

Derechos humanos en Argentina Informe 2012

Derechos humanos en Argentina
Informe 2012

Derechos humanos en Argentina

Informe 2012

Centro de Estudios Legales y Sociales



siglo xxi editores, méxico

CERRO DEL AGUA 248, ROMERO DE TERREROS
04310 MÉXICO, D.F.
www.sigloxxieditores.com.mx

siglo xxi editores, argentina

GUATEMALA 4824, C1425BUP
BUENOS AIRES, ARGENTINA
www.sigloxxieditores.com.ar

salto de página

ALMAGRO 38
28010 MADRID, ESPAÑA
www.saltodepagina.com

biblioteca nueva

ALMAGRO 38
28010 MADRID, ESPAÑA
www.bibliotecanueva.es

anthropos

DIPUTACIÓN 266, BAJOS
08007 BARCELONA, ESPAÑA
www.anthropos-editorial.com

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)

Derechos humanos en Argentina : informe 2012 - 1a ed. - Buenos Aires : Siglo Veintiuno Editores, 2012

488 p. ; 23x16 cm.

ISBN 978-987-629-215-3

1. Derechos Humanos. I. Título

CDD 323

© 2012, Siglo Veintiuno Editores S. A.

Diseño de cubierta: Alejandro Ros

ISBN 978-987-629-215-3

Impreso en Impresiones Martínez // Camila Quiroga 870, Burzaco,
en el mes de mayo de 2012

Hecho el depósito que marca la ley 11.723
Impreso en Argentina // Made in Argentina

Índice

Agradecimientos	19
Prólogo	21
I. A diez años de la nulidad de las leyes de impunidad	29
1. Introducción	29
2. Primera parte. Un proceso de justicia sin marcha atrás. El camino a su consolidación	30
2.1. La transición y los hitos de la reapertura	30
2.2. Lo conseguido: análisis comparativo de la evolución del nuevo proceso a partir del primer juicio en 2006	33
2.2.1. Los sentenciados en el nuevo proceso de justicia	37
2.2.2. Aspectos clave de la persecución penal: delitos, pena y responsabilidad	45
2.2.3. Sentencias por jurisdicción	49
3. Segunda parte. Los desafíos que aún presenta el proceso de justicia en la Argentina	50
3.1. Lo que aún falta juzgar. Las deudas de la organización del proceso	51
3.2. El debate por las estrategias de juzgamiento. La “cuestión” de los testigos	59
3.2.1. La estrategia de judicialización y los criterios de organización de las causas	59
3.2.2. Las problemáticas en torno a los testimonios	64
3.3. Los nuevos debates y sus desafíos	68
3.3.1. Delitos contra la integridad sexual y violencia de género como crímenes de lesa humanidad	69
3.3.2. Responsabilidad penal de los civiles en el accionar represivo, en particular funcionarios del gobierno de facto y miembros del Poder Judicial	76

4. Reflexiones finales	79
ANEXO: Guía de trabajo para la toma de testimonios a víctimas sobrevivientes de tortura	81
1. Presentación y propósitos	81
2. Las particularidades de los hechos de tortura que afectan la posibilidad de testimoniar en el ámbito judicial	82
2.1. El interrogatorio	83
2.2. Las cuestiones espaciales	84
2.3. La asimetría de roles como asimetría de poder	84
3. Los modos de intervención que propician la resolución de obstáculos	85
3.1. Los modos de convocatoria	85
3.2. La conducción de la entrevista en la instrucción	87
3.3. Las declaraciones en el juicio oral	90
3.4. La realización de inspecciones oculares	93
4. La posible retraumatización de las víctimas ante la declaración. La potencia reparadora del proceso de justicia	94
5. Palabras finales	95
II. Seguridad y derechos humanos: el modelo de gobierno como clave	97
1. Introducción	97
1.1. Gobierno de la seguridad y gobierno de las instituciones de seguridad	98
1.2. Políticas de seguridad democráticas	99
1.3. Gobierno y reforma	99
2. Primer año del Ministerio de Seguridad de la Nación: el ejercicio del gobierno de la seguridad	99
2.1. Intervención política sobre núcleos de poder autónomo de la PFA	102
2.1.1. Dominio político sobre la distribución de personal policial en las calles	104
a. Homicidio de Ariel Domínguez (22 años) por parte de un policía que realizaba adicionales	105
2.1.2. Desplazamiento de la PFA de los barrios del sur de Buenos Aires	107
2.2. Gobierno y control de las fuerzas: intervención en cuestiones críticas de la carrera policial	108
2.2.1. Supervisión política en materia disciplinaria y derechos humanos	109

2.2.2. Derogación de la regulación policial por la que se sancionaba a los policías que hacían denuncias internas	111
2.2.3. Intervención en procesos de ascenso y designaciones en cargos críticos	113
2.3. Avance sobre áreas de seguridad críticas para la agenda de derechos humanos	114
2.3.1. Proyecto de regulación de la actuación de la PFA en espectáculos futbolísticos	115
2.3.2. Regulaciones para la actuación de las fuerzas de seguridad en el contexto de manifestaciones públicas	116
2.3.3. Revisión de normativas sobre facultades policiales de detención	119
2.4. La seguridad en la vía pública de la Región Metropolitana de Buenos Aires como prioridad	120
2.4.1. Grandes operativos de control territorial	121
a. Privación de la libertad y abuso en el marco del Operativo Centinela	123
b. Avance judicial en uno de los casos emblemáticos de Villa Lugano: los homicidios de Jonathan “Kiki” Lezcano (17 años) y Ezequiel Blanco (25 años)	123
2.4.2. Masivo despliegue de recursos tecnológicos orientados a la vigilancia y el control	125
2.4.3. Tensiones en términos de seguridad democrática y derechos humanos	126
2.5. La participación comunitaria como política de seguridad y de control	129
2.6. El Estado argentino y los paradigmas de seguridad a nivel regional	133
2.6.1. Posicionamiento crítico del Estado argentino en los ámbitos regionales sobre seguridad	134
2.6.2. Recepción de la agenda internacional de las nuevas amenazas: la política de radarización civil-militar y la nueva Ley Antiterrorista	137
3. Provincia de Buenos Aires: consecuencias y dilemas tras cuatro años de modelo delegativo	144
3.1. Políticas de seguridad en la Provincia	146
3.2. Nuevos sesgos en la visibilidad del delito	146
3.3. Reasignación de personal a tareas de prevención del delito	147

3.4. Allanamientos masivos y megaoperativos territoriales	148
3.5. El “Caso Candela”: la responsabilidad estatal sobre el crimen organizado y la participación de la policía bonaerense en las redes de ilegalidad	149
3.6. La ausencia de investigación por la desaparición de Luciano Arruga	153
3.7. Casos de violencia policial extrema y encubrimiento corporativo	155
3.7.1. Los asesinatos de Franco Almirón (16 años) y Mauricio Ramos (17 años) en La Cárcova, José León Suárez	155
3.7.2. Homicidio por la espalda y abandono de Lucas Rotella (19 años) en Baradero	159
3.7.3. Federico Taja (17 años): homicidio de un adolescente en el montaje de un operativo antidrogas	160
3.7.4. Casos de violencia en el marco de redes de ilegalidad con participación policial	162
3.7.5. Prácticas y patrones de violencia policial	163
a. El hospedamiento policial como forma de control de circulación y protección de negocios ilegales	163
b. La violencia policial en operativos de rutina	163
c. La construcción policial de versiones falsas sobre los hechos	164
3.8. Agotamiento político del modelo delegativo	165
4. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires: entre el diseño institucional, los problemas de integración y el funcionamiento real	168
4.1. La responsabilidad de la policía metropolitana en los hechos del Indoamericano	169
4.2. Hechos de violencia letal con participación de funcionarios metropolitanos ocurridos en 2011	169
4.2.1. Los homicidios de Rodrigo Alfredo Romero (16 años) y de Jesuán Ariel Marchioni (23 años)	170
4.2.2. La ejecución a quemarropa de Bruno Pappa (26 años)	172
4.2.3. El intento de homicidio de Francisco Nilda	172
4.3. Allanamientos violentos a vendedores ambulantes	173
4.4. La Auditoría Externa Policial del Ministerio de Justicia y Seguridad de la Ciudad	174

