

IV. Tensiones sociales y respuestas estatales. Conflictos vinculados al territorio, el suelo, la vivienda y el mercado de trabajo*

1. INTRODUCCIÓN

Tras la salida de la crisis de 2001, la gestión de gobierno iniciada en 2003 ha tomado importantes medidas transformadoras en relación con el modelo económico y social implementado desde la última dictadura, que se han traducido en la mejora en los indicadores sociales de pobreza, indigencia, ocupación y desigualdad. Sin embargo, este proceso de recuperación económica e inclusión social no ha resuelto demandas acuciantes de protección de derechos sociales de amplios sectores de la población que continúan postergados.

Persisten y se han agravado problemas históricos y patrones de discriminación relacionados con el derecho al acceso y la tenencia de la tierra y el territorio en el ámbito rural, así como al suelo y a la vivienda en el ámbito urbano. Muchos de quienes accedieron a nuevos puestos de trabajo lo hicieron como asalariados no registrados o como tercerizados, lo que los priva del acceso a la seguridad social y otros beneficios y protecciones de los que sí gozan los trabajadores formalizados; esta situación aumenta la brecha entre los últimos y los asalariados informales o precarizados. Tal diagnóstico es compartido por el Comité de Derechos Sociales de Naciones Unidas, la Relatora Especial del Derecho a la Vivienda y el Relator sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en sus evaluaciones de 2011 sobre el cumplimiento de los derechos humanos en la Argentina.

Sobre estos ejes giran los reclamos de la comunidad La Primavera, del Movimiento Campesino de Santiago del Estero (Mocase), de quienes protagonizaron la toma del Parque Indoamericano en diciembre de 2010, de los ha-

* Este capítulo fue elaborado por Carolina Fairstein, Diego R. Morales y Silvina Zimmerman, del área de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y Maximiliano Medina, del equipo de Políticas de Seguridad y Violencia Institucional. Los autores agradecen la colaboración de Federico Efrón, Laura Royo, José Nebbia, Marcela Perelman y Nadia Pieczanski. También agradecen los comentarios de Eduardo Resse, investigador de la Universidad Nacional de General Sarmiento. El apartado 2.3. incluye una colaboración de Guadalupe Basualdo y de la doctora en Antropología Brenda Canelo.

bitantes de la localidad de General San Martín en Jujuy y de los trabajadores tercerizados de la ex línea Roca del ferrocarril, que se manifestaban en octubre de 2010 cuando fue asesinado Mariano Ferreyra. Cuando estos grupos se organizaron para el reclamo de sus derechos, la respuesta estatal causó muertes, heridos y la criminalización de activistas sociales, mientras que no se ha avanzado en soluciones adecuadas para los reclamos de fondo.

En el Informe Anual de 2011 cuestionamos que las manifestaciones de protesta y reivindicación de derechos (ya sea un corte de ruta, la resistencia a un desalojo o una manifestación pública) fueran acalladas mediante la violencia de las fuerzas de seguridad o de terceros amparados por la policía, y sugerimos líneas de acción concretas para regular la actuación policial y judicial frente a estos acontecimientos. Asimismo, señalamos que el Estado no puede limitarse a enfrentar el formato que adquiere la protesta sino que debe habilitar canales para la gestión de las demandas.

Durante este año ocurrieron nuevos hechos de represión, diferentes reclamos recibieron una vez más respuestas coyunturales y las investigaciones judiciales sobre los casos de violencia policial han encontrado importantes obstáculos.

En este capítulo repasaremos por un lado la trayectoria de distintos reclamos y, en cada caso, las salidas y medidas políticas ofrecidas para destrabar los momentos de mayor tensión social y política. También daremos cuenta de cómo se activó la violencia en cada episodio y cuáles han sido las respuestas judiciales frente a los conflictos.

Por otra parte, analizaremos las demandas como emergentes de patrones de negación de derechos sociales, desigualdad y violencia institucional que es necesario atender de manera prioritaria. En este sentido, se sugieren algunas medidas y políticas para avanzar sobre deudas históricas en materia de derechos humanos y para prevenir nuevos episodios de violencia y criminalización hacia referentes sociales.

2. LAS REIVINDICACIONES SOCIALES Y SUS RESPUESTAS

2.1. EL RECLAMO DE LA COMUNIDAD POTAE NAPOCNA NAVOGOH

El 23 de noviembre de 2010, la policía del gobierno de Formosa reprimió¹ la protesta de la comunidad qom de La Primavera que se desarrollaba en la ruta nacio-

¹ Véase CELS, "Muertos y heridos de gravedad en la represión a la comunidad toba qom Navogoh en Formosa", en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2011*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2011.

nal 86, en la que se demandaba la intervención del Estado federal para resolver los múltiples obstáculos a los que se enfrenta para hacer efectivo su derecho a la tierra y al territorio indígena.² El operativo de la fuerza de seguridad provincial causó la muerte de un referente comunitario –Roberto López–, la del policía Eber Falcón y por lo menos 20 heridos entre los que se incluyen mujeres, niños y ancianos.

2.1.1. El reclamo por la tierra y el territorio

El conflicto histórico por las tierras de La Primavera presenta múltiples aristas: la cesión del Estado de tierras indígenas a particulares o instituciones, la ocupación de parte del territorio por familias criollas que desarrollan una actividad económica que afecta el modo de vida indígena, la creación de un parque nacional sobre tierras que habían sido legalmente reconocidas a favor de la comunidad, la existencia de títulos de propiedad a nombre de una asociación civil que no representa a la comunidad y es una figura jurídica contraria al derecho indígena, y la ausencia de delimitación y titulación completa del territorio tradicional de la comunidad, actualmente ordenado por la Ley 26 160/25 554.

En 1940 Formosa todavía no era un territorio provincial. Por Decreto nacional 80 513, el gobierno constituyó un área de 5000 hectáreas en la Colonia Laguna Blanca “para ser ocupadas en reserva por los miembros de la tribu toba del cacique Trifón Sanabria”. Como consecuencia del decreto, en sucesivas oportunidades se ordenó y se llevó a cabo el desalojo de familias criollas que se encontraban en esas tierras.³ Sin embargo, la familia Celia, que estaba identificada entre los grupos que debían ser desalojados, logró permanecer en las tierras comunitarias. A su vez, en 1951, la comunidad sufrió la apropiación de parte de sus tierras reconocidas por el decreto del año 1940. La ley que creó el Parque Nacional Río Pilcomayo incluyó dentro de sus límites un sector de tierras que correspondía a la comunidad.⁴ Este problema de superposición de límites subsiste hasta hoy, por lo que la comunidad ha realizado diversas presentaciones administrativas y judiciales en reclamo de la restitución de sus tierras tradicionales.

2 Más de tres meses antes, el 12 de agosto de 2010, el CELS había remitido a distintas dependencias del gobierno nacional información sobre la situación de “La Primavera” exigiendo que se pusiera fin a las violaciones de derechos humanos que se estaban cometiendo contra los indígenas.

3 El 15 de diciembre de 1977, mediante la Resolución 732, las autoridades militares resolvieron desalojar a todas las familias que habitaban dentro de los límites de la colonia.

4 Años después, en 1968, se achicó el parque nacional, ya que por Ley 17 915 se excluyeron unas 215 000 hectáreas.

En 1985, la provincia de Formosa transfirió la propiedad comunitaria de 5187 hectáreas a la Asociación Civil Comunidad Aborigen La Primavera. Para realizar esta entrega se basó en el decreto de 1940. No obstante, las tierras que ocupaba la familia Celia fueron excluidas de la titulación. A modo de compensación, se incluyó otro sector correspondiente al Parque Nacional Río Pilcomayo. Es decir, de manera discrecional y arbitraria, la provincia decidió compensar a la comunidad por la no restitución de las tierras que ocupaban los Celia con tierras que no estaba en condiciones de entregar, pues correspondían a la jurisdicción del Parque Nacional Río Pilcomayo. Como correspondía, esta titulación fue rechazada por la Administración de Parques Nacionales (APN).

En 2007, mediante una resolución del Instituto de Colonización y Tierras Fiscales, alrededor de 600 hectáreas que ocupaba y explotaba la familia Celia fueron recuperadas por el estado formoseño como tierras fiscales disponibles a cambio del pago a la familia de las mejoras realizadas.⁵ En lugar de restituir las tierras a la comunidad, la provincia las cedió para la construcción de una dependencia de la Universidad Nacional de Formosa. Cuando en julio de 2010 comenzaron las tareas de desmonte y preparación del terreno para la construcción de un instituto universitario, la comunidad decidió llevar a cabo un corte en la ruta nacional 86, que atraviesa el territorio reclamado. El corte de ruta se efectivizaba en lapsos de dos horas –para minimizar la afectación a personas ajenas al conflicto– y se evitaba cortar la ruta en horarios clave como los de entrada y salida de escuelas, trabajos, etc.

2.1.2. Nuevas estrategias de reclamo: la denuncia ante la Comisión Interamericana, el acampe en la Av. 9 de Julio y la consecuente creación de la mesa de diálogo político en la Casa Rosada

Luego de los graves hechos de represión que provocaron el desalojo de la ruta 86, la comunidad decidió desplegar nuevas estrategias de reclamo y protesta

5 El Código Civil argentino habilita a solicitar el pago de las mejoras necesarias o útiles realizadas sobre un bien mueble o inmueble antes de su restitución. Ver en tal sentido los arts. 589 y ss. La Resolución 110707 del 25 de julio de 2007 resolvió: “Aceptar la propuesta presentada por el Sr. Basilio y Nilda Ramona Celia Sucesores de Rosario Celia [...] que consiste en el ofrecimiento de 609 hectáreas aproximadamente que forman parte del campo fiscal ubicado en las leguas “a” y “b” Sección III y Fracción sur-este de la Sección ‘C’ de la colonia Laguna Blanca a cambio de reconocimiento de las mejoras allí enclavadas cuyo valor se estima en pesos ciento cincuenta mil (\$150 000) quedando un remanente de 406 hectáreas a otorgar en venta a los herederos restantes según croquis que como anexo II forma parte de la presente resolución”.

dirigidas no sólo a solucionar el problema de la tierra sino también a lograr la protección de sus integrantes.

En diciembre de 2010 algunos miembros de la comunidad trasladaron su protesta a la ciudad de Buenos Aires con el objetivo de ser recibidos por el gobierno nacional. El 9 de diciembre de 2010 comenzó un acampe en la plazoleta de Avenida de Mayo y 9 de Julio, que se mantuvo durante más de cinco meses. Durante ese tiempo, los representantes de la comunidad fueron llamados por una sola vez por funcionarios nacionales a una reunión, que no arrojó resultados positivos.⁶

Cuando promediaban los cuatro meses de acampe, y ante la indiferencia del gobierno nacional, los referentes de la comunidad decidieron redoblar sus medidas de acción directa iniciando una huelga de hambre y un corte parcial de la Av. 9 de Julio. El sábado 30 de abril, más de 50 efectivos de la Policía Federal Argentina (PFA) rodearon el acampe al amanecer para cumplir una orden de identificación de los manifestantes y de desalojo de la avenida, a partir de una denuncia que había realizado el gobierno nacional ante la justicia contravencional de la ciudad. La amenaza de atravesar otro violento desalojo en manos de la PFA y de la justicia porteña motivó la decisión de levantar el corte de la avenida y continuar la medida de fuerza en la plazoleta.⁷ La reacción del gobierno nacional mediante el uso de sus fuerzas de seguridad

6 El 30 de diciembre de 2010, Félix Díaz fue citado a una reunión en la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación a la que asistieron Claudio Morgado, presidente del INADI; Marcio Barbosa Moreira, secretario de Interior del Ministerio del Interior; Raúl Alberto Chiesa, vocal del directorio de la Administración de Parques Nacionales, y Alejandra del Grosso, directora de Apoyo a Actores Sociales para la Construcción Ciudadana, de la Secretaría de Derechos Humanos (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos). De acuerdo con el acta de esa fecha, el gobierno nacional asumía una serie de compromisos vinculados con la entrega de DNI, el suministro de agua y otros programas sociales y el compromiso de enviar una nota al Ministerio de Seguridad. Más allá de que todavía hoy existen discusiones vinculadas al incumplimiento de estos compromisos, lo cierto es que se trató más de una estrategia para destrabar el conflicto que de la exteriorización de un acuerdo dirigido a solucionar el problema de fondo, pues no se previeron mecanismos de seguimiento ni salidas reales para la problemática de la tierra o de la seguridad.

7 Como se verá en el relato del caso del Parque Indoamericano, también la justicia contravencional de la ciudad de Buenos Aires intervino en el desalojo del predio. Al igual que en los hechos de la represión del 23 de noviembre de 2010 en Formosa, la justicia contravencional de la CABA no emitió formalmente un orden de desalojo; sin embargo, las fuerzas de seguridad amenazaron con proceder a la identificación de los manifestantes si no despejaban el espacio público.

limitó los canales políticos para la gestión del conflicto y produjo malestar en diversos sectores sociales y en la opinión pública.⁸

En forma paralela al inicio del acampe, el 30 de noviembre de 2010, el CELS y la Defensoría General de la Nación, en representación de la comunidad, presentaron ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) una solicitud en la que requirieron una medida cautelar para suspender cualquier acto de desalojo y para garantizar la vida y la integridad física de los miembros de La Primavera; la cautelar fue concedida el 21 de abril.⁹

Esta medida de la CIDH habilitó un operativo de Gendarmería Nacional en territorio de la comunidad para garantizar la integridad de sus miembros, lo que implicó el desplazamiento de la policía provincial.

La presión ejercida con el acampe, el corte de la Av. 9 de Julio y las medidas cautelares terminaron obligando al gobierno nacional a convocar a una mesa de diálogo. El 2 de mayo, los integrantes de la comunidad tuvieron su primera reunión en la Casa de Gobierno con autoridades de máxima jerarquía. El encuentro estuvo encabezado por el Ministro del Interior, Florencio Randazzo, y participaron el líder de la comunidad, Félix Díaz, otros integrantes de La Primavera y representantes del CELS, del Servicio Paz y Justicia (SERPAJ), de Madres de Plaza de Mayo-Línea Fundadora, de la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA), de la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH), de la Defensoría del Pueblo de la Nación y de la Defensoría General de la Nación. Se acordó crear una *mesa de diálogo y trabajo*, que funcionaría cada quince días, en la que los organismos sociales y las dos defensorías participarían en calidad de garantes y facilitadores del espacio. También se invitaría a integrar la mesa al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación; al Ministerio de Seguridad de la Nación; a la Administración de Parques Nacionales –dependiente del Ministerio de Turismo de la Nación–; al Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) y el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI). El gobierno federal se comprometió a citar

8 El 1º de mayo de 2011, el CELS emitió un comunicado requiriendo el inicio urgente de una mesa de diálogo; disponible en <www.cels.org.ar/comunicacion/?info=detalleDoc&ids=4&lang=es&ss=46&idc=1376>.

9 La CIDH solicita al gobierno de la Argentina que: “1. Adopte las medidas necesarias para garantizar la vida y la integridad física de los miembros de la comunidad indígena qom Navogoh ‘La Primavera’, contra posibles amenazas, agresiones u otros hostigamientos por miembros de la policía, de la fuerza pública, u otros agentes estatales. Así como también se proporcionen las medidas necesarias para el retorno de Félix Díaz y su familia, en condiciones de seguridad a la comunidad; 2. Concierte las medidas adoptadas con los beneficiarios y sus representantes, y 3. Informe sobre las acciones adoptadas a fin de investigar los hechos que dieron lugar a la adopción de medidas cautelares”.

a autoridades gubernamentales de la provincia de Formosa.¹⁰ A su vez, el Estado se comprometía –como adelantamos– a adoptar medidas de seguridad, de manera urgente, a través de la Gendarmería Nacional, y a abrir una agenda de trabajo que incluiría la búsqueda de soluciones al problema de la tierra y de garantías para la defensa jurídica en las causas de jurisdicción provincial.

Quedó inaugurado así un espacio en el que se conseguía traspasar las puertas de la Presidencia de la Nación para discutir allí la cuestión de los territorios indígenas. Desde entonces se celebraron cuatro reuniones, en las que se produjeron intensas y largas discusiones que dejaron como principal resultado el esclarecimiento sobre la legitimidad de la representación de la comunidad. En efecto, la provincia de Formosa, representada por el ministro de Gobierno, Justicia y Trabajo, introdujo en la mesa de diálogo al presidente de la Asociación Civil La Primavera Cristino Sanabria y a otros integrantes de la comunidad, que “no necesitaban tierras” ni tampoco querían “pescar o cazar porque el gobierno argentino les aseguraba los recursos para comprar en el mercado”.¹¹ De esta manera el eje de la discusión se corrió de la problemática de la tierra para centrarse en la forma o procedimiento para dirimir la representación de la comunidad. Mientras el grupo de Félix Díaz solicitaba que se llevara a cabo una asamblea comunitaria con voto a “mano alzada”, de acuerdo con sus formas tradicionales de toma de decisiones, el otro grupo y la provincia solicitaban un sufragio al estilo occidental. El gobierno nacional expresó que la elección se realizaría por sufragio con voto secreto.¹² Félix Díaz y su grupo aceptaron participar de una elección en los términos occidentales, en una muestra de buena voluntad y como expresión de confianza de que el espacio político les permitiría avanzar con el tema de la tierra. En la reunión del 30 de mayo en la que se tomó esta decisión, Félix Díaz expresó que era la última vez que permitiría el avasallamiento de sus derechos como indígena pero que aceptaba porque, para que su comunidad pudiera sobrevivir, necesitaba avanzar con el reconocimiento del territorio indígena.

El 25 de junio de 2011 se llevó a cabo el acto electoral en el que Félix Díaz resultó electo. Para esa fecha habían viajado representantes de las organizaciones facilitadoras del diálogo, que desempeñaron un rol de veedores, y numerosas personas que acompañan el reclamo de la comunidad. El delegado del Ministerio del Interior de la Nación anunció, a las 20 hs, la victoria de Félix Díaz, con 610 de los 979 votos emitidos, el 80% del padrón. Pero el go-

10 El Ministerio de Seguridad nunca se incorporó a la mesa y el Ministerio de Desarrollo Social sólo asistió a una de las reuniones.

11 Estas manifestaciones fueron vertidas en la reunión realizada el 9 de mayo en Casa de Gobierno.

12 Acta del 30 de mayo de 2011.

bierno de la provincia de Formosa siguió mostrándose reticente a avanzar en soluciones concretas e, incluso, de manera permanente intentó obstaculizar el funcionamiento de la mesa y la firma de los acuerdos logrados. Así, se ausentó de algunas reuniones, envió a asesores sin jerarquía ni poder de decisión política y se negó a asumir compromisos; hasta que, finalmente, en la reunión del 13 de septiembre de 2011 decidió retirarse de la mesa política. Quedó en evidencia que la provincia jamás tuvo verdadera voluntad de hacer efectivos los derechos indígenas de los qompi.

2.1.3. El gobierno de la nación frente al conflicto: la escasa capacidad de gestión

El gobierno nacional se mostró indiferente ante la violenta represión del mes de noviembre de 2010, intentó anular la manifestación en la Av. 9 de Julio en diciembre de 2010 a través de un acuerdo que no avanzaba sobre la cuestión de fondo e, incluso, denunció ante la justicia de la ciudad de Buenos Aires la ocupación de una vía pública. La mesa de diálogo que se inició el 2 de mayo trajo nuevas expectativas en la búsqueda de una salida al conflicto y a la negativa de la provincia de Formosa de poner en discusión los derechos de La Primavera.

El Estado nacional sólo avanzó sobre aquellos problemas que quedaban al margen de las cuestiones vinculadas con la tierra y el territorio, como la elección. Luego de las elecciones, se comprometió a acelerar el trámite de inscripción de la personería jurídica de la comunidad, que el 19 de agosto de 2011 conseguía un reconocimiento oficial del Estado como comunidad indígena.¹³ Si bien constituyó un paso de singular trascendencia, pues implicó la aceptación por parte de las autoridades de la forma de organización interna de la comunidad y su nueva identidad como Comunidad Indígena Potae Napocna Navogoh, todavía existen múltiples dificultades para el ejercicio de su personería jurídica. Esto se debe a la falta de disolución de la asociación civil que retiene la titularidad sobre parte del territorio (es decir, existen dos organizaciones legales reconocidas que la representan con autoridades distintas) y a que el gobierno provincial expresó en el marco de la mesa que Félix Díaz no era más que el resultado de una elección a nivel nacional, pero que en la provincia no tenía ningún efecto concreto.

El Ministerio del Interior, que había tenido una actitud proactiva y había puesto todos los recursos necesarios para que se llevara a cabo la elección, no

13 La inscripción de la comunidad en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas (Re.Na.CI) del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) fue aprobada por Resolución 499 del Ministerio de Desarrollo Social.

mantuvo luego la periodicidad de las reuniones de diálogo y delegó muchas de las decisiones de fondo en el INAI. Este organismo, si bien intentó acercarse a las partes en algunas situaciones, por lo general torció la balanza en favor de la provincia cuando tuvo que decidir sobre la forma de la elección y la metodología del relevamiento previsto en la Ley 26 160. Tampoco asumió la defensa del derecho indígena frente a parques nacionales. El INAI, que es el órgano que comprende los aspectos técnicos del derecho indígena y su especificidad y prioridad frente a otras ramas del derecho –como el derecho privado o la regulación sobre los recursos naturales–, pareció privilegiar siempre el federalismo y la relación con la provincia por sobre los derechos indígenas.

Durante todo el proceso político, Félix Díaz intentó concentrar las discusiones en el conflicto de la tierra. Cuando la provincia evidenció que no cedería en esta problemática, se procuró acelerar la salida del conflicto con la Administración de Parques Nacionales. Pese a que ese organismo aprobó la Resolución 129/09 en la que reconoció “la plena vigencia de los derechos otorgados a la comunidad toba qom La Primavera por el Decreto 80 513”, los vocales que participaron del espacio de la mesa rechazaron la propuesta de desafectar el parque y restituir las tierras comunitarias y, en algunas ocasiones, manifestaron un discurso muy confrontativo en el que parecía que la protección de los recursos naturales tenía un valor mayor que las prácticas culturales de uso de los recursos naturales de los pueblos indígenas. Desde la primera reunión de la mesa, este organismo debía presentar “una evaluación técnica para brindar soluciones a la superposición existente entre el Parque Nacional Río Pilcomayo y las tierras reclamadas por la comunidad”.¹⁴ Este informe sigue pendiente hasta hoy. Frente a esta posición renuente que no ofrece alternativas, el Ministerio del Interior no generó la presión suficiente para producir soluciones técnicas y adoptar una decisión política.

