisar el alcance de varias de las previsiones contenidas en la nueva legislación.

Desde la recuperación de la democracia, se han repetido casos de denuncia criminal por la publicación de opiniones o informaciones relacionadas con cuestiones de interés público, y los demandantes han sido, a menudo, funcionarios públicos en ejercicio. Los periodistas resultaban así sometidos a la presión que implican estos procesos, al pago de los abogados o de sanciones pecuniarias desproporcionadas y a otras medidas restrictivas.

Nuestro país avanzó en 1993 con la derogación de la figura de desacato a partir de un litigio internacional impulsado por el CELS, que concluyó con un acuerdo de solución amistosa firmado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. El Estado asumió su responsabilidad en el caso particular y se comprometió a eliminar la figura del Código Penal. Una vez conseguido este objetivo, la persecución contra periodistas y ciudadanos aumentó mediante el uso de las querellas por calumnias e injurias.

Por eso, un segundo paso importante en este recorrido se concretó en 2009 con la reforma del Código Penal para eliminar las figuras de calumnias e inju-

rias respecto de las expresiones referidas a asuntos de interés público. Esta modificación implica un avance muy significativo para la libertad de expresión en nuestro país y representa una señal para la región, donde la legislación de la mayoría de los países sigue avalando la persecución penal. Sin dejar de ponderar este progreso, el CELS entiende que resulta todavía insuficiente y que debería ser completado por los legisladores con una reforma del Código Civil para evitar la utilización arbitraria y desproporcionada de las indemnizaciones pecuniarias para cercenar la libertad de expresión de periodistas y ciudadanos en general.

La despenalización aprobada en el Congreso supone el cumplimiento parcial de la condena emitida el 2 de mayo de 2008 por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso del periodista Eduardo Kimel, quien falleció el 10 de febrero de 2010. Eduardo Kimel fue condenado por la justicia argentina por haber criticado en su libro sobre la *Masacre de San Patricio* la actuación de un juez durante la última dictadura militar. El CELS tuvo el honor de acompañarlo en su reclamo de justicia, primero ante los tribunales locales y luego ante la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En su sentencia, el máximo tribunal de la región exhortó a las autoridades competentes a adecuar la legislación interna para evitar que el uso de estas figuras legales, tanto las penales como las civiles, afectara el ejercicio del derecho a la libertad de expresión inhibiendo la participación ciudadana o la labor periodística en el debate de los asuntos de interés público.

Tal como se destaca en el capítulo VII, una de las deudas más importantes en materia de libertad de expresión sigue siendo la sanción de una ley nacional de acceso a la información. A lo largo de los últimos años, se registraron avances en esta línea en diferentes provincias y municipios. Santa Fe y Chaco tienen ya su propia ley, mientras que en Mendoza y en Salta existen proyectos con media sanción que esperan ser aprobados. Esta situación pone más en evidencia la necesidad de contar con una normativa federal. El Poder Ejecutivo Nacional, que había marcado el camino con la promulgación del Decreto 1172 de acceso a la información en 2003, inició desde 2007 un proceso de desarticulación del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) que produjo entre otros efectos la restricción del acceso a la información pública, además de una severa crisis de credibilidad en la información producida por organismos oficiales.

Por otro lado, en relación con la asignación de recursos públicos vinculados de modo directo o indirecto con el ejercicio de la libertad de expresión, sigue pendiente en nuestro país el establecimiento de un mecanismo claro, transparente y no discriminatorio de asignación de la pauta publicitaria oficial.

Los notables adelantos conseguidos durante 2009 deben funcionar como un estímulo para continuar desarrollando la agenda pendiente: la reforma del

Código Civil para limitar el monto de las indemnizaciones en materia de calumnias e injurias, la regulación de la pauta oficial, y la sanción de una ley nacional de acceso a la información pública y de una ley federal de estadísticas.

2.8. DISCUSIONES EN TORNO A DERECHOS CIVILES

Después de más de veinticinco años de recuperada la democracia en nuestro país, algunas urgencias se han ido aliviando, y numerosas cuestiones de carácter colectivo han ido encontrando un lugar en el debate público y en la agenda política. La madurez democrática abrió un espacio para nuevos temas asociados con la protección de libertades individuales y el afianzamiento de derechos civiles.

Durante 2009 adquirieron mayor protagonismo dos cuestiones vinculadas con esta agenda de la post-transición, ambas relacionadas con el derecho de cada persona a elegir el estilo de vida que más le plazca, sin injerencias arbitrarias del Estado.