4.5. El diseño institucional como condición insuficiente para un gobierno democrático	175
5. Reflexiones a modo de conclusión	177
5.1. Notas para la agenda de seguridad democrática: cuestiones comunes a las jurisdicciones	177
5.2. Notas sobre modelos de gobierno y el carácter de los sistemas de seguridad	179
5.3. Notas sobre el nuevo período político y las prioridades para una seguridad democrática	180
6. Nota final: violencia policial en Chubut	181

III. El modelo de la prisión-depósito. Medidas urgentes en los lugares de detención en la Argentina

1. Introducción	183
2. Principales violaciones de derechos humanos en el encierro	185
2.1. Humillación y aislamiento	186
2.2. Tortura y maltrato	187
2.3. Muertes en incendios	189
2.3.1. Servicio Penitenciario Federal	190
2.3.2. Provincia de Chaco	191
2.3.3. Provincia de Catamarca	192
2.3.4. Provincia de Tucumán	192
3. La continuidad de una gestión regresiva en el Servicio Penitenciario Bonaerense	193
3.1. La sobrepoblación: un nuevo escenario en las comisarías	193
3.1.1. Formas de abordar la sobrepoblación. Políticas de construcción de plazas penitenciarias	197
3.1.2. Cuestionamiento al cálculo de la sobrepoblación en el SPB	202
3.2. La gobernabilidad en las cárceles bonaerenses	206
3.2.1. Arbitrariedad	207
3.2.2. Corrupción y tramas de ilegalidad	210
3.2.3. Violencia y tortura sistemática	211
3.3. Negación del dolor. Estrategias de litigio y debilitamiento del Poder Judicial como ámbito de control penitenciario	214
3.3.1. El entorpecimiento de las acciones judiciales y del trabajo de la defensa pública	215

3.3.2. Las políticas de negación ante las instancias internacionales y nacionales. El caso de la Unidad 48	219
3.3.3. La negación ante los medios de comunicación	222
4. El Servicio Penitenciario Federal: ¿uno de los mejores de la región?	224
4.1. Condiciones materiales, régimen de vida y violencia en el SPF	226
4.1.1. Sobrepoblación y condiciones materiales de detención	226
4.1.2. El aislamiento prolongado como medida disciplinaria	228
4.1.3. Requisas invasivas y violentas	230
4.1.4. Violencia, tortura y malos tratos	232
4.1.5. Las muertes en el SPF	235
4.2. Las unidades psiquiátricas en el ámbito del SPF	238
4.2.1. La creación del Programa Interministerial de Salud Mental Argentino (PRISMA): hacia el desacople de dos lógicas de intervención	239
5. El encierro en instituciones psiquiátricas: los alcances de la estigmatización, la medicalización y la represión de la “locura”	247
5.1. El predominio del modelo médico en el abordaje de la discapacidad psicosocial y sus efectos en los derechos humanos	248
5.2. La lógica manicomial y las inadecuadas condiciones en que son ofrecidos los servicios	250
5.3. Personas internadas sin acceso a la justicia: seres silenciados, invisibles y temidos	251
5.4. La ausencia de medidas de protección contra los abusos en los lugares de encierro. Las serias deficiencias de las investigaciones penales	252
6. Los mecanismos de protección y control de los lugares de encierro	253
IV. Tensiones sociales y respuestas estatales. Conflictos vinculados al territorio, el suelo, la vivienda y el mercado de trabajo	257
1. Introducción	257
2. Las reivindicaciones sociales y sus respuestas	258
2.1. El reclamo de la comunidad Potae Napocna Navogoh	258

2.1.1. El reclamo por la tierra y el territorio	259
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	260
2.1.3. El gobierno de la nación frente al conflicto: la escasa capacidad de gestión	264
2.1.4. El rol del Poder Judicial federal	266
2.1.5. El rol del Poder Judicial provincial	267
2.1.6. Algunas reflexiones sobre el caso	269
2.2. La reivindicación del Mocase-Vía Campesina y el asesinato de Cristian Ferreyra	270
2.2.1. Algunas reflexiones sobre el caso	272
2.3. El reclamo de los ocupantes del Parque Indoamericano	273
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	274
2.3.2. La situación previa a diciembre de 2010	275
2.3.3. La actuación de la justicia de la ciudad de Buenos Aires como condición para la represión y la criminalización	276
2.3.4. La intervención de la justicia penal en la investigación de la represión	278
2.3.5. El contexto de la creación del Ministerio de Seguridad de la Nación	279
2.3.6. El abordaje de la cuestión habitacional	280
2.3.7. Algunas reflexiones sobre el caso	282
2.4. El reclamo de los ocupantes del Triángulo, en Libertador General San Martín, Jujuy	283
2.4.1. El déficit habitacional en Libertador General San Martín y las estrategias de lucha por el derecho a la vivienda	283
2.4.2. El violento desalojo de las tierras del Triángulo. Los actores involucrados	284
2.4.3. Las reacciones políticas y las dudas en la investigación de los hechos	288
2.4.4. La emergencia del déficit habitacional en la provincia de Jujuy	290
2.4.5. Algunas reflexiones sobre el caso	291

2.5. Las reivindicaciones de los trabajadores tercerizados del Ferrocarril Roca y el asesinato de Mariano Ferreyra	291
2.5.1. La patota ferroviaria: particulares con poder de fuego	292
2.5.2. El sindicalismo empresario	294
2.5.3. El rol de las fuerzas de seguridad en el homicidio de Mariano Ferreyra	295
2.5.4. La investigación por los intentos de sobornos a los integrantes de la Cámara de Casación Penal de la Nación	297
2.5.5. Algunas reflexiones sobre el caso	298
3. La necesidad de tomar las reivindicaciones en serio: respuestas sociales y no violentas	298
3.1. El problema de la tierra para las comunidades campesinas e indígenas	299
3.2. La problemática del derecho a la vivienda y el acceso al suelo urbano	309
3.3. El abordaje de los conflictos sociales y la necesidad de un marco legal para la actuación policial	318
4. A modo de conclusión	323

V. Política migratoria y derechos humanos: consolidación de una agenda para proteger los derechos de los migrantes

1. Falta de implementación efectiva e incorrecta interpretación de la normativa vigente. Sus efectos en la gestión migratoria	325
1.1. Dificultades en la implementación del programa Patria Grande	332
1.2. Dificultades en la implementación de programas de regularización para personas de países no pertenecientes al Mercosur. Situación de las personas de Senegal y República Dominicana. Aplicación desigual de la normativa	335
1.3. Falta de consideración de razones familiares, de arraigo o trabajo. Aplicación automática de la exclusión de personas con antecedentes penales	340
1.4. Reticencia inicial a entregar los certificados de residencia precaria hasta la finalización del trámite migratorio	341
1.5. Hacia una implementación de la residencia para trabajadores migrantes por cuenta propia	342