En los meses de octubre y noviembre, ante la falta de avances concretos y el recrudecimiento de la violencia, y a casi un año del aniversario de la represión a la comunidad, los garantes hicieron sucesivas presentaciones al ministro del Interior Randazzo y a la presidenta Cristina Fernández de Kirchner que, al día de hoy, no han sido respondidas. En esos documentos se puntualizaron propuestas concretas y se señaló la agenda pendiente, sin cuyo abordaje será imposible encontrar una salida al conflicto territorial. Con respecto al problema con parques nacionales, se propuso la desafectación de la superficie del Parque Nacional Río Pilcomayo a favor de la comunidad mediante un proyecto de ley que se hizo llegar oportunamente a las autoridades. En relación con la delimitación del territorio tradicional del grupo, se propuso que el INAI llevara adelante la

14 Punto 3 del acta del 9 de mayo.

ejecución centralizada del relevamiento jurídico técnico-catastral previsto en la Ley 26 160 y sus disposiciones reglamentarias. Sobre la doble representación legal y la necesidad de que las tierras figuren a nombre de Potae Napocna Navogoh, se solicitó que se gestione un acto administrativo de la provincia que lo disponga, y lo mismo en relación con la restitución de las tierras que cedió de forma ilegal a terceros. En este contexto, conviene adelantar que la decisión de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) de convocar a una audiencia para “superar el estado de cosas” generado a partir de los hechos de violencia producidos como consecuencia de los reclamos públicos de la comunidad para que se respete su territorio, puede constituir un nuevo formato de intervención a través de órganos federales que obliguen a la provincia y al gobierno nacional a reconocer los derechos indígenas de los qompi.¹⁵

2.1.4. El rol del Poder Judicial federal

El 3 de septiembre de 2010, durante el corte de ruta, el defensor público oficial ante los Tribunales Federales de Primera y Segunda Instancia de Resistencia (Chaco) Gonzalo Molina presentó, en representación de Félix Díaz como líder de la comunidad qom La Primavera, una medida cautelar de no innovar en la que requirió que se suspendiera la construcción del Instituto Universitario así como cualquier otro acto sobre las tierras y el territorio reclamado por la comunidad. Además, se ordenó a las fuerzas policiales que se abstuvieran de realizar cualquier acto de intimidación sobre los miembros de la comunidad a fin de garantizar la libertad de expresión y protesta y brindar protección a la integridad física de las personas que la integran. Con fecha 22 de septiembre de 2010, luego de que los dos jueces federales de Formosa se excusaran de resolver la medida cautelar, el conjuce Pablo Núñez Pividori hizo lugar a la acción y ordenó que

la Universidad Nacional de Formosa y/o la Provincia de Formosa y el contratista Gerardo Mateo se abstengan de realizar cualquier acto en el territorio identificado históricamente como Reserva Aborigen Laguna Blanca y luego como Colonia La Primavera [...] y particularmente respecto del terreno de una extensión de 609 hectáreas donde se vienen efectuando tareas preparatorias de desmonte y de-

15 Véase CSJN, “Comunidad indígena toba La Primavera – Navogoh c/provincia de Formosa y otros s/medida cautelar”, Expediente C.528, XLVII, 20 de diciembre de 2011.

marcación para la construcción encarada por la Facultad de Producción y Medio Ambiente.

El 13 de octubre de 2010, Molina presentó una acción de amparo ante la justicia federal, vinculada con la medida cautelar solicitada previamente, contra el Estado nacional (INAI y APN), la Provincia de Formosa y la Universidad de Formosa, con el objetivo de que se efectivice el derecho a la posesión y propiedad comunitaria de las tierras indígenas de La Primavera.

La Cámara Federal de Apelaciones decidió que la discusión planteada corresponde a la competencia originaria de la CSJN, que convocó a la mencionada audiencia pública en la que el gobernador Gildo Insfrán, el presidente del INAI y el rector de la Universidad de Formosa deberían brindar explicaciones.

2.1.5. El rol del Poder Judicial provincial

Las consecuencias más visibles de la decisión de la comunidad de emprender el camino por la recuperación de las tierras se vislumbran en la reacción del Poder Judicial de la provincia, que activó investigaciones penales contra los miembros de la comunidad. Luego de la represión del 23 de noviembre, se inició una causa penal en donde se imputó a Félix Díaz y a otros 23 integrantes de la comunidad por los delitos de atentado a la autoridad, lesiones graves y leves, e instigación a cometer delitos. Contando esta suman cinco las causas penales en las que Díaz está imputado. Junto a las que se lo investiga por el delito de usurpación y a otra que fue utilizada como un montaje legal para justificar la represión del 23 de noviembre –iniciada en la mañana del día de la represión por los delitos de lesiones graves y leves, robo de arma y abuso sexual, a partir de una denuncia del propio comisario de Laguna Blanca– y una quinta en la que se le imputa el delito de corte de ruta que tramita ante la justicia federal. A pesar de esta intensa criminalización inicial, la primera mitad de 2011 estuvo marcada por una relativa calma, hasta que en junio Félix Díaz fue elegido *qarashé* por los integrantes de la comunidad La Primavera. Desde ese momento hubo claros y marcados avances en las causas penales. Félix Díaz y otros 23 indígenas qompi detenidos el día de la represión –la gran mayoría, ancianos y mujeres– fueron citados a prestar declaración indagatoria. Lo mismo sucedió con los imputados en la causa por usurpación cuyo origen es una denuncia realizada por la familia Celia, ocupante de las tierras de la comunidad. El CELS asumió la defensa de los indígenas criminalizados en todas esas causas penales.

De las causas surgen datos de suma importancia sobre la represión policial del 23 de noviembre de 2010 y sus objetivos. En primer lugar, la cantidad de efectivos policiales provinciales que participaron de la represión supera, en

todas las aproximaciones posibles, los 100 uniformados de a pie, a los que deben sumarse al menos otros 10 a caballo, un número indeterminado que se encontraba de civil y también los efectivos de Gendarmería Nacional. Aunque resta investigar el rol específico que cumplió la Gendarmería, está acreditado que algunos policías fueron trasladados en camiones de esa fuerza federal hacia el lugar del corte de ruta.

El volumen de este operativo es por completo desproporcionado respecto del supuesto robo de dos armas y es, además, difícil de imaginar cómo se organizó semejante despliegue en tan sólo unas horas desde el pequeño juzgado de instrucción de la localidad de Clorinda.

Félix Díaz, su mujer Amanda Asijak y Andrés Cantalicio declararon como imputados y contradijeron la versión policial acerca del operativo. En primer lugar, ese día no se leyó ni exhibió orden alguna de allanamiento o desalojo: el objetivo era atacar a Díaz y desalojar la ruta nacional 86. Según la versión oficial, con la justificación de la causa iniciada por la mañana, el operativo estaba destinado a recuperar las armas supuestamente robadas por los indígenas y a detener a varios de ellos.

Sin embargo, se trataba de un montaje de apariencia legal con el principal objetivo de desalojar la ruta. De hecho, en el marco de la causa por los supuestos robo de armas y abuso a una oficial policial que era parte de la comitiva –causa que también avanzó, pero sólo para instalar y fortalecer la versión policial y en la que es sumamente probable que se cite a prestar declaración indagatoria a Díaz y al resto de los indígenas imputados–, Díaz explicó por escrito que esa mañana no sólo integrantes de la familia Celia dispararon varias veces contra él sino que la policía que se encontraba presente se limitó a mirar sin hacer nada y finalmente dejó dos armas tiradas en el piso y se retiró a pie. Cuando sus compañeros abandonaban el lugar, la mujer policía se alejó y comenzó a gritar que no la tocaran y se abrió su camisa. Este hecho fue la base de la denuncia por abuso sexual contra integrantes de la comunidad.

El relato de la oficial menciona que fue atacada por varios indígenas, quienes manosearon sus senos y luego la dejaron ir. Sin embargo, importantes contradicciones e inconsistencias de su testimonio y de las declaraciones de los policías que estaban cerca de ella –que incluyeron a un policía que afirmó que la mujer abusada era otra, que no se encontraba en el lugar–, y las irregularidades en la tramitación de la causa en la misma comisaría a la que pertenece la denunciante, quitan verosimilitud a esta versión. Por otra parte, resulta difícil pensar que un hecho de abuso ocurriera en ese contexto. Finalmente, según antropólogos especialistas en comunidades indígenas toba, a la que pertenecen los qom, los senos de una mujer representan la fuente de alimento, pero no son objeto de atracción sexual. Este conjunto de elementos

indica que este hecho también forma parte de la estrategia de criminalización y armado de causas.

Por la tarde los policías reprimieron brutalmente a los indígenas, que no eran más que 70, incluyendo ancianos, mujeres –algunas de ellas embarazadas– y varios menores de edad. Parte de la represión consistió en numerosos ataques perpetrados por grupos de hasta ocho policías a cada indígena y reiterados intentos de asesinato a Díaz. En algunos casos, cuando la persona ya estaba reducida en el piso o herida, la agresión policial continuaba, incluso con armas de fuego. Los 23 indígenas detenidos –la mayoría de ellos de edad avanzada y varios menores– fueron maltratados en la comisaría, donde por la noche fueron dejados a la intemperie a pesar de la lluvia, esposados y sin tratamiento alguno de las lesiones ocasionadas por los policías.

Por otro lado, tanto el juez actuante como la fiscal de turno se encontraban presentes al momento de la represión, lo que da cuenta de su total conocimiento de lo que estaba ocurriendo. Más aún, en el informe realizado por Gendarmería Nacional al día siguiente, se deja constancia de que existió una orden de incendiar las casas de los indígenas por parte del propio juez presente, Raúl Mouriño. A las pocas horas, Mouriño se inhibió para continuar, por lo que las causas quedaron a cargo del otro juez de la localidad de Clorinda, Santos Gabriel Garzón, quien ya ha tenido intervención en el conflicto suscitado por el reclamo de la comunidad La Primavera sobre el reconocimiento de sus tierras.

Luego que Gendarmería Nacional realizara los peritajes balísticos encomendados por el juez en septiembre, Garzón ordenó la detención de dos policías formoseños por el asesinato del indígena Roberto López. Esta fue la única medida que puede entenderse como dirigida hacia la búsqueda de los responsables de la represión. Sin embargo, a los diez días esta medida fue prácticamente dejada sin efecto, desestimada exclusivamente en función de las declaraciones de los propios imputados y de otros policías involucrados en la represión. Estas resoluciones, que implicaron la liberación de los policías, no fueron apeladas por la fiscalía.

Vale destacar, por último, que durante los meses de septiembre de 2011 a enero de 2012 sucedieron varios hechos de violencia en contra de familiares de Díaz y otros miembros de la comunidad La Primavera que incluyeron el incendio de viviendas, disparos con armas de fuego, amenazas y golpes por parte de criollos identificados y otras personas no identificadas contra miembros de la comunidad, incluso niños.

2.1.6. Algunas reflexiones sobre el caso

Lejos de representar un caso aislado, las dificultades que atraviesa esta comunidad son paradigmáticas de situaciones que se repiten. La comunidad no

consigue que se delimite integralmente su territorio ni se lo titularice. Existen particulares que, con la connivencia del Estado, han logrado ocupar las tierras indígenas y explotar los recursos naturales. Muchas veces esa forma de explotación pone en peligro la forma de vida indígena y habilita el desarrollo de emprendimientos económicos ajenos a las prácticas culturales ancestrales. La explotación local de soja ha degradado el hábitat e imposibilita a la comunidad decidir sus prioridades de desarrollo. A su vez, detrás de los procesos de reclamos por los problemas relacionados con el derecho a la posesión y propiedad comunitaria de las tierras, la justicia penal despliega su peor arma: activa los procedimientos criminales para perseguir y criminalizar a los líderes y miembros del grupo aborígen. En definitiva, la falta de implementación del derecho a la propiedad comunitaria de la tierra ha generado las condiciones para la reiteración de agresiones contra la comunidad qom, que continúa siendo víctima de actos de hostigamiento y de violencia y enfrenta grandes obstáculos para que sus denuncias se realicen y sean gestionadas por las instituciones. La decisión de la Corte Suprema inaugura una nueva oportunidad para que el gobierno nacional y el provincial adopten las decisiones políticas que permitan poner fin al conflicto y hacer efectivo, de una vez por todas, el derecho a la tierra y al territorio de los qompi.

2.2. LA REIVINDICACIÓN DEL MOCASE-VÍA CAMPESINA Y EL ASESINATO DE CRISTIAN FERREYRA

El 16 de noviembre de 2011, en el paraje San Antonio, departamento de Copo, provincia de Santiago del Estero, Cristian Ferreyra y Darío Godoy, referentes del Mocase-Vía Campesina estaban reunidos con otros campesinos en casa de la familia Ferreyra. Elaboraban una denuncia ante la Dirección de Bosques por el desmonte indiscriminado de la zona por parte de un emprendimiento del empresario Jorge Ciccioli. Durante la reunión ingresaron personas con armas de fuego, dispararon y provocaron la muerte de Cristian y heridas graves a Darío. Jorge Ciccioli, junto a empresarios sojeros de Santa Fe y Tucumán, había comprado un campo de 2000 hectáreas, a 60 kilómetros de Monte Quemado, en Santiago del Estero. En el interior del campo se encuentra el Paraje San Antonio, donde viven familias campesinas de varias generaciones que pertenecen a la comunidad indígena Lule-Vilela.

Desde marzo de 2011 los integrantes de la comunidad denunciaron reiteradamente ante el gobierno provincial que la Dirección de Bosques de la provincia había autorizado el desmonte para la explotación y que se estaba avanzando en la demarcación del territorio, lo que había implicado el alambrado de la entrada a la escuela pública de la zona, bloqueando su acceso. También denunciaban que la radio comunitaria, corazón de la organización política y

social de los grupos indígenas y campesinos afectados, había sido objeto de dos ataques que causaron el incendio de las instalaciones y la destrucción de los equipos de comunicación, y que personas armadas –que respondían al nuevo emprendimiento– amenazaban e intimidaban a los pobladores.

Ninguna autoridad política, judicial ni de seguridad tomó medidas para intermediar en el conflicto y hacer cesar los desmontes, los ataques y las amenazas. Los miembros del Mocase-Vía Campesina atribuyeron esa indiferencia a los vínculos que mantiene el gobierno de la provincia con los empresarios sojeros.¹⁶

Cuando el homicidio de Cristian Ferreyra tomó estado público, el juez de Instrucción en lo Penal y Criminal de Monte Quemado, Alejandro Sarría Fringes, que hasta ese momento no había adoptado medidas ante las denuncias, ordenó las detenciones del cuidador del campo de Ciccioli, Javier Juárez –presunto autor de los disparos–, y de otras personas que irrumpieron en la propiedad de Ferreyra: Mario y Carlos Abregú y Walter Juárez, hermano de Javier Juárez. También se había ordenado la detención de Jorge Ciccioli, que se entregó el 22 de noviembre.

Ante las denuncias del Mocase sobre la falta de independencia e imparcialidad del juez para investigar el homicidio de Ferreyra, el Superior Tribunal de Justicia de Santiago del Estero ordenó una auditoría en su juzgado. El fiscal penal del caso, Ricardo Lissi, había solicitado la recusación del juez en tanto este había prejuzgado y habría perdido pruebas vitales para la investigación criminal. Por estas razones, el juez decidió renunciar a su cargo.¹⁷

En relación con las problemáticas de fondo, luego de la muerte de Ferreyra los gobiernos nacional y provincial y representantes del Consejo de Participación Indígena anunciaron la realización del relevamiento territorial para las comunidades indígenas, que se encuentra pendiente desde 2006.¹⁸

16 Según Deolinda Carrizo, integrante del Mocase-Vía Campesina, Publio Araujo (Director de la Dirección General de Bosques y Fauna) responde directamente al ministro de Producción Luis Gelid, que es un reconocido sojero local. Y, a su vez, Gelid sería la mano derecha del gobernador Gerardo Zamora. Carrizo dijo, en referencia a ellos, que “Todos tienen las manos con sangre de campesinos” y afirmó que la “cadena de responsabilidades incluye a Elías Suárez [jefe de Gabinete], Marcelo Pato [jefe de Policía] y Ricardo Daives [ministro de Justicia], todos fueron advertidos de lo que acontecía en San Antonio y no hicieron nada” (Darío Aranda, “Un alerta del conflicto”, *Página/12*, 16 de diciembre de 2011).

17 Véase “Renunció el juez que investigaba el crimen de Cristian Ferreyra en Santiago del Estero”, *Perfil*, 20 de diciembre de 2011, disponible en <www.perfil.com/contenidos/2011/12/20/noticia_0020.html>.

18 Véase “Crimen de Cristian Ferreyra: quedó detenido el empresario santafesino Jorge Ciccioli”, *Telam*, 23 de noviembre de 2011, disponible en <www.telam.com.ar/nota/8120>.

A la vez, el 21 de noviembre el gobierno santiagueño decretó la suspensión de los desmontes de campos por 180 días y anunció la creación de una comisión integrada por el Comité de Emergencia, la Policía provincial y la Dirección de Bosques, para analizar la problemática de cada caso de litigio por tierras junto con las organizaciones de campesinos.¹⁹ Al cierre de este Informe no es posible determinar el grado de avance e implementación de las medidas anunciadas.

A un mes de la muerte de Ferreyra, el 19 de diciembre, en Villa Motoque – otro paraje del noroeste de Santiago del Estero –, el campesino Néstor Palacios recibió impactos de bala y Ariel Palacios fue golpeado por personas que portaban armas de fuego cuando intentaban oponerse a la instalación de alambres de la empresa Servicios y Negocios de Yerba Buena de Tucumán. Según el Mocase-Vía Campesina, desde 2009 esta empresa intenta acaparar los lotes Cruz Bajada, Saucioj y Pilpinto, situación que afecta a más de 50 parajes campesinos indígenas.²⁰

2.2.1. *Algunas reflexiones sobre el caso*

Este asesinato se inscribe en una serie de hechos de violencia en contra de reclamos vinculados al acceso y la tenencia de la tierra por parte de campesinos en Santiago del Estero, una situación crítica que se sostiene desde hace años²¹ y se ha agravado con la existencia de grupos de personas armadas que intimidan, amenazan y asesinan a campesinos cuando se organizan para la protección de su derecho al territorio. En diferentes conflictos, las fuerzas policiales amedrentan y reprimen a campesinos e indígenas cuyos reclamos entran en conflicto con intereses de emprendimientos agrarios. En casos como el del homicidio de Ferreyra, el hostigamiento y la violencia son ejercidos a través de particulares con capacidad de fuego que controlan tácticamente los reclamos

19 Decreto 2549, 11 de noviembre de 2011. En las consideraciones del decreto se señala que “en el caso de los desmontes es una actividad que puede provocar impactos sociales y ambientales significativos”.

20 Véase “Un campesino baleado y otro golpeado ferozmente por matones del empresario Ricardo Villa y el comisionado municipal de Villa Matoque”, en el blog del Mocase-Vía Campesina, disponible en <mocase-vc.blogspot.com/2011/12/un-campesino-baleado-y-otro-golpeado.html>.

21 Véase CELS, “Campesinos”, en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2000*, Buenos Aires, CELS-Eudeba, 2000. También, CELS, “Los campesinos y el derecho a la tierra”, en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2002*, Siglo XXI, 2002. Por último, hay referencias sobre la situación en Santiago del Estero en CELS, “Conflictos sociales y políticos en torno al uso y la protección de los recursos naturales”, en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2004*, Siglo XXI, 2004.

sobre las tierras. Ante estas situaciones, las autoridades políticas y judiciales oscilan entre la omisión y la connivencia.²²

El caso expresa conflictos sociales derivados de la apreciación de la renta agraria y de la expansión de la frontera agrícola industrial que amenaza los derechos de las comunidades campesinas e indígenas que históricamente habitaron las tierras que ahora se encuentran en disputa. Aunque la ley lo prohíbe, es habitual que en Santiago del Estero se permita la compraventa de miles de hectáreas de tierras sin tener en cuenta a las comunidades que las habitan y sus derechos sobre ellas. Esta falta de control estatal, originada en el incumplimiento de la Ley provincial 6339 que obliga a la certificación catastral en cada venta de terrenos, posibilitó que se vendieran pueblos enteros y que establecimientos públicos, como una escuela primaria, quedaran dentro de una propiedad privada. Tampoco se controlan con eficacia las actividades de desmonte y la deforestación ilegales.

2.3. EL RECLAMO DE LOS OCUPANTES DEL PARQUE INDOAMERICANO²³

El 3 de diciembre de 2010 centenares de familias ocuparon pacíficamente varias hectáreas del Parque Indoamericano, en el barrio porteño de Villa Soldati, en reclamo de viviendas. Esta ocupación derivó en una violenta represión que dejó como saldo tres muertos y cinco heridos de bala.²⁴

22 En este sentido, véase el comunicado del CELS del 18 de noviembre de 2011, en reclamo del esclarecimiento de los hechos y sanción a los responsables materiales e intelectuales del asesinato, el cual hace visible las presiones, hostigamientos y amenazas que enfrentan las comunidades que se organizan en reclamo de sus derechos por el acceso a la tierra; disponible en <www.cels.org.ar/documentos/?info=detalleDoc&ids=3&lang=es&ss=&idc=1447>.

23 En este apartado seguimos el documento del CELS, "Indoamericano: un año de soledad", *Página/12*, suplemento del 4 de diciembre de 2011, disponible en <www.cels.org.ar/common/documentos/Indoamericano%204-12-11.pdf>.

24 El 3 de diciembre de 2010, centenares de familias ocuparon pacíficamente varias hectáreas del Parque Indoamericano en reclamo de soluciones habitacionales. El día 7, la jueza de la ciudad Cristina Nazar ordenó el allanamiento y el desalojo del parque. Así, en un operativo conjunto de 200 efectivos de la PFA y 60 agentes de la Policía Metropolitana (PM), se llevó adelante la represión que causó las muertes de Rosmary Chura Puña (boliviana, de 28 años) y de Bernardo Salgueiro (paraguayo, de 24 años), y heridas a Wilson Ramón Fernández Prieto (paraguayo), José Ronald Meruvia Guzmán (boliviano), Jhon Alejandro Duré Mora (paraguayo), Juan Segundo Aráoz (argentino) y Miguel Ángel Montoya (argentino). La ocupación se mantuvo por varios días más y, el 9 de diciembre, barrabruvas de diferentes clubes ingresaron al parque con armas de fuego. Los disparos hacia el interior del predio se escucharon durante horas, sin que personal de alguna fuerza de seguridad controlara la

2.3.1. La toma como emergente de un proceso de empeoramiento de las condiciones de acceso al suelo y a la vivienda en la ciudad

Diversos diagnósticos señalan que cerca de medio millón de personas no ve cumplido su derecho a una vivienda digna en la ciudad de Buenos Aires. Existen 26 asentamientos precarios, 16 villas de emergencia, 19 conjuntos habitacionales, dos núcleos habitacionales transitorios, 172 inmuebles intrusados, 879 predios e inmuebles en la traza de la ex autopista 3, 3288 familias receptoras de subsidios alojadas en hoteles, 21 conventillos que son propiedad del Instituto de Vivienda de la Ciudad, 4 hogares de tránsito, 21 viviendas transitorias²⁵ y 1950 personas en situación de calle. Además, mientras el total de habitantes de la ciudad se mantiene estable e, incluso, ha disminuido en los últimos 50 años, la cantidad de personas que habitan en villas y asentamientos ha aumentado en la última década: su población duplica la de 2001 y es tres veces la de 1991, mientras que “la pobreza urbana instalada en espacios marginales aumentó un 50%”.²⁶ La escasez de suelo y de viviendas llevó a que cerca del 40% de los habitantes de las villas resida en condición de inquilina, alquilando cuartos de manera informal.²⁷

En la Comuna 8, donde se encuentra el Parque Indoamericano, 80 de cada 100 personas deben alquilar cuartos sin resguardo legal, lo que duplica la media de la ciudad. Además, allí se concentra la mayor cantidad de población por debajo del índice de pobreza y el más alto porcentaje de hogares hacinados, un 22%.²⁸ El parque, que abarca cerca de 130 hectáreas y está rodeado de diferentes villas y *monoblocks*, había sido ocupado previamente desde el regreso de la democracia.²⁹

situación ni se hicieran presentes representantes políticos. Varias personas más resultaron heridas. Ese día, Emiliano Canaviri Álvarez (boliviano, de 38 años) fue asesinado de un disparo en el pecho. Sobre la represión y las responsabilidades institucionales véase CELS, “Umbrales perforados. Muertos y heridos por la represión de conflictos sociales”, en *Informe 2011*, ob. cit. En este apartado completamos la reconstrucción con nuevos datos sobre los días previos, el desarrollo del conflicto y el seguimiento posterior.