En primer lugar, cobró fuerza la discusión sobre la tenencia y consumo de estupefacientes, a raíz del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación²⁰ que despenalizó la tenencia de marihuana para consumo personal. En segundo lugar, la posibilidad de que personas del mismo sexo pudieran contraer matrimonio fue parte de la agenda pública más que en cualquier otro año, debido a una serie de decisiones de los tres poderes del Estado. En ambos casos, las distintas fuerzas políticas han expresado con matices sus posiciones favorables a iniciar el debate respecto de estos temas; en cambio, la Iglesia católica argentina manifestó su rechazo sobre estas iniciativas de modo enérgico y amonestó a las autoridades que favorecieron el debate con sus decisiones.

En agosto de 2009, la Corte Suprema de Justicia estableció en la causa “Arriola” que el consumo de marihuana en el ámbito de la intimidad está protegido por el art. 19 de la Constitución nacional, que señala que “las acciones privadas de los hombres que de ningún modo ofendan al orden y a la moral pública, ni perjudiquen a un tercero, están sólo reservadas a Dios y exentas de la autoridad de los magistrados”. Es el cuarto fallo de la Corte sobre el tema en menos de tres décadas: prohibitivo durante la dictadura y el menemismo (casos “Colavini”, de 1978, y “Montalvo”, de 1990) y respetuoso de la libertad per-

20 Véase <<http://www.74.125.93.132/search?q=cache:5Zm2Fv0ndswj:www.cij.gov.ar/nota-2156-La-Corte-no-ordeno-la-despenalizacion-general-del-consumo-de-marihuana.html+fallo+corte+de+justicia+despenalizacion+consumo+drogas&cd=3&hl=es&ct=clnk&gl=ar>>.

sonal en los primeros años del gobierno de Alfonsín (caso “Bazterrica”, de 1986) y ahora.

Los actuales jueces de la Corte coincidieron en declarar que “no cabe penalizar conductas realizadas en privado que no ocasionen peligro o daño para tercero. Los argumentos basados en la mera peligrosidad abstracta, la conveniencia o la moralidad pública no superan el test de constitucionalidad”. Aunque los votos de Elena Highton y Juan Carlos Maqueda hicieron alusión a otras drogas ilícitas, voceros del tribunal aclararon que la Corte “no se expidió ni legitimó el consumo con ostentación hacia terceros, ni aquel con intención de comercializar, y sólo se refirió a la marihuana”.

A pesar del aumento de las detenciones vinculadas con el consumo de estupefacientes, el fallo de la Corte no pone límites concretos a la actuación policial aunque tampoco favorece la intervención de la agencia penal en estos casos. Por el contrario, ordena al Estado “adoptar medidas de salud preventivas, con información y educación disuasiva del consumo, enfocada sobre todo en los grupos más vulnerables, especialmente los menores, a fin de dar adecuado cumplimiento a los tratados internacionales de derechos humanos suscriptos por el país”.

Al conocerse la decisión de la Corte, la Iglesia católica expresó su total rechazo. “El fallo puede leerse como que ‘todo está bien’ y ése es un mensaje contradictorio, perjudicial. No podemos decir, o que se interprete, que drogarse está bien”, advirtió el obispo Jorge Lozano, responsable de la Comisión Nacional para la Pastoral de las Adicciones. El prelado opinó que “todo lo que pueda acercar o facilitar el consumo de la droga en los jóvenes es pernicioso, porque hace daño, acerca a la muerte, limita la vida y cuanto más lejos, mejor”.

Lozano sostuvo que la Iglesia no desea “criminalizar” al adicto, porque lo considera “un enfermo, no un criminal, y como tal no tiene que estar en la cárcel sino en el centro de salud, para ser atendido y contenido”. En un documento presentado en abril de 2009 los sacerdotes que trabajan en las villas de emergencia habían criticado la falta de una política integral del Estado en la problemática de la drogadicción, advirtiendo que en estos asentamientos urbanos el consumo “está despenalizado de hecho”, sin que las autoridades hagan nada por estos adolescentes y jóvenes que tienen “veneno en sus manos”.

Durante 2009 y tras el fallo de la Corte, el gobierno nacional y el Congreso dieron los primeros pasos para avanzar con la reforma de la Ley de Drogas. Los miembros del Comité Científico Asesor²¹ le entregaron al jefe de Gabi-

21 Comité Científico Asesor en materia de control de tráfico ilícito de estupefacientes, sustancias psicotrópicas y criminalidad compleja. Depende del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y está integrado por la Dra.

nete, Aníbal Fernández, anteproyectos de ley referidos a la asistencia médica integral e internaciones de los adictos y la protección de los más vulnerables, en especial jóvenes niños y niñas, en materia de adicciones. El grupo de asesores viene trabajando desde hace más de un año en la preparación de una propuesta para modificar el esquema normativo actual. Los anteproyectos del Comité Científico ponen énfasis en reforzar la persecución del tráfico ilegal de estupefacientes y de las redes de comercialización, el control de precursores químicos, del paco y de los movimientos de fondos y bienes ilícitos derivados del narcotráfico como parte de la política criminal.