1.6. Medidas que facilitan el acceso al Documento Nacional de Identidad	343
2. Dificultades en la aplicación de la normativa migratoria. Acceso al derecho a la seguridad social	344
2.1. Acceso a pensiones por discapacidad y pensiones a la vejez. Distinciones entre nacionales y extranjeros	345
2.2. Acceso a la Asignación Universal por Hijo. Distinciones entre nacionales y extranjeros	347
3. Palabras finales	348

VI. Las personas con discapacidad psicosocial: del estigma y el encierro hacia la inclusión social plena

1. La Ley Nacional de Salud Mental	351
1.1. Los antecedentes. Algunas marcas del camino recorrido	352
1.2. El proceso de sanción: “Nada para nosotros sin nosotros”	357
1.3. Desafíos en la implementación de la Ley Nacional de Salud Mental. Avances y retrocesos en la participación	358
1.3.1. El proceso de reglamentación	360
1.4. Una propuesta de reglamentación: el control de la sociedad civil al Estado	361
2. Situaciones paradigmáticas: restricciones de la capacidad jurídica e internaciones. Dificultades en el acceso a la información	364
3. La campaña por el derecho al voto: una experiencia promisoría	367
4. Conclusiones	370

ANEXO: Recuperar la palabra de los protagonistas

Reflexiones y aportes de la Asamblea Permanente de Usuarios

de los Servicios de Salud Mental sobre la Ley 26 657	371
1. Primera aproximación a la Ley Nacional de Salud Mental	372
2. Nuestra propuesta de reglamentación de la ley	372
2.1. El rol de las personas usuarias en los procesos de atención	373
2.2. El propósito de la medicación	374
2.3. La esperanza de la inclusión social	374
3. Despedida	375

VII. Aborto legal, seguro y gratuito: las consecuencias de la falta de debate	377
1. Introducción	377
2. Algunas consideraciones previas frente a la problemática del aborto	379
3. Qué pasó durante 2011	381
3.1. Los esfuerzos por lograr el debate: la campaña por el derecho al aborto legal, seguro y gratuito	382
3.2. Casos de niñas, adolescentes y mujeres que sufren las consecuencias de la penalización del aborto	384
3.2.1. Misiones	385
3.2.2. Salta	386
3.2.3. La criminalización del misoprostol, una droga esencial	388
4. La necesidad de identificar estos casos como violencia institucional	390
5. Los fundamentos de derechos humanos para no retrasar el debate de la ley	392
6. Los fundamentos de derechos humanos para aprobar la ley de despenalización y legalización del aborto	395
7. Palabras finales	399
VIII. Libertad de expresión y derecho a la información	401
1. Introducción	401
2. El proceso de aplicación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual	402
2.1. Lo que quedó en Tribunales	402
2.2. Cambios en marcha	406
3. Sentencia de la Corte Interamericana: sanciones civiles y derecho a la intimidad	410
3.1. La persecución penal	413
4. Papel Prensa, el tiempo de la ley	415
5. La regulación de la publicidad oficial. Muchas necesidades y pocas soluciones	421
6. Palabras finales	424

DEBATES	427
I. Avances y desafíos de la clase trabajadora en la Argentina de la posconvertibilidad, 2003-2010	429
1. Breve síntesis de la evolución de algunas variables relevantes del mercado de trabajo y la organización de los trabajadores	429
2. Heterogeneidad laboral y desafíos pendientes	438
2.1. Evolución e impacto del trabajo no registrado	439
2.2. Tercerización, flexibilización y precarización de las condiciones laborales	440
2.3. La extranjerización económica y las relaciones laborales	450
3. A modo de conclusión	457
II. Lobos con piel de ovejas malvineras	461
1. Malvinas: memoria, verdad y justicia a treinta años de la guerra	461
2. Separar para preservar	463
3. Cuestiones de sastrería	468
4. Desafíos	471
5. Latencias y posibilidades	475
Integran el CELS	481

Agradecimientos

Luego de otro año de trabajo, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) presenta su decimoséptimo Informe sobre la situación de los derechos humanos en Argentina, en el que se analizan los avances y retrocesos en materia de calidad institucional e inclusión social que tuvieron lugar durante 2011.

Este libro se elabora día a día con el trabajo de muchas personas y organizaciones a lo largo de todo el país, que contribuyen con información y aportan el producto de sus experiencias e investigaciones. Queremos agradecer en primer lugar a los miembros del equipo de trabajo, quienes con su labor cotidiana y su compromiso hacen posible la realización de este diagnóstico anual. Reconocemos, a su vez, el aporte oportuno y generoso de Victoria Basualdo y Federico Lorenz para la sección “Debates” de esta edición.

Manifestamos nuestro reconocimiento también por la colaboración de OAK Foundation, Open Society Institute, Fundación FORD - Región Andina y Cono Sur, la Delegación de la Unión Europea en Argentina, American Jewish World Service (AJWS), la Corporación Andina de Fomento (CAF), TINKER Foundation, Sigrid Rausing Trust y National Endowment for Democracy (NED). Destacamos, además, el aporte de todas las fundaciones, organismos y organizaciones nacionales e internacionales que contribuyen al trabajo del CELS expresado en estas páginas.

Por último, agradecemos especialmente al área de Comunicación –integrada por Diego de Charras, Luis Lozano, Alejandro San Cristóbal, Mariela Baladron, Ezequiel María y Aluminé Cabrera–, que estuvo a cargo de la coordinación y edición general de este volumen, a todos los compañeros y compañeras del CELS y a quienes colaboraron con ellos en la producción de los distintos artículos para esta nueva entrega del Informe.

Muchas gracias.

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.

I. A diez años de la nulidad de las leyes de impunidad

La consolidación del proceso de justicia por crímenes de lesa humanidad en la Argentina. Los nuevos debates y los problemas aún sin resolver*

1. INTRODUCCIÓN

Diez años han pasado desde la primera declaración de inconstitucionalidad de las leyes de Punto Final y Obediencia Debida, en el año 2001. En marzo de ese año, el juez federal Gabriel Cavallo declaraba nula la amnistía en la causa “Simón”, un caso judicial paradigmático impulsado por el CELS y Abuelas de Plaza de Mayo.

Luego de una década de esta nueva etapa del proceso de justicia, celebrada pasados más de treinta años de cometidos los crímenes, podemos sostener que el juzgamiento está consolidado, que se ha extendido en el tiempo y que ha alcanzado muy buenos resultados. Sin embargo, es claro que persisten y continúan surgiendo múltiples complejidades que deben enfrentar los actores involucrados. Es por eso que este importante aniversario invita a repensar lo hecho, a evaluarlo y a estimar lo que todavía falta.

En la línea reflexiva que este primer capítulo ha planteado en los últimos informes anuales del CELS, nos dedicaremos a presentar algunas cuestiones que consideramos salientes del debate durante el último año. Entendemos que el proceso de justicia presenta resultados sustanciales; no obstante, no podemos dejar de advertir, a la luz de lo conseguido, todo aquello que todavía falta juzgar y resolver. Y es así que en este informe destacaremos aquellos aspectos que han preocupado desde siempre a los actores del proceso y que, a cinco años de la celebración del primer juicio por estos delitos, continúan sin solución. Se trata de la organización eficiente de las causas y del trabajo judicial y extrajudicial con los testigos de estos casos.

* Este capítulo fue elaborado por Lorena Balardini, investigadora del CELS. La autora agradece los comentarios de Carolina Varsky y Valeria Barbutto, directoras de la institución, así como el asesoramiento de Daiana Fusca, abogada del CELS. También la colaboración de Carlos Píngaro Lefevre, integrante del CELS, en la producción de insumos y la revisión de información.