- 25 Sindicatura General de la Ciudad de Buenos Aires, “Intervención estatal destinada al abordaje del déficit habitacional en la ciudad de Buenos Aires”, Diagnóstico especial n° 8-UPE-SGCSBA/09, 2009, p. 31.
- 26 G. Oniszcuk, L. Capelli, L. Miguens y N. Ferme, “Poblaciones vulnerables y derechos al hábitat y movilidad en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, *Población*, año 4, n° 7, p. 19, disponible en <www.mininterior.gov.ar/poblacion/pdf/poblacion_07.pdf>.
- 27 M. C. Cravino, “Procesos migratorios y ciudad informal”, en Claudio Morgado y Eduardo Rinesi (comps.), *Pensar el Indoamericano. Racismo, violencia simbólica y política*, Buenos Aires, INADI-UNGS, 2012, en prensa (el CELS agradece a los editores por facilitar este texto antes de su publicación).
- 28 Programa especial “Comuna 8”, Canal Encuentro, 2011.
- 29 En 1984 una decena de hectáreas lindantes al lago Soldati dio origen al actual barrio Los Piletones, y a fines de los años ochenta, vecinos de la zona cortaron calles y la autopista Dellepiane para resistir el traslado allí de los

2.3.2. *La situación previa a diciembre de 2010*

A cuatro cuadras del Indoamericano, desde hace dos años existe una ocupación conocida como “La Veredita”, que bordea y continúa el asentamiento Los Pinos. Los días anteriores a la toma de diciembre de 2010 comenzó a extenderse esta ocupación alrededor del campo de deportes del club Argentinos Juniors y sobre las veredas que bordean el parque. Estos asentamientos extremadamente precarios fueron conocidos como La Veredita Nueva y sobre ellos se había librado una orden de desalojo el día previo a la toma.

A pesar de que conocían las necesidades de los barrios lindantes al parque y otras tensiones latentes que podían derivar en un conflicto,³⁰ funcionarios políticos y judiciales de la ciudad abordaron la toma como una crisis delictiva inesperada e intencionalmente provocada por pequeños sectores con fines de lucro, que requería dar una respuesta ejemplar, disciplinante, tanto desde lo policial y penal como desde lo social. Las medidas y decisiones tomadas apelaron al orden público y al cumplimiento de la ley, enmarcando la toma como un delito de usurpación, una crisis de seguridad que no debía ser tolerada. Las acciones del gobierno local fueron coordinadas con el Ministerio Público Fiscal de la ciudad con el objetivo de encuadrarla en términos penales y encauzarla con la represión policial de su propia fuerza y la colaboración de la PFA.

Más allá de una propuesta insatisfactoria por parte del Ministerio de Desarrollo Social porteño al inicio de la toma, el Gobierno de la ciudad se negó a dialogar con los ocupantes, a los que identificó como “usurpadores” y “con

habitantes del Albergue Warnes, quienes finalmente en 1990 fueron relocalizados en el barrio Ramón Carrillo, adyacente al parque.

30 Según entrevistas realizadas por el CELS a funcionarios del Gobierno de la ciudad, estos señalaron que diciembre es época de intensificación de los reclamos sociales. Conviene indicar a la vez que, en la zona del Indoamericano, las tensiones de fin de año se agudizaron por rumores que tuvieron origen en el accionar del partido del gobierno porteño. Por un lado, la presencia de funcionarios del Ministerio de Desarrollo Social de la ciudad, conocidos por tener poder de otorgar subsidios, en ocupaciones cercanas al parque alimentó la expectativa de que habría chances de negociar beneficios. Por otro lado, integrantes del bloque del PRO de la Legislatura elaboraban un proyecto para facilitar la escrituración en las villas Los Piletones, 20, 1-11-14 y Fátima. En los barrios corrió el rumor de las inminentes titularizaciones, lo que llevó al desalojo de inquilinos para facilitar los eventuales trámites de regularización, aunque finalmente esto no ocurrió. Por otra parte, Sergio Schoklender, entonces apoderado legal de la Asociación Madres de Plaza de Mayo, hizo la denuncia policial sobre el intento de un grupo de usurpar las viviendas que la organización construía en un predio pegado a Los Piletones, frente al Parque Indoamericano, lo que también generó alerta sobre posibles conflictos.

vínculos con el narcotráfico”.³¹ A la vez, se centró en demandar la intervención del gobierno nacional, alegando carencias de personal y de equipamiento para actuar con un cuerpo de Infantería de la PM y la demora del traspaso de la Superintendencia de Seguridad Metropolitana de la PFA. Aún hoy, la visión dominante de los funcionarios de diversas dependencias gubernamentales de la ciudad es que la única manera de resolver el conflicto era imponer un mayor grado de violencia con una fuerza de choque.

2.3.3. La actuación de la justicia de la ciudad de Buenos Aires como condición para la represión y la criminalización

La reconstrucción de la trama de relaciones y decisiones que desencadenaron los hechos críticos del Indoamericano presentan a los actores judiciales en roles determinantes. El hecho de que los fiscales hayan pedido el desalojo sin atender a la posibilidad de una mediación y que la jueza a cargo de la investigación por la usurpación, María Nazar, autorizara la represión de un conflicto como el que tenía ante sí resultan datos ineludibles para explicar lo sucedido. La jueza se limitó a brindar una cobertura de aparente legalidad al accionar policial, concedió el pedido de desalojo de la fiscalía porteña y habilitó el uso de la fuerza pública. Así puso en marcha un operativo coordinado que incluía 200 efectivos de la PFA provenientes de dos comisarías y de la Guardia de Infantería y a 60 agentes de la PM, que incluyó a Infantería y a la División de Operaciones Especiales Metropolitanas (DOEM), un grupo que efectuó disparos en diferentes áreas del parque. Ninguno de ellos supervisó el desarrollo de la acción crítica que habían impulsado.

Durante la represión de la toma, en el ámbito del Poder Judicial de la ciudad se libró una fuerte disputa sobre los encuadres legales que correspondía dar a los hechos y el modo en que se los debía procesar. La Defensoría General de la ciudad solicitó representar a los ocupantes, cuestión que fue negada por la jueza. Ocurridas las primeras muertes, la Defensoría y organizaciones sociales intentaron que la justicia procesara la crisis por vías alternativas a la penal, pero el Superior Tribunal de Justicia reafirmó este camino como el terreno privilegiado para dirimir los conflictos sociales.³² Con el conflicto escalando en sus dimensiones –ya se tenía la noticia de las víctimas fatales y que el operativo

31 Werner Pertot, “Macri y los peligros de la xenofobia”, *Página/12*, 10 de diciembre de 2010.

32 Superior Tribunal de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires, Expediente 7777/10 “Pérez Ojeda, Diosnel c/GCBA s/medida cautelar s/conflicto de competencia”, decisión del 10 de diciembre de 2011. La jueza Alicia Ruiz votó en disidencia y consideró que cuando “la represión se amplía, al exten-

policial inicial no había logrado la desocupación del parque–, la fiscalía a cargo de la investigación del delito de usurpación, a través del grupo de fiscales conformado por el fiscal general Germán Garavano y Luis Cevasco, Cristian Longobardi, Sandra Verónica Guagnino y Claudia Barcia, reiteró el pedido de desalojo. Pero esta vez Nazar convocó a una audiencia, que se realizó el 10 de diciembre, para escuchar a los representantes de las distintas áreas del gobierno y de la justicia, incluyendo a la Defensoría General y la Asesoría Tutelar de la ciudad de Buenos Aires. Esta convocatoria ampliada modificó las decisiones de la jueza, que tomó en consideración a la defensa pública y rechazó la nueva solicitud de desalojo porque consideró que “el único e inmediato objetivo es lograr pacificar la zona y evitar nuevos enfrentamientos posibles”.

El 11 de diciembre, la jueza consideró que no existió el delito de usurpación y solicitó archivar las investigaciones retomando argumentos de la defensa pública que sostenían que se trataba de una cuestión social ajena al derecho penal. Los atinados argumentos de esta decisión habrían sido, sin duda, aplicables a la situación en que ordenó el desalojo que tuvo como consecuencia tres muertos.

Durante 2011, esta investigación giró hacia la determinación de responsabilidades por la ocupación del Indoamericano. La Cámara Penal, Contravencional y de Faltas de la ciudad de Buenos Aires revocó la decisión de la jueza de archivar las investigaciones y le ordenó que avanzara según las pruebas aportadas por la fiscalía –que había insistido con los pedidos de desalojo– para la imputación del delito de usurpación a Diosnel Pérez Ojeda, Luciano Nardulli, Noemí Ruejas y Alejandro “Pitu” Salvatierra, referentes sociales de Villa 20, barrio Los Piletones, Villa 3 y Villa Oculta, y a Marcelo Chagalay, también de la Villa 20, vinculado al PRO. En consecuencia, todos ellos fueron acusados de organizar la ocupación. Los fiscales utilizan la participación de estos referentes en los espacios oficiales de negociación como prueba de su capacidad de control sobre los ocupantes, y se aventuran a afirmar que conformaron un grupo de punteros organizados al margen de toda conducción política, con el objetivo de explotar la necesidad de la gente, y que pretendían habilitar un corredor para el narcotráfico y el mercado inmobiliario informal uniendo la Villa 1-11-14 con la 20.

En ese contexto, algunos de los referentes sociales que se habían involucrado para frenar los hechos de violencia y resultaron claves para habilitar diálogos obturados con el poder político fueron criminalizados. La jueza Nazar solicitó su apartamiento en desacuerdo con esta orden. Por otra parte, la cámara porteña generó un precedente judicial para disciplinar a quienes se organizan en los

derse los límites del derecho penal, se acentúa el riesgo de gravísimos daños colaterales”.

reclamos y justificó la decisión del desalojo inicial, lo que significa una cobertura corporativa para esa orden que desembocó en las primeras dos muertes.

2.3.4. La intervención de la justicia penal en la investigación de la represión

Por otra parte, los homicidios dieron lugar a la apertura de un proceso penal en la justicia nacional de instrucción. Los obstáculos que encontró el fiscal Sandro Abraldes al indagar sobre los hechos dan cuenta de las reticencias del sistema de justicia ante el avance de investigaciones que involucran el accionar de fuerzas de seguridad contra víctimas de sectores populares: el juez Eliseo Otero no habilitó las autopsias con la urgencia que debía, limitó los pedidos de investigación sobre integrantes de barras bravas que habían, por lo menos, intimidado con armas de fuego a los ocupantes del parque y calificó como “simples vejámenes” a los hechos de tortura.

El 1° de diciembre de 2011, tras una destacable investigación en cuanto a la recolección de numerosos elementos de prueba,³³ Abraldes concluyó que la PM fue responsable de los disparos que provocaron la muerte de Bernardo Salgueiro y Rossemary Chura Puña, así como también de las lesiones de bala a Wilson Ramón Fernández Prieto, José Ronald Meruvia Guzmán, Jhon Alejandro Duré Mora, Juan Segundo Aráoz y Miguel Ángel Montoya.

El fiscal solicitó la declaración indagatoria a 33 policías de la PM. Como consideró que el operativo fue conjunto y las órdenes provenían de la PFA, ordenó tomar declaración indagatoria a cuatro comisarios federales, entre los que se incluyen los oficiales de la Dirección General de Operaciones, a cargo del ex comisario mayor Hugo Lompizano, procesado en el marco de la causa en la que se investiga el asesinato de Mariano Ferreyra.³⁴ Otros ocho policías federales fueron citados a indagatoria por abuso de armas. Abraldes también solicitó la citación de la jueza Nazar, en tanto no controló el desalojo del predio; además –agregó el fiscal–, tuvo decisiones contradictorias con relación a los mismos antecedentes del hecho: en un primer momento ordenó el desalojo y luego consideró que no existían razones que justificaran una orden de tales características.

33 Tales como el secuestro de 260 armas utilizadas por la PFA y por la PM, el acceso al archivo de las modulaciones del Comando Radioeléctrico (registro de comunicaciones entre la Dirección General Operativa y las dependencias policiales que participaron) y los registros periodísticos originales.

34 Los demás efectivos de la PFA indicados en el pedido de indagatoria del fiscal son el comisario general Roberto Agustín Palavecino, el comisario inspector Juan Antonio Quintero y el comisario Emilio Ramón Miragaya.

La decisión del fiscal apunta a esclarecer las condiciones en las que se produjeron los disparos que causaron las muertes y las heridas y también a conocer las decisiones políticas, judiciales y policiales que diseñaron y habilitaron la violencia extrema.

2.3.5. *El contexto de la creación del Ministerio de Seguridad de la Nación*

El operativo conjunto de desalojo que causó las muertes y los innumerables heridos fue coordinado, con la habilitación del gobierno nacional, entre la PFA y la PM.

El gobierno nacional se retiró de la zona luego de la represión y demoró otra intervención. En este contexto tuvo lugar el tercer asesinato y quedó en tablada una disputa con el Gobierno de la ciudad por las responsabilidades sobre los homicidios, el encauzamiento de la crisis y la problemática de vivienda.

Existieron fuertes diferencias entre los gobiernos políticos de las policías. Mientras que el gobierno nacional dispuso inmediatamente la disponibilidad de los policías federales involucrados, el porteño reivindicó la actuación de ambas policías y al día de hoy desconoce que haya motivos para iniciar investigaciones internas sobre algún agente de la PM por estos hechos, a pesar del poder de fuego que desplegaron sus agentes (tal como se detalla en el análisis del funcionamiento de la Auditoría Externa de la PM en el capítulo II de este Informe).

Dentro del gobierno nacional se produjo un quiebre sobre las formas de encarar la cuestión de la seguridad y una reivindicación del abordaje político sobre los conflictos sociales. En medio de la crisis, la presidente de la nación pidió que se aceleraran los tiempos de trabajo de los forenses, y con los resultados de las necropsias de las dos primeras víctimas, Bernardo Salgueiro y Rossemay Chura Puña, quedó en evidencia la falsedad de la versión sobre los hechos que estaba dando la PFA, fundamentalmente en relación con el tipo de armas utilizadas. Los relatos policiales tenían la intención de hacer parecer que los disparos letales provenían de armas de fabricación casera, lo que se contradecía con los resultados de los peritajes.

Frente a ello, a tres días de iniciada la crisis, la presidente anunció la creación del nuevo Ministerio de Seguridad, una propuesta del CELS y otras organizaciones en el marco del Acuerdo de Seguridad Democrática (ASD). Este nuevo ministerio encaró el trabajo de recomponer la autoridad política y el gobierno de las fuerzas de seguridad federales.³⁵

³⁵ Véase CELS, “Umbrales perforados. Muertos y heridos por la represión de conflictos sociales”, en *Informe 2011*, ob. cit.

2.3.6. *El abordaje de la cuestión habitacional*

Pese a que la toma del Indoamericano constituía un reflejo del déficit habitacional de la ciudad, el Gobierno la abordó como una problemática delictiva que privaba a los vecinos del acceso al espacio público, sin responder al problema de fondo. Eso explica la posición adoptada por el Ministerio de Desarrollo Social de la ciudad, que, al inicio de la toma, pretendió negociar el desalojo del predio, que sólo ofreció a los ocupantes recibirlos para analizar los casos uno a uno y verificar si se encontraban en condiciones de ser beneficiarios del subsidio para personas en situación de calle, y analizar la alternativa de trasladarlos a un parador. Las familias, que eran mayormente inquilinas en las villas, reclamaban una vivienda digna y no un techo para pasar la noche, por lo que rechazaron este ofrecimiento. Aquí se vislumbra la discusión de fondo que subyace al conflicto. Desde las políticas de vivienda del Gobierno de la ciudad no se pretende dar solución al déficit habitacional, sino limitar su política a situaciones coyunturales a través de asistencias de emergencia.³⁶

La crisis recién encontró una salida política cuando el gobierno nacional, tras demorar su intervención, desplegó diversas acciones basadas en la idea de que los conflictos socio-políticos son materia de mediación y canalización política. Esto supuso la identificación y validación de los representantes sociales, el planteo de encuadres para el diálogo e, incluso, dispositivos censales y logísticos. Cuatro días después de las primeras muertes, el gobierno nacional, en acuerdo con los referentes sociales y el Gobierno de la ciudad, dispuso un operativo desplegado por la Gendarmería Nacional (GN) que implicaba establecer un cerco humano alrededor del área de los ocupantes. El arribo de GN fue seguido por el del equipo interdisciplinario de intervención especializado en asistencia crítica del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, cuyo campo de trabajo son situaciones de conflictividad social en todo el país.³⁷ En este marco, se llevó adelante un censo a integrantes de 4075 familias que implicó la participación de 320 trabajadores sociales durante dos días y medio.

36 El gobierno insistió en que la única respuesta consistía en los paradores y refugios en el marco de la acción judicial presentada ante el fuero contencioso administrativo, antes que el Tribunal Superior de Justicia resolviese la competencia a cargo de la justicia penal y contravencional. Así también se expresó la entonces ministra de Desarrollo Social de la Ciudad María Eugenia Vidal en una audiencia pública convocada por la Corte Suprema para debatir el derecho a la vivienda, durante el año 2011.

37 Hay una historia de trabajo conjunto y confianza entre este equipo del Ministerio de Desarrollo Social y la Gendarmería Nacional, que no existe con otras fuerzas. Desde 2003 han abordado en forma coordinada dispositivos de control y gestión de diversas situaciones conflictivas sociales o naturales, que van desde protestas sociales hasta inundaciones.

Con la presencia protectora, pero a la vez disuasiva y aislante, de la GN y las diversas gestiones en materia política (que incluyeron –entre otros aspectos– el diálogo con los referentes sociales, la entrega de certificados que documentaban en forma amplia y a todo efecto que la familia había estado en el parque, y la facilitación de transporte), los ocupantes fueron abandonando el predio.

Los gobiernos nacional y local anunciaron que se implementaría un plan de viviendas para la ciudad financiado en partes iguales por ambas jurisdicciones, y advirtieron –a través de declaraciones del entonces jefe de Gabinete nacional Aníbal Fernández– que en adelante “Todo aquel que usurpe o tome o se ponga en un ámbito público o privado, no tendrá derecho a formar parte de ningún plan de viviendas, ni del plan de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ni del Plan Federal.”³⁸ Luego del anuncio sobre el plan de viviendas, el parque fue definitivamente desocupado.

Hasta la fecha no se ha implementado alguna política de vivienda coordinada en cumplimiento de la solución habitacional prometida. Sin perjuicio del anuncio efectuado con el gobierno nacional, las autoridades de la ciudad de Buenos Aires demostraron su falta de voluntad para dar solución a la problemática de fondo al proponer un programa que no modificaba en ningún aspecto la política habitacional y los recursos que la ciudad ya había planeado implementar antes del conflicto del Indoamericano y del acuerdo al que arribó con la nación. En efecto, el presupuesto que el gobierno porteño asigna a este programa, presentado como Plan para el Mejoramiento del Hábitat de la Ciudad de Buenos Aires, es del mismo monto que el que envió a la Legislatura de la ciudad con el proyecto de la Ley General de Presupuesto para 2011, antes de que se produjera la toma del Indoamericano, y constituye básicamente una copia resumida de la descripción de los programas habitacionales que la ciudad acercó a la Legislatura en dicha oportunidad.³⁹

38 Conferencia de prensa del jefe de gabinete Aníbal Fernández, del jefe de gabinete de CABA Horacio Rodríguez Larreta y del ministro del Interior Florencio Randazzo, en Casa Rosada, el 14 de diciembre de 2010, disponible en <www.casarosada.gov.ar/informacion/conferencias/22926>. Como indicamos en el Informe 2011, se trata de una represalia que, de llevarse a cabo, resultaría inconstitucional. Véase CELS, “Umbrales perforados...”, ob. cit.

39 El acuerdo anunciado entre el Gobierno de la ciudad y el gobierno nacional nunca fue instrumentado. A las familias sólo se les otorgó un papel en el cual se dejaba constancia de que habían sido censadas y que dicha documentación acreditaba que su situación le otorgaba prioridad para los futuros planes de vivienda que se implementaran. Véase Colectivo por la Igualdad, *Informe: A un año de la ocupación del Parque Indoamericano*, diciembre de 2011, p. 28, disponible en <www.cxigualdad.blogspot.com/2011/12/nuevo-informe-dos-anos-de-la-ocupacion.html>.

El Poder Ejecutivo nacional rechazó el plan presentado por el Gobierno de la ciudad de Buenos Aires, porque no constituía una política pública destinada a solucionar el conflicto.⁴⁰

Por su parte, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, que se había destacado como un actor central para destrabar el momento más crítico del conflicto, durante 2011 verificó los datos que recabó mediante el censo. En su oportunidad, a las personas censadas se les preguntaba y registraba el lugar donde vivían. Con estos datos, el ministerio se presentó en los domicilios y registró la situación socio-habitacional. Únicamente las personas que fueran relevadas en esta segunda oportunidad serían consideradas para acceder a soluciones que se elaboren para la población que estuvo en el parque. Esta decisión excluyó a familias que alquilaban y que, por la dinámica habitacional de esta población, no fueron encontradas en los domicilios que informaron al momento del censo.⁴¹

2.3.7. *Algunas reflexiones sobre el caso*

A más de un año, la “crisis del Indoamericano” ha dejado un saldo negativo para los sectores afectados, que no sólo no han visto mejoras en su situación

40 “En el anuncio del acuerdo que destrabó el conflicto se había anunciado que por cada peso que la ciudad de Buenos Aires invierta en el plan el Estado nacional haría lo mismo. El jefe de gabinete, el Sr. Horacio Rodríguez Larreta, el 29 de diciembre de 2010, presentó el ‘Plan para el Mejoramiento del Hábitat de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires’ a la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Presidencia de la Nación. El plan constaba de sólo 13 fojas. El Plan estaba constituido por los siguientes componentes: I. Construcción de viviendas y mejoramientos habitacionales, II. Provisión de infraestructuras, III. Construcción o mejora de equipamientos urbanos, IV. Construcción o mejora de equipamientos comunitarios, V. Otorgamiento de créditos para la vivienda, VI. Atención a la emergencia, VII Promoción de actividades sociales y comunitarias; VIII. Regularización dominial. Se aclara que la inversión prevista por la ciudad de Buenos Aires para el año 2011 destinada a programas para el mejoramiento del hábitat asciende a \$ 831 317 000, los que sumados al aporte que debe comprometer la nación totaliza la suma de \$ 1 662 634 000” (ibíd., p. 33 y 34).

