

Prólogo*

I

El recorrido por la situación de los derechos humanos en Argentina a lo largo de 2011 arroja luces, como la sentencia condenatoria en el caso ESMA, y sombras, como la sanción de la llamada *Ley Antiterrorista*. El último año del primer mandato de Cristina Fernández de Kirchner coincidió, a su vez, con los diez años de la crisis y el estallido social que sumergió al país en uno de los peores momentos de su historia. Esta conmemoración constituye, sin duda, una oportunidad para el balance y la evaluación de logros y deudas pendientes.

Esta decimoséptima edición del Informe Anual propone un diagnóstico de los avances y las deudas del Estado democrático en el año transcurrido. En algunos casos, también recorre ciclos más extensos, como la consolidación del proceso de justicia por crímenes de lesa humanidad a diez años de la primera declaración de inconstitucionalidad de las leyes de impunidad, o el análisis de las protestas sociales en demanda de derechos, así como los distintos modelos de seguridad vigentes.

Los importantes desarrollos normativos que ampliaron la protección de derechos –leyes de migraciones, de servicios de comunicación audiovisual, de salud mental– han enfrentado dificultades para su implementación efectiva. En otros casos, ciertas iniciativas políticas e institucionales protectoras de derechos no llegan a plasmarse en normas que institucionalicen los procesos a futuro, lo que plantea, también, limitaciones en el presente.

II

El Informe advierte acerca de las fuertes desigualdades sociales que aún subsisten, a pesar de los avances de los últimos tiempos. El año 2012 comien-

* Por Gastón Chillier, director ejecutivo del CELS.

za con gestiones de gobierno altamente legitimadas por el voto popular, la renovación de la composición de las cámaras legislativas y un escenario de mediano plazo libre de campañas electorales. Este ciclo político arranca con un piso de ejercicio de derechos elevado respecto de los anteriores, cimentado –entre otras cuestiones sociales, políticas e institucionales– sobre medidas de gobierno inclusivas y posicionamientos protectores de derechos por parte de la Corte Suprema. En este sentido, las medidas que se asuman este año desde los diferentes poderes marcarán la impronta del nuevo ciclo en materia de derechos humanos. No obstante, el proceso de recuperación económica e inclusión social ha encontrado límites a la hora de satisfacer derechos sociales para amplios sectores de la población que continúan postergados. Esto es así en casos como el acceso a la tierra en zonas rurales, el derecho a la vivienda en espacios urbanos o el avasallamiento de los derechos del trabajo por prácticas propias de las reformas neoliberales, como la tercerización laboral.

También persisten la ausencia o la deficiencia –señaladas en informes anteriores– de políticas estatales (nacionales, provinciales y locales) que permitan remover aquellos problemas que impiden el acceso de los sectores postergados a los derechos esenciales de un Estado democrático, problemas que, en algunos casos, se han agudizado.

Entre las causas que explican esta situación, se destacan las deficiencias estructurales de las instituciones del Estado para promover políticas públicas más complejas, que alcancen e incluyan a los distintos sectores de la sociedad, a tono con las transformaciones profundas de reindustrialización e inclusión social producidas en función del modelo económico. También es determinante la resistencia opuesta por ciertos grupos en defensa de intereses económicos contra las políticas que apuntan a una distribución más equitativa de la riqueza. En no pocos casos, además, estas resistencias cuentan con la connivencia de actores estatales, tanto del sector político como del judicial. Ocasionalmente, estos factores actúan en forma independiente; otras veces, hay una relación que los potencia.

El capítulo IV y el I de la sección “Debates” describen y analizan estos problemas. Sus conclusiones interpelan las políticas de Estado y, principalmente, al gobierno como actor y motor fundamental de los cambios necesarios. Del mismo modo, también instan a avanzar con reformas profundas, cuya complejidad y desafíos se presentan al menos en dos dimensiones.

Por un lado, se trata de introducir marcos regulatorios y reformas estructurales para corregir las inequidades generadas por actividades que, por el modo en que se han desarrollado en las últimas décadas, producen inmensos márgenes de ganancia. Los desarrollos inmobiliarios y la especulación sobre el suelo y la tierra, la expansión de las fronteras agrarias, las industrias extractivas y el generalizado recurso a tercerizar actividades empresariales para reducir costos

laborales se identifican como las principales áreas que, a medida que avanzan, exacerbaban antiguas desigualdades sociales, que afectan particularmente a sectores urbanos populares, a campesinos y a comunidades indígenas.