Al mismo tiempo, dedicaremos un apartado a los nuevos desafíos que presenta el proceso, que hoy pueden considerarse debates instalados pero que aún requieren de mucho esfuerzo para ser saldados. Es el caso del juzgamiento de la responsabilidad de civiles, en particular de los miembros del Poder Judicial, y de la judicialización de los delitos contra la integridad sexual cometidos durante el terrorismo de Estado.

Es en el marco de estos debates –de los nuevos y de los no tan nuevos– que se evidencia la falta de coordinación y de acuerdos entre los actores en los cursos de acción. El capítulo propone entonces analizar estas cuestiones desde los diferentes puntos de vista que circulan, pensando desde el comienzo que uno de los desafíos más importantes de lo que queda por hacer es coordinar esfuerzos y aunar estrategias.

2. PRIMERA PARTE. UN PROCESO DE JUSTICIA SIN MARCHA ATRÁS. EL CAMINO A SU CONSOLIDACIÓN

2.1. LA TRANSICIÓN Y LOS HITOS DE LA REAPERTURA

El proceso de justicia por crímenes del terrorismo de Estado es el resultado de la lucha política y del diseño de innovadoras estrategias sociales y jurídicas por parte del movimiento de derechos humanos en nuestro país. Los organismos de derechos humanos fueron clave en relación con las medidas de transición implementadas por el gobierno de Raúl Alfonsín, en especial por el aporte de información valiosa que había sido compilada durante la dictadura en archivos de las instituciones y por las reflexiones respecto de las lógicas del accionar del terrorismo de Estado que se habían forjado al mismo tiempo que se aplicaba la represión clandestina. El rol de los organismos en este proceso se caracterizó por la denuncia como praxis política, combinada con la sistematización de información y elaboración conceptual sobre los hechos que acontecían.

En agosto de 1983, se formó una comisión para la recopilación y sistematización de la información que los organismos de derechos humanos de aquel entonces habían documentado acerca de los desaparecidos, los responsables de las fuerzas y los centros clandestinos, para ser entregada a las nuevas autoridades democráticas. De este aporte técnico de los organismos se nutrieron la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP) y su informe *Nunca más*, y el tribunal que juzgó a las juntas militares en la causa 13/84.

En la etapa de impunidad inaugurada por las leyes de Punto Final y Obediencia Debida del gobierno de Raúl Alfonsín y los indultos de Carlos Menem,

las innovadoras estrategias de la sociedad civil argentina no cesaron. Como alternativa a la condena penal surgieron los llamados “juicios por la verdad”, llevados adelante en varias jurisdicciones, enmarcados en el derecho de las víctimas y de la sociedad en su conjunto a conocer su pasado y el destino de los detenidos-desaparecidos.¹ Al fundamentar por primera vez el reclamo de ese deber del Estado, Emilio Mignone escribió que

el derecho a la Verdad es el derecho a obtener respuestas del Estado [...] es la facultad de todo individuo a exigirle a este que informe a los familiares de las víctimas acerca del paradero de sus seres queridos. Es el derecho a obtener una respuesta final que detalle las circunstancias de la desaparición, detención y muerte de las víctimas. El derecho a la Verdad incluye el derecho a saber dónde están los cuerpos de los desaparecidos y es por ello un elemento del derecho a la justicia.²

La segunda y última etapa, que continúa hasta hoy, se produjo con el retorno al proceso de justicia a partir de la causa “Simón”, en la que se declaró la inconstitucionalidad definitiva de las leyes de amnistía en el año 2001. En la querrela presentada en 2000, el CELS reclamó que, además de la apropiación de la entonces beba de ocho meses Claudia Poblete, se investigara en el mismo expediente el secuestro de sus padres, considerando que sin la comisión de este hecho delictivo previo, la menor no habría sido sustraída de su familia biológica. Esta etapa también fue impulsada por un contexto interno y externo favorable al juzgamiento. En 2000, un gran número de imputados pertenecientes a altos mandos de las Fuerzas Armadas se encontraba detenido por la apropiación de los hijos de los detenidos-desaparecidos, mientras que otros militares argentinos habían sido condenados en ausencia en Francia e Italia, y

1 Entre los familiares que utilizaron esta estrategia se encontraban Emilio Mignone y Carmen Lapacó, dos de los fundadores del CELS. Carmen Lapacó inició el juicio por la desaparición de su hija Alejandra, el cual tramitó en la justicia local con resultado negativo y terminó recurriendo al Sistema Interamericano. De esta manera, el 15 de noviembre de 1999 el Estado argentino firmó con ella y con los organismos de derechos humanos que la representaban un acuerdo de solución amistosa mediante el cual se comprometía a garantizar el derecho a la verdad de las víctimas y sus familiares. Es decir, en aquella oportunidad el Estado reconoció este derecho y lo declaró imprescriptible. (Véase CELS, *Informe anual sobre la situación de los derechos humanos en la Argentina de 1995*, Buenos Aires, 1996).

2 Presentación de Emilio F. Mignone ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal de la Capital Federal, abril de 1995.

España había solicitado más de un centenar de extradiciones. Luego, ante la detención de Augusto Pinochet en Londres y su posterior desafuero del cargo de senador vitalicio en Chile para ser sometido a juicio, el CELS consideró que no quedaban más razones éticas, jurídicas ni políticas, nacionales o internacionales, para mantener las leyes de impunidad.

En su fallo en primera instancia respecto de aquella causa, el entonces juez federal Gabriel Cavallo sostuvo que los tormentos y la privación ilegítima de la libertad (PIL) sufrida por el matrimonio compuesto por José Poblete y Gertrudis Hlaczik se habían dado en el contexto de un plan sistemático de represión por parte del gobierno de facto. El magistrado entendió que las leyes de Punto Final y Obediencia Debida resultaban inconstitucionales por tratarse de normas que consagraban la impunidad de delitos cometidos en el ejercicio de la suma del poder público, extremo vedado por el art. 29 de la Constitución Nacional. Además, el magistrado destacó que el ordenamiento jurídico internacional imponía a los Estados la persecución de las graves violaciones a los derechos humanos.

Esto fue ratificado por el fallo de la Cámara Federal de Apelaciones en lo Criminal y Correccional, que en ese año confirmó el procesamiento de los imputados en la causa, Julio Héctor Simón y Juan Antonio del Cerro. Los camaristas Martín Irurzun, Horacio Cattani y Eduardo Luraschi sostuvieron que “en el contexto actual del desarrollo del derecho constitucional de los derechos humanos, la invalidación y declaración de inconstitucionalidad [de las leyes de Punto Final y Obediencia Debida] no constituye una alternativa. Es una obligación”.

En agosto de 2003, en otro de los acontecimientos centrales del nuevo proceso, el Congreso de la Nación declaró la nulidad de las leyes de amnistía, a solicitud del nuevo presidente Néstor Kirchner, quien hizo lugar a un reclamo histórico de los organismos defensores de los derechos humanos. El 12 de agosto, la Cámara de Diputados aprobó el proyecto que otorgó rango constitucional a la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de Lesa Humanidad. Luego aprobó el proyecto de ley que declara “insanablemente nulas” las leyes de Punto Final y de Obediencia Debida. La Cámara de Senadores hizo lo propio el 21 de ese mes. El resultado fue la Ley 25 779, promulgada el 2 de septiembre de ese año, un gran paso dado por el Poder Legislativo en el proceso iniciado por la justicia en 2001 para poner fin a la impunidad.

Con posterioridad, la Cámara Federal resolvió sortear las dos megacausas que habían quedado trucas al momento del dictado de las mencionadas leyes. Se trataba de la causa “Primer Cuerpo del Ejército”, conocida como causa “450”, y de aquella en que se investigan los crímenes cometidos en la Escuela de Mecánica de la Armada (causa “ESMA” o “761”).