La intervención del derecho penal en la persecución del consumo personal de estupefacientes responde a una visión violatoria de derechos y garantías constitucionales, con graves consecuencias político-criminales. Tal como se desprende de la experiencia de estos años, no se trata únicamente de un debate acerca del alcance del derecho a la privacidad y de la legitimidad de la intervención estatal, sino también sobre la implementación de políticas criminales que justifican las prácticas policiales arbitrarias de detención de jóvenes, propicias para generar escenarios de violencia policial y corrupción.

Por otra parte, el 10 de noviembre de 2009, una jueza del fuero contencioso administrativo de la ciudad de Buenos Aires²² habilitó el casamiento de dos personas del mismo sexo, y le ordenó al Registro Civil de la Ciudad de Buenos Aires adoptar las medidas necesarias para garantizarlo. Además, declaró inconstitucionales los arts. 172 y 188 del Código Civil, en tanto exigen que para contraer matrimonio es necesario el consentimiento de dos personas de “distinto sexo”. En rigor, la jueza señaló que

el derecho a la igualdad supone previamente el derecho a ser quien se es, y la garantía de que el Estado sólo intervendrá para proteger esa existencia y para contradecir cualquier fuerza que intente cercenarla o regularla severamente. La ley debe tratar a cada uno con igual respeto en función de sus singularidades, sin necesidad de entenderlas o regularlas.²³

Mónica L. Cuñarro (coordinadora), Dr. Martín Vazquez Acuña, Dr. Roberto Falcone, Dr. Horacio Cattani, Dra. Patricia Llerena, Dra. Eva Giberti, Dra. Alicia Gillone, Lic. Alberto Calabrese.

Véase <<http://www.jus.gov.ar/ComiteCientifico/index.shtml>>.

²² Juzgado de primera instancia en lo Contencioso Administrativo n° 15 de la Ciudad de Buenos Aires, a cargo de la jueza Gabriela Seijas.

²³ Véase <<http://www.cij.gov.ar/nota-2897-Autorizan-a-pareja-del-mismo-sexo-a-contraer-matrimonio.html>>.

El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires aceptó los términos del fallo y decidió no apelar.

Sin embargo, un día antes del matrimonio, otra jueza en este caso del fuero civil de la justicia nacional,²⁴ tomó intervención y declaró que el fallo de la justicia en lo contencioso administrativo de la ciudad de Buenos Aires carecía de legitimidad, porque había afectado “una institución como el matrimonio”. Para esta jueza, no respetar esa institución en su forma tradicional podría afectar la “responsabilidad internacional del Estado”²⁵ por la violación de tratados internacionales de derechos humanos.

En esta decisión se conjugaron la anulación de vías de protección para contrarrestar prácticas discriminatorias y una concepción de los derechos civiles que privilegia formas históricas de discriminación por razones sexuales. No es un dato menor que el fuero judicial en el que se desarrolló la estrategia de bloqueo del matrimonio de personas del mismo sexo haya sido un fuero conformado hace ya más de dos siglos, inmune al derecho antidiscriminatorio desarrollado durante los últimos años y a los significados del derecho internacional de los derechos humanos con jerarquía constitucional.

Alex Freyre y José María Di Bello pudieron casarse en la capital de Tierra del Fuego. La pareja había pedido turno en el Registro Civil de Ushuaia el 22 de diciembre. Como recibieron una respuesta negativa, interpusieron un recurso jerárquico administrativo ante la gobernadora de esa provincia. Tras un dictamen favorable emitido por la Secretaría Legal y Técnica provincial, y teniendo en cuenta el antecedente del fallo porteño que declaraba inconstitucional el impedimento que planteaba el Código Civil, la gobernadora autorizó el trámite de casamiento.

El tema está a consideración de la Corte Suprema a raíz de un planteo de María Rachid y Claudia Castro, una pareja de activistas por los derechos de personas homosexuales, que habían pretendido casarse en 2007. Rachid y Castro solicitaron turno para casarse en el Registro Civil de la ciudad de Buenos Aires en febrero de 2007; ante el rechazo, presentaron una acción de amparo. Los jueces de primera y segunda instancia de la justicia nacional civil alegaron que no se violaba la igualdad porque “el art. 172 del Código Civil no discrimina a las personas homosexuales, sino que sólo se limita a prohibir los matrimonios entre personas del mismo sexo”.

24 Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Civil n° 85 de la Ciudad de Buenos Aires, a cargo de la jueza Marta Gómez Alsina.

