

Prólogo*

I

El balance de la situación de los derechos humanos en la Argentina, a la luz de los hechos ocurridos durante 2010, muestra que los importantes avances logrados a lo largo de los últimos años conviven con deudas históricas del Estado democrático. La exclusión que todavía padecen cientos de miles de familias y las respuestas estatales –muchas veces violentas– ante esas carencias obligan a acelerar el proceso de construcción de una democracia con mayor solidez institucional y menores niveles de desigualdad.

Esta decimosexta edición del *Informe* anual pone el foco, una vez más, en la denuncia de las inequidades que aún persisten. Pero aporta también propuestas inclusivas, con una amplia base de sustento político y social. Ese modo de construcción, que ha distinguido al movimiento de derechos humanos desde su origen, hoy vuelve a cobrar vigencia para la defensa de los valores democráticos y la construcción de una sociedad más igualitaria.

La transición hacia un régimen democrático con mayor solidez institucional y menores niveles de desigualdad involucra cuestiones centrales como garantizar la seguridad ciudadana; eliminar la tortura; mejorar las condiciones de detención para las personas privadas de libertad; democratizar el debate público y el acceso a los medios de comunicación; desterrar la discriminación por motivos sexuales, étnicos o de cualquier otro tipo; asegurar el ejercicio efectivo del derecho a la salud, a la educación y a la vivienda, y mejorar la calidad de vida de los sectores más desfavorecidos, entre muchas otras.

Ante esta coyuntura, el sistema político enfrenta el desafío de consolidar una cultura democrática de los derechos humanos que incorpore los problemas más graves y urgentes del presente. Como se verá a lo largo de este informe, la implementación de políticas que ampliaron el ejercicio de derechos para muchos sectores de la sociedad es un rasgo alentador. Algunos avances permiten a la Argentina situarse a la vanguardia a nivel internacional en temas

* Por Gastón Chillier, director ejecutivo del CELS.

vinculados con la agenda ampliada de derechos humanos, como ocurrió, por ejemplo, con la aprobación de la ley de matrimonio igualitario o la reglamentación de la nueva Ley de Migraciones. No obstante, el nivel de acuerdos políticos que hizo posible esos progresos debería encontrar un correlato a la hora de poner fin a ciertos patrones estructurales de violación de derechos.

II

El año 2010 constituyó un punto de inflexión en el proceso político e institucional que comenzó a transitar la Argentina luego del estallido de diciembre de 2001 y de la elección de un nuevo gobierno constitucional en 2003. Casi una década más tarde y con la emblemática celebración del Bicentenario de por medio, la muerte del ex presidente Néstor Kirchner, el 27 de octubre, conmocionó a la sociedad y resignificó el escenario político nacional de cara a las elecciones presidenciales de 2011.

Apenas una semana antes del fallecimiento del ex presidente había sido asesinado el militante del Partido Obrero Mariano Ferreyra por una patota de gremialistas de la Unión Ferroviaria que buscaba frenar una protesta de empleados tercerizados del ferrocarril Roca. La Policía Federal, presente en el lugar desde el inicio de la manifestación, tuvo, por acción u omisión, una responsabilidad insoslayable en tanto no fue capaz de evitar la muerte del joven de veintitrés años, ni logró identificar a los agresores. Como se detalla en el capítulo IV, este hecho marcó el traspaso de una frontera que había sido fijada de manera expresa por el gobierno de Kirchner y luego por su sucesora, Cristina Fernández, en cuanto a la gestión de los conflictos sociales. A la vez, mostró la cara más violenta de las luchas que tienen lugar en distintos gremios para democratizar la representación sindical, un aspecto clave en la transición hacia formas más abarcadoras de protección de los derechos de los trabajadores.

La clara regresión que implicó el crimen de Ferreyra se profundizó el 23 de noviembre, cuando integrantes de la comunidad toba La Primavera –o Qom Navogoh– de la provincia de Formosa fueron reprimidos mientras realizaban un corte de ruta para exigir la devolución de territorios ancestrales que les pertenecen. Efectivos de la policía provincial dispararon balas de plomo contra los indígenas y causaron la muerte de Roberto López. Como consecuencia de la represión, también murió el oficial principal Heber Falcón. El conflicto por las tierras en Formosa es de larga data y la situación se agravó a lo largo de 2010. Por esta razón, el 12 de agosto el CELS había remitido a distintas dependencias del gobierno nacional un informe sobre la situación de la comunidad

La Primavera y había solicitado la intervención del Estado federal, cuya pasividad todavía constituye una clara violación de los compromisos internacionales en materia de derechos humanos.