En otro de los hitos del nuevo proceso, la Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvió, el 24 de agosto de 2004, en el caso “Arancibia Clavel”,³ que los delitos de lesa humanidad son imprescriptibles. De esta manera quedó zanjada la discusión jurídica sobre la condición de delitos de lesa humanidad de los hechos investigados en este tipo de causas. Como tales, no pueden ser amnistiados ni su persecución cesar por el paso del tiempo.

Así, en todo el país se iniciaron y continuaron varios procesos judiciales contra personas acusadas de cometer graves violaciones a los derechos humanos durante la pasada dictadura, y se generaron sucesivas declaraciones de inconstitucionalidad de los indultos dictados a favor de represores procesados así como de validez de la Ley 25 779. Del mismo modo, algunos jueces se pronunciaron acerca de la inexistencia de cosa juzgada.

Finalmente, el caso “Simón” llegó a la Corte Suprema, que resolvió en 2005 que las leyes que consagran la impunidad resultan contrarias al derecho internacional de los derechos humanos, de acuerdo con el estado de la cuestión y, fundamentalmente, con el precedente de la Corte Interamericana en el caso “Barrios Altos”.⁴ El máximo tribunal de justicia se basó también en la imposibilidad de amnistiar los crímenes de lesa humanidad y en la obligación del Estado de investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de acuerdo con el Informe 28/92 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

2. 2. LO CONSEGUIDO: ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA EVOLUCIÓN DEL NUEVO PROCESO A PARTIR DEL PRIMER JUICIO EN 2006

Los resultados del nuevo proceso de justicia hablan por sí mismos. El juzgamiento extendido en el tiempo ha logrado sin duda avances significativos, que en este apartado traducimos en cifras estadísticas.⁵

A cinco años de la celebración del primer juicio de esta nueva etapa –la célebre causa “Simón” –, el número de sentencias a diciembre de 2011 puede considerarse relevante, al punto de requerir un análisis minucioso.

3 CSJN, agosto 24 de 2004, “Recurso de hecho deducido por el Estado y el Gobierno de Chile en la causa Arancibia Clavel, Enrique Lautaro s/ homicidio calificado y asociación ilícita y otros –causa 259–”.

4 Otro de los hitos internacionales más importantes del proceso es la sentencia de la Corte Interamericana en “Barrios Altos”, dictada una semana antes del fallo “Simón”, el 14 de marzo de 2001. Allí, la CIDH había resuelto que los delitos contra la humanidad no son amnistiables.

5 Las cifras del presente capítulo corresponden a procesamientos estadísticos al 31 de diciembre de 2011.

Abordaremos aquí el análisis comparativo entre las dos etapas del proceso de justicia en la Argentina y dentro de la segunda y actual. Con el afán de obtener algunas conclusiones entre procesos, utilizaremos los datos relevados por la Unidad Fiscal de Coordinación y Seguimiento de las Causas por Violaciones a los Derechos Humanos⁶ cometidas durante el terrorismo de Estado, dependiente de la Procuración General de la Nación, sobre las condenas previas al juicio de la causa “Simón”, correspondientes al período 1985-2005.⁷ Luego, realizaremos un diagnóstico a partir de los registros sobre la evolución de la etapa actual, tomando como inicio la celebración del primer juicio por la causa “Simón” en 2006, hasta diciembre de 2011. En este caso se trata de registros con los que cuenta el CELS, basados en un trabajo propio de seguimiento y monitoreo del proceso.

Este gráfico dispara algunas cuestiones para señalar respecto de las sentencias de la primera etapa, que luego podrán verse a la luz de las del nuevo proceso.

En la primera etapa de juzgamiento han sido sentenciados 38 imputados, de los cuales el 84% recibió condena por los crímenes cometidos. El 66% fue condenado por el delito de sustracción, ocultamiento y retención de un menor, uno de los delitos que quedó fuera de la órbita de las leyes de amnistía, y el único que fue efectivamente judicializado.⁸

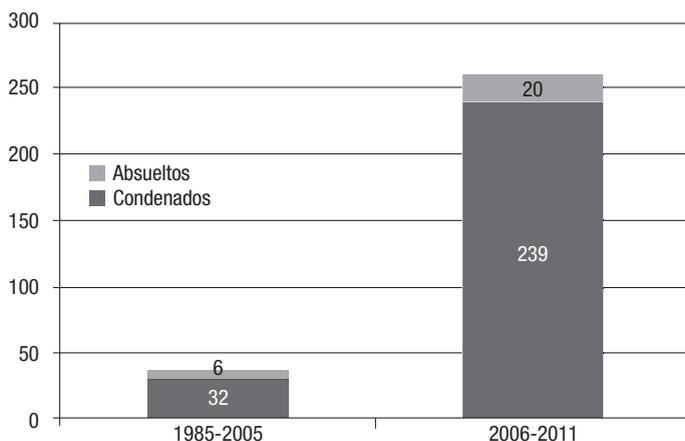
6 Esta institución fue creada en 2007 a partir de un trabajo de incidencia realizado por el CELS, que a principios de ese año presentó ante el Poder Ejecutivo un documento de análisis del desarrollo del proceso de justicia luego de la reapertura, que incluía propuestas para encauzar el juzgamiento, pues se habían detectando obstáculos durante el primer año. El documento planteó “la necesidad de garantizar la coordinación de todas las agencias federales y provinciales involucradas en el proceso de verdad y justicia y la protección de víctimas y testigos”. Entre las propuestas presentadas estaba la creación de un Programa Especial (Verdad y Justicia), en el ámbito del Poder Ejecutivo, y la consolidación de una instancia del Ministerio Público Fiscal que coordinara los juicios con visión estratégica y aportara celeridad y efectividad. Es así que desde su creación y especialmente desde 2008, la Unidad Fiscal emprendió un trabajo minucioso de implementación de estrategias jurídicas tendientes a la organización de los juicios en todo el país.

7 La Unidad Fiscal contabiliza, además del total de condenados desde la celebración del primer juicio desde la reapertura –en 2006–, a aquellos que fueron condenados en el juicio a las Juntas Militares en 1985, a los condenados de la causa “Camps” en 1986 y a las sucesivas condenas por apropiación de menores, delito que continuó juzgándose pues quedó fuera del radio de la amnistía. A los fines comparativos, sumaremos a estos datos los correspondientes a las personas absueltas en el marco de estos juicios, que surgen del relevamiento propio del CELS de las mencionadas sentencias.

8 Según datos de la Unidad Fiscal, a octubre de 2011 (véase <www.mpf.gov.ar/index.asp?page=Accesos/DDHH/ufi_ddhh1.asp>), hubo 21 condenados por

Comparación del total de sentenciados en las dos etapas del proceso de justicia: 1985-2005 y 2006-2011.

Datos a diciembre de 2011



Fuentes: CELS, según datos propios, y Unidad Fiscal de Coordinación y Seguimiento de las Causas por Violaciones a los Derechos Humanos cometidas durante el terrorismo de Estado.