25 Véase <<http://www.cij.gov.ar/nota-3030-La-Camara-Civil-suspendio-casamiento-entre-personas-del-mismo-sexo.html>>.

Se supone que el Máximo Tribunal deberá resolver este caso en 2010.²⁶ La decisión de la Corte será fundamental para fortalecer la posibilidad de una reforma del Código Civil que habilite el matrimonio civil entre personas del mismo sexo, tal como plantean los dos proyectos legislativos que se encuentran en discusión en la Cámara de Diputados.²⁷

Ante el primer fallo judicial favorable, la Archidiócesis de Buenos Aires calificó la sentencia de la jueza Gabriela Seijas como “ilegal”. El cardenal Bergoglio afirmó que el jefe de gobierno porteño, Mauricio Macri, “faltó gravemente a su deber” por no recurrir la sentencia. Tras las críticas eclesiales, el jefe de Gobierno pidió una entrevista al arzobispo de Buenos Aires, que lo recibió el mismo día en audiencia privada.

El comunicado del Arzobispado afirma que “esta decisión podría considerarse contraria a distintos tratados internacionales con jerarquía constitucional desde 1994 [...] de los cuales se deduce que sólo el matrimonio constituido por personas de distinto sexo es constitucional”. Y concluye: “Afirmar la heterosexualidad del matrimonio no es discriminar, sino partir de una nota objetiva que es su presupuesto”.

2.9. LAS FUERZAS ARMADAS ARGENTINAS Y LOS RIESGOS LATENTES EN LA REGIÓN

El capítulo VIII contiene un balance sobre el papel del “partido militar” en nuestro país y sobre las reformas institucionales impulsadas en los últimos años para su democratización. Se trata del texto completo de una conferencia del presidente del CELS, Horacio Verbitsky, dictada el 15 de diciembre de 2009 en el Edificio Libertador, ante la ministra de Defensa, los cuatro jefes de Estado Mayor y quinientos oficiales de las tres armas, en el contexto de un ciclo de Historia Argentina por el Bicentenario, que abordó la temática de la “Construcción de la Nación Argentina y Fuerzas Armadas: Origen, desarrollo y organización institucional”.

26 El CELS y el Grupo Justicia y Género del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas presentaron un amicus curiae ante la Corte Suprema de Justicia, en el que se aportan argumentos de derecho constitucional y de derecho internacional de los derechos humanos que habilitan el matrimonio entre personas del mismo sexo. El documento se encuentra disponible en <<http://www.cels.org.ar>>.

27 Se trata de dos proyectos, uno presentado por la diputada por Nuevo Encuentro, Vilma Ibarra, y otro por la ex legisladora socialista Silvia Augsburger. Ambos coinciden en modificar el art. 172 del Código Civil, referido al consentimiento en el matrimonio, y establecen que los contrayentes pueden ser “del mismo o de diferente sexo”.

La clara delimitación entre defensa nacional y seguridad interior, consagrada en las leyes de Defensa Nacional y Seguridad Interior y de Inteligencia Nacional, representó sin duda un eslabón fundamental en este proceso. La reglamentación de estas leyes constituía una tarea pendiente. Con posterioridad a la denuncia realizada por el CELS en 2006 acerca de la realización de actividades de espionaje político en la Base Naval Almirante Zar en Trelew, provincia del Chubut, ese mismo año se avanzó en la reglamentación del Sistema de Inteligencia de la Defensa y del segundo párrafo del art. 16 de la Ley de Inteligencia Nacional, que colocó definitivamente bajo la órbita del Ministerio de Defensa las actividades de inteligencia de las Fuerzas Armadas. También fue reglamentada la Ley de Defensa Nacional, que puso bajo la dirección del Ministerio de Defensa todo el sistema de defensa y la regulación del Estado Mayor Conjunto.

Además de su trabajo histórico en relación con el proceso de verdad y justicia, en los últimos años el CELS se ha concentrado en la promoción de reformas institucionales con sentido democrático en el ámbito de las Fuerzas Armadas. Por ello se involucró en el caso del capitán del Ejército Rodolfo Correa Belisle y lo patrocinó ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Correa Belisle había sido condenado por la Justicia Militar en un proceso caracterizado por la violación de todas las garantías del debido proceso. El caso culminó en un proceso de solución amistosa y generó la derogación del Código de Justicia Militar, y su reemplazo por un Sistema de Justicia Militar acorde con la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos.²⁸

Al mismo tiempo que se avanzó en un conjunto de reformas democráticas que consolidaron la conducción y supervisión del poder civil sobre las instituciones castrenses, este y otros Informes destacan cómo en relación con las fuerzas de seguridad se ha recorrido un camino inverso, de delegación sistemática del control en manos de las policías. Desafectar con claridad a las fuerzas armadas de las tareas de seguridad interna ha sido sin duda un enorme progreso teniendo en cuenta el papel que éstas desempeñaron a lo largo del siglo XX; pero resta todavía la democratización de las policías, las que en muchas ocasiones –como podemos ver a lo largo de este Informe– siguen trabajando bajo patrones asociados a la ilegalidad y el desprecio de los derechos fundamentales.