Otra escalada de violencia protagonizada por las fuerzas de seguridad tuvo lugar en la provincia de Río Negro. La policía provincial asesinó a Diego Bonefoi, de quince años, en la ciudad de Bariloche el 17 de junio. Luego de aquel hecho se generó una protesta de los vecinos del barrio que fue sofocada con una violenta represión a cargo de la Brigada de Operaciones, Rescate y Antiumulto (BORA), un grupo especial de la fuerza de seguridad rionegrina, que dejó como resultado la muerte de otros dos jóvenes: Nicolás Carrasco y Sergio Cárdenas. La falta de respuestas políticas por parte de los gobiernos provincial y nacional ante estos gravísimos hechos dio lugar a un nuevo crimen. El 24 de octubre, un efectivo de la policía de la provincia asesinó a Guillermo Trafiñanco, de dieciséis años. El adolescente recibió un balazo por la espalda a menos de un metro de distancia en el patio de un jardín de infantes del barrio Lavalle, en la ciudad de Viedma. Los casos fueron denunciados por el CELS ante la ONU y podrían acarrear una dura condena internacional para el Estado argentino. Sin embargo, el Ejecutivo provincial no rindió cuentas de estas ejecuciones extrajudiciales: nada se modificó en la estructura ni en el modo de gobierno de la policía rionegrina.

A estos sucesos se sumó el brutal operativo protagonizado por la Policía Federal y la Policía Metropolitana en el barrio porteño de Villa Soldati entre el 7 y el 10 de diciembre, para desalojar el Parque Indoamericano que había sido tomado por cientos de familias con problemas habitacionales. La represión policial dejó como saldo tres muertos –Rosemary Chura Puña, Bernardo Salgueiro y Emiliano Canaviri Álvarez– y decenas de heridos. Ambas policías actuaron de manera descoordinada y sin límite alguno en el ejercicio de la fuerza. Los efectivos persiguieron manifestantes, golpearon salvajemente a personas caídas, realizaron disparos con escopetas desde puentes cercanos a la Villa 20 y amedrentaron a los periodistas para impedir que filmaran sus acciones. A diferencia del caso Ferreyra, esta vez fueron las propias fuerzas de seguridad –de acuerdo con la investigación de la Policía Federal– las que se ocuparon de traspasar el límite de no represión de la protesta, evidenciando las debilidades estructurales en el control político de las policías.

Desde 2003, las fuerzas federales habían recibido una clara conducción ante este tipo de situaciones y un estricto monitoreo en la ejecución de los operativos, que incluía en todos los casos la presencia de interlocutores civiles y la prohibición total del uso de armas de fuego. Sin embargo, esas directivas no se plasmaron en normas institucionales ni formaron parte de una reforma estructural de las policías que pusiera fin al autogobierno y garantizara la conducción civil, de modo de impedir la reaparición de este tipo de prácticas. Por

otra parte, la represión es inseparable de la política de desalojos compulsivos que el gobierno de la ciudad de Buenos Aires ha impulsado desde 2007 como única respuesta frente al déficit habitacional, sin ofrecer ningún tipo de alternativa para los desalojados. Es decir, los hechos del Parque Indoamericano conjugaron en el distrito más rico del país algunas de las problemáticas más graves que enfrenta la Argentina en materia de derechos humanos.

Por un lado, se evidenció la exclusión que padecen cientos de miles de familias, que ven imposibilitado su acceso a derechos básicos como la alimentación, la salud, la educación o la vivienda en todo el país. Por otra parte, se puso de manifiesto la respuesta violenta del Estado ante esas carencias. En el caso del Parque Indoamericano, tomó la forma de un operativo represivo, pero, como se desprende de la lectura de este informe, esa misma violencia es la que se ejerce contra los jóvenes varones de barrios pobres, que son hostigados de manera permanente por las policías, o contra los miles de personas que se encuentran privadas de su libertad en condiciones inhumanas en cárceles, comisarías, institutos de menores o neuropsiquiátricos.