El resto de las condenas corresponde a los integrantes de las juntas militares y a los imputados de la causa “Camps”. En el caso de las juntas, los cinco condenados fueron encontrados culpables por ser autores de los delitos de privación ilegal de la libertad calificada, tormentos y robo. Eduardo Massera y Jorge Rafael Videla además fueron declarados culpables del delito de homicidio agravado por alevosía, que les valió la pena de reclusión perpetua. El resto de los condenados recibió penas de entre cuatro años y seis meses y diecisiete años de prisión.

delitos vinculados a la apropiación de menores en juicios que se celebraron durante todo el primer período (hubo juicios en 1986, 1988, 1992, 1993, 1994, 1996, 1998, 2000, 2001 y 2005). El robo y los delitos contra la integridad sexual, si bien también quedaron fuera de la amnistía, no fueron judicializados durante esta etapa. En relación con la violencia sexual, hemos ensayado algunas explicaciones acerca del porqué de esta negativa. Véase para ello el artículo de Lorena Balardini, Ana Oberlin y Laura Sobredo, “Violencia de género y abusos sexuales en centros clandestinos de detención. Un aporte a la comprensión de la experiencia argentina”, en CELS e ICTJ (comps.), *Hacer justicia. Nuevos debates sobre el juzgamiento de crímenes de lesa humanidad en Argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2011.

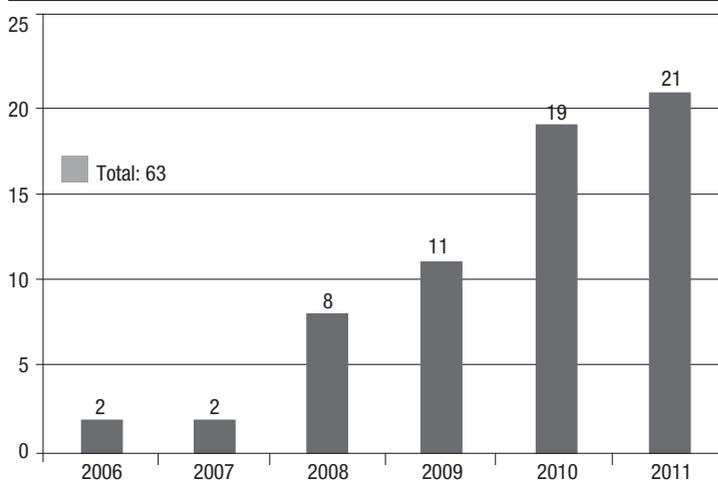
En relación con la causa “Camps”, fueron condenados imputados de la Policía de la provincia de Buenos Aires por los tormentos cometidos en los centros clandestinos de detención (CCD) que funcionaron bajo control operacional de esa fuerza. Estos recibieron penas de entre cuatro y veinticinco años de prisión.

Ahora bien, son 259 los imputados que han sido juzgados y sentenciados, en lo que va de esta segunda etapa del proceso, como resultado del quiebre de las barreras legales y políticas que habían dejado trunco el juzgamiento de la mayor parte de los crímenes cometidos durante el terrorismo de Estado. Hasta la fecha de cierre del presente informe se han dictado 63 sentencias en todo el país.

Sentencias por crímenes de lesa humanidad en todo el país.

Evolución 2006-2011.

Datos a diciembre de 2011



Fuente: CELS, según datos propios.

El gráfico demuestra que, luego de un comienzo algo débil, con dos sentencias por año en 2006 y 2007, hubo una reactivación a partir de 2008 que alcanza (a la fecha de cierre de este informe) su pico máximo de 21 sentencias en el año 2011. Esta responde a la implementación de estrategias en todo el país para remover los obstáculos procesales y políticos que trababan el juzgamiento en diferentes jurisdicciones. Gran responsable de esto es el accionar de la Unidad Fiscal, que desde su creación ha consolidado estrategias de persecución penal en las fiscalías de todo el país, y de organizaciones como el CELS, que a

partir del diagnóstico de obstáculos y problemáticas ha planificado diferentes estrategias de reactivación y organización.⁹

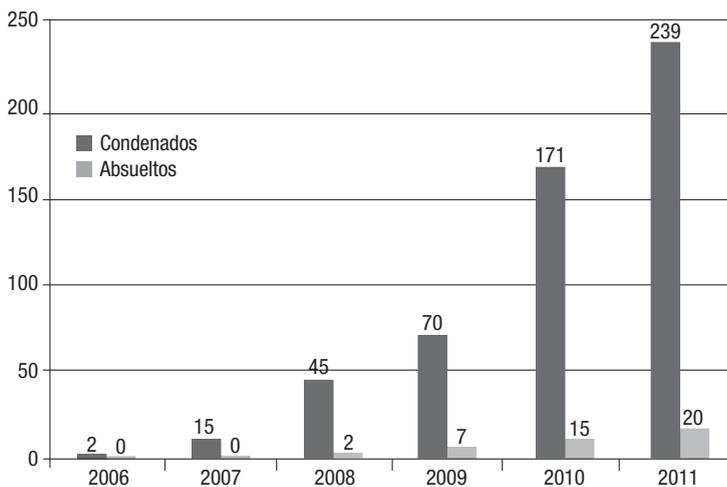
Esta reactivación y la proliferación de juicios en toda la Argentina habilita un análisis detallado de las 63 sentencias en relación con: quiénes son los imputados, qué crímenes fueron investigados, en qué jurisdicciones se ha desarrollado la persecución penal.

2.2.1. Los sentenciados en el nuevo proceso de justicia

Como veíamos en clave comparativa en el primer gráfico, que ilustraba las dos etapas del proceso, a diciembre de 2011 han sido sentenciados 259 imputados: 239 condenados y 20 absueltos. El siguiente gráfico muestra que ha aumentado progresivamente el número de sentenciados hasta un importante salto cuantitativo en 2010, como observábamos en el caso de las sentencias y que también se refleja en este dato.

Total de sentenciados en el nuevo proceso de justicia. Evolución 2006-2011.

Datos a diciembre de 2011



Fuente: CELS, según datos propios.

9 Véase para ello el apartado 3. 2. “El debate por las estrategias de juzgamiento. La ‘cuestión’ de los testigos”, en este capítulo.

El número de condenados en el gráfico incluye a aquellos que se encuentran cumpliendo su sentencia, pero también a quienes han fallecido luego de ser condenados. Esta tendencia acompaña lo que en repetidas ocasiones hemos denunciado: la muerte de imputados procesados sin condena. Siete de los 239 imputados condenados han fallecido, cuatro de ellos durante 2011.¹⁰ También durante este año han muerto impunes, sin sentencia, otros 35 imputados.

Durante 2011, 73 imputados nunca antes juzgados obtuvieron sentencia. Otros 14 que ya habían sido sentenciados volvieron a serlo este año, varios de ellos en más de una oportunidad. Y la Cámara Nacional de Casación Penal revocó la absolución de un imputado y dispuso su condena. A continuación, presentamos un breve detalle sobre quiénes son y en qué causa fueron juzgados:

- El 18 de febrero, el Tribunal Oral Federal (TOF) de Mar del Plata condenó al ex militar Fortunato Valentín Rezett a la pena de prisión perpetua en la causa por el homicidio de Ana Lía Magliaro.
- El 23 de marzo, el TOF de Tucumán condenó a prisión perpetua al ex militar Luciano Benjamín Menéndez y al ex policía Roberto Heriberto Albornoz en la causa conocida como “Romero Niklison”.
- El 31 de marzo, el TOF n° 1 de la Capital Federal condenó a la pena de prisión perpetua al ex general Eduardo Rodolfo Cabanillas, y a penas de veinticinco años de prisión a los ex agentes de In-