28 Para mayor información, véase Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), *Construyendo roles. Democracia y Fuerzas Armadas*, Buenos Aires, agosto de 2008. Disponible en <<http://www.cels.org.ar/documentos/?info=publicacionesTpl&ids=3&lang=es&ss=126>>.

La nueva agenda de las Fuerzas Armadas argentinas ha debido confrontarse durante estos años con las doctrinas de las denominadas “nuevas amenazas”, que se implantaron tanto a nivel global como regional. El capítulo de la sección Debates sobre “El resurgimiento de la cuestión militar en Latinoamérica: los derechos humanos y la protección anticipada” aborda el análisis de los avances y retrocesos regionales en relación con la separación entre Fuerzas Armadas y fuerzas de seguridad interior.

En el ámbito regional, la transición democrática ha ido afianzando el control civil sobre los militares y debilitando las tradicionales hipótesis de conflicto entre países vecinos. A pesar de los avances conseguidos durante estos años, algunos sucesos ocurridos durante 2009 ponen una señal de alarma en relación con el potencial impacto de la cuestión militar sobre la situación de derechos humanos en la región. El golpe de Estado en Honduras marca sin dudas un punto de inflexión.

El CELS junto a numerosas organizaciones de derechos humanos del continente rechazaron el golpe y solicitaron al Consejo Permanente y al Secretario General de la Organización de Estados Americanos que invocaran la Carta Democrática Interamericana y utilizaran todos los mecanismos a su alcance para el establecimiento de la institucionalidad democrática en Honduras. Además, el CELS junto a Conectas Direitos Humanos de Brasil impulsó una campaña internacional para que el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas condenara firmemente el quiebre institucional en Honduras e impulsara una investigación seria de las violaciones de derechos humanos que estaban sucediendo en el país.

Las respuestas no se hicieron esperar. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos hizo un llamado urgente a la restauración del orden democrático y solicitó que se respetaran en Honduras los derechos humanos, el Estado de Derecho y la Carta Democrática Interamericana. Además adoptó medidas cautelares para garantizar la protección de varios líderes políticos, sindicales y defensores de derechos humanos cuya detención había sido ordenada por el Ejército. El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas condenó las violaciones a los derechos humanos cometidas en Honduras y expresó su apoyo a las iniciativas regionales y subregionales de restauración del orden democrático y constitucional.

El candidato conservador Porfirio Lobo fue elegido presidente de Honduras el 29 de noviembre de 2009. El llamado a elecciones realizado por el gobierno de facto de Roberto Micheletti no contó con el reconocimiento de la Argentina, Brasil y Venezuela. En febrero de 2010 el presidente brasileño hizo público que propondría al resto de los países latinoamericanos la reinsertión de Honduras a la OEA, de donde había sido expulsada el 4 de junio de 2009.

Pero Honduras no es la única señal de alarma. El papel de los militares en la lucha antinarcoóticos se ha extendido por la región. La militarización del combate contra las drogas se convirtió, salvo contadas excepciones (por ejemplo, Argentina, Chile y Uruguay), en una política usual en Latinoamérica y una labor constante de las Fuerzas Armadas. La internacionalización del conflicto armado de Colombia²⁹ y la persistencia del componente militar de la misión en Haití, entre otros ejemplos, constituyen nuevos desafíos para el control civil de las Fuerzas Armadas y la efectiva separación entre tareas de defensa externa y de seguridad interna.

CONCLUSIONES

El año 2010 será fundamental para definir si los avances conseguidos en materia de derechos humanos pueden ser reafirmados y profundizados en el nuevo escenario político.

Como señalamos, la composición del nuevo Congreso habilita la conformación de alianzas más amplias con capacidad de proponer iniciativas y generar un compromiso plural con la agenda de derechos humanos para los próximos años.

Como surge de la lectura de este Informe, los temas pendientes son múltiples y muchos de ellos requieren de la sanción de leyes para su impulso. En cuanto al proceso de verdad y justicia, es necesaria una ley que impida el acceso a cargos públicos de personas acusadas de cometer delitos de lesa humanidad. La violencia institucional precisa la transformación de las fuerzas de seguridad federales, con reformas legales que incluyan especialmente a la policía federal y a las actividades de inteligencia, y la creación de un mecanismo de control externo de las fuerzas de seguridad federales. La grave situación carcelaria demanda la aprobación de un protocolo facultativo contra la