Por otro lado, tan relevante como la voluntad política necesaria para regular estas políticas con una perspectiva social inclusiva es la capacidad estatal para controlar que se implementen adecuadamente, en un marco de protección de derechos. Esto implica la articulación de acciones y normativa entre distintas instancias de los gobiernos nacional, provinciales y municipales. Para ello, es necesaria también la capacidad técnica –hoy poco presente– en las distintas instituciones estatales para revertir, en el mediano y largo plazo, el ciclo de exclusión social del que no pueden salir sectores amplios de la sociedad argentina.

III

El estado de movilización y el alto grado de demandas sociales fueron un motor importante para la política de restitución de derechos y las mejoras en los índices sociales de pobreza, indigencia y empleo, que caracterizó el ciclo de gobiernos iniciado en 2003 por Néstor Kirchner. Estos avances se complementaron con una política de no represión de la protesta social, que desanduvo el camino de gobiernos anteriores, signado por un saldo altísimo de muertes en el contexto de movilizaciones. Esta innovadora línea de gobierno tuvo como respaldo regulatorio un conjunto disgregado de normas internas de bajo rango, que no se cristalizaron en estándares obligatorios para los gobiernos provinciales, ni para los poderes judiciales, ni –incluso– para el propio gobierno nacional.

Esta es una de las causas por las cuales, durante 2010 y 2011, se produjeron 15 muertes en el marco de represiones de conflictos sociales, a lo que deben sumarse también heridos y graves episodios de violencia, que configuran una seria regresión de aquella política inicial. Al analizar los hechos en los que el Estado es responsable de las muertes ocurridas, es posible advertir el carácter endémico del problema. Las circunstancias en las que se han producido no son excepcionales ni exclusivas, sino reflejo de persistentes y estructurales problemas sociales (efectos de la tercerización laboral, reivindicaciones del derecho a la tierra colectiva de comunidades indígenas o de pequeños campesinos agricultores, o bien reclamos de vivienda adecuada).

El reiterado desenlace de muertos y heridos en la represión de conflictos sociales en diferentes lugares del país fortalece el reclamo de que aquella voluntad política inicial de no reprimir la protesta social se plasme en una

ley que establezca principios obligatorios de actuación y controles adecuados para su cumplimiento. De ese modo, se debe fijar un piso común de ejercicio de derechos fundamentales, en lugar de dejar librada al intrincado circuito de decisiones judiciales, políticas y policiales la activación de intervenciones que devienen lesivas o, incluso, letales. Pero, al mismo tiempo, deben encararse cuestiones de fondo que con, inevitable periodicidad, producen erupciones de violencia.

El respeto por los derechos de las personas que demandan públicamente al Estado implica proteger su integridad física –responsabilidad más amplia, por otra parte, que la de “no reprimir”– y reconocer la legitimidad de estas acciones de modo que no prime el abordaje criminalizante del poder judicial, algo que en 2011 han padecido numerosos referentes sociales bajo figuras penales diversas. A la ya tradicional persecución penal por el corte de rutas se sumaron muchas otras. Incluso en algunos casos se los ha sometido a procesos en los que se pretende responsabilizarlos por las represiones que ellos mismos habían padecido. El ministro de la Corte Suprema de Justicia Raúl Zaffaroni hizo un significativo pronunciamiento público al respecto al afirmar que, a su juicio, se trata de meras contravenciones y no de delitos, salvo los casos en que una protesta ponga en riesgo o peligro la vida o la integridad física¹.

En este contexto, la aprobación por el Congreso de la Nación, con mínimo debate público, de la denominada *Ley Antiterrorista*, promovida por el gobierno nacional hacia fines de 2011, genera extrema preocupación. La reforma del Código Penal introduce un nuevo inciso al art. 41, que duplica las penas para todos los delitos si se los comete con la finalidad de aterrorizar a la población o para obligar a las autoridades públicas nacionales (o gobiernos extranjeros o agentes de una organización internacional) a realizar un acto o abstenerse de hacerlo. Esta ley puede ser utilizada para castigar a referentes sociales o manifestantes en general. Los nuevos agravantes incluso elevan las penas al punto que introducen el riesgo de la prisión efectiva de las personas a quienes les sea aplicada.