El último mes del año condensó en forma dramática una de las deudas históricas y más costosas en materia de respeto a los derechos humanos de la democracia argentina: la falta de una política de seguridad democrática que incluya fuerzas de seguridad depuradas, profesionales y comprometidas con el Estado de derecho.

El año que pasó, no obstante, también mostró avances en la dirección correcta a la hora de saldar esas deudas. Las graves violaciones de derechos humanos que tuvieron lugar a lo largo de 2010 obligan a repensar las formas de construcción de un Estado fuerte y protector. Ese objetivo volvió a estar presente en los debates políticos. A la vez, se puso en crisis la legitimidad de las políticas de “mano dura” que caracterizaron las respuestas automáticas de todos los gobiernos desde la recuperación de la democracia. Tanto por su ineficacia como por sus consecuencias –la violación sistemática y masiva de derechos humanos–, este tipo de respuestas se tornaron menos tolerables para la sociedad.

Si durante más de quince años hemos registrado avances en materia de administración de justicia –en especial a partir de la renovación de los miembros de la Corte Suprema–, el juzgamiento de los crímenes de lesa humanidad cometidos durante el terrorismo de Estado y el fortalecimiento del control civil de las fuerzas armadas, entre otros muchos temas, la violencia ejercida por las policías y su reverso, la ineficiencia para dar respuesta a las demandas sociales en materia de seguridad, han sido una alarma constante. Esta situación dio lugar, año tras año, a numerosos hechos de violencia policial (ejecuciones, torturas, desapariciones, detenciones ilegales) que entrañan una responsabilidad institucional por parte de las propias fuerzas, pero exigen, sobre todo, res-

puestas políticas. Sólo así será posible consolidar los logros obtenidos durante casi tres décadas de democracia, dejar atrás los peores legados de la dictadura y construir una sociedad más igualitaria.

III

A diferencia de los crímenes cometidos durante el terrorismo de Estado, que atravesaron a toda la sociedad con especial foco en ciertos sectores, las violaciones de derechos humanos en democracia se han concentrado en los grupos más vulnerables. Pobres, migrantes, indígenas, minorías sexuales, personas con discapacidad e incluso mujeres¹ son en la actualidad algunos de los colectivos que más sufren las acciones u omisiones del Estado. Sin embargo, en los últimos años diversas experiencias demostraron la capacidad de la sociedad civil para articular estrategias jurídicas y políticas, que redundaron en transformaciones sociales relevantes y fortalecieron la institucionalidad democrática. Durante 2010 este tipo de procesos produjo avances sustanciales en materia de derechos humanos.

En primer lugar, la Cámara de Diputados declaró por unanimidad, en el mes de mayo, “política de Estado” a los juicios por crímenes de lesa humanidad cometidos durante el terrorismo de Estado que se llevan adelante en todo el país. El proyecto de declaración, elaborado e impulsado por el CELS, permitió expresar un compromiso de toda la clase política con el proceso de justicia, y remarcar su aporte a la convivencia futura y al sustento ético del Estado. De acuerdo con la resolución de la Cámara baja, “esta política de memoria y justicia, que nos distingue hoy como país en la comunidad internacional, representa una bisagra ética fundamental del Estado de derecho que beneficia a la sociedad argentina en su conjunto”.

La declaración rescató el valor del trabajo iniciado por la CONADEP y subrayó la importancia del Juicio a las Juntas realizado en 1985. También recordó que, después de un largo período de impunidad, la reapertura de las causas en 2001, mediante la declaración de inconstitucionalidad de las leyes de impunidad en la causa “Simón” y la aceleración del proceso en 2005 con el aval de los tres poderes del Estado, inauguró una nueva etapa de legitimidad para las instituciones.

¹ La desigualdad que sufren las mujeres en la Argentina y el debate en torno a la despenalización del aborto son abordados en el capítulo VII.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación sumó su respaldo al proceso en el mes de agosto. En la presentación de un informe sobre el estado de las causas, el presidente del máximo tribunal, Ricardo Lorenzetti, aseguró que “no hay marcha atrás con los crímenes de lesa humanidad”, y consideró que el proceso de justicia es “uno de los más importantes del mundo”.² Tal como se explica en el capítulo I, el respaldo de los tres poderes del Estado permitió, a pesar de la subsistencia de antiguos obstáculos, acelerar los procesos, incrementar las investigaciones y aumentar el movimiento de las causas en todo el país.