29 Durante 2009, se produjo la visita del presidente colombiano Álvaro Uribe a nuestro país. En esa oportunidad, el CELS envió una carta a la presidente Cristina Fernández llamando la atención sobre la grave situación humanitaria y de derechos humanos que padece en particular la población civil en Colombia, como consecuencia del conflicto armado interno que ya lleva cuatro décadas. En su carta, el CELS señala que los grupos que están expuestos a mayor riesgo son las mujeres, los niños y niñas, los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas, así como los líderes sociales y organizaciones que asumen la defensa de sus derechos. La mayor parte de las graves violaciones de derechos humanos denunciadas que incluyen casos de ejecuciones extrajudiciales, secuestros y desapariciones forzadas, desplazamientos forzosos masivos y crisis alimentaria, continúan impunes.

tortura en el ámbito nacional. El Congreso también debe involucrarse en la conformación de un Poder Judicial más democrático e independiente. El listado de leyes pendientes se compone además de una reforma de la ley de asociaciones sindicales adecuada al derecho a la libertad sindical, la formulación legislativa de una política universal de asignaciones, una reforma tributaria de carácter progresivo, la reforma al Código Civil en materia de calumnias e injurias y para permitir el matrimonio de personas del mismo sexo, una ley federal de acceso a la información y una de estadísticas, una norma que regule la asignación de fondos públicos para la pauta publicitaria oficial, y la despenalización de la tenencia de drogas para consumo, entre muchos otros.

La vigencia efectiva de los derechos humanos requiere una articulación homogénea entre el ámbito federal y las provincias. Observando las dificultades y desbalances ocurridos en estos últimos años, resulta evidente que existen limitaciones del Estado nacional para establecer un piso mínimo de garantías para todos los habitantes que sea uniforme en el territorio.

Por otro lado, existen múltiples fenómenos de desarticulación en el interior del propio Estado. Esto se puso en evidencia de modo muy notorio durante 2009 respecto de las políticas destinadas a los chicos. Al mismo tiempo que se propuso desde el oficialismo (y se reclamaba insistentemente desde la oposición) alguna medida destinada a proteger a todos los menores de 18 años en situación de vulnerabilidad mediante algún tipo de política de ingreso universal, se mantuvo y reforzó contra este grupo el uso del derecho penal sin garantías como forma de castigo social. Como puede concluirse de la lectura de distintos capítulos del Informe, las aprehensiones y la detención ilegal de menores en comisarías aumentaron y son los jóvenes quienes, en mayor medida, resultan víctimas de los hechos de violencia policial. Sin embargo, en la provincia de Buenos Aires se han promovido reformas tendientes a extender el tiempo de detención de las personas de menos de 18 años en las comisarías, se demora la sanción de una nueva ley nacional de responsabilidad juvenil y continúa sin implementarse la Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes sancionada por el Congreso en 2005. Así, el Estado pone en evidencia que, mientras con una mano protege, con la otra castiga al sector más vulnerable de la sociedad. Esta lógica debe ser superada si se pretende arribar a soluciones integrales.

Otro nivel de articulación que resulta fundamental a la hora de garantizar la vigencia de derechos humanos es el de las instancias locales e internacionales de protección. En este sentido, así como ha constituido un paso muy importante la recepción interna de los instrumentos internacionales de derechos humanos, es una tarea todavía pendiente el cumplimiento de las decisiones de los órganos de control de esos mismos tratados. Una de las formas de interacción más usuales se produce cuando las víctimas o sus familiares, luego de ha-

ber tramitado los casos en el nivel internacional, pretenden que esas decisiones se ejecuten por las autoridades domésticas.

Existe amplio consenso en la comunidad internacional sobre la importancia de dar cumplimiento a las decisiones de los órganos de control de los instrumentos internacionales como paso esencial para el fortalecimiento de los sistemas de protección. En la Argentina, por ejemplo, la intervención de los órganos interamericanos resultó central y tuvo un impacto significativo para alcanzar reformas institucionales de enorme relevancia. Entre muchos otros, podemos recordar que, como mencionamos, a partir del caso del militar retirado Rodolfo Correa Belisle se logró reformar, de manera integral, el Sistema de Justicia Militar. Por su parte, con los casos de Horacio Verbitsky y Eduardo Kimel se reformaron leyes para asegurar plenamente el derecho a la libertad de expresión. Como consecuencia del primero, se derogó la figura de desacato del Código Penal y, como corolario del segundo, se eliminó la aplicación de las figuras de calumnias e injurias respecto de manifestaciones sobre asuntos de interés público. A su vez, el Informe 28/92 de la CIDH sentó las bases para la anulación de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final, y el retorno al camino de la verdad y la justicia para los crímenes de lesa humanidad cometidos durante la última dictadura militar.

No obstante, la posición política del Estado argentino ha dependido, en los últimos años, casi exclusivamente de soluciones ad hoc para el cumplimiento de los decisiones internacionales. Éstas, como tales, quedan subordinadas a variables coyunturales y de corto plazo, y cada vez más limitadas. Por ello es que resulta una asignatura pendiente el establecimiento de un mecanismo de cumplimiento de las decisiones internacionales de derechos humanos que involucre a todas las dependencias del Estado, en el ámbito nacional y provincial.