No fue posible para las organizaciones sociales y de derechos humanos evitar la sanción de esta ley contraria al Estado democrático de derecho. Apenas

1 “La interrupción [de las vías de comunicación], tal como la conocemos, está prevista en el Código Penal desde 1968, cuando se reemplazó un viejo tipo penal que hacía referencia al levantamiento de rieles. Incuestionablemente, con el texto actual, lo que debe pensarse es la interrupción de vías de comunicación que pongan en peligro la integridad física o la vida de las personas. En tanto eso no suceda, a lo sumo, es una contravención.” Entrevista a Eugenio Raúl Zaffaroni en *Debate*, “Hoy tenemos una justicia mejor”, 4 de abril de 2012; disponible en <www.revistadebate.com.ar/2012/04/04/5276.php>.

consiguieron que estos casos se ventilaran sólo ante la justicia federal y que el articulado de la ley incluyera la salvedad redundante de que no regirá en caso del ejercicio de derechos constitucionales. Si algún tribunal intentara aplicarla, sería el momento de demandar que la Corte Suprema de Justicia declarara la inconstitucionalidad de la norma.

IV

La opción histórica de delegar el gobierno de la seguridad en las propias instituciones policiales ha sido motivo de cuestionamientos por parte de organismos de derechos humanos y de otros actores sociales, y ha estado presente en los diagnósticos del CELS y en los documentos del Acuerdo de Seguridad Democrática (ASD). En el capítulo II se analizan los modelos de gobierno de la seguridad vigentes en el ámbito federal, en el de la provincia de Buenos Aires y en el de la ciudad de Buenos Aires. El impacto de estos modelos sobre el ejercicio de los derechos humanos en cada jurisdicción coloca a esta cuestión en el centro de la agenda. Es decir que la forma en que se gobierna la seguridad es una cuestión crítica para el carácter democrático o autoritario de las políticas.

Del análisis surgen cuestiones centrales para la articulación entre derechos humanos y seguridad. Por un lado, la opción de los gobernantes de delegar el gobierno de las instituciones policiales en ellas mismas supone la consecuente renuncia a manejar la política de seguridad: no es posible conducir las acciones y prioridades de una fuerza cuyas estructuras de control y la carrera de sus funcionarios dependen de sus propios criterios autonomizados. Esta es la conclusión del momento que atraviesa la provincia de Buenos Aires, que, tras cuatro años de modelo delegativo, presenta la pervivencia de los modos más violentos e ilegales de intervención de la Policía Bonaerense, y ha limitado seriamente sus márgenes de acción política tras confiar el manejo de la seguridad a una fuerza que oscila entre la connivencia con el delito y la incapacidad para investigar.

Por otro lado, un diseño institucional moderno, correcto en sus líneas centrales (por ejemplo, en la existencia de organismos de control externo a la policía), no es garantía de un modelo democrático de la seguridad si la impronta del gobierno es asumir las versiones policiales sobre sus propios actos como verdades incontrastables que no merecen ser investigadas. Esta cuestión surge de analizar el funcionamiento real del gobierno porteño de la seguridad, que mostró una preocupante aceptación de casos muy graves de represión policial.

La tercera cuestión resulta del análisis del trabajo realizado por el Ministerio de Seguridad de la Nación durante su primer año de gestión, cuyas notas dominantes han sido la recuperación de capacidades de gobierno de las fuerzas y la afectación de núcleos de poder históricamente autónomos de la Policía Federal. Estos avances se produjeron sin que ocurrieran serios ataques a la gobernabilidad, un temor que habitualmente se predica para justificar pactos con las policías. La estrategia de recuperación del gobierno político de la seguridad y de las fuerzas se ha llevado adelante en el marco de la legislación existente. Se han tomado diferentes medidas interesantes caso a caso, y las posibilidades de la normalización de estas incipientes prácticas institucionales dependen en gran parte de la reforma de las leyes marco que rigen el accionar de las fuerzas federales (en casos críticos como el de la Policía Federal, de origen dictatorial). Para una reforma del sistema federal de seguridad, la convivencia de este estilo de conducción con las normas anacrónicas que rigen a las fuerzas debe resolverse para dar lugar a un ordenamiento legal acorde a la democracia.