41 Por ejemplo, para la Villa 1-11-14 se informó que la cantidad censada durante la ocupación del parque que hasta ese momento estaban viviendo en dicha villa, era de 491 familias. De ellas fueron relevadas (o “entrevistadas” en la terminología del Ministerio) solamente 131 familias. De estas, 109 alquilaban, 17 eran propietarias y necesitaban mejoramiento en sus viviendas y las restantes no necesitaban ningún mejoramiento. Es decir, para el caso de la Villa 1-11-14, el Ministerio de Desarrollo Social únicamente logró “entrevistar” al 33% de las familias que fueron censadas en el Parque Indoamericano. Los dos tercios restantes perdieron los derechos que les habían reconocido en su momento cuando abandonaron la ocupación. Véase Ibíd., p. 36.

habitacional sino que han recibido un mensaje intimidatorio de la justicia de la ciudad de Buenos Aires. La ocupación del Indoamericano constituye un exponente paradigmático de la aguda crisis habitacional por la que atraviesa la ciudad, así como del agotamiento y las deficiencias de las políticas habitacionales que viene implementando el Gobierno de la ciudad para hacerle frente.⁴²

A pesar de la gravedad de los problemas que este caso puso en evidencia, no se han adoptado políticas adecuadas y eficientes para resolver la problemática habitacional que requiere, entre otras medidas, abordar el crecimiento poblacional en las villas y asentamientos y su consecuente hacinamiento y, en especial, la situación de precariedad en que se encuentran quienes se ven obligados a recurrir al mercado informal de alquileres como única opción habitacional.

Sin embargo, este caso produjo un cambio institucional respecto al gobierno y manejo de las fuerzas de seguridad federales, tal como se ha mencionado, con la creación del Ministerio de Seguridad de la Nación.

2.4. EL RECLAMO DE LOS OCUPANTES DEL TRIÁNGULO, EN LIBERTADOR GENERAL SAN MARTÍN, JUJUY

El 28 de julio de 2011, durante un reclamo por viviendas iniciado el 20 de ese mes en la ciudad de Libertador General San Martín, Ariel Farfán, Félix Reyes y Juan José Velázquez fueron asesinados por funcionarios policiales de la provincia de Jujuy, durante un violento desalojo habilitado por el Poder Judicial sobre terrenos de la empresa Ledesma. En este hecho también murió el agente de la Policía de Jujuy, Alejandro Farfán.

2.4.1. *El déficit habitacional en Libertador General San Martín y las estrategias de lucha por el derecho a la vivienda*

La ciudad de Libertador General San Martín, dentro del departamento Ledesma, en la zona denominada Valles Orientales, tiene cerca de 50 000 habitantes que “viven” sobre una superficie no mayor a 500 hectáreas. La ciudad, que se extiende por la ruta nacional 34, incluye al ingenio Ledesma, que posee 157 000 hectáreas dentro y en espacios lindantes a Libertador General San Martín. Recién en 1973

42 Véase CELS, “Déficit habitacional y desalojos forzosos en la ciudad de Buenos Aires: apuntes sobre una política de expulsión y desresponsabilización”, en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2009*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2009, p. 503 y ss.

el ingenio y el barrio que se formó en las cercanías de la empresa pasaron a integrar el tejido urbano de la ciudad, a partir de la decisión del intendente Luis Aredes y el Consejo Deliberante de la ciudad, plasmada en la Ordenanza 84 de ese año. En 1974, después de una disputa judicial, la empresa se comprometió a la construcción, en distintas etapas, de viviendas para 5000 trabajadores, como lo establecía la vieja Ley provincial 1814, de 1947. Tan sólo se cumplió con la primera etapa de aquel proyecto.

A fines de la década de 1970 se instalaron en Libertador General San Martín los primeros barrios de emergencia, sobre todo en la ribera del río San Lorenzo, que en la actualidad son cinco. La demanda habitacional había aumentado en los últimos años por la expansión de la empresa. Según declaraciones del intendente de la ciudad, las familias sin hogar llegan a 1500 o 2000.⁴³ En tanto la empresa no ceda tierra, no existe espacio disponible para construir más viviendas y los precios de los alquileres oscilan entre 1500 a 2000 pesos.⁴⁴

Frente al contexto de crisis habitacional, en septiembre de 2008, luego de diversas movilizaciones que incluyeron las tomas pacíficas del Concejo Deliberante y de la Municipalidad, se logró la entrega, en tres etapas, por parte de Ledesma, de diversos terrenos dentro del ejido urbano para la construcción de viviendas. La tercera etapa, que consistía en la entrega de las hectáreas que conformaban el llamado “Triángulo”, nunca se concretó.⁴⁵ Luego de tres años de aquel compromiso, el 20 de julio de 2011 unas 800 familias sin vivienda se instalaron en forma pacífica en aquel predio de aproximadamente 14 hectáreas. Allí armaron carpas precarias, con palos y techos de náilon.

2.4.2. *El violento desalojo de las tierras del triángulo. Los actores involucrados*

El mismo 20 de julio de 2011, una persona de nombre Julio Castellanos se presentó ante la Comisaría 39ª de Libertador General San Martín, en calidad de supervisor del Departamento de Vigilancia de la empresa Ledesma, sin presentar el título de propiedad del inmueble,⁴⁶ y denunció el asentamiento de

43 “El gobierno provincial propone expropiar las tierras”, *Página/12*, 29 de julio de 2011, disponible en <www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/subnotas/20-54915-2011-07-29.html>.

44 Presentación de Luis Aredes (h) en el “Encuentro de defensoras y defensores de derechos humanos de América Latina”, organizado por el CELS y realizado el 5 y 6 de diciembre de 2011, en Buenos Aires.

45 Íd.

46 Según lo relevado por el abogado Alberto Elías Nallar, que representa como querellante a la familia de Félix Reyes, el señor Castellanos presentó los títulos y planos de propiedad recién el día 9 de agosto de 2011, conforme las constancias de foja 1051 del Expediente 16 409/2011 caratulado “Atentado

las familias con el fin de deslindar responsabilidad en caso de incidente o accidente y a los fines de que estas personas desocuparan el lugar. Esta denuncia recayó en el Juzgado de Instrucción en lo Penal de feria, en la ciudad de San Pedro –distante a 50 kilómetros de Libertador General San Martín– a cargo del juez Jorge Samman y del fiscal Carlos Cattan.⁴⁷ El juez dictó la orden de desalojo del predio de Ledesma para el 28 de julio.

En la misma resolución judicial que ordena el desalojo, algunos de los referentes sociales que participaban de las discusiones sobre las posibles salidas políticas son considerados instigadores o autores del delito de usurpación, que no había sido señalado en la denuncia. En efecto, Enrique Mosquera es identificado por el fiscal Carlos Cattan como instigador y Aníbal Ibáñez, como autor de la usurpación junto a otras personas; ambos son integrantes de la Corriente Clasista y Combativa (CCC).

Aun si el objetivo del juez y del fiscal hubiese sido la investigación criminal de los hechos que les asignan a Mosquera y a Ibáñez, la decisión judicial de desalojo no guarda coherencia con ese fin. La orden dictada por el juez tuvo como único propósito el desalojo total del predio y la detención de aquellos que se resistiesen. La decisión judicial no tuvo en cuenta lo que ocurría en San Martín ni los espacios de diálogo que se habían habilitado los días posteriores a la ocupación del Triángulo como posibles salidas al conflicto.⁴⁸

y resistencia a la autoridad calificado, instigación a cometer delito calificado, cuádruple homicidio calificado, lesiones, robo calificado, incendio y daños contra personas a establecer”, radicado en el Juzgado de Instrucción en lo Penal n° 6 a cargo del Dr. Jorge Osvaldo Samman, Secretaría n° 12 del Centro Judicial San Pedro de Jujuy. Agradecemos al Dr. Nallar la información suministrada para la elaboración de este capítulo.

47 Estando de feria, el juez decidió analizar la denuncia planteada por la empresa Ledesma, cuando en rigor el art. 38 de la Ley 4055 Orgánica de Tribunales define que la competencia de los juzgados de feria es de excepción y para ciertos asuntos que la ley establece como urgentes. Si bien entre ellos se encuentran “las medidas cautelares o de seguridad”, lo cierto es que el desalojo de ocupantes pacíficos de un inmueble no podía ser considerado como un asunto urgente para tratar en la feria, ya que en la denuncia realizada por Castellanos no se indicaban hechos de violencia y tampoco se acreditaba la titularidad del inmueble.

48 Además, luego del dictado de la orden de desalojo, Samman, que iniciaba su licencia por la feria judicial de invierno, no envió el expediente a la Mesa General de Entradas del Centro Judicial de San Pedro, para que la jueza que atiende los asuntos durante el resto de la feria de invierno tomase conocimiento de los antecedentes del caso. En lugar de ello, el juez decidió enviar el expediente al destacamento policial que debía coordinar y ejecutar la orden de desalojo, en Libertador General San Martín. Ello limitó la posibilidad de la jueza de turno de seguir, controlar, modificar e incluso suspender la orden de desalojo.

El 21 de julio se llevó adelante en San Martín la “marcha del apagón”,⁴⁹ y varios dirigentes sociales se sumaron al reclamo de las familias que estaban ocupando las tierras del Triángulo. A partir del 22 de julio se iniciaron discusiones con el intendente de la ciudad, para encontrar alternativas ante la falta de respuestas frente al déficit habitacional.

Luego de varias jornadas de debate con la Intendencia, el 27 de julio se discutió un petitorio con tres puntos concretos. El primero se vinculaba con la necesidad de generar una reunión entre el gobierno de Jujuy, la Municipalidad de San Martín, Ledesma y las familias que estaban ocupando el predio. En segundo lugar, se solicitaba que el pedido de expropiación de las tierras fuese elevado del Concejo Deliberante a la Legislatura provincial. Por último, que la Municipalidad instalara agua y luz en el lugar de la toma.

El punto dos se había cumplido, y las autoridades municipales estaban realizando tareas para cumplir el tercero. Con relación al primer punto, la conformación de una mesa de discusión estaba condicionada a que las familias se retiraran hacia un costado del terreno, cuestión que se resolvió cuando el 28 de julio, en horas de la madrugada, las familias se habían ubicado en un costado del Triángulo.

Tal como declararon en la causa judicial los oficiales a cargo del operativo de desalojo, a la mañana, cuando llegaron al predio, “Ya no había ningún ocupante”.⁵⁰ Otro de los comisarios coincide en que al ingresar al lugar, lo encontró vacío. Y como estaba vacío, ordenaron quemar todas las pertenencias que habían dejado abandonadas los ocupantes. El periodista Miguel Acuña, según las constancias de la causa, declaró que concurrió al lugar a cubrir la noticia y a las 6.30 de la madrugada ya no había nadie en el terreno.⁵¹

No obstante estos datos incontestables, la Policía de Jujuy dispuso la presencia de centenares de efectivos, que cargaron contra las personas que se encontraban a la vera del Triángulo y reclamaban por la quema de sus pertenencias, lo que produjo su dispersión y generó una persecución generalizada por el radio de la ciudad, que duraría hasta pasadas las 13 horas. Según el testimonio de Julio Gutiérrez, del Centro de Acción Popular Olga Márquez de Aredes (Capoma), que estuvo en el lugar de los hechos en horas de la ma-

49 La marcha recuerda cada año los apagones de luz ocurridos en el departamento de Ledesma, en los que policías, gendarmes, ejército e integrantes de la empresa Ledesma secuestraron, torturaron y desaparecieron personas, en el mes de julio de 1976. Es organizada desde 1983 por organizaciones de derechos humanos de Jujuy, y se realiza a lo largo de los 5 kilómetros que unen las localidades de Calilegua y Libertador General San Martín.

50 De la declaración del comisario Miguel Ángel Castro, a foja 421 del Expediente judicial 16 409/2011.

51 *Ibíd.*, foja 1489.

ñana, aparecieron “cientos de policías de Infantería y Caballería” que tiraban gases lacrimógenos, disparaban a mansalva, e incendiaron sus pertenencias y destruyeron las casillas y carpas, sin intentar ninguna clase de diálogo para que la gente se fuera.⁵²

A las 9.30 de la mañana del 28 de julio, murió en las adyacencias del Triángulo el policía Alejandro Farfán. Ninguna de las declaraciones testimoniales de los policías que se encontraban con Farfán señala el lugar exacto donde estaba Farfán, ni el lugar desde donde le dispararon.

Ante la noticia de esta muerte, la jueza de turno Carolina Pérez Rojas –que reemplazaba a Samman durante su licencia– dispuso, por pedido del ministro de Gobierno Pablo La Villa, el repliegue inmediato de las fuerzas policiales y comunicó la decisión a los responsables del operativo.⁵³ Sin embargo, la represión policial se extendió por tres horas más. Después de las 12 del mediodía, cerca de la sede del Cuerpo de Infantería que estaba rodeado por policías de la provincia, Ariel Farfán (de 17 años), Félix Reyes (de 21) y Juan José Velázquez (de 37), fueron alcanzados por disparos de armas de fuego. Los dos primeros murieron de inmediato y Velázquez, al día siguiente, en el hospital. Además de las víctimas fatales, 63 personas se encontraban heridas; algunos, de gravedad. También 22 personas fueron detenidas durante los hechos de la mañana. Recuperaron su libertad al día siguiente.

Según dirigentes sociales y testigos, los empleados de seguridad de Ledesma habrían usado armas de fuego y, a través de algunos servicios de la empresa, habrían colaborado con la represión del 28 de julio de 2011.⁵⁴ Tal como mencionó el CELS en su comunicado, lo sucedido en tierras pertenecientes al ingenio Ledesma remite a la relación promiscua de esta empresa privada con las fuerzas políticas y represivas provinciales. Es inevitable recordar los hechos conocidos como “la noche del Apagón”, que consistieron en sucesivos cortes de luz dispuestos por Ledesma en las localidades de Calilegua y Libertador General San Martín entre el 20 y el 27 de julio de 1976. Durante esas noches fueron secuestradas más de 400 personas en camiones de la empresa de las familias Arrieta y Blaquier. Muchas de ellas fueron derivadas a centros clandes-

52 Irina Hauser, “Tierra arrasada en los dominios de la familia Blaquier”, *Página/12*, 29 de julio de 2011, disponible en <www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-173325-2011-07-29.html>.

53 Para ello tuvo que extraer copias de la resolución que habilitó el desalojo del predio el Triángulo, en tanto el expediente se encontraba en el destacamento policial de Libertador General San Martín.

54 Véase Diego Martínez, “Otro muerto por la represión en Ledesma”, *Página/12*, 30 de julio de 2011, disponible en <www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-173398-2011-07-30.html>.

tinis y cárceles de todo el país y unas treinta permanecen desaparecidas, entre las que se encuentra Luis Aredes.

Cabe mencionar también que a partir del triunfo de una nueva comisión interna dentro del Sindicato Empleados y Obreros del ingenio Ledesma, los trabajadores se encontraban realizando un paro de 72 horas desde el martes 26 de julio de 2011, en reclamo de mejores condiciones de trabajo y de recomposición salarial. Es posible suponer una relación estrecha entre este hecho dentro del ingenio y la necesidad de resolver conflictos sociales fuera de la empresa usando la violencia.

2.4.3. Las reacciones políticas y las dudas en la investigación de los hechos

Al día siguiente de la represión, el jefe de la Policía de Jujuy fue reemplazado. El gobernador Walter Barrionuevo también aceptó la renuncia del ministro de Gobierno y de Justicia Pablo La Villa y envió a la Legislatura un proyecto de ley para expropiar las tierras donde se produjeron las muertes, así como otros terrenos en las localidades de Fraile Pintado y Pampa Blanca. Además, el gobernador afirmó “no encontrar explicación” a los incidentes; recordó que su gobierno muchas veces fue criticado “por la consideración y sensibilidad con que actuamos ante cada protesta”, y subrayó que la policía jujeña tiene orden de “no llevar armas y sólo escudos”, ante hechos de este tipo. También aseguró “que las cosas se investigarán como corresponde”. Recalcó, por otra parte, que “estos hechos se desencadenan cuando estaban en conversaciones para desactivar este conflicto”, y reiteró su sorpresa porque “en Jujuy hace mucho que vivimos en paz social”.⁵⁵ A nivel nacional, el ministro del Interior Florencio Randazzo repudió los “hechos de violencia”, le reclamó a la justicia que “de forma inmediata se investiguen y esclarezcan”, y pidió que “se determine si hubo responsabilidad en la actuación del juez que ordenó la medida”, en referencia a Samman.⁵⁶

Sin embargo, la jueza Pérez Rojas, a cargo de la investigación criminal los primeros días, justificó el operativo y señaló que, frente a la denuncia de la empresa y el impulso de la fiscalía, “no había muchas más alternativas” para el juzgado, ya que la gente no había desalojado el lugar pacíficamente ante el supuesto aviso. Asimismo, dijo que “la Policía de Jujuy desde hace muchos años tiene por reglamentación interna la prohibición de concurrir a los operativos

⁵⁵ Véase “El gobernador removió al jefe del operativo policial”, *Página/12*, 28 de julio de 2011, disponible en <www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/subnotas/173257-54900-2011-07-28.html>.

⁵⁶ Véase Diego Martínez, “Otro muerto por la represión en Ledesma”, *Página/12*, 30 de julio de 2011, disponible en <www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-173398-2011-07-30.html>.

con armas de fuego”. Por eso, dijo, “el personal raso concurre con escudos y bastones y solamente Infantería o Caballería llevan gas y balas de goma”.⁵⁷ No obstante, la jueza dio intervención a la Gendarmería Nacional para los peritajes de diferentes elementos secuestrados, incluyendo las armas utilizadas por los funcionarios policiales.

El subjefe de Policía de Jujuy Sergio Vilca intentó agregar otra versión de los hechos y reportó que en el predio se encontraron “vainas de balas calibre 22 con punta hueca y se secuestraron bombas molotov y armas caseras”.⁵⁸

Por otro lado, el juez Samman, que había dictado la orden de desalojo y reasumió la causa al terminar su período de licencia, aceptó la participación como querellante de la provincia de Jujuy en el proceso penal.⁵⁹ El fiscal de Estado, que representa a la provincia, aseguró que las balas con que fueron asesinadas cuatro personas en el desalojo “no son policiales”, pese a que no se conocen las pericias balísticas, y aseguró que su objetivo es “reivindicar” a la fuerza de seguridad que, según él, ha sido la víctima y no la perpetuadora de las agresiones.⁶⁰

Por su parte, al día siguiente de los episodios la empresa difundió un comunicado en el que deslindaba responsabilidades en los asesinatos y aclaraba que en el año 2009 “puso a disposición del gobierno de Jujuy 80 hectáreas adicionales de su propiedad para ampliar la urbanización de Libertador General San Martín y de Calilegua, otra de las localidades adyacentes a Ledesma, a través de un plan de ordenamiento urbano de toda la región”, lo que había sido aprobado por el gobierno provincial y por los concejos deliberantes de ambas localidades, que contemplaba como contrapartida “que el gobierno de la provincia de Jujuy realice los loteos y construya y entregue las viviendas a la población, para satisfacer la demanda habitacional de la zona”.⁶¹

57 La abogada Mariana Vargas, que asiste a la CCC, recordó que no es la primera vez que la policía jujeña queda implicada en homicidios de este tipo. “Mataron a Mariano Cuellar en 2003 en una protesta también en Libertador General San Martín por la muerte de Cristina Ibáñez en una comisaría. Los dos eran de la CCC. Mariano llegó a identificar, antes de morir, al policía que le disparó, pero fue sobreseído por el mismo juez que había estado en la represión”. Véase Irina Hauser, “A la espera de testigos y pericias”, *Página/12*, 30 de julio de 2011, disponible en <www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/173398-54927-2011-07-30.html>.

58 *Íd.*

59 Expediente 16 409/2011 citado.

60 Véase “En defensa de la policía”, *Página/12*, 12 de agosto de 2011, disponible en <www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-174320-2011-08-12.html>.

61 “El gobierno provincial propone expropiar las tierras”, *Página 12*, 29 de julio de 2011, disponible en <www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/subnotas/20-54915-2011-07-29.html>.

La falta de imparcialidad del juez en la investigación de los hechos es evidente. Los familiares de las víctimas recusaron a Samman, pero la Sala de Apelaciones de la Cámara en lo Penal lo confirmó. Está pendiente de tramitación un recurso de inconstitucionalidad ante el Superior Tribunal de Justicia. Por lo demás, no hay policías detenidos por los hechos que provocaron la muerte de Ariel Farfán, Félix Reyes y Juan José Velázquez, y la investigación está demorada. Incluso, Ledesma pretende ser querellante en la causa, en tanto considera que existió un delito de usurpación sobre terrenos que le pertenecían.

2.4.4. La emergencia del déficit habitacional en la provincia de Jujuy

Luego del violento episodio de San Martín, la legislatura provincial aprobó la expropiación de 40 hectáreas de Ledesma,⁶² y un mes más tarde la empresa, a partir de negociaciones con la CCC de San Martín, donó las hectáreas correspondientes al Triángulo y 25 hectáreas más.⁶³ Mientras tanto, en la provincia se multiplicó la toma de terrenos. En el barrio de Alto Comedero, a pocos kilómetros del centro de San Salvador de Jujuy y cuna del movimiento Tupac Amaru, un grupo de familias ocupaba un complejo habitacional de 180 viviendas ubicado en un sector de 17 hectáreas, mientras que al sur de la capital provincial, un grupo de vecinos se instaló en un lote baldío del barrio Islas Malvinas. Otras ocupaciones se dieron en las localidades Caimancito y La Mendieta. En la localidad de Perico permanecían tomados los terrenos lindantes al Hospital Plinio Zabala, que corresponden a la finca El Pongo, de administración estatal. En Monterrico, unas 500 familias tomaron viviendas y tierras, tanto fiscales como de fincas tabacaleras, entre otros espacios públicos o privados.

Ante la reproducción de tomas y ocupaciones, el gobernador Barrionuevo prometió otorgar “un lote a cada familia que lo necesite” con la condición de que abandonaran los terrenos ocupados. El 8 de agosto, Milagro Sala, titular de la “Tupac Amaru”, comenzó a recorrer las tomas y afirmó: “No estamos solos. Somos muchos integrantes de diferentes organizaciones sociales, sindicatos, juntas vecinales y hasta gente de grupos católicos los que estamos charlando con los vecinos que tienen necesidades”.⁶⁴ El Instituto Provincial de

62 José Sbrocco, “Expropiación de tierras en Jujuy para frenar las ocupaciones”, *La Nación*, 3 de agosto de 2011, disponible en <www.lanacion.com.ar/1394518-cont-expropiacion-tierras-al-ingenio-ledesma>.

63 “Solución beneficiosa para todas las partes”, *El Tribuno*, 20 de septiembre de 2011, disponible en <www.tribuno.info/jujuy/76032-Una-solucion-beneficiosa-para-todas-las-partes.note.aspx>.

64 Ailín Bullentini, “Punteros radicales prometieron plata”, *Página/12*, 8 de agosto de 2011, disponible en <www.pagina12.com.ar/diario/el-pais/1-174010-2011-08-08.html>.