Desde el CELS estamos convencidos de que el reto por delante es fortalecer a las instituciones que, en conjunto con la justicia, conforman un sistema de protección de derechos humanos. Por eso hemos intensificado en los últimos años nuestro trabajo con los organismos de control entendiéndolos como parte de un sistema integral de instituciones protectoras de derechos (defensorías del pueblo, procuración penitenciaria, defensa pública, etc.).

En esta línea, propiciamos durante 2009 la conformación de una coalición de organizaciones sociales bajo el lema “Un Defensor del Pueblo, por el pueblo y para el pueblo”, con el objetivo de solicitar que se instrumentara un mecanismo de designación para el nuevo defensor nacional que garantizara la postulación abierta de candidatos y la selección a través de un proceso público y transparente. La campaña, que se presentó públicamente en julio, contó con la adhesión de más de cien organizaciones sociales y el apoyo de cuarenta legisladores nacionales de todas las fuerzas políticas. Si bien el cargo de titular de la Defensoría del Pueblo Nacional sigue vacante, en diciembre se eligió al

primer Defensor del Pueblo de la provincia de Buenos Aires sin respetar estos postulados.

Las dificultades del Estado para la implementación de políticas públicas han sido una constante desde la recuperación de la democracia. En muchos capítulos de este Informe esta cuestión se plantea como un desafío: así sucede en relación con la nueva ley de medios audiovisuales o con la asignación universal por hijo. Resulta evidente que para la ejecución de este tipo de iniciativas es necesario contar con capacidades específicas de gestión. En estos últimos años, sin embargo, hemos registrado una tensión irresuelta entre la definición de políticas progresistas y la persistencia de estados burocráticos que no tienen los recursos institucionales para aplicarlas y protegerlas.

A lo largo de 2009 se produjeron algunas experiencias interesantes de sinergia entre el Estado y la sociedad civil en lo que respecta a políticas públicas que implicaron cambios estructurales en materia de derechos humanos. Así sucedió con la nueva Ley de Servicios de Comunicación audiovisual, que contó con la plataforma de la Coalición por una Radiodifusión Democrática; o con el decreto de ampliación de las asignaciones familiares a todos los niños del país, cuya reivindicación ha sido parte de la agenda política de distintos movimientos sociales, de la CTA, del CELS, de la Iglesia católica, y de numerosos partidos políticos. La recepción institucional de estos reclamos sociales, por los que organizaciones y actores de distintas proveniencias han militado muchos años, es un signo de la democratización creciente del sistema político argentino que debe ser celebrado y alentado. En el mismo sentido, el crecimiento de las organizaciones sociales de base y su participación en la implementación de políticas públicas en diferentes distritos es también un dato destacable de los últimos años. Se trata de un capital social que debe ser activado a favor de conseguir una mejor implementación y control de aquellas políticas que garantizan derechos fundamentales.

Una lectura transversal del Informe permite también extraer algunas comparaciones de alcance regional. La simetría de ciertos procesos políticos y sociales ha sido una constante de nuestra historia común y lo sigue siendo. Numerosos avances en materia de derechos humanos, así como las dificultades para sostenerlos y los posibles escenarios de retroceso, se replican.

En el capítulo I se analizan algunos aspectos del proceso de justicia transicional en América Latina. Cuatro son los países que en este momento encaran el juzgamiento penal por las graves violaciones a los derechos humanos cometidas por las últimas dictaduras militares: Argentina, Chile, Uruguay y Perú. En el caso de Brasil, recién este año el Poder Ejecutivo planteó la posibilidad de contar con una Comisión de la Verdad para esclarecer lo sucedido, lo cual trajo aparejada una crisis política que derivó en la modificación del proyecto. En los casos de Argentina, Chile y Uruguay, los tres países atravesaron durante

2009 campañas electorales. En el primero, como ya señalamos, el cambio en el escenario político derivó en algunos embates públicos contra el proceso y en la reacción adversa de algunos jueces. En Uruguay se combinó la judicialización de los casos con la realización de una consulta popular sobre el rechazo a ley de amnistía que coincidió con las elecciones nacionales. La Corte Suprema de Justicia uruguaya había declarado un mes antes la inconstitucionalidad de esa ley, pero el resultado del plebiscito fue desfavorable. En Chile, el proceso se encuentra más avanzado y afianzado, y pareciera no haber riesgos para la continuidad del juzgamiento. Sin embargo, el nuevo presidente, Sebastián Piñera, se reunió durante la campaña electoral con centenares de oficiales retirados de las Fuerzas Armadas y de seguridad, algunos de ellos procesados por crímenes de lesa humanidad, ante quienes hizo manifestaciones críticas sobre la duración y el alcance de los juicios.