¹⁰ Han fallecido los siguientes imputados condenados: *Santiago Manuel Hoya*, condenado en 2007 por la causa “Batallón 601” en la Capital Federal; fue el primer imputado condenado en fallecer después de obtener sentencia. Murió pocos días después de la sentencia, por lo cual esta no se encontraba firme. *Victor David Becerra*, condenado por la causa “Fiochetti” en San Luis en 2009. Falleció en mayo de ese año, poco después de obtener su condena. La sentencia de esta causa fue confirmada por la Cámara de Casación recién en mayo de 2011. *Roberto Esteban Constantino*, condenado por el tramo de la causa “Primer Cuerpo del Ejército” que juzgó los hechos represivos cometidos en la provincia de La Pampa en 2010. Falleció en diciembre de ese año y su sentencia no había sido confirmada por instancias superiores. *Cristino Nicolaidis*, condenado en 2007 por la causa “Batallón 601”, murió en enero de 2011. Su condena había sido confirmada por la Cámara Federal (se trata de una sentencia de plenario, pues tramitó por el código viejo). *Alberto Pedro Barda*, condenado por la causa “Mansión Seré” en Capital Federal en 2008. Su sentencia había sido confirmada por la Cámara Nacional de Casación Penal en marzo de 2011. Murió en el mes de agosto. *Carlos Alberto Roque Tepedino*, había sido condenado en las causas “Campo de Mayo” y “ABO” en abril y en diciembre de 2010 respectivamente. Falleció en noviembre de 2011; ninguna de sus sentencias se encontraba firme. *Antonio Domingo Bussi*, condenado en la causa “Vargas Aignasse” en Tucumán en 2008. Su condena fue confirmada por la CSJN en mayo de 2011. Murió en noviembre.

teligencia Honorio Carlos Martínez Ruiz y Eduardo Alfredo Ruffo, en la causa en que se investigan los hechos ocurridos en el CCD “Automotores Orletti”. En tanto, Raúl Antonio Guglielminetti (ex agente de Inteligencia, condenado en 2010 en la causa “ABO”) recibió una pena de veinte años de prisión.

- El 14 de abril, en un tramo de la causa denominada “Campo de Mayo”, el TOF de San Martín condenó al ex policía Luis Abelardo Patti y a los ex militares Santiago Omar Riveros, Reynaldo Benito Bignone y Martín Rodríguez a penas de prisión perpetua, y al ex policía Juan Fernando Meneghini a la pena de seis años de prisión.
- El 16 de mayo, el TOF de Resistencia, Chaco, condenó a prisión perpetua a los ex militares Athos Gustavo Renés, Horacio Losito, Aldo Martínez Segón, Jorge Daniel Carnero Sabol, Ricardo Guillermo Reyes, Germán Emilio Riquelme, Ernesto Jorge Simoni y Luis Alberto Patetta, en el juicio por la “Masacre de Margarita Belén”. Patetta y Losito ya se encontraban condenados por la causa “Caballero” de dicha provincia.
- El 17 de mayo, el Juzgado n° 1 en lo Criminal y Correccional Federal resolvió condenar al ex agente de Inteligencia Luis Antonio Falco a catorce años de prisión por la apropiación de Juan Cabandí.
- El 14 de julio, el TOF n° 4 de la Capital Federal, en el juicio en que se investigaron los hechos ocurridos en el CCD “El Vesubio”, condenó a prisión perpetua a los ex militares Héctor Humberto Gamen y Hugo Idelbrando Pascarelli. En tanto, los ex guardias del Servicio Penitenciario Federal recibieron penas de prisión: Diego Salvador Chemes, veinticinco años y seis meses; Ramón Erlán, veinte años y seis meses; Hector José Maidana, veintidós años y seis meses; Ricardo Néstor Martínez, veinte años y seis meses; Roberto Zeoliti, dieciocho años.
- El 28 de julio, el TOF de General Roca, Río Negro, en la causa “Sarmiento”, condenó a los ex policías Rubén Alcides Codina a ocho años de prisión; a Víctor Manuel Lobos, a siete años y diez meses; a Sixto Navarrete, a siete años y seis meses; a Elfio Enrique Navarrete, a siete años; a los ex militares Raúl Lucio Gerardo Pedernera, a ocho años y seis meses y a Néstor Rubén Castelli, a cinco años y dos meses. El ex comisario general Alberto Mario Marasco resultó absuelto.
- El 4 de agosto, el TOF de Corrientes condenó a veinticinco años de prisión a los ex policías Juan Antonio Obregón y Romualdo Baigorria, a los ex militares Juan Ramón Alcoverro, Alberto

Silveira Ezcamendi y Leopoldo Cao, y al ex efectivo de la Prefectura Naval Luis Leónidas Lemos. El juicio, conocido como causa “Panetta”, investigó crímenes contra 25 personas en el CCD que funcionó en el Club Hípico de la ciudad de Goya.

- El 22 de septiembre, el Juzgado en lo Criminal y Correccional n° 9 condenó al ex marino Policarpo Luis Vázquez a catorce años de prisión; a Ana María Ferrá, a diez años de prisión y a Justina Cáceres, a siete años de prisión. Estas penas fueron dictadas en el proceso en que se investigó la apropiación de Evelin Karina Bauer Pegoraro.
- El 26 de septiembre, la Cámara Nacional de Casación Penal (Sala IV) revocó la absolución dictada en 2009 por el TOF de Mar del Plata y condenó a quince años de prisión a Alejandro Guillermo Duret, al revisar la sentencia por la desaparición de Carlos Alberto Labolita.
- El 6 de octubre, en el primer juicio por crímenes de lesa humanidad desarrollado en la ciudad de Mendoza, conocido como causa “Paco Urondo”, el TOF n° 1 de la provincia condenó a pena de prisión perpetua a los ex policías Juan Agustín Oyarzábal, Luis Alberto Vázquez Rodríguez, Celustiano Lucero Lorca y Eduardo Smaha Borzuk, en tanto Dardo Migno Pipaón (ex militar) recibió una pena de doce años de prisión. Otro ex militar, Paulino Enrique Furio, fue absuelto en esta causa y continúa procesado con prisión preventiva (con confirmación de Cámara) por otra causa de lesa humanidad que se tramita en Mendoza.
- El 11 de octubre, el TOF de Salta condenó a prisión perpetua al ex policía Joaquín Guil y a los ex militares Carlos Alberto Mulhall y Miguel Raúl Gentil. Pedro Javier Herrera y Raúl Nelson Herrera recibieron dos años de prisión de ejecución condicional. En este proceso, en el que se investigó la desaparición del ex gobernador de Salta Miguel Ragone, resultaron absueltos el ex policía Andrés del Valle Soraire (procesado con prisión preventiva en la causa “Masacre de Palomitas”) y el ex vocero de la Triple A Jorge Héctor Zanetto.
- El 21 de octubre, el TOF de Paraná condenó a los ex militares Pascual Oscar Guerrieri a catorce años de prisión, y a Jorge Alberto Fariña y Juan Daniel Amelong, a trece años de prisión, en una causa por sustracción de menores. En el mismo proceso, el ex agente de Inteligencia Walter Salvador Dionisio Pagano fue condenado a once años de prisión, y el médico Juan Antonio Zaccaría, a cinco. En tanto, el ex militar Marino Héctor González

resultó absuelto (procesado con prisión preventiva también en otras causas de lesa humanidad).