Vivienda y Urbanismo anunció el 9 de agosto un régimen de adjudicación por sorteo público del plan habitacional.⁶⁵

En septiembre de 2011, en el marco de ese programa provincial se loteó un terreno fiscal en el paraje La Ovejería y resultaron adjudicatarias de los nuevos lotes unas mil familias. Previo sorteo en el lugar, estas se ubicaron en cada uno de los lotes, mientras que los encargados de la Unidad de Gestión recorrieron las casi 60 manzanas destinadas a las familias. Se trata de la primera entrega provisoria de lotes, ya que restan las adjudicaciones al total de familias inscriptas en el mencionado programa.⁶⁶

2.4.5. Algunas reflexiones sobre el caso

La magnitud de la respuesta violenta y su expansión por toda la ciudad permite conjeturar que la amplificación de la represión ha sido facilitada por el accionar de un actor no estatal con mucho poder de influencia como la empresa Ledesma, que con su denuncia impulsó la intervención judicial y de las fuerzas de seguridad. El Poder Judicial de la provincia tiene también una gran responsabilidad en lo acontecido. La falta de imparcialidad en su actuación se hace cada vez más evidente. Será imperioso que justifique la orden inicial del desalojo y que asuma el deber de investigar de manera independiente e imparcial los lamentables hechos de violencia.

El caso pone en evidencia la necesidad de articular de manera eficaz reclamos históricos a través de mecanismos adecuados de seguimiento de acuerdos previos que limiten la posibilidad de una represión policial ante manifestaciones por los incumplimientos.

2.5. LAS REIVINDICACIONES DE LOS TRABAJADORES TERCERIZADOS DEL FERROCARRIL ROCA Y EL ASESINATO DE MARIANO FERREYRA

El 20 de octubre de 2010, un grupo que respondía al gremio de la Unión Ferroviaria (UF), con la complicidad de funcionarios de la PFA, atacó con armas de fuego a empleados tercerizados de la ex línea ferroviaria General Roca, que participaban de una manifestación junto a militantes del Partido Obrero (PO) y el Movimiento Teresa Rodríguez (MTR), en reclamo del pase a planta per-

65 El programa se implementó a través del Decreto-acuerdo del Poder Ejecutivo provincial 9191, como herramienta de aplicación de la Ley 3169 de 1974, que habilitaba la entrega de tierras fiscales para vivienda urbana.

66 Véase "Las tierras que llegaron después de la represión", *Página/12*, 13 de septiembre de 2011, disponible en <www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-176701-2011-09-13.html>.

manente y la reincorporación de trabajadores despedidos de distintas empresas que prestan servicios para la UGOFE.⁶⁷ Como consecuencia de los disparos de arma de fuego, murió el joven de 23 años Mariano Ferreyra, y recibieron graves heridas Elsa Rodríguez, Nelson Aguirre y Ariel Benjamín Pintos.⁶⁸

2.5.1. *La patota ferroviaria: particulares con poder de fuego*

Al cabo del primer mes de investigación, la jueza de instrucción Susana Wilma López procesó a siete integrantes del grupo que protagonizó el ataque, quienes –según surge de las primeras medidas de instrucción– se habían distribuido tareas para ejecutar el plan criminal con armas de fuego. La jueza, con la colaboración de la titular de la Fiscalía de Instrucción n° 4 Cristina Caamaño,⁶⁹ logró esclarecer el esquema central del ataque.

Pablo Díaz, delegado gremial de la UF en el sector de reclamos y recursos humanos de la UGOFE y hombre de confianza de Juan Carlos Fernández en el gremio,⁷⁰ efectuó la convocatoria del grupo atacante a través de los delegados. Díaz organizó una contramarcha con afiliados de la UF para evitar un supuesto corte de vías por parte de quienes reclamaban por los derechos de los trabajadores tercerizados. Esta fue la excusa brindada a la mayoría de los afiliados para que asistieran al lugar. Sin embargo, algunos pocos fueron seleccionados para cumplir con el plan criminal y se les asignaron funciones específicas: Gabriel Sánchez y Cristian Favale efectuarían los disparos, Claudio Gustavo Alcorcel se ocuparía de asegurar la llegada de Favale al lugar y, además, de controlar su actuación conforme al plan previamente articulado. Las armas de fuego serían ocultadas por Juan Carlos Pérez y Guillermo Uño, mientras que Daniel González y Francisco Salvador Pipitó se encargarían de liberar el

67 Se trata de Unidad de Gestión Operativa Ferroviaria de Emergencia (UGOFE), creada por el Decreto 798/2004 del PE nacional y la Resolución 408/2004 de la Secretaría de Transporte de la Nación. La empresa se encuentra conformada por las empresas Ferrovías, Metrovías y Trenes de Buenos Aires (TBA). El objetivo de su creación fue operar por cuenta y orden del Estado nacional los servicios ferroviarios urbanos de la Línea San Martín. En 2007 se sumó la gestión de los ferrocarriles Belgrano Sur y General Roca.

68 Para más información, véase CELS, “El asesinato de Mariano Ferreyra”, en ob. cit., *Informe 2011*.

69 Caamaño fue titular de la Fiscalía de Instrucción n° 4 durante los primeros dos meses de la investigación. Luego fue nombrada secretaria del Ministerio de Seguridad de la Nación, razón por la que fue reemplazada en la causa por el fiscal Fernando Fiszer.

70 A su vez, Juan Carlos Fernández, quien también se encuentra imputado y detenido por el homicidio de Mariano Ferreyra, es secretario administrativo de la Unión Ferroviaria y mano derecha del titular del gremio, José Pedraza.

escenario frente a la presencia de periodistas de televisión. Por su parte, Pablo Díaz se encargó de convocar a los afiliados y coordinar el despliegue de las acciones que conformarían el plan.

Los imputados insistieron en que el grupo de ferroviarios asistió a la estación de Avellaneda en forma espontánea para evitar el corte de vías. Sin embargo, se acreditó que el delegado gremial los convocó y articuló la presencia de personas ajenas al gremio.

El hecho de que Cristian Favale no fuera afiliado a la UF desacredita la tesis de la concurrencia espontánea. Además, se probó que llegó al lugar minutos antes del ataque, y mantuvo una breve reunión con Díaz y Alcorcel para luego emprender la agresión con armas de fuego hacia los manifestantes, que ya habían desistido de su protesta y se estaban retirando. El rol de Favale en la ejecución del plan pone luz sobre las formas en que se ejerce la violencia, que también se da en otros casos de represión de reclamos de derechos sociales mencionados en este capítulo: ataques perpetrados por grupos particulares de choque y con poder de fuego, en complicidad con las fuerzas de seguridad.⁷¹

La investigación judicial también desvirtuó la hipótesis acerca de que el grupo que respondía a la UF se había congregado para evitar el corte de vías, ya que los manifestantes se estaban retirando y fueron atacados a dos cuadras de

71 En alguno de los casos reseñados en este capítulo se ve un patrón común en situaciones represivas mediante acciones de particulares con poder de fuego. Tal es el caso de la comunidad qom en Formosa, o el asesinato de Cristian Ferreyra en Santiago del Estero, siempre en una lógica de complicidad por parte de las fuerzas de seguridad o actores judiciales, que colaboran directamente mediante la represión de la protesta o indirectamente permitiendo el accionar de grupos de choque con poder de fuego. En el marco de casos de violencia sindical, las denominadas “patotas” tomaron notoriedad pública por el homicidio de Mariano pero, en rigor, actúan en forma permanente. En los últimos años se ha reiterado el uso de fuerzas de choque para acallar opositores y reclamos. Se pueden registrar algunos casos que involucran a líderes gremiales oficialistas que utilizan esos grupos con el objetivo de obstaculizar voces opositoras y favorecer a las empresas, impidiendo el ejercicio del derecho de protesta ante reclamos laborales. A modo de ejemplo, en 28 de Noviembre, localidad de la provincia de Santa Cruz, un centenar de afiliados a la Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina (UOCRA) golpearon a manifestantes estatales y docentes que realizaban una protesta en reclamo de mejoras salariales en abril de 2011; véase “La ‘patota’ de UOCRA atacó con palos y piedras a la ATE en Santa Cruz: hay 12 heridos”, *Perfil*, 12 de abril de 2011, disponible en <www.perfil.com/contenidos/2011/04/12/noticia_0022.html>. También se ha detectado el uso de grupos de choque entre gremios opositores, como ocurrió también en el conflicto entre la UOCRA y el Sindicato de Trabajadores de la Industria de la Construcción (SITRAIC) en Lomas de Zamora; véase “Tres heridos en Lomas de Zamora”, *Página/12*, 3 de febrero de 2011, disponible en <www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-161643-2011-02-03.html>.

las vías, por lo que se requiere determinar la verdadera finalidad del ataque con armas de fuego.

2.5.2. *El sindicalismo empresario*

Se produjeron diversos testimonios y pruebas para identificar a posibles instigadores del homicidio. Primero, a través de los cruces telefónicos se pudo corroborar que Pablo Díaz se comunicó durante todo el día con Juan Carlos Fernández, quien se encontraba con José Pedraza en la sede del gremio. Díaz informaba directamente a Fernández lo que ocurría desde el lugar y Pedraza estaba al tanto de los hechos. A raíz de este dato objetivo, las partes dirigieron la investigación a determinar una posible relación entre el homicidio y el conflicto gremial que los empleados tercerizados mantenían con la empresa UGOFE y la cúpula sindical de la UF, liderada por Pedraza.⁷²

Luego de diversas medidas probatorias, se pudo verificar un importantísimo negocio basado en la explotación de la tercerización laboral.⁷³ Pedraza y sus allegados, en connivencia con personal de la UGOFE, obtenían una parte de los subsidios estatales destinados a pagar salarios y cargas sociales de los empleados tercerizados, quienes percibían un salario mucho menor que los empleados contratados en planta permanente.⁷⁴ Por otro lado, el hecho de

72 El conflicto ya tenía antecedentes de incidentes de violencia. Por ejemplo, el 6 de septiembre de 2010, poco más de un mes antes del homicidio, en el hall de la estación Constitución del ramal de la Línea Roca, los tercerizados habían reclamado bajo las mismas consignas que el 20 de octubre. Ese día no hubo consecuencias de gravedad, ya que la policía formó un cordón de seguridad entre el grupo que respondía a la UF y el de empleados tercerizados, actuación opuesta a la que tuvieron durante el ataque en el que murió Mariano, cuando facilitaron el ataque y cubrieron la salida de los atacantes.

73 La tercerización laboral es un instrumento jurídico que sirvió a la ofensiva neoliberal durante la década de 1990 en la Argentina. Al margen de los cuestionamientos legales al instituto de la tercerización, existen diversos problemas derivados del trabajo precario que fundamentalmente radican en condiciones de trabajo inestables y desiguales respecto del resto de los trabajadores. También en términos de reclamos colectivos la tercerización produce un efecto de fragmentación del movimiento obrero y de competencia entre los trabajadores por los escasos puestos estables. Para un análisis detallado sobre el proceso de tercerización laboral en la Argentina, sus efectos y sus vinculaciones al sindicalismo empresario, resulta necesario leer el artículo de Victoria Basualdo en este mismo informe, titulado “Avances y desafíos de la clase trabajadora en la Argentina de la posconvertibilidad, 2003-2010”.

74 Por estos hechos, la jueza López ordenó la extracción de testimonios para que se investigara el desvío de fondos en la UGOFE, lo que dio origen a otra causa penal que tramita en el fuero federal.

mantener empleados en condiciones precarias era utilizado para digitar políticamente el ingreso a planta permanente.⁷⁵ Sólo los trabajadores que ingresaban a planta podían ser afiliados al gremio, y la lista verde, que representa Pedraza, se encargaba de controlar que ingresaran solamente aquellos que los apoyarían. Por estos datos, que serán objeto de análisis en el juicio, se planteó la hipótesis de que el objetivo del ataque fue determinado por Pedraza y Juan Carlos Fernández, para impedir reclamos posteriores de los empleados tercerizados que amenazaran el negocio basado en la explotación de empleados tercerizados y para mantener el poder político derivado del férreo control del ingreso de trabajadores a planta permanente.

2.5.3. *El rol de las fuerzas de seguridad en el homicidio de Mariano Ferreyra*

En junio de 2011, la jueza de instrucción procesó a seis funcionarios policiales (los comisarios Jorge Ferreyra, Luis Mansilla y Hugo Lompizano, el subcomisario Rolando Garay y los efectivos Luis Alberto Echavarría y Gastón Conti) por considerarlos responsables del delito de abandono de persona seguido de muerte, resolución que fue confirmada por la Cámara del Crimen.

El agente David Ismael Villalba se encontraba a cargo del registro de imágenes en el lugar de los hechos y apagó su máquina en el preciso momento en el que se produjeron los disparos (entre las 13.33 y las 13.39 hs.). Aunque la jueza de instrucción había dictado su sobreseimiento, la Cámara resolvió procesarlo por el delito de omisión de deberes de oficio.⁷⁶

Los jefes del operativo (comisarios Ferreyra –a cargo de la División Roca de la Policía Federal– y Mansilla –jefe del Departamento de Control de Líneas–) permitieron que el grupo de choque bajara de las vías, lo que hizo posible el ataque. El operativo contaba con 90 efectivos que debían resguardar la integridad física de los manifestantes y evitar cualquier tipo de incidente. La falta de protección a los manifestantes se mantuvo, incluso, luego de los disparos, cuando la policía ni siquiera intentó detener a los miembros del grupo atacante. El subcomisario Garay, presente en el lugar, dejó que los

75 El control del ingreso de trabajadores es una de las formas de mantener la hegemonía política en el gremio que Pedraza representa ininterrumpidamente desde 1994. Al férreo control del ingreso de afiliados deben sumarse los fraudes electorales, las amenazas y acciones intimidantes y violentas perpetuadas por fuerzas de choque contra la oposición, etc. Estas prácticas han fortalecido indudablemente su poder y configuran prácticas seguidas también por otros gremios en la Argentina.

76 Por estos hechos, en el marco del Sumario administrativo 465-18-000247/10, el Ministerio de Seguridad resolvió pasar a disponibilidad a los siete policías involucrados. Véase, en este mismo informe, el capítulo II.

agresores se acercaran a los militantes cuando se estaban desconcentrando y, luego del ataque, ordenó efectuar un cerco para proteger al grupo de la UF en su huida, resguardándolos de cualquier represalia por parte del grupo atacado.

El comisario Lompizano y los efectivos Echavarría y Conti se ocupaban del monitoreo y control del operativo desde la Sala de Situación ubicada en el Departamento Central de Policía, donde recibían las imágenes en tiempo real. Con la anuencia de sus superiores, Conti ordenó el repliegue de las fuerzas policiales, lo que posibilitó el ataque. Luego, no hicieron nada para impedir la fuga de los homicidas, identificar a los responsables o preservar elementos de prueba.

Ninguno de los funcionarios policiales que tenían poder de disposición de las fuerzas ordenó la interposición de un cordón entre ambos grupos para evitar cualquier tipo de incidente o enfrentamiento, aun después de los primeros ataques. Ante la posibilidad de nuevas agresiones, actuaron con total pasividad, lo cual facilitó la concreción del plan criminal.

La calificación legal de “abandono de persona seguido de muerte” fue introducida por el fiscal Fernando Fiszer. Sin embargo, la familia de Mariano Ferreyra, con la representación del CELS, consideró que las acciones y omisiones efectuadas por los funcionarios policiales constituyeron un aporte esencial para la ejecución del homicidio, por lo que deben ser considerados como partícipes necesarios. En los últimos días de diciembre, junto a la querrela que representa a Elsa Rodríguez Sosa, Ariel Pintos y Nelson Aguirre, se solicitó que se investigara el accionar de los funcionarios policiales en el mismo debate en el que se juzgará la conducta de los imputados vinculados a la UF.

La colaboración entre los policías y los atacantes de la UF muestra las alianzas existentes entre algunos sectores de las fuerzas de seguridad y el poder político asociado al gremialismo.⁷⁷ El caso de Mariano Ferreyra puso en evi-

⁷⁷ Este tipo de alianzas también ha quedado en evidencia con la detención el 30 de septiembre, sin ningún tipo de pruebas, del delegado de la UF opositor a Pedraza en el ramal de la ex línea Sarmiento, Rubén “Pollo” Sobrero. Fue acusado de haber formado parte de un grupo que planificó un sabotaje y luego la quema de tres formaciones el 2 de mayo de 2011. A Sobrero se le imputó el delito de “asociación ilícita” y “estrageo doloso”. Lo relevante es que los supuestos indicios para la acusación fueron incorporados a la causa merced a tareas de inteligencia de la División Sarmiento de la PFA, a las que se sumaron las declaraciones del apoderado de TBA, Darío García Jofre, quien afirmó que “a posterior de la quema, se generó un terreno fértil para que el cuerpo de delegados de la línea Sarmiento, logre el objetivo que venía persiguiendo del ingreso de personal tercerizado al ferrocarril; siendo ellos, los únicos beneficiados de este hecho”. García Jofre no explica por qué una acción como la de provocar un descarrilamiento y luego un incendio en

dencia tramas de relaciones entre diferentes esferas de poder del sindicalismo, de la empresa concesionaria, de la policía y del poder político.

2.5.4. La investigación por los intentos de sobornos a los integrantes de la Cámara de Casación Penal de la Nación

En diciembre de 2010, la jueza Wilma López ordenó una serie de escuchas telefónicas en la investigación por la muerte de Mariano Ferreyra. A partir del análisis de estas pruebas se descubrió la intención de manipular el sorteo, mediante un presunto pago de sobornos, para luego obtener un fallo favorable para los implicados en el homicidio, el cual revocaría los procesamientos de manera que los miembros de la patota obtendrían la libertad. Con esta maniobra se buscaba evitar el avance de la investigación. Hasta entonces, Pedraza no se encontraba imputado en esta causa.

A partir de esta información, se investiga el intento de cohecho a los jueces de la Cámara de Casación Eduardo Riggi, Gustavo Mitchell y Mariano González Palazzo. Además de Pedraza, por ser el interesado en obtener un beneficio por parte de la justicia, se encuentran imputados Ángel Stafforini, Octavio Aráoz de Lamadrid y Luis Ameghino Escobar. Stafforini, contador de la UF, hombre de confianza de Pedraza y vicepresidente de Belgrano Cargas, es quien se encargó de entregar el dinero necesario para una resolución favorable. Aráoz de Lamadrid –ex juez federal y secretario de Riggi en la Cámara de Casación, y abogado defensor de Guillermo Uño, uno de los imputados del caso Ferreyra– fue quien hizo el contacto entre Pedraza y los funcionarios judiciales de la Cámara de Casación. Ameghino Escobar, empleado de la Cámara Nacional de Casación Penal encargado de realizar los sorteos de las causas, se ocupó de digitar el sorteo.

Por estos hechos, en febrero de 2011 se realizó un allanamiento en el estudio jurídico de Aráoz de Lamadrid, en donde se secuestró documentación y un sobre que llevaba su nombre y contenía una suma de dinero coincidente con el monto que se mencionaba como parte del pago en las distintas escuchas telefónicas.⁷⁸

las formaciones podría repercutir en la negociación por la incorporación a planta permanente de los empleados tercerizados.

78 El juez de instrucción interviniente Luis Osvaldo Rodríguez ordenó el llamado a indagatoria de los implicados tras el pedido del fiscal Abralde. No obstante, por diversos planteos efectuados por la defensa de Aráoz de Lamadrid, algunas de dichas indagatorias no han podido concretarse aún.

El caso pone en evidencia el entramado de relaciones existentes entre jueces y *lobbistas* en los pasillos y despachos de los distintos tribunales, y abre serias sospechas sobre integrantes del máximo tribunal penal del país.

2.5.5. Algunas reflexiones sobre el caso

La investigación del homicidio de Mariano Ferreyra puso en evidencia pública la problemática de la tercerización laboral como forma de avasallamiento de derechos laborales, pero también mostró distintas tramas de relaciones entre diferentes esferas de poder del sindicalismo, de la empresa concesionaria, de la Secretaría de Transporte, de la policía, y del poder judicial. Estas tramas de poder sumadas a la persecución de dirigentes sindicales opositores le permitieron a José Pedraza –en situación de detenido y procesado por este caso– un triunfo electoral en las últimas elecciones de la UF, en la ex línea Roca. La complejidad de las luchas que tienen lugar en los distintos gremios da cuenta de que la democratización de la representación sindical se reafirma como un aspecto clave en la transición hacia formas más abarcadoras de protección de los derechos de los trabajadores.

3. LA NECESIDAD DE TOMAR LAS REIVINDICACIONES EN SERIO: RESPUESTAS SOCIALES Y NO VIOLENTAS

Tal como adelantamos en la introducción, los casos desarrollados no constituyen hechos excepcionales ni aislados. El abordaje policial sobre las acciones de protesta y el tipo de respuestas que se ha dado a las demandas habilitan la reiteración de esta clase de conflictos.

Las demandas manifiestan problemas de fondo, graves y extendidos en relación con el acceso a la tierra en el ámbito rural, a la vivienda en la ciudad, y sobre la situación de los derechos laborales de los empleados tercerizados. Todas ellas suponen importantes desafíos en términos de políticas públicas y articulación entre el gobierno nacional y las jurisdicciones locales. El análisis requiere acercamientos diferentes, por un lado a la cuestión del reconocimiento del derecho y el acceso a la tierra y el territorio de comunidades campesinas e indígenas y por otro, al problema del derecho a la vivienda y el acceso al suelo urbano de sectores de escasos ingresos en las ciudades.⁷⁹ Los problemas

⁷⁹ Si bien a efectos prácticos abordamos esta problemática de manera separada, lo cierto es que, en general, “Los conflictos persistentes, que han ganado

del mercado laboral y las deudas pendientes en materia de reconocimiento del derecho al trabajo se desarrollan en el artículo de Victoria Basualdo en la sección Debates de este Informe.

La respuesta violenta a los reclamos, la inadecuada investigación y sanción de sus responsables y la tendencia a criminalizar a los referentes sociales organizados han sido elementos comunes a los casos, por lo que insistimos con la necesidad de revisar y adoptar medidas eficientes para evitar este tipo de actuación por parte de las fuerzas de seguridad y de la justicia, y que además se instrumenten mecanismos y procedimientos idóneos para canalizar adecuada y oportunamente las demandas sociales colectivas.

3.1. EL PROBLEMA DE LA TIERRA PARA LAS COMUNIDADES CAMPESINAS E INDÍGENAS

Los casos de la comunidad Potae Napocna Navogoh y de Cristian Ferreyra son reflejo de situaciones habituales en la Argentina: los graves efectos que viene ocasionando la expansión de la frontera agrícola industrial sobre comunidades indígenas y campesinas, la falta de reconocimiento de derechos a las comunidades campesinas sobre el territorio que ocupan y en el que desarrollan sus actividades, y los obstáculos institucionales para avanzar en la implementación de los derechos específicos de los pueblos indígenas, especialmente del derecho a la tierra y al territorio.⁸⁰

intensidad en el sector campesino, territorios indígenas y asentamientos populares urbanos, tienen una vinculación profunda y no pueden ser explicados uno sin el otro". Véase al respecto Sebastián Tedeschi, "Los conflictos urbanos en el territorio y el derecho en América Latina", Biblioteca Digital Fórum de Direito Urbano e Ambiental (FDUA), año 9, n° 54, nov./dic. 2010, disponible en <www.cafedelasciudades.com.ar/politica_102.htm>.