V

En relación con el proceso de justicia de los crímenes de lesa humanidad, el año 2011 estuvo signado por importantes sentencias: en marzo fueron condenados cuatro jefes del centro clandestino de detención “Automotores Orletti”; en abril fue condenado el ex intendente de Escobar Luis Abelardo Patti a la pena de prisión perpetua; en mayo ocurrió lo mismo con 8 militares imputados por la masacre de Margarita Belén; en julio se condenó a 7 represores por 156 crímenes de lesa humanidad cometidos en el centro clandestino de detención “El Vesubio”. Finalmente, en octubre, en un fallo tan largamente demorado como profundamente anhelado, el Tribunal Oral Federal n° 5 condenó a penas de entre 18 años y prisión perpetua a 16 represores por 86 crímenes de lesa humanidad cometidos en la Escuela de Mecánica de la Armada (ESMA), en el primer tramo de esa megacausa. Esta sentencia puso fin a la impunidad para los criminales que habían actuado en uno de los mayores centros clandestinos de detención que existieron en el país e implicó un avance relevante en el juzgamiento de los responsables del terrorismo de Estado en Argentina.

El juzgamiento de las atrocidades cometidas en los centros clandestinos de detención de la dictadura convive con situaciones gravísimas en las cárceles del presente, en particular en la provincia de Buenos Aires. La situación en las cárceles de nuestro país presenta las violaciones de derechos humanos más crudas, el extremo de la deshumanización y el trato indigno. Desde hace años los organismos de derechos humanos y algunos funcionarios activos denun-

cian los numerosos y graves casos de violencia llevados a cabo por parte de los servicios penitenciarios, que en su forma más extrema aparecen como tortura y muerte. Esto se combina con una alarmante cantidad de fallecimientos en incendios, el colapso del sistema de sanidad y graves deficiencias en las condiciones materiales de detención. La gestión atinente a la población detenida está a su vez en manos de estructuras militarizadas, en las que se registran altos índices de violencia, corrupción, arbitrariedad e impunidad, que gobiernan a partir de un sistema de premios y castigos, y usan en forma permanente la violencia en las prácticas legitimadas por la normativa, como el aislamiento y las requisas.

Este modelo de prisión-depósito tiene como ejemplo más extremo a la provincia de Buenos Aires, que justamente aloja a la mitad de la población detenida del país. En 2011, vemos nuevamente una gestión regresiva del Servicio Penitenciario Bonaerense (SPB). Sólo por mencionar algunos ejemplos: se avanzó en un desalojo progresivo de las comisarías en respuesta a demandas de organizaciones e instituciones internacionales de protección de derechos humanos y a órdenes de la Corte Suprema de Justicia, pero este descenso no se explica por una baja en la tasa de encarcelamiento, sino por un traspaso de detenidos a unidades del SPB, que implicó un aumento indiscriminado de la población allí detenida. Por otro lado, este año nuevamente aparece un vacío de políticas estructurales para erradicar las prácticas de violencia y tortura, y disminuir las muertes en el encierro.

Desde el CELS entendemos que urge cumplir con los compromisos del Estado pendientes en materia de fortalecimiento de los instrumentos de prevención, principalmente la sanción de los mecanismos nacional y provinciales de Prevención de la Tortura previstos en el Protocolo Opcional a la Convención de Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. A su vez, es prioritario tomar la decisión política de llevar adelante reformas estructurales para que los servicios penitenciarios sean fuerzas civiles con control político, además de otros cambios capilares que modifiquen una cultura violenta y autoritaria impropia de un régimen democrático. Sólo de este modo podremos estar debatiendo medidas que no se restrinjan a soluciones puntuales y limitadas, en un escenario donde la vida de las personas detenidas se encuentra bajo amenaza constante.

Algunas cuestiones se presentan como riesgos para la ampliación y el fortalecimiento del ejercicio de derechos fundamentales. Desde una perspectiva global, se plantean dos cuestiones. Por un lado, los posibles impactos del contexto de crisis internacional en la economía local y las decisiones que se asu-

man frente a ellos. Por otro lado, la forma en que las agendas regionales e internacionales de seguridad sean recibidas y tratadas localmente.

En el plano nacional, se abren cuestiones críticas para los diferentes poderes. En primer lugar, se destaca la necesidad de avanzar en que los posicionamientos protectores de derechos alcanzados por la Corte Suprema permeen al conjunto de los actores judiciales, que, en reiterados casos, frente a cuestiones clave como el ejercicio de derechos involucrados en las protestas sociales, manejan estándares regresivos. En segundo lugar, el Congreso y las legislaturas tienen la misión de generar normas que fortalezcan medidas de gobierno que aún no cuentan con respaldo legislativo. En tercer lugar, a los gobiernos les caben dimensiones centrales: la articulación efectiva entre sus distintos niveles, el desarrollo de capacidades técnicas acordes a los desafíos actuales y el sostenimiento de la inclusión como prioridad política. Estas se presentan como las condiciones fundamentales para el fortalecimiento y ampliación del piso de derechos en todo el país.