Algunos indicadores críticos que son reseñados por Juan Tokatlián en la sección “Debates” exigen estar atentos a la cuestión militar en razón de su potencial impacto sobre los derechos humanos en nuestra región. En este sentido, el golpe de Estado en Honduras, la creciente militarización en Haití y el conflicto irresuelto en Colombia plantean interrogantes de nuevo cuño respecto del modo en que las Fuerzas Armadas han reaparecido en diferentes contextos críticos.

Según puede leerse en el capítulo de la sección “Debates” titulado “Del reconocimiento a la vigencia: los derechos humanos de las mujeres en la Argentina”, en los últimos años se implementaron en distintos países de América Latina programas de transferencia de ingresos de “nueva generación”, que representan un cambio de paradigma en las políticas de lucha contra la pobreza. Los nuevos programas se basan en transferencias monetarias entregadas a las madres, bajo el concepto de promoción del “capital humano” de las familias. Se estima que cerca de 20 millones de familias en América Latina reciben transferencias monetarias condicionadas. Una vez anunciada la política de asignación universal por hijo en nuestro país, el Centro de Investigación y Formación de la República Argentina³⁰ realizó un estudio comparado sobre el porcentaje que representa en términos de PIB la inversión presupuestaria que realizan distintos países de la región en planes de transferencia de ingreso similares. En la Argentina el plan comprometerá el 0,83% del Producto Interno Bruto, el doble de lo que le cuesta a Brasil el programa Bolsa Familia (0,37%

30 Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA), “Ampliación del régimen de asignaciones familiares”, elaborado en diciembre de 2009.

del PIB brasileño) y casi el triple del programa Oportunidades de México (0,31% del PIB de México).

En relación con la situación de las personas privadas de libertad, la gravedad del caso argentino se hace más evidente en la perspectiva regional. Tal como sostuvo el ex comisionado de la CIDH y Relator Especial para las personas privadas de libertad Florentín Meléndez en una audiencia llevada a cabo en marzo de 2009 ante la CIDH, la provincia de Buenos Aires tiene los niveles de prisión preventiva “más elevados de toda América Latina”. En un estudio sobre la situación penitenciaria en la región se advierte que Chile, Colombia, Ecuador y México están entre los 10 países que mantienen un nivel de prisión preventiva menor al 40%. Luego Brasil, Panamá, Guatemala, Honduras y Venezuela tienen entre el 40 y el 60% de presos preventivos, y Uruguay, Perú y Paraguay mantienen entre el 60 y el 70% de presos preventivos. El caso de la provincia de Buenos Aires está sólo a la par del dominicano, que mantiene más del 70% de presos sin condena.

El último informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos³¹ advierte sobre la frecuencia de casos de violencia contra periodistas y medios y la resistencia de algunos gobiernos a dictar políticas que aseguren la no persecución de quienes toman la voz pública. También hace hincapié en la necesidad de democratizar el acceso a los medios masivos. En sintonía con estas advertencias, la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y la despenalización de las calumnias e injurias en nuestro país constituyen un ejemplo a seguir en el ámbito regional, que debe ser complementado con la resolución de otras asignaturas pendientes en esta materia.

En 2009 se cumplieron treinta años de la fundación del CELS. Desde la resistencia en la dictadura y la promoción y protección de derechos en democracia, hemos contribuido al fortalecimiento del Estado de Derecho en la Argentina. La denuncia de graves violaciones de derechos humanos, la incidencia en la formulación de políticas públicas y en el impulso de reformas legales e institucionales basadas en el respeto de derechos fundamentales y la defensa de los sectores más postergados de la sociedad ha sido una tarea constante a lo largo de todos estos años.

La fuerte inserción de los organismos de derechos humanos en el proceso político e institucional de nuestro país es un dato peculiar de nuestra historia

31 Véase Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Informe Anual 2008, tercer volumen del Informe Anual de la CIDH (febrero de 2009). Disponible en <<http://www.cidh.oas.org/annualrep/2008sp/INFORME%20ANUAL%20RELE%202008.pdf>>.

reciente, que enriquece y da sustento ético a la vida pública. Algunos hechos relatados en este Informe, como la impugnación a la candidatura del ex comisario Luis Abelardo Patti en plena campaña electoral, el impulso a un acuerdo multipartidario y multisectorial en materia de seguridad en medio de un clima de polarización extrema, o el sostén a lo largo de los años al proceso de verdad y justicia más allá de los vaivenes políticos, se apoyan en esta legitimidad del movimiento de derechos humanos para aglutinar actores políticos y sociales de distintas trayectorias en torno a la defensa de valores democráticos.