80 En el derecho indígena se efectúa una distinción entre el derecho a *la tierra* y *al territorio*. Con ello se evidencia la diferencia entre la concepción de la tierra como asentamiento de una comunidad o área de explotación, y del territorio como espacio vital y privilegiado de una determinada manifestación cultural que comprende distintos usos capaces de expresar un modo especial de relacionarse con el espacio. En su último informe temático sobre la materia, la CIDH expresó: "La ocupación de un territorio por parte de un pueblo o comunidad indígena no se restringe al núcleo de sus casas de habitación; [...] la relación entre los pueblos indígenas y sus territorios no se limita a las aldeas o asentamientos específicos; el uso y ocupación territorial por los pueblos indígenas y tribales 'va más allá del establecimiento de aldeas específicas e incluye tierras que se utilizan para la agricultura, la caza, la pesca, la recolección, el transporte, la cultura y otros fines'; los derechos de los pueblos indígenas y tribales abarcan el territorio como un todo" (CIDH, "Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y

Los conflictos territoriales de larga data en el campo social han adquirido nuevas configuraciones en los últimos años, y no sólo en la Argentina:

muchas de las más graves violaciones de derechos humanos que persisten y conviven con sistemas democráticos en la región se vinculan a conflictos territoriales relacionados a la lucha por la tierra, el agua, los recursos naturales y la biodiversidad. Estos conflictos se resuelven injustamente favoreciendo procesos de concentración de la riqueza y de propiedad, utilizando herramientas del sistema jurídico como los códigos civiles o penales o los códigos de procedimientos.⁸¹

Desde las dos últimas décadas la región es protagonista de un notable incremento de proyectos de inversión, infraestructura y desarrollo que, en muchos casos, se ejecutan sin tener en cuenta el impacto sobre comunidades rurales, su forma de vida y los daños sociales y culturales que generan. En la Argentina se suman las consecuencias de la expansión de la frontera agrícola industrial, en especial por el incremento exponencial de la producción de soja.

La explotación y la extracción indiscriminada de los recursos naturales han sido cuestionadas desde distintos sectores sociales porque sus efectos podrían configurar violaciones de derechos humanos. En particular, la explotación minera a cielo abierto, la explotación petrolera y la política agraria son denunciadas por sus impactos negativos sobre el ambiente, como la deforestación y el desmonte,⁸² y por traer aparejados serios problemas para la salud de la población, el acceso a fuentes de agua segura y a los alimentos.⁸³ Además,

recursos naturales”, 2009, párr.40, disponible en <cidh.org/countryrep/TierrasIndigenas2009/Cap.III-IV.htm#_ftnref24>.

81 Sebastián Tedeschi, ob. cit.

82 La república Argentina posee alarmantes indicadores en relación con la deforestación, pérdida y degradación de sus bosques nativos. Se estima que entre los años 1998 y 2006 la superficie deforestada alcanzó las 2 295 567 hectáreas, lo que equivale a más de 250 000 hectáreas por año y una hectárea cada dos minutos. Véase Greenpeace, “Un arduo camino a la Ley de Bosques”, sobre fuentes provenientes de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, disponible en <www.greenpeace.org.ar/blogbosques>.

83 Este tipo de explotación forma parte de lo que se denomina “modelo extractivo de recursos naturales”. “Se trata de un modelo vinculado a los recursos naturales e impulsado con gran ahínco por grandes empresas transnacionales que dominan sectores clave de la producción y tecnologías utilizadas en estos procesos. Si bien constituye un modelo remitido originalmente a la extracción de minerales –potenciado en años recientes por la minería a cielo abierto– también tiene que ver con la extracción de petróleo y con cierto tipo de agricultura como el modelo sojero y otros identificados como

se plantean serios interrogantes sobre la sustentabilidad de proyectos que no tienen en cuenta la trascendencia económica y social de un uso apropiado y racional de los recursos naturales.

Por otro lado, por la forma en que se llevan a cabo estas explotaciones y por los actores e intereses que involucran, se multiplican los desplazamientos y desalojos violentos e ilegales de comunidades indígenas y campesinas de las tierras en que viven y se criminaliza la protesta y la lucha social por la defensa de la tierra, el territorio y el ambiente.⁸⁴ Desde hace algunos años, los órganos

agronegocio. [...] La minería es paradigmática del modelo extractivo, pues se trata de una actividad que pone de manifiesto la extracción (el saqueo) de materiales de la tierra que se hallan en cantidad limitada y que, una vez extraídos y utilizados, no pueden ser reproducidos. Asimismo, generan la depredación de estos y otros recursos de su entorno. En efecto, este tipo de minería amenaza –como en muchas partes del globo terráqueo– recursos naturales escasos –por ejemplo, el agua– en las distintas regiones donde se ha establecido, así como también poblaciones enteras y otras actividades que operan en su entorno. En décadas recientes, las transformaciones operadas en el agro mundial han potenciado los aspectos netamente extractivos del modelo agrario (el agronegocio). Se trata de un proceso novedoso, ya que por siglos la agricultura tendió a ser sustentable al reproducir los recursos extraídos de la naturaleza. Incluso hoy persiste en muchos espacios el interés por mantener la sustentabilidad del agro, lo cual permitiría su reproducción. Pero no toda la agricultura es sustentable, pues requiere de recursos como el agua, la tierra fértil, la biodiversidad, que se hallan en cantidad limitada y no todos son reproducibles. Menos aún cuando se trata de darle impulso a un agro extractivo, como el caso de la expansión sojera en la Argentina, que incide de manera significativa en el medio ambiente y en las poblaciones del entorno en el que opera” (Norma Giarraca y Miguel Teubal, “Disputas por los territorios y recursos naturales: el modelo extractivo”, *Revista ALASRU*, Nueva época, n° 5, 2010, pp. 113 a 133, disponible en <www.ger-gemsa.org.ar/index.php?option=com_content&task=blogsection&id=6&Itemid=46>).

84 Red Internacional para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Red DESC)-Grupo de Trabajo sobre la Responsabilidad de las Corporaciones, “Presentación conjunta de ONG. Consulta sobre derechos humanos y la industria extractiva”, Ginebra, 9 de diciembre de 2005, disponible en <www.escri-net.org/usr_doc/Red-DESC_sobre_DH_y_Industria_Extractiva.pdf>. En el “Informe alternativo” al Comité DESC se resaltó que “las comunidades indígenas y campesinas son víctimas de procesos judiciales de desalojos irregulares y son expulsados de manera violenta de las tierras. Estos desalojos y la violencia ejercida contra estos grupos se ha incrementado en los últimos años al mismo tiempo que avanzó el interés comercial por las tierras rurales para dar lugar a proyectos de explotación agroindustrial que, a la par, dañan el ecosistema en el que se desarrollan y perjudican seriamente múltiples derechos”. Finalmente, también se enfatizó la preocupación por respuestas institucionales violentas que incluyen la represión, el asesinato y la persecución penal de líderes comunitarios y abogados. Véase “Informe alternativo para el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - Evaluación

de protección de los derechos humanos de Naciones Unidas vienen marcando su preocupación por los patrones de violencia derivados de los proyectos de desarrollo.⁸⁵

Los conflictos sociales territoriales recientes dan cuenta de nuevas formas de desigualdad social. Las consecuencias que producen estos proyectos estratégicos de desarrollo ocasionan que ciertos grupos sociales no sólo no se beneficien del desarrollo y el crecimiento económico sino que sean expulsados del modelo. En tal sentido, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial desarrolló la noción de “racismo medioambiental” para conceptualizar los efectos de la explotación de recursos naturales a gran escala sobre las comunidades étnicas.⁸⁶

Además de estos problemas que las afectan, las comunidades indígenas y campesinas cargan con los antiguos obstáculos que les han impedido acceder a un territorio legalmente reconocido y que hoy limitan seriamente sus posibilidades defensivas. Entre dichos obstáculos se encuentra el hecho de que la creación de catastros y de registros de propiedad durante el siglo XIX consolidó situaciones dominiales que no eran pacíficas, la existencia de supuestos propietarios inscriptos en registros públicos que nunca ocuparon la

sobre Argentina”, elaborado por el CELS junto a otras 14 organizaciones de la sociedad civil y presentado ante el Comité para su evaluación en diciembre de 2011; disponible en < www2.ohchr.org/english/bodies/cmw/docs/ngos/ContrainformeCELS_CMW15_Argentina.pdf >.

85 Entre ellos, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) ha señalado este tipo de consecuencias en Congo (CERD/C/COG/CO/9, 23 de marzo de 2009), en Surinam (CERD/C/SUR/CO/12, 13 de marzo de 2009), en Colombia (CERD/C/COL/CO/14, 28 de agosto de 2009), en Filipinas (CERD/C/PHL/CO/20, 23 de septiembre de 2009), en Chile (CERD/C/CHL/CO/15-18, 13 de agosto de 2009), y en la Argentina (CERD/C/ARG/CO/19-20, 29 de marzo de 2010). También ha hecho referencia a este asunto el Comité de Derechos Humanos en el caso de Colombia (CCPR/C/COL/CO/6, 29 de julio de 2010) y de Panamá (CCPR/C/PAN/CO/3, 17 de abril de 2008). A su vez, el Comité DESC mencionó este tipo de consecuencias en Filipinas (E/C.12/PHL/CO/4, 2 de diciembre de 2008) y en Camboya (E/C.12/KHM/CO/1, 12 de junio de 2009). Del mismo modo se han expedido sobre el tema el Comité de los Derechos del Niño en el Estado Plurinacional de Bolivia (CRC/C/BOL/CO/4, 16 de octubre de 2009) respecto del impacto de los desalojos sobre los niños indígenas, en Ecuador (CRC/C/EQU/CO/4, 2 de marzo de 2010), en Surinam (CRC/C/SUR/CO/2, 18 de junio de 2007) y en Guatemala (CRC/C/GTM/CO/3-4, 25 de octubre de 2010); y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer lo ha mencionado en Guatemala (CEDAW/C/GUA/CO/7, 10 de febrero de 2009).

86 CERD, “Observaciones finales del CERD: Nigeria”, Un. Doc. CERD/C/NGA/CO/18, 1º de noviembre de 2005.

tierra y la aparición de nuevos particulares con títulos de propiedad de dudosa procedencia.⁸⁷

Las tensiones, los interrogantes y los desafíos son múltiples y requieren de decisión política para desarrollar formas de explotación de los recursos naturales que tengan en cuenta los efectos ambientales, culturales y sociales; la incorporación de nuevas herramientas de planificación territorial y ordenamiento ambiental del territorio,⁸⁸ y políticas que revisen la concentración de la tierra y que dejen espacio para incluir a las comunidades indígenas y campesinas en los modelos de desarrollo local con respeto a su forma de vida.

En igual sentido, constituiría un importante paso hacia la aprobación del proyecto de ley elaborado por organizaciones campesinas e indígenas, que propone declarar la emergencia territorial por cinco años en materia de posesión y propiedad de las tierras rurales que ocupan en calidad de poseedoras las comunidades campesinas y los agricultores familiares, de manera de frenar así las expulsiones de los campos. Este proyecto es una propuesta del Movimiento Nacional Campesino Indígena y de varias organizaciones campesinas del país que lograron consensuar su contenido y planificar acciones conjuntas para defender sus derechos. También establece un relevamiento territorial de posesión y uso de tierras a realizarse con la participación de las organizaciones campesinas.⁸⁹

La suspensión de las expulsiones propuesta se plantea como una condición mínima para discutir posibles salidas a la situación de los derechos de los campesinos en la Argentina. Luego del asesinato de Cristian Ferreyra, los diputados Martín Sabatella, Diana Conti, Carlos Heller, Edgardo Depetri e Inés Pilatti impulsaron esta postura presentando a fines de noviembre un proyecto de ley que establece la suspensión por cinco años de “toda ejecución, senten-

87 Véase Sebastián Tedeschi, ob. cit.

88 Para profundizar sobre el ordenamiento ambiental del territorio como herramienta estratégica para el abordaje de conflictos orientados al desarrollo sustentable, véase Jimena Psathakis y otros, “Una aproximación al Ordenamiento Ambiental del Territorio como herramienta para la prevención y transformación democrática de conflictos socio-ambientales”, vol. 1; Buenos Aires; Fundación Cambio Democrático, 2010, disponible en <www.farn.org.ar/newsite/wp-content/uploads/2011/07/publicacion_OAT.pdf>. Para reflexionar sobre otras políticas y herramientas necesarias, se puede consultar Sebastián Tedeschi, ob. cit.

89 Darío Aranda, “Una ley para mantener la vida campesina”, *Página/12*, 9 de noviembre de 2010; Gabriel Bencivengo, “Hay que frenar los desalojos”, *Miradas al Sur*, 27 de marzo de 2011; Sebastián Premici, “Campesinos piden parar desalojos”, *Página/12*, 20 de abril de 2011.

cia, actos procesales o administrativos que tengan por objeto desalojar tierras rurales ocupadas”.⁹⁰

Por otro lado, los indígenas son titulares de derechos específicos por su sola pertenencia a un pueblo o comunidad indígena. En las últimas décadas se produjeron importantes cambios en la concepción sobre su relación con los Estados. Es decir, se pasó de una concepción asimilacionista e integracionista, que pretendía incorporarlos al modelo cultural de la sociedad dominante, a una concepción pluralista. Este nuevo paradigma proclama que “las diferencias étnicas y culturales son igualmente valiosas, de modo que no valen más, ni las creencias de una determinada sociedad, ni su sistema jurídico, ni tampoco sus formas familiares, ni las maneras para obtener económicamente el sustento, todas formas de pensar y vivir la vida buena según cada pueblo”.⁹¹

Esta nueva concepción produjo transformaciones en el mundo jurídico, tanto en el derecho interno como en el internacional. Desde el punto de vista del derecho interno, la década de 1990 fue protagonista de sucesivas reformas en América Latina que reconocieron a nivel constitucional los derechos indígenas, y se sancionaron diversas leyes que los reconocen. Desde el punto de vista internacional, los derechos indígenas encontraron un lugar especial en el marco del derecho internacional de los derechos humanos. Tanto en la ONU como en la OEA se dio un proceso de creación de normas específicas de derecho indígena entre las que se destaca la adopción en 1989 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada en 2007. Además, diversos órganos de protección de los derechos humanos desempeñan, desde hace veinte años, un rol activo para guiar a los Estados en las reformas institucionales que deben realizar a fin de respetar y cumplir con los compromisos internacionales asumidos en esta materia.

Si bien en 1994 la Argentina consagró los derechos de los pueblos indígenas en la Constitución nacional (art. 75, inc. 17), otorgó jerarquía constitucional a numerosos tratados de derechos humanos, ratificó el Convenio 169 de la OIT y aceptó la Declaración de la ONU, la implementación de estos derechos es todavía muy deficiente. La única norma sancionada con posterioridad a la reforma constitucional ha sido la Ley 26 160/26 554 que declara la emergencia de las tierras ocupadas por comunidades indígenas, suspende los desalojos

90 El proyecto fue presentado por los diputados. Véase “Repudio al crimen de Cristian Ferreyra”, *Página/12*, 26 de noviembre de 2011.

91 E. Sánchez Botero, *Pluralismo jurídico, interculturalidad y derechos humanos indígenas*, Quito, Instituto de Derecho Público Comparado, Corporación Editora Nacional, 2004, p. 86.

por cuatro años y establece el deber de realizar un relevamiento de estas tierras pertenecientes a las comunidades indígenas. Producto de esta ley se creó el Programa Nacional de Relevamiento Territorial,⁹² pero registra injustificados atrasos en su implementación, no fija procedimientos en la adjudicación de títulos de propiedad comunitaria ni dispone medidas para solucionar los conflictos entre comunidades y terceros o el propio Estado alrededor de esas tierras.⁹³

Durante 2011, varias organizaciones sociales han denunciado la reiteración de casos con los mismos patrones que el caso de la comunidad La Primavera y de Cristian Ferreyra ante el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (Comité DESC)⁹⁴ y ante el Relator de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que realizó una visita oficial a la Argentina entre el 27 de noviembre y el 6 de diciembre de 2011. En un informe de más de veinte organizaciones que trabajan sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas, se resaltó la escasa implementación de la Ley 26 160 que, a cinco años de su sanción y casi dos de su prórroga, prácticamente no ha conseguido la delimitación de tierras indígenas.⁹⁵ Además, señalaron que de 140 conflictos de tierras indígenas que se relevaron, sólo 12 cuentan con títulos sobre sus tierras tradicionales. También se denunciaron reiterados desalojos de hecho o con orden judicial en las provincias de Neuquén, Tucumán y Chubut, aun bajo la vigencia de la ley que los prohíbe. También denunciaron graves violaciones a los derechos territoriales indígenas a raíz de emprendimientos privados que implican tala ilegal y desmontes, contaminación de cursos de agua y desplazamiento que se llevan a cabo sin garantizar el derecho a la consulta y participación de las comunidades y los pueblos.

Además, se puntualizaron varias críticas a un proyecto elaborado por el INAI con la finalidad de reglamentar el derecho a la propiedad comunitaria indígena mediante un mecanismo de titulación. Señalaron que el proyecto

92 La Ley 26 160 fue reglamentada por el Decreto 1122/2007 y la Resolución 587/07 creó el Programa Nacional de Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas-Re.Te.C.I.-Ejecución Ley 26 160.

93 Para profundizar en tal sentido, véase Equipo Nacional de Pastoral Aborigen (ENDEPA), "Advertencia sobre la inejecución de las leyes nacionales 26 160 y 26 554 Emergencia de la Posesión y Propiedad Comunitaria Indígena", mayo de 2011, disponible en <redaf.org.ar/noticias/wp-content/uploads/2011/05/INFORME-LEY-26160.pdf>.

94 Órgano integrado por expertos, encargado de supervisar la aplicación del Pacto Internacional DESC.

95 Según un informe emitido por el INAI, en respuesta al pedido de informe de acceso a información pública (Decreto 1172/03) presentado por el Servicio de Paz y Justicia (SERPAJ).

no recepta la vasta jurisprudencia que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha producido en relación con la protección de las tierras y territorios indígenas, no contempla en su texto los tratados de derechos humanos y no reconoce el derecho a la tierra y al territorio, sino que únicamente se utiliza el término *tierras* (art. 3), y lo consagra no como un derecho humano sino como real de dominio (art. 1). Tampoco contempla su regulación por la cosmovisión de cada pueblo según sus propias normas, prácticas, valores, costumbres y conocimientos, sino que la deja librada para que se aplique el Código Civil. Al mismo tiempo, vulnera el derecho a la autonomía y a determinar las propias prioridades de desarrollo, toda vez que obliga a que su ejercicio sea compatible con los regímenes de ordenamiento territorial, medioambiental y productivo (art. 2, párrafo 2). También requiere, para obtener el reconocimiento territorial, la inscripción previa de la personería jurídica en algún registro nacional o provincial que tenga convenio con el INAI (art. 5), cuando el derecho a la propiedad comunitaria de las tierras es independiente del derecho a la personería jurídica que, por otra parte, es declarativa de la existencia de una comunidad indígena, pero no constitutiva. Finalmente, el proyecto de ley sólo prevé un procedimiento para titular las tierras que hayan sido objeto del relevamiento previsto por la Ley 26 160, y no dice nada respecto de cómo instrumentar la propiedad de otras tierras.⁹⁶

Sobre todo esto, el Comité DESC instó a la Argentina “a que vele por una aplicación plena y coordinada de la Ley 26 160/26 554, tanto a nivel federal como provincial [...] que concluya los procesos de demarcación en todas las provincias, tal como se prevé en la Constitución y en las leyes vigentes, y que agilice el proceso de concesión de títulos de propiedad comunal a las comunidades indígenas”.⁹⁷

Además, le recomendó al Estado argentino que

adopte las medidas necesarias para poner fin a las violaciones de los derechos de los pueblos indígenas y que exija responsabilidades a los autores de esos actos ilícitos. Insta al Estado parte a que siempre celebre consultas efectivas con las comunidades indígenas antes de otorgar concesiones a empresas de propiedad estatal o a terceros,

96 “Informe sobre la situación de los pueblos indígenas en Argentina: la agenda pendiente”, presentado ante el Relator de Pueblos Indígenas James Anaya, diciembre de 2011, p. 11.

97 Comité DESC, “Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Argentina”, Un. Doc. E/C.12/ARG/CO/3, 14 de diciembre de 2011, párrafo 8.

para la explotación económica de las tierras y territorios tradicionalmente ocupados o utilizados por ellas, y a que cumpla con la obligación de obtener el consentimiento libre, previo e informado de quienes se vean afectados por esas actividades económicas. El Comité recomienda también al Estado parte que garantice que en ningún caso dicha explotación atente contra los derechos reconocidos en el Pacto y que se conceda a las comunidades indígenas una indemnización justa y equitativa. El Comité también exhorta al Estado parte a que brinde protección a las comunidades indígenas durante la ejecución de los proyectos de exploración y explotación minera.⁹⁸

Para empezar a resolver los problemas de acceso a la tierra y al territorio de las comunidades indígenas es imprescindible que se avance con la identificación de sus tierras y se complete su titulación. Para ello, es necesario que se realice el relevamiento técnico-catastral de la Ley 26 160/26 554 en todas las provincias, incluso en aquellas que se han opuesto a él, y que se respete la participación indígena real y plena en cada tarea y etapa desarrollada en las comunidades. Junto con ello es necesario completar el vacío legal existente y desarrollar un procedimiento adecuado de titulación, de manera que la identificación de los territorios indígenas no quede como un mero acto declarativo sino que cause efectos legales concretos. En estos procesos de titulación deben incluirse disposiciones normativas que establezcan la prioridad de la propiedad comunitaria sobre la propiedad privada y mecanismos de saneamiento y compensación por las potenciales restricciones al derecho a la propiedad privada.⁹⁹ Por otro lado, también son necesarias medidas de acción para que

98 *Ibíd.*, párrafo 9. A su vez, y en la misma línea, en el año 2010 el CERD había recomendado al Estado argentino que “intensifique sus esfuerzos para lograr la implementación de esta ley en todas las provincias que tienen población indígena y en las cuales la lucha por el control de recursos naturales ha originado violencia y desalojos forzosos. El Comité urge al Estado parte a que tome las medidas necesarias para frenar los desalojos y asegurar la propiedad comunitaria de los pueblos indígenas en donde corresponda. Recomienda también que el Estado parte intensifique esfuerzos para lograr la adecuada armonización del RENACI con los registros provinciales” (CERD, “Observaciones finales: Argentina”, Un. Doc. CERD/C/ARG/CO/19-20, 29 de marzo de 2010).

99 En repetidas ocasiones los órganos de derechos humanos han reconocido que la propiedad comunitaria indígena tiene prioridad sobre la propiedad privada porque los pueblos indígenas mantienen una especial relación con la tierra que contiene elementos inmateriales y que es necesaria para la reproducción como pueblos organizados con una cultura diferente. Véase, en este sentido, Convenio 169 de la OIT, art. 16, incs. 4 y 5; Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, art. 28, inc. 1, y Corte IDH,

dejen de producirse de hecho o con autorización judicial desalojos de comunidades indígenas, tal como prevé la ley de emergencia.