IV

En línea con el afianzamiento y la ampliación en la protección de derechos, a mediados de julio el Congreso aprobó la ley de matrimonio igualitario, que reformó el Código Civil para eliminar cualquier restricción basada en el sexo de los contrayentes. La Argentina se convirtió así en el primer Estado de América que universalizó este derecho. Esta ley no sólo representa un logro para las parejas homosexuales que permanecían discriminadas, sino que también beneficia a la sociedad en su conjunto, en tanto brinda un reconocimiento a la diversidad y realza el funcionamiento de las instituciones. Esta reforma, a la vez, abre paso a nuevos desafíos vinculados con la protección de los derechos de los hijos de parejas del mismo sexo.

También tuvo lugar en 2010 la reglamentación por parte del Poder Ejecutivo de la Ley de Migraciones (Ley 25 871), promulgada en 2004 y reconocida como una regulación modelo a nivel regional e internacional, que va a contramano de la tendencia represiva de las legislaciones implementadas en muchos países. El texto definitivo fue resultado del trabajo conjunto entre el Estado, organizaciones de derechos humanos (entre ellas el CELS) y religiosas, y órganos de Naciones Unidas, como el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), logrado mediante la conformación de una comisión asesora. Este paso fundamental para la entrada en vigencia de la nueva normativa había sido exigido también por organismos internacionales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas. La nueva ley, que derogó la norma de la dictadura conocida como “Ley Videla”, respeta los parámetros de la Constitución Nacio-

² El discurso completo y el informe presentado por el presidente de la Corte se encuentran disponibles en <<http://www.cij.gov.ar/>>.

nal y los tratados internacionales de derechos humanos, pues deja de considerar la migración como una cuestión de seguridad nacional y soberanía, para reconocerla como un derecho de las personas. La reglamentación consolida esa política de no discriminación hacia los extranjeros, y hace realidad muchas de sus disposiciones que aún no podían efectivizarse. El decreto reglamentó el derecho humano a migrar, el acceso a la justicia, la prohibición de expulsiones sin el debido control judicial y la reducción de los supuestos de detención de migrantes que se encuentran en el país.

Este nuevo marco legal promueve un cambio profundo en la percepción de las personas migrantes por parte de los actores estatales en general y de las autoridades migratorias en particular. Durante los años de vigencia de la ley sin reglamento, el Estado habilitó varios programas de regularización migratoria. De acuerdo con los datos oficiales, 500 000 personas se presentaron para iniciar su trámite, hecho que prueba que veinte años de vigencia de la “Ley Videla” habían agravado la situación de los migrantes. La vigencia de la reglamentación contribuirá también a echar luz sobre las situaciones de discriminación que todavía padecen estos colectivos en la Argentina y demandará en el corto plazo una modificación estructural de las reglas y prácticas burocráticas. Al mismo tiempo, el discurso xenófobo sostenido desde un sector de la dirigencia política y por algunos medios de comunicación, a partir de argumentos falaces y discriminatorios, demuestra que el cambio normativo debe ir acompañado de un cambio cultural.

Por último, a fines de noviembre, el Senado aprobó por unanimidad la Ley de Salud Mental, que había recibido media sanción de Diputados en 2009. La norma garantiza el reconocimiento de la autonomía de las personas con padecimientos mentales y su capacidad para decidir sobre el tratamiento que deben recibir. Esta ley representa un gran paso adelante en la protección de los derechos humanos de un grupo que permanece invisibilizado. De acuerdo con los datos producidos por el CELS en la investigación “Vidas arrasadas”, 25 000 personas se encuentran recluidas en los asilos psiquiátricos argentinos, donde sufren todo tipo de violaciones de derechos humanos: privación de la libertad en celdas de aislamiento, abusos físicos y sexuales, falta de atención médica, condiciones insalubres de alojamiento, ausencia de rehabilitación, tratamientos inadecuados, sobrepoblación y muertes que no son investigadas. Más del 80% de estas personas son encerradas por períodos mayores a un año y muchas permanecen allí de por vida. En la mayoría de los casos, se trata de pacientes sociales que podrían desarrollar su vida fuera de las instituciones psiquiátricas, pero no cuentan con alternativas para hacerlo.