En segundo lugar, también existen tensiones entre el derecho de los pueblos indígenas, la regulación de los recursos naturales y el derecho ambiental, que deben ser discutidas y resueltas. En tal sentido, es necesario lograr políticas y prácticas que establezcan la obligatoriedad de instituir procedimientos de consulta y participación en relación con la legislación relativa a la explotación de los recursos naturales, como los códigos de minería, que incluyan los estándares de consulta del art. 6 del Convenio 169 de la OIT y los desarrollados por la Corte IDH, como la buena fe, la información previa, veraz y adecuada que tenga en cuenta el idioma, facilite la comprensión de acuerdo a la cultura, sea oportuna, teniendo en miras lograr el consentimiento previo, libre e informado como finalidad de todo el proceso. En el caso particular de los proyectos de desarrollo, además de los criterios anteriores, el diseño e implementación debe supeditarse a la previa evaluación del daño social y cultural que podrían sufrir las comunidades indígenas y con previsión de beneficios compartidos, tal como lo establecen los estándares internacionales de derechos humanos.¹⁰⁰

A su vez, resulta ineludible que se sancione legislación de suficiente jerarquía que establezca la prioridad de la propiedad indígena por sobre la creación de parques nacionales y que instaure sistemas de explotación y preservación conjunta de recursos naturales protegidos.

Finalmente, el proceso acelerado de degradación de los recursos naturales que atraviesan muchos territorios reclamados por los pueblos indígenas y comunidades campesinas podría evitarse, en cierta medida, mediante el establecimiento de mecanismos de monitoreo de la aplicación efectiva de la Ley de Bosques¹⁰¹ cuya implementación deficiente fue denunciada por las organizaciones sociales ante el Comité DESC.

caso “Comunidad Indígena Yakye Axa *versus* Paraguay. Fondo, reparaciones y costas”, sentencia del 17 de junio de 2005, Serie C n° 125, párrafos 146 a 149.

100 Sobre estos estándares, se puede consultar la resolución de la Corte IDH, caso “Pueblo Saramaka *versus* Surinam. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas”, sentencia del 28 de noviembre de 2007, Serie C n° 172; y James Anaya - Consejo de Derechos Humanos de ONU, “Principios internacionales aplicables a la consulta en relación con la reforma constitucional en materia de derechos de los pueblos indígenas en Chile. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas”, Un. Doc. A/HRC/12/34/Add.6, Apéndice A, 5 de octubre de 2009.

101 La Ley 26 331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos, sancionada el 28 de noviembre de 2007, establece que las provincias deberán realizar el ordenamiento territorial de sus bosques nativos a través de un proceso participativo. Para estos fines, categoriza los usos

3.2. LA PROBLEMÁTICA DEL DERECHO A LA VIVIENDA Y EL ACCESO AL SUELO URBANO¹⁰²

Que centenares de familias ocupen terrenos durante varios días poniendo en riesgo la salud, educación e incluso la integridad y libertad física de sus miembros, como ocurrió tanto en el Parque Indoamericano como en el ingenio Ledesma, expresa la desesperación para que las autoridades públicas tomen nota de la precariedad y vulnerabilidad en la que viven. Estas medidas extremas dan cuenta de la profundidad del déficit habitacional y de la fragmentación socio-espacial existente en las ciudades del país, así como de la conflictividad que tal realidad acarrea. En ese sentido, alertan sobre la necesidad de que tanto el gobierno nacional como las jurisdicciones locales, en sus diferentes ramas de gobierno, asuman la problemática del déficit habitacional y de la postergación socio-territorial que padecen vastos sectores de la población, desde una perspectiva integral y estructural que aborde los múltiples y complejos factores que inciden en su desarrollo.

Las desigualdades en materia de vivienda y hábitat son históricas, pero se profundizaron y expandieron a sectores medios a partir de la dictadura y con el modelo neoliberal de los años noventa.¹⁰³ En la actualidad, a pesar de la recuperación económica que vive el país desde 2003, de la fuerte inversión que ha realizado el Estado argentino en construcción y mejoramiento de viviendas a través de diversos planes federales, y del crecimiento de la inversión privada, no se han logrado revertir las dificultades que tienen cada vez más familias para acceder de manera formal a una vivienda de condiciones adecuadas, en suelo urbano bien localizado y con seguridad en la tenencia.

En consecuencia, los sectores populares se ven obligados cada vez más a vivir en villas y asentamientos en condiciones de hacinamiento y, en general, a

posibles para las tierras boscosas: desde la conservación hasta la posibilidad de transformación para la agricultura, pasando por el uso sustentable del bosque.

102 Los autores agradecen especialmente a Eduardo Reese por sus aportes y sugerencias en el análisis que se realiza en este apartado.

103 Véase A. Catenazzi y E. Reese, "Derecho a la ciudad", *Voces en el Fénix*, año 1, n° 1, junio de 2010, disponible en <www.vocesenelfenix.com/content/derecho-la-ciudad>; Raquel Rolnik - Consejo de Derechos Humanos de ONU, "Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, y sobre el derecho a la no discriminación en este contexto. Adición: Misión a Argentina", Un. Doc. A/HRC/19/53/Add.1, 21 de diciembre de 2011, párrafos 7 y 8, disponible en <www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/19session/A.HRC.19.53.Add.1_Spanish.pdf>, y Centro de derecho a la vivienda y contra los desalojos (COHRE), "El derecho a la vivienda en Argentina. Desafíos para la promoción del derecho a la vivienda y a la tierra en Argentina. Informe Misión de investigación", 2004, pp. 41 a 48.

través del mercado informal de alquileres, sin ningún tipo de protección legal; todo lo cual recrudece la conflictividad social alrededor de la problemática del acceso al suelo y a la vivienda.¹⁰⁴

La crisis habitacional está íntimamente relacionada con la apreciación de los valores del suelo urbano en los últimos años. La inversión en propiedades como opción generalizada de resguardo de valor ha hecho aumentar considerablemente la demanda de suelo urbano bien localizado por parte de sectores de altos ingresos y disminuir el disponible para los sectores populares.¹⁰⁵ Asimismo,

104 Catenazzi y Reese señalan que en “los últimos años se incrementó fuertemente la inversión en viviendas financiadas por el presupuesto nacional; sin embargo, las ciudades mantienen –y las más grandes han agudizado– un paisaje de desigualdad y fragmentación” (A. Catenazzi y E. Reese, ob. cit.). Un informe elaborado por la Fundación Apertura da cuenta de que desde 1970 a la fecha, y a pesar del fuerte impulso que le dio el Estado nacional a las políticas habitacionales a partir de 2003 y del crecimiento económico que ha experimentado nuestro país desde ese año a la actualidad, el déficit habitacional continúa siendo un problema que afecta aproximadamente a 3 500 000 familias. También explica que los datos del censo 2010 muestran que la concentración poblacional que se había moderado en el período intercensal 1991/2001, otra vez se aceleró en este último período. El Gran Buenos Aires presenta un crecimiento superior a la media nacional. Entre 1991/2001, el crecimiento poblacional de los 24 partidos del Gran Buenos Aires había sido inferior a la media nacional y al de la provincia de Buenos Aires. Esto se revierte en los últimos diez años. La población en los 24 partidos del conurbano creció mucho más que en las provincias, excepto las provincias petroleras, que tienen baja densidad demográfica. Esta aglomeración creciente, constituida básicamente por población de bajos recursos, agrava el problema del acceso a la vivienda, y todos los problemas sociales que esta concentración de población acarrea. Véase Fundación Apertura, “Política habitacional: ¿falta de recursos o debilidad en la gestión?”, informe del 13 de octubre de 2011, disponible en <www.fundacion-apertura.com.ar/documentos/trabajos_de_consultoria/archivos/informe%20habitat-o3.pdf>. Otras fuentes señalan que en la ciudad de Buenos Aires la población se mantiene estable e incluso ha disminuido en los últimos cincuenta años pero, en cambio, la población de villas y asentamientos está en aumento. En la última década hubo una tendencia marcada de crecimiento y proliferación de estos enclaves: su población duplica la de 2001 y es tres veces la de 1991. Asimismo, en igual período “la pobreza urbana instalada en espacios marginales aumentó un 50%” (G. Oniszcuk, L. Capelli, L. Miguens y N. Ferme, ob. cit.). En el Gran Buenos Aires, el 24% de las villas y asentamientos existentes se conformaron en los últimos 6 y 14 años, habiendo crecido las viviendas precarias en un 16,7% en el período 2001/11 y la población de ellas, en un 55,6%. Véase Un Techo para mí país (UTPMP), “Relevamiento de villas y asentamientos en el Gran Buenos Aires”, Buenos Aires, octubre de 2011, disponible en <www.untechoparamipais.org/argentina/sites/default/files/catastro-2011-buenos-aires.pdf>.

105 Los problemas relacionados al desarrollo urbano-territorial en la Argentina encuentran asidero en una multiplicidad de fenómenos; uno de los más

favoreció la especulación inmobiliaria y traccionó aumentos importantes en los alquileres y en el poder de negociación de los locadores, excluyendo también de ese mercado a los sectores de menores ingresos, quienes se vuelcan a las villas y asentamientos que, como tampoco tienen más suelo disponible, crecen en altura y en condiciones de hacinamiento, y generan sus propios mecanismos informales y paralegales de acceso a la vivienda.¹⁰⁶ A su vez, quienes dependen del mercado informal de alquileres se ven obligados a mudarse de manera reiterada y con frecuencia son amenazados con el desalojo por subas repentinas y arbitrarias de los alquileres o por la imposición de condiciones ilegales y abusivas, como no aceptar a familias con niños pequeños.¹⁰⁷

emblemáticos es el del acceso a la tierra. El incremento exponencial de los precios del suelo es causado fundamentalmente “por el crecimiento de la actividad económica general, la demanda de suelo en la periferia por parte de los sectores altos, la falta de interés de los inversores privados en el desarrollo de urbanizaciones para sectores populares y los procesos especulativos, reduciendo así las posibilidades de los mismos para acceder a suelo urbanizado, bien localizado y accesible, considerando su capacidad económica”. Véase “Fundamentos del proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial Nacional”, Cámara de Diputados, Expediente 5649-D-2011 y Cámara de Senadores, Expediente 2826/11. Véase también Raquel Rolnik - Consejo de Derechos Humanos de ONU, ob. cit., párrafo 10. También hemos dado cuenta del impacto del *boom* inmobiliario en el déficit habitacional y el aumento significativo de los precios del mercado en CELS, “Desalojos forzosos en la ciudad: profundización de la crisis habitacional”, en *Informe 2009*, ob. cit.

106 En ese sentido, se ha mencionado que “Los precios que pagan las familias en el mercado informal de alquileres por sólo un cuarto con baño precario y cocina compartida en general representan la mitad o más de sus ingresos familiares” (“El censo puso en evidencia el negocio de los alquileres”, *Tiempo Argentino*, 25 de septiembre de 2011, disponible en <tiempo.elargentino.com/notas/censo-puso-evidencia-negocio-de-los-alquileres>) y el hecho de que “De cada 10 personas que en la región metropolitana acceden a una vivienda, el 60% compra un lote o alquila un cuarto en el mercado informal” (Javier Lewkowicz, “Suelo...”, *Página/12*, Suplemento *Cash*, 16 de octubre de 2011, disponible en <www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-5510-2011-10-16.html>).

107 De acuerdo a un informe elaborado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación sobre la situación de habitantes del sur de la CABA, de 2000 familias entrevistadas habría un total de 942 que alquila una vivienda, y la mayoría –760 familias, el 74 %– ocupa un ambiente por el que paga entre 250 y 800 pesos mensuales. En la mayoría de los casos, esos montos representan la mitad del ingreso familiar; en todos los casos, se trata de viviendas con baño precario y cocina compartida y generalmente ubicadas en plantas altas. El relevamiento también confirmó la gran inestabilidad habitacional: las familias se mudan reiteradamente dentro de un mismo radio. Las subas repentinas de alquiler o las condiciones arbitrarias impuestas por los locadores (en muchos casos no aceptan a familias con niños pequeños) son las principales razones de esa movilidad. Del relevamiento también resulta que el 60% no pudo acceder al subsidio de emergencia habitacional del gobierno porteño porque alquila con contratos informales y no reúne la documentación que

Otra de las consecuencias del aumento del precio del suelo y, por tanto, de la revalorización de los inmuebles es el incentivo a la promoción de desalojos tanto civiles como penales que, facilitados por normas procesales irrespetuosas de mínimos estándares de derecho a la defensa y derecho a la vivienda, aumentaron de manera significativa desde 2003 en adelante.¹⁰⁸

A pesar de la notable incidencia que tiene el precio del suelo en la afectación del derecho a la vivienda y en la postergación socio-espacial de los sectores populares, son, en general, muy pocas y recientes las jurisdicciones que han adoptado políticas públicas tendientes a revertir estos problemas¹⁰⁹ y a distribuir las cargas y los beneficios del proceso de urbanización de un modo más justo. Tampoco el Programa Federal de Construcción de Viviendas se ha planteado como parte de sus objetivos articular sus acciones con políticas equitativas de regulación del suelo urbano.¹¹⁰

exige la ciudad para otorgar el beneficio. Véase “El censo puso en evidencia el negocio de los alquileres”, ob. cit. y Javier Lewkowicz, “Suelo...”, ob. cit.

- 108 Véase, al respecto, CELS, “El acceso a la justicia y el papel de la defensa pública en la promoción de derechos sociales. Una mirada sobre el derecho a la vivienda en la ciudad de Buenos Aires”, en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2008*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2008; CELS, “Déficit habitacional y desalojos forzosos en la ciudad de Buenos Aires: apuntes sobre una política de expulsión y desresponsabilización”, *Informe 2009*, ob. cit.; D. Zayat, y V. Ricciardi, “El derecho a la defensa en los casos de usurpación en la ciudad de Buenos Aires: un estudio empírico”, *Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, año 1, n° 1, marzo de 2011, p. 103, disponible en <www.defensoria.jusbaires.gov.ar>. Estas normas ya fueron cuestionadas por el Comité de supervisión del Pacto Internacional de DESC en sus recomendaciones al Estado argentino en 1999 y en 2011; sin embargo, no sólo no fueron modificadas sino que numerosas provincias se inspiraron en ellas para sancionar disposiciones que facilitan los desalojos en sus respectivas jurisdicciones.
- 109 Entre ellas se puede citar a los municipios de San Fernando, Morón y Trenque Lauquen en la provincia de Buenos Aires; Bariloche, en Río Negro; Venado Tuerto, Rafaela y Rosario, en Santa Fe, etc.
- 110 El mecanismo más usual de implementación del Programa Federal de Construcción de Viviendas ha sido el establecimiento de acuerdos entre el Estado nacional y los municipios; acuerdos en función de los cuales la nación financia la infraestructura y los municipios proveen el terreno. Sin embargo, al no contar con un marco regulatorio a nivel local que facilite el acceso al suelo para la población de menores recursos, estos acuerdos han sido más fácilmente implementados en el interior del país y en periferias más lejanas y no equipadas. Véase Raquel Rolnik - Consejo de Derechos Humanos de ONU, ob. cit., párrafo 34. “La cuestión del acceso al suelo urbano, su localización, a qué precio y para quién, está en el centro de los procesos de segregación e informalidad de las ciudades, pero su incidencia no ha sido considerada directamente en la agenda de la política habitacional” (A. Catenazzi y E. Reese, ob. cit.). Véase también Área de Urbanismo - Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento / Asociación Civil Madre Tierra,

Esta omisión disminuye su ya limitado impacto para atender los problemas que venimos señalando.¹¹¹ Por un lado, como el Estado adquiere suelo en condiciones de mercado, se produce un importante aumento de los costos de la vivienda que produce y, por lo tanto, una merma en el impacto del presupuesto asignado a los fines de construcción de vivienda.¹¹² Para disminuir los costos del suelo, los proyectos habitacionales tienden a localizarse en áreas de bajo interés lucrativo, reforzando la fragmentación urbana y la segregación residencial de los sectores más desfavorecidos, privándolos del acceso a infraestructuras y equipamiento urbano de calidad.¹¹³ En este sentido, sin negar la importancia de la política nacional actual en materia de vivienda,¹¹⁴ resulta

“Debate impostergable”, *Página/12*, Suplemento *Cash*, 27 de marzo de 2011, disponible en <www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/43-5056-2011-03-27.html>.

- 111 Decimos que su impacto es limitado ya que se concentra básicamente en la construcción de viviendas llave en mano o mejoramiento de vivienda, cuando los factores causantes de la actual crisis habitacional requieren mayor diversidad de programas, tales como planes de regularización dominial, subsidios y regulación de alquileres, y políticas de autogestión de vivienda, entre otros. Al respecto, véase Raquel Rolnik - Consejo de Derechos Humanos de ONU, ob. cit., párrafos 31 y 32. Véase asimismo la nota de opinión del Área de Urbanismo del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento / Asociación Civil Madre Tierra, “Debate impostergable”, ob. cit.
- 112 Según información brindada por el Estado argentino ante el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas en ocasión del 47° período de sesiones, el costo de producción de la vivienda social aumentó en un 40% en el plazo de dos años (2003-2005). Este incremento, a su vez, varía hasta un 50% en función de la localización geográfica del suelo. El costo por vivienda durante la primera etapa del Plan Federal de Viviendas osciló entre 33 000 y 65 000 pesos, en función de su localización geográfica. Luego de dos años, el costo por vivienda ascendía a 50 000 y 108 000 pesos en función del mismo factor. Véase Comité DESC, *Aplicación del Pacto Internacional de DESC. Terceros informes periódicos que deben presentar los Estados partes de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto: Argentina*, Un. Doc. E/C.12/ARG/3, 26 de enero de 2011.
- 113 En este sentido, se explica que “Además de la fuerte suba en el valor de la tierra, hay una notable disparidad entre los precios de las zonas urbanas con mejor accesibilidad y servicios básicos, y los más postergados. Esta situación define un peculiar modo de exclusión social. [...] El precio del suelo desplaza a los sectores populares y a la vivienda social a zonas cada vez más alejadas” (Javier Lewkowicz, “Suelo...”, ob. cit.). Coincide la Fundación Apertura al expresar que “Las políticas de construcción de viviendas sociales encuentran un obstáculo importante en la escasez de suelo fiscal” (Fundación Apertura, ob. cit., p. 23). En este mismo sentido, véase *Informe Alternativo para el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales/ Evaluación sobre Argentina*, 47° Período de sesiones, ob.cit.
- 114 Nos referimos a la reactivación de las políticas de vivienda nacionales y a la importante inversión que la administración iniciada en 2003 ha venido haciendo desde entonces, que ha significado que cerca de más de medio millón de familias haya *mejorado o esté en vías de mejorar su situación habitacional*

insuficiente para atender las múltiples situaciones que caracterizan el déficit habitacional de nuestro país.¹¹⁵ Adquiere particular relevancia la necesidad de avanzar con regulaciones y medidas que desincentiven la especulación inmobiliaria, faciliten el acceso y permanencia en el mercado de alquileres, promuevan la regularización dominial y la seguridad en la tenencia de las viviendas y garanticen y ponderen debidamente los derechos enfrentados en los procesos de desalojo.

Tras su visita a la Argentina en 2011,¹¹⁶ Raquel Rolnik, relatora especial de Naciones Unidas sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, y sobre el derecho a la no discriminación en este contexto, en su informe final recomendó al Estado argentino que promueva y sancione una ley que reconozca la función pública del ordenamiento del territorio e incluya en el Código Civil el concepto de la función social de la propiedad. También exhortó a diversificar y flexibilizar los programas de vivienda, readecuando el uso de los fondos a las necesidades existentes, a una mayor coordinación y articulación de los programas y fondos nacionales y provinciales y a una política de regulación y subsidio a los alquileres.¹¹⁷

Por su parte, el Comité DESC evaluó en 2011 la situación argentina¹¹⁸ e instó al Estado “a que adopte políticas en materia de vivienda con el fin de garantizar a todos el acceso a una vivienda adecuada y asequible, con seguridad ju-

a través del acceso a una nueva vivienda o el mejoramiento de la que habitan actualmente. Véase Catenazzi y Reese, ob. cit., p. 74; y Raquel Rolnik - Consejo de Derechos Humanos de ONU, ob. cit., párrafos 26 y 27.

- 115 Además de las limitaciones mencionadas, también se señala como un problema de la política federal una inadecuada articulación y coordinación con las jurisdicciones locales donde debe implementarse. Véase Raquel Rolnik - Consejo de Derechos Humanos de ONU, ob. cit., párrafo 35.
- 116 El CELS junto con numerosas organizaciones sociales y vecinales así como centros académicos colaboró activamente con la relatora en el armado de su agenda de trabajo durante la visita y la nutrió de información relevante para su análisis.
- 117 Raquel Rolnik - Consejo de Derechos Humanos de ONU, ob. cit., párrafos 61 y 62. En igual sentido y con respecto a la situación de asentamientos informales, la relatora “recomienda que las autoridades competentes promuevan la regularización integral (a través de un proceso de urbanización y regularización administrativa y dominial y de plazos más breves de prescripción adquisitiva del dominio para fines de vivienda social) integrando definitivamente estos asentamientos en las ciudades y pueblos, así como ofreciendo alternativas respetuosas de los estándares internacionales en materia de derecho a una vivienda adecuada para los habitantes de los asentamientos que se decidiera no regularizar”.
- 118 Véase *Informe Alternativo para el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales/ Evaluación sobre Argentina*, 47º Período de sesiones, ob. cit.

rídica de la tenencia”. Para ello lo exhortó “a luchar eficazmente contra la especulación en los mercados inmobiliario, de la tierra y de la construcción”.¹¹⁹

Conviene mencionar que las recomendaciones efectuadas por los organismos expertos de la ONU están debidamente contempladas en los cuatro diferentes proyectos de ley que desde la Red Habitar Argentina¹²⁰ se han elaborado en los dos últimos años y han sido presentados en ambas cámaras del Congreso de la Nación hacia finales de 2011.¹²¹ En línea con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, estos proyectos apuntan a que el Estado recupere su capacidad y rol de protector y garante del derecho a la vivienda, con potestad para planificar el uso del suelo y del territorio y para controlar y compensar las fuerzas del mercado. Siguiendo el principio de la función social de la propiedad, el Estado debe privilegiar en sus intervenciones el interés general, la equidad y la inclusión social por sobre el interés individual de los propietarios y desarrolladores inmobiliarios.¹²² Asimismo, se contempla la modificación al procedimiento nacional que regula los desalojos civiles, incorporando los estándares internacionales vigentes en la materia. A las provincias y municipios les cabe un rol clave en acompañar y complementar las leyes y propuestas con normas y programas.¹²³

Se trata de un tema de una enorme complejidad técnica y política que no está libre de conflictos ni de resistencias. Sirven como ejemplos, entre otros, la

119 Comité DESC, ob. cit., párr. 21.

120 Se trata de un espacio de trabajo multisectorial en el que confluyen organizaciones sociales y no gubernamentales, académicos y legisladores preocupados por el derecho a la tierra, a la vivienda y al hábitat, y conscientes de la necesidad de abordar estos problemas de una manera integral. El CELS se ha sumado a este espacio en el año 2010 y ha participado activamente en la comisión de trabajo que elaboró el proyecto de Ley de Desalojos. Véase el blog de Habitar Argentina en <<http://habitarargentina.blogspot.com/>>.

121 Proyectos de ley presentados: planificación territorial (Cámara de Diputados, Expediente 5649/11 y Cámara de Senadores, Expediente 2826/11), vivienda y producción social del hábitat (Cámara de Diputados, Expediente 5686/11 y Cámara de Senadores, Expediente 2821/11), regularización dominial (Cámara de Senadores, Expediente 2820/11) y desalojos (Cámara de Diputados, Expediente 5648/11 y Cámara de Senadores, Expediente 2847/11).