La nueva regulación restringe la internación de personas sólo a circunstancias excepcionales; prohíbe la creación de nuevas instituciones psiquiátricas asilares; fomenta la atención en hospitales generales y servicios basados en la

comunidad, e incorpora las problemáticas derivadas de las adicciones en el campo de la salud mental.

El proceso de elaboración y aprobación de la ley duró más de dos años, y en ese proceso se fortaleció el rol del Congreso respecto de la elaboración de políticas públicas para la protección efectiva de los derechos humanos. La sociedad civil desempeñó un papel fundamental para tratar de sumar todas las voces y desarrollar una legislación que garantizara el respeto por los derechos de las personas con algún tipo de discapacidad psicosocial. El activismo por parte de un grupo consolidado de organizaciones de derechos humanos, familiares y usuarios de servicios de salud mental fue fundamental para lograr la sanción de la norma, y lo será también a lo largo del proceso de reglamentación que debería tener lugar en 2011.

V

En este contexto de fortalecimiento institucional, el Poder Judicial está llamado a ejercer un papel clave para la protección de los derechos humanos. La apertura de canales de participación y control para reforzar su independencia y legitimidad; la ampliación de las vías de acceso, y la obtención de respuestas eficaces siguen siendo aspectos fundamentales en los que todavía no es posible hablar de un cambio estructural, pese a algunos signos alentadores registrados a lo largo de los últimos años.

Por otra parte, durante 2010 fue manifiesta la dificultad para lograr un efectivo cumplimiento de las sentencias judiciales, en particular cuando el obligado es un agente estatal, y cuando se cuestionan los límites y las potestades para incidir desde instancias federales sobre instituciones provinciales o municipales. Los obstáculos a la hora de hacer efectivos los mandatos dispuestos por la Corte Suprema en fallos como “Mendoza”, para el saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo, o en “Verbitsky”, sobre la situación de las personas privadas de su libertad en cárceles y comisarías de la provincia de Buenos Aires, resultan evidentes. A estos precedentes se sumó el caso del ex procurador de la provincia de Santa Cruz, Eduardo Sosa, quien fue removido de su cargo de manera irregular en 1995. El 14 de septiembre de 2010 la Corte denunció penalmente al gobernador de esa provincia, Daniel Peralta, por el incumplimiento del fallo en que el máximo tribunal había ordenado reponer a Sosa en su cargo, y dio intervención al Congreso Nacional para que analizara la responsabilidad de la provincia. Esto fue interpretado como una invitación a intervenir la provincia, a lo que contribuyeron algunos proyectos presentados por la oposición. En consecuencia, el Ejecutivo provincial, en lugar de ofrecer

una alternativa para cumplir con lo dispuesto por la Corte, buscó el apoyo del gobierno nacional y de otros gobiernos provinciales para repudiar el fallo. El resultado fue un masivo acto en Río Gallegos liderado por el ex presidente Néstor Kirchner junto a una docena de gobernadores oficialistas, con el objetivo de resistir lo que interpretaban como un avasallamiento de las instituciones provinciales. El CELS, que representa a Sosa ante el Sistema Interamericano de Defensa de los Derechos Humanos, elaboró un informe sobre esta violación de derechos que no sólo afecta al ex procurador, sino también a todos los usuarios del sistema de justicia de Santa Cruz.

VI

Pese a las alertas señaladas, existe un mínimo de infraestructura institucional en la Argentina desde donde se pueden abordar los grandes temas pendientes de la agenda ampliada de derechos humanos, a partir de acuerdos que los pongan a resguardo de las diferencias que dividen –por momentos en un juego de suma cero– a las distintas representaciones políticas. Entre las prioridades de esa agenda aparece la construcción de una política de seguridad democrática que, al mismo tiempo, resulte efectiva para prevenir y reprimir el delito, y respete los derechos fundamentales.

Existen antecedentes cercanos de pactos políticos que se tradujeron en definiciones fundamentales en materia de seguridad, desde la recuperación de la democracia. Los primeros acuerdos dieron lugar a la sanción de las leyes marco del sistema, como la Ley de Defensa Nacional en 1988 y la Ley de Seguridad Interior en 1992. También a partir de un fuerte consenso se aprobó en 2001 la Ley de Inteligencia Nacional. Estas normas establecieron que la defensa nacional es el ámbito exclusivo de injerencia de las Fuerzas Armadas y prohibieron cualquier tipo de intervención en materia de seguridad interior.

En el último año, el abordaje democrático de los problemas de seguridad ha recuperado el centro de la escena política. En primer lugar, a partir de iniciativas estatales como la creación del Ministerio de Seguridad. Pero también mediante construcciones sociales y políticas destinadas a generar consensos amplios, como el Acuerdo para una Política de Seguridad Democrática (ASD) que el CELS impulsa desde diciembre de 2009 junto a cientos de representantes del más vasto arco político y social del país, académicos, expertos en seguridad, referentes gremiales, religiosos, culturales y de los derechos humanos.

La creación del Ministerio de Seguridad, en medio del conflicto por el desalojo del Parque Indoamericano en el mes de diciembre y luego de la brutal

represión protagonizada por la Policía Federal y la Policía Metropolitana, fue justificada en un discurso presidencial que identificó la vigencia de las libertades propias de un Estado de derecho como condiciones imprescindibles para desarrollar una política de seguridad que responda a las legítimas demandas sociales. Es prematuro evaluar la política de seguridad que implementará el Ministerio, más aún en un año electoral. Sin embargo, aquel discurso fue seguido por algunas medidas adoptadas por la titular de la nueva cartera, Nilda Garré, que parecen afianzar el gobierno civil, a la vez que redefinen el rol de las fuerzas de seguridad. En todo caso, la creación de un área nueva que se encargue de la seguridad constituye un paso adelante y representa una gran oportunidad para saldar una de las insuficiencias democráticas, quizá la más grave, de nuestro sistema político.

Por otra parte, la vigencia y el fortalecimiento del ASD a más de un año de su lanzamiento, como espacio capaz de nuclear actores del oficialismo y la oposición, son un signo de una madurez política imprescindible para impulsar los cambios requeridos. Desde esta perspectiva, en noviembre de 2010 el Acuerdo presentó un proyecto de ley en el Congreso para la creación de un Observatorio Nacional del Delito y la Violencia, destinado a producir datos y diagnósticos certeros para la elaboración de políticas. La iniciativa contó con la adhesión de los principales referentes de la mayoría de las fuerzas políticas con representación parlamentaria.

Este proyecto puso de relieve un problema central para el diseño y la implementación de políticas públicas: las cifras oficiales en materia delictiva se computan de modo inconsistente y descentralizado. Además, las diferentes fuentes emisoras de información discrepan de manera significativa y construyen sus datos con metodologías incompatibles entre sí. Por eso, es necesario crear un organismo unificado, capaz de detectar el delito y la violencia en sus diferentes manifestaciones en todo el territorio nacional, y unificar criterios de construcción de los datos estadísticos.

Entre sus fuentes de información, el Observatorio incluye no sólo las agencias vinculadas con el sistema penal sino muchas otras que suministran datos fundamentales para reducir la conflictividad social y la violencia. De ahí que esta política deba ser concebida como instancia articuladora, en el marco de un abordaje multiagencial, que incorpore distintos aspectos del desarrollo humano, como ocurre con los indicadores demográficos, de salud, educación, trabajo, condiciones de vida y economía informal, entre otros.

El ASD también amplió su convocatoria a los distintos grupos de la sociedad civil que trabajan temas de seguridad y derechos humanos, y ha originado una red nacional de investigadores dedicados a temas de violencia, inseguridad, policías y justicia. Desde esta plataforma, el Acuerdo enfrenta, desde su origen, el desafío de sentar los principios básicos para la construcción de una po-

lítica de Estado en materia de seguridad, que brinde soluciones a la sociedad sobre una base democrática y ajustada a criterios profesionales.