122 El interés social de la propiedad está contemplado en numerosas constituciones provinciales de nuestro país, como las de Buenos Aires, Córdoba, Corrientes, Chubut y Río Negro. Además, el art. 21 de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos prevé que la ley subordine el uso y goce de la propiedad al provecho social.

123 Por ejemplo, el proyecto de desalojos sólo modifica el Código Procesal Civil y Comercial nacional, no los códigos procesales de las provincias, y los proyectos de Ordenamiento Territorial y de Regularización Dominial establecen básicamente principios e instrumentos generales que necesitan ser receptados e implementados a nivel provincial y municipal.

dirección de la política de vivienda de la ciudad de Buenos Aires,¹²⁴ así como el derrotero y embates que por parte de medios concentrados de comunicación masiva y poderosos intereses económicos sectoriales viene sufriendo el anteproyecto de Ley de Promoción del Hábitat Popular, elaborado por el Ministerio de Infraestructura de la provincia de Buenos Aires, en conjunto con organizaciones sociales, para darse una idea del desafío que implica avanzar en la dirección propuesta.¹²⁵

124 Sobre la política de la CABA hemos venido haciendo numerosas críticas respecto de la notoria falta de voluntad política para atender las razones estructurales que ocasionan la severa crisis habitacional existente y para integrar socio-espacialmente a la ciudad a la población que vive en zonas marginadas y en situación de precariedad. Véase al respecto CELS, “El acceso a la justicia y el papel de la defensa pública en la promoción de derechos sociales”, *Informe 2008*, ob. cit.; CELS, “Déficit habitacional y desalojos forzados en la Ciudad de Buenos Aires: apuntes sobre una política de expulsión y desresponsabilización”, *Informe 2009*, ob. cit., y CELS - Asesoría General Tutelar de la CABA (AGT), “Infantilización del déficit habitacional: una temática invisible”, 2009, disponible en <www.cels.org.ar/common/documentos/infantilizacion_del_deficit.pdf>. Sobre las características de esta política véase el relato del caso del Parque Indoamericano (apartado 2.3). El modo en que se están encarando las relocalizaciones de familias en el marco de la causa por el saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo constituye, con sus debilidades y resistencias, una de las intervenciones más interesantes en materia de vivienda por parte del gobierno de la CABA. Las relocalizaciones fueron dictadas por el juez federal Luis Armella, quien, por disposición de la CSJN, tiene a su cargo la ejecución de la sentencia judicial que ordena el saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo, recaída el 8 de julio de 2008 en la causa “Mendoza Beatriz, Silvia y otros c/Estado nacional y otros s/daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del río Matanza-Riachuelo)”. En este caso, y como fruto de la presión de organizaciones de la sociedad civil y de los vecinos afectados por la decisión, se ha logrado la instauración de mesas de trabajo para la planificación y ejecución de criterios y parámetros de relocalización; en esas mesas, además de los delegados –elegidos especialmente– de los vecinos afectados, participan diversos funcionarios de la ciudad, la defensa pública, representantes de la Defensoría del Pueblo de la Nación, organizaciones de la sociedad civil encargadas de controlar el cumplimiento del plan de saneamiento –como el CELS–, y la Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo. En este espacio se procura, entre otras cosas, que los vecinos estén debidamente informados y sean consultados en relación con las decisiones relativas a la relocalización de sus viviendas y, fundamentalmente, que se garantice que las mudanzas sean respetuosas de los estándares internacionales de derechos humanos en esta materia, especialmente en lo que respecta a las condiciones de la vivienda, su accesibilidad y los derechos interrelacionados, como la educación y la salud.

125 A partir de un diálogo entre el Instituto de la Vivienda de la provincia de Buenos Aires con diversas organizaciones sociales –como el Foro de Tierras, Infraestructura y Vivienda de Buenos Aires (Fotivba), un equipo interdisciplinario de la Universidad Nacional de General Sarmiento y el Ministerio de Infraes-

En definitiva, la crisis habitacional que atraviesa el país y cuyos exponentes más críticos y lamentables han dado por resultado los asesinatos de siete personas en las represiones de las tomas del Parque Indoamericano y de los lotes del ingenio Ledesma, no es producto de una evolución natural e ineludible sino consecuencia de un largo proceso signado por intervenciones estatales, políticas públicas, legislación y dispositivos judiciales y policiales cruzados por consideraciones político-ideológicas que han priorizado al mercado como principal agente en la distribución de los bienes y recursos urbanos y han privilegiado a la propiedad privada por encima de cualquier otro derecho humano, al margen de todo tipo de consideración e interés social.¹²⁶

estructura provincial—, se generó el proyecto de Promoción de Hábitat Popular de la provincia de Buenos Aires, que de manera novedosa le brinda al Estado herramientas legales para intervenir en lo que se llama la “producción del suelo”, esto es, generar lugares nuevos o que estén ociosos, que sirvan para disminuir el número de personas con problemas habitacionales. Para ello prevé innumerables instrumentos y políticas para ampliar la variedad de soluciones habitacionales y mejorar la regularización dominial e integración socio-urbana de villas y asentamientos; también contempla alternativas e instrumentos para ampliar la oferta de suelo urbano disponible para el desarrollo de tales políticas habitacionales. Entre estos mecanismos propone castigar en forma tributaria el inmueble vacío —de manera de desalentar la especulación y producir el recupero de plusvalías— y que los emprendimientos de urbanización privada entreguen al municipio, en forma gratuita, terrenos por el equivalente al 10% de la superficie neta de esos predios con destino exclusivo a loteos y vivienda social. Tras el anuncio efectuado por el gobernador Scioli de que remitiría el proyecto para su tratamiento legislativo, se multiplicaron las críticas y voces de alarma. Sectores de la oposición y desarrolladores inmobiliarios representados por medios de comunicación concentrados que distorsionaban el contenido del proyecto alertaban sobre la vulneración ilegítima que significaba sobre la propiedad privada. Tal fue la presión que al día siguiente del anuncio el portavoz del gobierno provincial Gustavo Marangoni salió a aclarar públicamente que “En la provincia se respeta la propiedad privada, la seguridad jurídica y se crea el clima adecuado para alentar las inversiones”, y que “No hay ningún proyecto presentado por el Ejecutivo provincial, ni habrá, que lesione el derecho de propiedad en la provincia de Buenos Aires” (véase <www.prensa.gba.gov.ar/nota.php?idnoticia=15476>). Con este lamentable trasfondo, el proyecto aún no fue presentado a la legislatura provincial y no hay muchas perspectivas de que se avance con su promoción. De hecho, los funcionarios del Ministerio de Infraestructura que habían participado activamente en la elaboración del proyecto fueron recientemente desvinculados. De esta manera, el gobierno de la provincia de Buenos Aires, que venía dando muestras de una mayor preocupación por atender a los problemas de fondo que están detrás del acuciante número de personas con problemas habitacionales, parece haber dado rotunda marcha atrás.

126 El problema de nuestras ciudades no es la falta de planeamiento sino el actual orden elitista y excluyente de las políticas y del urbanismo. El desarrollo territorial no es un problema técnico que se resuelve con instrumentos tecnocráticos. Se trata de un problema esencialmente político: que el territorio

Los casos ponen de manifiesto las limitaciones de las políticas habitacionales que se han implementado y la necesidad de avanzar con políticas de acceso a la vivienda y de regulación del suelo que permitan una mayor variedad de alternativas para las franjas de menores ingresos. Esta es una deuda impostergable, capaz de operar sobre una de las desigualdades sociales más críticas que subsisten, a pesar de la expansión económica y salarial y de restitución de derechos fundamentales que atraviesa el país.

3.3. EL ABORDAJE DE LOS CONFLICTOS SOCIALES Y LA NECESIDAD DE UN MARCO LEGAL PARA LA ACTUACIÓN POLICIAL

El asesinato de Mariano Ferreyra y la represión del Indoamericano fueron dos hechos que alcanzaron un punto sin retorno en lo que había sido el modo de gestionar la seguridad y, especialmente, la policía.¹²⁷ Desde 2003, el gobierno sostuvo una política orientada a la no represión de la protesta social y a evitar la ocurrencia de nuevos muertos en estos contextos. Sin embargo, esas directivas no habían sido acompañadas por una reforma estructural del gobierno de la seguridad que pusiera fin a la delegación del gobierno sobre las propias policías, cuestión que a partir de aquellos hechos trágicos, ha sido encarada con la creación del Ministerio de Seguridad.

Como se analiza en el capítulo específico,¹²⁸ el Ministerio de Seguridad avanzó en 2011 en la definición de criterios para la actuación policial en el contexto de manifestaciones públicas o conflictos sociales a través de una resolución, la creación de una mesa de trabajo e, incluso, la propuesta de un acta acuerdo en el marco del Consejo de Seguridad Interior a la que han adherido diferentes provincias que deberán adecuar sus normativas a estos principios.¹²⁹

Los casos de 2011 sumaron represiones violentas a conflictos sociales por parte de fuerzas de seguridad provinciales, entre las que sin duda se destacan por su gravedad los hechos de Jujuy ya relatados.

Nuestro planteo general es que el abordaje no puede limitarse al control de la protesta o el conflicto en términos del orden público; el principio de no

sea objeto de la política y de liderar un rumbo de desarrollo que cambie sustantivamente las tendencias. Véase al respecto la ponencia de Eduardo Reese en el encuentro nacional “La planificación territorial como política de Estado”, organizado por la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública y el Instituto del Conurbano-Universidad Nacional de General Sarmiento, 7 y 8 de septiembre de 2010.

127 Véase CELS, “Umbrales perforados. Muertos y heridos por la represión de conflictos sociales”, en *Informe 2011*, ob. cit., p. 129 y ss.

128 Véase el capítulo II, en este mismo informe.

129 Íd.

reprimir es una condición y una garantía para habilitar la gestión política de los conflictos sociales. Con la idea de fijar un piso de estándares sobre el abordaje oficial de conflictos sociales que suponen concentraciones de personas en todo el país, el CELS promueve el debate legislativo de los principios que deben regir el accionar del Estado en estas circunstancias y que también resultarían vinculantes para las acciones ordenadas por jueces y fiscales, cuestión que, como hemos visto en cada caso, es crítica. Se trata de pensar mecanismos adecuados que aseguren no sólo la integridad física de las personas que serán desalojadas, sino que garanticen las condiciones mínimas para canalizar las demandas sobre derechos reclamados. En otras palabras, los mecanismos de intervención, además de regular el modo de actuar de las fuerzas de seguridad y la definición de los responsables políticos, deben incluir una definición expresa sobre el modo de actuar de los órganos políticos con competencia en los temas de fondo que se demandan.

Mediante una ley del Congreso que fije un marco para el accionar policial, el gobierno nacional y los gobiernos provinciales deberán articular abordajes políticos para la solución de la conflictividad social en el espacio público, lo que también funcionaría como límite para cualquier orden judicial.

El tratamiento de conflictos sociales debe incorporar particularidades de las circunstancias en las que tienen lugar, como, por ejemplo, los desalojos. En este sentido, el Comité DESC de las Naciones Unidas ha establecido que los desalojos sólo pueden justificarse en casos excepcionales, y ha advertido que “no deberían dar lugar a que haya personas que se queden sin vivienda o expuestas a violaciones de otros derechos”, como ocurre cuando a una situación de vulneración de derechos se suma la de la violencia policial. El informe de la relatora para el Derecho a la Vivienda de la ONU, en ocasión de su visita a la Argentina en 2011, recomendó al Estado argentino “la adopción e implementación de una política social integral para darles una respuesta habitacional definitiva a las personas que se quedan sin vivienda debido a un desalojo. La relatora especial exhorta a las autoridades estatales competentes a estar presentes durante los desalojos y recomienda la adopción de un protocolo de actuación de las fuerzas de seguridad en estos casos”.¹³⁰

Ahora bien, en mayo de 2011 se llevó adelante el desalojo de un complejo de viviendas en Villa Lugano, que estaba destinado a las familias del asentamiento El Pueblito y Luján del camino de sirga de la Cuenca Matanza-Riachuelo. Las viviendas habían sido ocupadas en marzo, por 80 familias. El día 9 de ese mes, el juez a cargo de la ejecución del caso del saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo ordenó el desalojo de las personas que se encontraban ocupando el

130 Raquel Rolnik - Consejo de Derechos Humanos de ONU, ob. cit., párrafo 70.

inmueble. Fresco aún el recuerdo del desalojo del Indoamericano, la ciudad de Buenos Aires consideró que era necesario ejecutar el desalojo de manera inmediata, y para ello solicitó la presencia y participación del Ministerio de Seguridad de la Nación. El Ministerio, en cambio, advirtió al juzgado que era necesario dilatar los plazos para evitar situaciones de violencia. La PM estableció un cerco sobre las viviendas y en el mes de mayo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación convocó a una audiencia entre los Ministerios de Seguridad de la Nación y de la Ciudad, además de la Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo (Acumar). Allí se delineó el mecanismo para cumplir con la decisión judicial del juez de Quilmes.¹³¹ La PM sin armas y con el apoyo del Ministerio de Desarrollo Social de la Ciudad y de las fuerzas de seguridad federales implementarían el desalojo. Las personas desalojadas serían censadas; los que no tuvieran adónde ir tendrían la posibilidad de asistir a centros transitorios del gobierno de la ciudad, y el gobierno de la nación haría su aporte en corroborar con datos oficiales quiénes ya contaban con un beneficio social. Finalmente, el desalojo se realizó el 30 de mayo de 2011, sin violencia. La definición de un protocolo dispuesto por la CSJN para el desalojo funcionó como resguardo de la integridad física de las familias que habían ocupado las viviendas. No obstante, presenta serias deficiencias con relación a las alternativas que deben ofrecerse para resguardar el derecho a la vivienda. Así, asume como alternativa admisible los paradores transitorios, con limitaciones de horarios y de convivencia de las familias. Tampoco participó del procedimiento el órgano encargado de la gestión de la vivienda en la ciudad de Buenos Aires, el Instituto de la Vivienda de la Ciudad - IVC. Por otra parte, la decisión no incluyó el ejercicio de las garantías de defensa en juicio, previstas para todo proceso judicial, de las personas que fueron finalmente desalojadas.

Otro factor problemático, generador de violencia extrema en el marco de reclamos sociales, está dado por la actuación de grupos particulares con poder de fuego, de lo que dan cuenta los casos La Primavera y Mariano Ferreyra, consignados en este capítulo. En el asesinato de Mariano Ferreyra quedó demostrado el rol de la policía en facilitar esta práctica.

En el caso de la comunidad La Primavera, la presencia de GN en el territorio significó una medida de relativa seguridad para la comunidad a partir de mayo de 2011. Sin embargo, en los últimos meses del año, la comunidad sufrió hechos reiterados de hostigamiento y violencia por parte de personas que tra-

131 CSJN, Expediente “Acumar s/urbanización de villas y asentamientos precarios. Legajo de actuaciones ocupación predio sito en las calles Lafuente, Castañares y Portela de Villa Soldati CABA s/actuaciones elevadas por el Juzgado Federal de Quilmes”, acuerdo del 17 de mayo de 2011.

bajan para el gobierno de la provincia de Formosa y de criollos que se encuentran ocupando su territorio. Esta situación se vio agravada por el hecho de que los integrantes de la comunidad encontraban serias dificultades a la hora de denunciar dichos ataques. En diciembre hubo un incendio en la casa del sobrino de Félix Díaz, luego un ataque con armas de fuego contra su hijo Rolando Díaz y su nieto y, nuevamente, otro ataque a Rolando Díaz el 7 de enero de 2012. Además, el 18 de enero de 2012, Jorge Saucedo, criollo que ocupa tierras de la comunidad, disparó contra nueve niños qom que se encontraban recolectando miel. Ese mismo día, Sindulfo Caballero y su familia –miembros de la comunidad– recibieron disparos contra la vivienda mientras estaban en su casa y se vieron obligados a salir corriendo para evitar ser alcanzados por las balas. Horas más tarde, Horacio López, otro integrante de la comunidad, fue víctima de una agresión en las cercanías del Centro Integrador Comunitario cuando apareció montado en un caballo Ángel Mendoza, un criollo que ocupa tierras de la comunidad, y comenzó a dispararle. El 4 de febrero de 2012, el sobrino de Félix Díaz, Juan Carlos Díaz, sufrió una herida en el brazo izquierdo: mientras caminaba por un sendero de la colonia La Primavera, dos sujetos que venían en una moto en sentido contrario, sin decirle nada, le asestaron una cuchillada y huyeron.

Estos hechos configuran una escalada de violencia contra la comunidad en la que actores particulares con poder de fuego sienten la suficiente impunidad como para atacar a sus miembros de manera reiterada. Además, cobran especial trascendencia por producirse aun bajo la orden de protección cautelar de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que el 21 de abril de 2011 le había requerido al Estado argentino garantizar la vida y la integridad física de la comunidad y de sus integrantes. El Ministerio de Seguridad de la Nación adoptó nuevas medidas, que incluyen la ampliación de la presencia de la Gendarmería Nacional en la zona y la obligación de estos funcionarios de documentar las denuncias y trasladarlas al Ministerio de Seguridad para el análisis de las alternativas a seguir ante episodios de violencia, lo que implica también dejar en claro que la capacidad y la decisión del Estado provincial para analizar e investigar este tipo de hechos es inexistente. La implementación de este nuevo mecanismo en el territorio determinará en concreto su eficacia; no obstante, es una nueva vía de documentación y análisis de hechos que impactan en la vida de la comunidad.

La responsabilidad de los Estados locales y federal ante estas situaciones exige definir mecanismos para asegurar la integridad física y la vida de aquellos que se encuentran expuestos a la acción intimidatoria de particulares con poder de fuego. El Estado es responsable por no desplegar mecanismos de prevención e investigación de hechos de violencia por parte de terceros que afectan la integridad física y la vida de otras personas, aun existiendo hechos

previos y denuncias¹³² que advierten respecto de su existencia. La Corte IDH formuló hace dos décadas una definición, ya clásica, sobre la responsabilidad indirecta del Estado cuando omite actuar ante violaciones convencionales efectuadas por privados.¹³³ Con los años, ha precisado aquella definición y señaló que, si bien “no existe una responsabilidad ilimitada de los Estados frente a cualquier acto o hecho de particulares”, existe un deber de prevención que tiene tres componentes que deben concurrir:

1. el conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato;
2. un individuo o grupo de individuos determinados, y
3. posibilidades razonables de prevenir o evitar ese riesgo.¹³⁴

En las citadas observaciones sobre la Argentina, el Comité DESC señaló en 2011 su “preocupación por los casos en que los agentes y fuerzas de seguridad, tanto públicos como privados, han recurrido a represalias y a un uso desproporcionado de la fuerza contra personas que participaban en actividades de defensa de los derechos económicos, sociales y culturales, particularmente en el contexto de conflictos de tierras”. Por esta razón, el Comité instó al Estado argentino a “proteger a los activistas sociales y a los defensores de los derechos humanos de toda forma de intimidación, amenaza y, especialmente, uso desproporcionado de la fuerza por agentes y fuerzas de seguridad, tanto públicos como privados. Asimismo pide al Estado parte que vele por que se investiguen sin demora y de manera exhaustiva todas las alegaciones de represalias y malos tratos y por que los responsables comparezcan ante la justicia”.¹³⁵

132 En efecto, tal como describimos en el caso de Santiago del Estero, el Mocase había advertido en diversas oportunidades los actos de violencia que sufrían por parte de terceros. Aun después de la muerte de Cristian Ferreyra, nuevos episodios de violencia relacionados con reclamos por el derecho a la tierra volvieron a acontecer sin que las autoridades políticas, policiales y judiciales adoptaran medida alguna.

133 En este sentido, se ha dicho que “un hecho ilícito violatorio de los derechos humanos que inicialmente no resulte imputable directamente a un Estado, por ejemplo, por ser obra de un particular o por no haberse identificado al autor de la transgresión, puede acarrear la responsabilidad internacional del Estado, no por ese hecho en sí mismo, sino por falta de la debida diligencia para prevenir la violación o para tratarla en los términos requeridos por la Convención” (Corte IDH, caso “Velásquez Rodríguez *versus* Honduras. Fondo”, sentencia del 29 de julio de 1988, Serie C n° 4, párrafo 172).

134 Corte IDH, caso de la “Masacre de Pueblo Bello *versus* Colombia. Fondo, reparaciones y costas”, sentencia del 31 de enero de 2006, Serie C, n° 140, párrafo 123.

135 Comité DESC, ob.cit., párrafo 13.

El Estado debe asumir la responsabilidad de garantizar los derechos humanos de las personas involucradas en conflictos sociales y que se establezcan instancias de articulación política con las provincias que permitan encontrar soluciones de fondo a los reclamos y prevengan el uso de la violencia.

4. A MODO DE CONCLUSIÓN

Este capítulo da cuenta de la existencia de violaciones de derechos sociales que son foco de una creciente y sostenida conflictividad. También señala la recurrencia a la violencia y la represión como primera y principal respuesta a quienes se organizan y despliegan estrategias de reivindicación de esos derechos. Desde este punto de vista, se insiste una vez más en la obligación impostergable de evitar la repetición de episodios de represión violenta a la protesta social regulando mediante una ley del Congreso protocolos de actuación de las fuerzas de seguridad para intervenir en manifestaciones de ese tipo, así como de implementar mecanismos de control adecuados para su cumplimiento y modificaciones en la formación orientadas al cambio de prácticas sociales; pero fundamentalmente se señala la urgencia de abordar en forma integral, seria y comprometida las problemáticas sociales que están en la raíz de los conflictos y que son generadoras de inaceptables patrones de inequidad y exclusión social.

Por lo demás, la actividad del Poder Judicial ante reclamos colectivos reafirma lo ya señalado en el *Informe Anual 2011*:

el papel de la justicia continúa siendo dispar y su impacto es decisivo en cada etapa de los conflictos. Su involucramiento previo en las problemáticas de fondo, casi siempre asociadas a derechos fundamentales insatisfechos, puede evitar o agudizar los conflictos. Las órdenes que imparte a la policía tienen un impacto directo en el desencadenamiento de la violencia policial, o de cuidado de la integridad de todos los involucrados. Su poder resulta ambivalente para recrudecer los conflictos o para destrabarlos pacíficamente. Cuando la violencia ha causado víctimas su desempeño en el esclarecimiento de los hechos no siempre asegura una investigación seria y rápida. Finalmente, cuando se resuelve un conflicto con la participación de actores políticos es fundamental su seguimiento por parte del Poder Judicial a lo largo del tiempo.¹³⁶

136 Véase CELS, "Umbrales perforados. Muertos y heridos por la represión de conflictos sociales", *Informe 2011*, ob. cit., p. 129 y ss.

Este diagnóstico puede ser utilizado para analizar el lugar del Poder Judicial en la evolución de los casos reseñados. No obstante, las lamentables experiencias de 2011, fortalecen la necesidad de incorporar como dimensión clave la criminalización de aquellos que se organizan para reclamar por sus derechos. En efecto, tal como hemos señalado, la justicia avanzó en procesos penales dirigidos de manera específica contra aquellos actores sociales que participan en los reclamos. En los casos de La Primavera y del Indoamericano, la justicia analizó los hechos involucrando a los actores sociales en diversas figuras penales.