El año electoral se presenta como un escenario complejo para actuar sobre espacios tan resistentes al cambio como las fuerzas de seguridad.³ Sin embargo, se trata de una gran oportunidad para dejar sentados los mojones de una reforma estructural ineludible, de la que deberá hacerse cargo quien asuma el poder luego de las elecciones presidenciales de octubre. Este impulso reformista debería incluir, además de las policías, a dos sectores fundamentales del sistema de seguridad: la justicia penal y los servicios penitenciarios, tanto federales como provinciales. En el ámbito judicial, la futura conformación de dos cámaras de casación, tanto federal como ordinaria, con mayoría de funcionarios de alto nivel y compromiso con el respeto por los derechos fundamentales, podría constituir un cambio profundo en la justicia penal con una perspectiva democrática que consolide el Estado de derecho. En cuanto a los servicios penitenciarios, al igual que en el caso de las policías, la necesidad de introducir cambios profundos es impostergable. El Sistema Penitenciario Federal debería encabezar ese proceso y garantizar su transferencia a los sistemas provinciales.

A lo largo de los últimos veinte años, casos emblemáticos como el atentado contra la AMIA, el crimen del reportero gráfico José Luis Cabezas y el asesinato de Mariano Ferreyra demuestran que las fuerzas de seguridad han funcionado, en la práctica, como la principal amenaza para la gobernabilidad democrática luego de la última dictadura militar y de los alzamientos de 1987, 1988 y 1990. Por eso la reforma es ineludible y ya no deja margen para gestiones irresponsables, que pactan con las corporaciones policial, judicial y penitenciaria, se desentienden de su responsabilidad política y no rinden cuentas por las graves violaciones de derechos humanos que se producen como consecuencia de ese modelo.

VII

La consolidación institucional lograda a partir de avances esenciales, como el proceso de justicia por crímenes de lesa humanidad y la ampliación del ejercicio de ciudadanía a grupos históricamente excluidos, permite a la Argentina impulsar un piso común de protección de derechos a través de espacios

³ A modo de ejemplo, el capítulo III demuestra la dimensión que ha adquirido la autonomía de la Policía Federal frente al poder político.

multilaterales como el Mercosur, la Unasur, la OEA y las Naciones Unidas. Sin embargo, esa capacidad para convertir al Estado en un referente regional e internacional resulta incompatible con las grandes deudas que subsisten a nivel interno y que motivaron duras condenas por parte de organismos internacionales.

En marzo de 2010, el Comité de Derechos Humanos de la ONU advirtió al Estado argentino por la violencia institucional que sufren niños y jóvenes, en especial en la provincia de Buenos Aires. El Comité de Derechos del Niño se sumó en junio a ese llamado de atención y denunció en su informe la desaparición de Luciano Arruga, el joven de dieciséis años que fue visto por última vez en Lomas del Mirador el 31 de enero de 2009. Además, durante 2011 llegará a la Corte Interamericana el caso por la desaparición de Iván Torres, que tuvo lugar en Chubut en 2003. El máximo tribunal regional tendrá la oportunidad de sentar un precedente y marcar la necesidad de reformas estructurales que impidan la repetición de hechos de este tipo.

El Estado argentino reconoció, con jerarquía constitucional, la Convención Americana sobre Desaparición Forzada de Personas en 1997, y en 2006 impulsó la adopción por parte de Naciones Unidas de la Convención Internacional Contra la Desaparición Forzada. Nuestro país se convirtió, así, en uno de los primeros que la ratificaron y desde entonces promueve activamente la adhesión por parte de otros Estados. En ese contexto, la continuidad de este tipo de prácticas resulta inadmisibles.

Tal como se explica en el capítulo II de este informe, los casos de Arruga y Torres no pueden ser vistos como sucesos aislados. Numerosos episodios de violencia institucional registrados a lo largo de los últimos años demuestran la existencia de una lógica cotidiana en la relación entre las fuerzas de seguridad y los adolescentes de los barrios pobres. A los casos de uso injustificado y desproporcionado de la fuerza letal, cuando la policía dice perseguir a un supuesto sospechoso y lo mata, se suman otros en los que una relación violenta de hostigamiento puede terminar en un asesinato o una desaparición. Estas prácticas policiales, que se basan en la detención de jóvenes como eje de las políticas territoriales de seguridad, encuentran respaldo por parte de los gobiernos y, en muchos casos, también son convalidadas por la justicia.

Los casos que ponen al descubierto la corrupción policial y evidencian la persecución que sufren los jóvenes de barrios pobres –a los que muchas veces la policía pretende reclutar para delinquir– se multiplicaron en 2010, y las ejecuciones de dos adolescentes en José León Suárez y de un joven en Baradero, ocurridas a comienzos de 2011, confirman la gravedad de este diagnóstico. En 2010 el ministro de Seguridad Bonaerense, Carlos Stornelli, denunció ante la justicia el reclutamiento de jóvenes para delinquir, realizado por fuerzas policiales con propósitos de desestabilización política. Tras la posterior fusión de

ese ministerio con el de Justicia y de la designación del hasta entonces ministro de Justicia, Ricardo Blas Casal, implicó el olvido de esa denuncia, aunque el gobierno provincial siguió siendo el mismo. Esto invalida la interpretación de cualquier cuestionamiento al insuficiente gobierno civil de la seguridad en la provincia como un ataque político a sus autoridades.

Por otra parte, luego de la visita al país del comisionado Rodrigo Escobar Gil, relator sobre los derechos de las personas privadas de libertad, quien examinó distintas cárceles y comisarías de la provincia de Buenos Aires, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos expresó su “profunda preocupación” por la situación de las personas privadas de libertad en el distrito, e instó al Estado a “asegurar condiciones mínimas de detención que sean compatibles con la dignidad humana”. La Relatoría vinculó su diagnóstico con el uso abusivo de la prisión preventiva y aseguró que los jueces recurren a esta figura “con el objeto de mostrar eficiencia y evitar los reclamos de la sociedad, los medios de comunicación y del mismo poder político”. El organismo también dejó constancia de su preocupación por “las últimas reformas procesales, por las que se restringió el acceso a las medidas alternativas a la privación de la libertad”, y exhortó a los legisladores a “adecuar la legislación procesal de la provincia a los estándares internacionales de derechos humanos”.⁴

VIII

La violencia policial, los casos de desaparición forzada y ejecuciones extrajudiciales, y los patrones estructurales de tortura en cárceles y comisarías representan un núcleo duro de violaciones de derechos humanos que se concentran sobre los grupos vulnerables de la sociedad. Los mismos que ven negado su acceso a derechos básicos son también los que padecen las respuestas más violentas del Estado. El sistema político no puede ya desoír la alarma que representan estas asignaturas pendientes asociadas de manera directa a la pobreza.

Medidas como la Asignación Universal por Hijo (AUH), cuyo alcance y potencialidad para generar mayor equidad distributiva son analizados en el capítulo VI, implican un favorable salto cualitativo en el tradicional abordaje de las políticas sociales. No obstante, más de un año después de la puesta en marcha de esta iniciativa, aún no se produjo el debate parlamentario necesario para asegurar su incorporación en una ley que corrija imperfecciones y garantice

⁴ El capítulo V brinda un análisis detallado acerca de la situación de las personas privadas de libertad en la Argentina.

su ampliación progresiva y su permanencia en el tiempo. La necesidad de incrementar y complementar este tipo de medidas es fundamental para que el Estado llegue a quienes más requieren su presencia con variantes diferentes de las actuales: el encierro, la violencia y la muerte.

La implementación de la AUH representa, además, una oportunidad para exigir políticas integrales que garanticen una efectiva reducción de la pobreza no sólo a través de la transferencia de ingresos, sino también mediante la remoción de los obstáculos que impiden un adecuado acceso a los sistemas de salud y educación. Pese al alcance de las medidas instrumentadas, la situación de las personas que viven en condiciones de pobreza extrema exige remedios urgentes y estructurales. Para ello es imprescindible el abordaje prioritario de esta cuestión por parte de los tres poderes del Estado y de todas las instancias de gobierno (locales, provinciales y federales).

El impulso de una verdadera consolidación institucional en torno a principios básicos de derechos humanos constituye un paso ineludible para llevar adelante reformas estructurales y políticas públicas transformadoras, que pongan fin a las prácticas incompatibles con el Estado de derecho y abran el juego a una inclusión plena, tanto económica como política, de los sectores más postergados.