- El 25 de octubre, el TOF de San Juan condenó al ex suboficial de Inteligencia Luis Alberto Tejada a la pena de doce años de prisión, en tanto que su esposa, Raquel Quinteros, fue condenada a cinco años de prisión, en un juicio por apropiación de menores.
- El 26 de octubre, en el primer tramo de elevación a juicio oral de la megacausa “ESMA”, el TOF n° 5 de Capital Federal condenó a penas de prisión perpetua a los ex capitanes de fragata de la Armada Adolfo Miguel Donda Tigel, Jorge Eduardo Acosta, Antonio Pernías y Néstor Omar Savio; al ex capitán de navío Enrique Scheller; a los ex capitanes de corbeta Alberto Eduardo González y Ricardo Miguel Cavallo; al ex vicealmirante Oscar Antonio Montes y a los ex tenientes de fragata Jorge Carlos Radice y Alfredo Ignacio Astiz. Idéntica pena recibieron el ex oficial de policía Ernesto Frimon Weber y el ex mayor del Ejército Julio César Coronel. En tanto, el ex contraalmirante de la Armada Manuel Jacinto García Tallada y el ex suboficial de Policía Federal Juan Carlos Fotea recibieron penas de veinticinco años de prisión. El suboficial de Prefectura Juan Antonio Azic fue condenado a dieciocho años de prisión, y el médico Carlos Octavio Capdevilla (ex capitán de corbeta de la Armada) fue condenado a veinte años de prisión. Además, resultaron absueltos Juan Carlos Rolón (ex capitán de fragata) y Pablo Eduardo García Velasco (ex capitán de corbeta), quienes continúan detenidos, procesados en otros tramos de la megacausa.
- El 11 de noviembre, el TOF de la ciudad de La Plata condenó al ex miembro del Servicio Penitenciario Bonaerense Pedro César Guerrero a la pena de nueve años de prisión en el tramo residual de la causa “Unidad 9”.
- El 5 de diciembre finalizó el plenario de la causa conocida como “Masacre de Palomitas II”. Al igual que la primera parte, tramitó bajo el viejo Código Procesal Penal ante el Juzgado Federal n° 2 de la provincia de Salta. Fueron condenados a reclusión perpetua el ex comisario general Joaquín Guil y el ex teniente coronel Luciano Benjamín Menéndez, quien sumó así su séptima condena. En tanto, el ex agente del Servicio Penitenciario de Salta Juan Carlos Alzugaray fue condenado a veinte años de prisión.
- El 7 de diciembre, el Tribunal Oral en lo Criminal Federal de la provincia de Santa Fe condenó al ex coronel José María González

a la pena de prisión perpetua por los delitos cometidos contra María Felisa Cavadini y Osvaldo Marini.

- El 13 de diciembre, el TOF de la provincia de Tucumán condenó al ex agente de policía Roberto Heriberto Albornoz a prisión perpetua por los homicidios de Margarita Susana Azize Waiss y Juan Carlos Aguirre. En este proceso también se juzgaba la responsabilidad del ex gobernador de facto Antonio Domingo Bussi (condenado en 2008 por el asesinato del diputado Vargas Aignasse), pero fue apartado del juicio por motivos de salud y finalmente falleció en el mes de noviembre. Por los mismos motivos fue también apartado Luciano Benjamín Menéndez.
- El 29 de diciembre, el TOF n° 2 de la Capital Federal condenó a Reynaldo Benito Bignone, Hipólito Rafael Mariani y al ex personal civil de Inteligencia Luis Muiña por secuestros y torturas cometidos en el entonces “Policlínico Profesor Alejandro Posadas”, donde habría existido el CCD conocido como “El Chalet”. Bignone fue condenado a quince años de prisión; Mariani, a ocho y Muiña, a trece.

Una de las particularidades del proceso argentino, que lo diferencia de otras experiencias latinoamericanas de juzgamiento –como el caso de Perú–,¹¹ es que el 92% de los sentenciados han sido condenados; es decir, encontrados culpables de los crímenes por los que fueron juzgados. En este sentido, consideramos que el número de imputados condenados constituye una cifra considerable, que amerita un análisis algo más detallado y preciso. A continuación se presentan algunos datos que caracterizan este universo de imputados en el proceso de justicia.

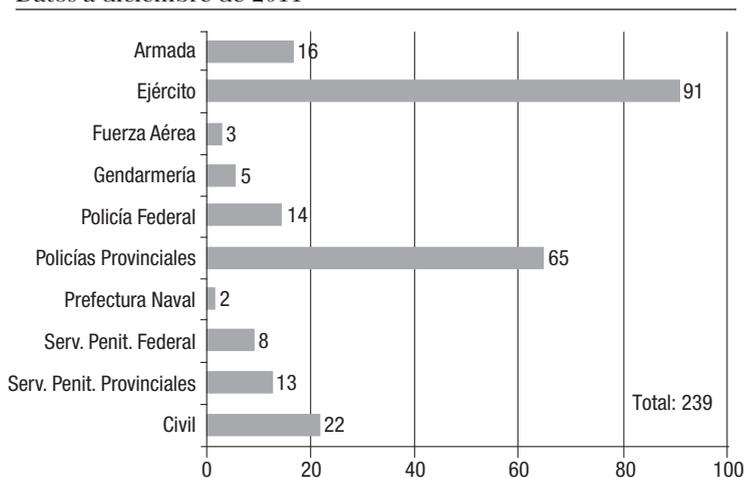
El gráfico siguiente caracteriza a los 239 condenados de acuerdo a la fuerza armada o de seguridad a la que pertenecían al momento de cometidos los crímenes. Como puede apreciarse, el total de miembros de ambos tipos de fuerza es bastante homogéneo: 46% corresponde a las Fuerzas Armadas y 45% a las fuerzas de seguridad. No obstante, resalta que la mayoría de los militares fueron miembros del Ejército (83%) y que entre las fuerzas de seguridad predominan las provinciales (61%).

Al contrario que en la etapa anterior del proceso, sólo el 9% de los condenados son civiles. Y a diferencia también de aquel momento del juzgamiento, los civiles condenados no son únicamente apropiadores de menores.

11 De acuerdo con los datos del proyecto de registro estadístico del proceso peruano dirigido por la investigadora Jo-Marie Burt, de la universidad George Mason, a la fecha existen en Perú 45 imputados condenados y 67 absueltos. Los imputados condenados constituyen el 40% del total.

Condenados por delitos de lesa humanidad, según la fuerza a la que pertenecieron.

Datos a diciembre de 2011



Fuente: CELS, según datos propios.

Desde el inicio del proceso, se ha juzgado a imputados civiles que ocuparon diversos roles durante el terrorismo de Estado por su responsabilidad en delitos penales. En 2007, la tercera sentencia desde la reapertura condenó al sacerdote y ex capellán del fallecido comisario Raúl Camps, Christian von Wernich, a la pena de reclusión perpetua por su responsabilidad en los delitos de homicidio, tormentos y privación ilegal de la libertad. También fueron condenados, en los juicios que siguieron, civiles que se desempeñaban en dependencias de las Fuerzas Armadas como personal civil de Inteligencia. Son un total de 8 imputados entre los que resaltan las condenas a Ricardo Lardone en 2008 en Córdoba,¹² Horacio Barcos en 2010 en Santa Fe,¹³ Eduardo Constanzo en 2010 en Rosario,¹⁴ y Raúl Guglielminetti en 2010¹⁵ y 2011 y Eduardo Ruffo en 2011 en Capital Federal.¹⁶

12 Causa 13 762, “Menéndez, Luciano Benjamín y otros, s/averiguación de ilícitos”, sentencia del TOF de la provincia de Córdoba de julio de 2008.

13 Causa 41/07, “Barcos, Horacio Américo s/infr. arts. 144 bis, inc. 1, 142, 144 ter, 55, CP”, sentencia del TOF de la provincia de Santa Fe de abril de 2010.

14 Causa 367/03, “Guerrieri, Pascual y otros s/PIL, amenazas, tormentos y desaparición forzada”, sentencia del TOF n° 1 de Rosario de abril de 2010.

15 Causa 1668, “Miara, Samuel y otros s/inf. art. 144 bis, inc. 1.6 y último párrafo –Ley 14 616 – en función del art. 142”, sentencia de diciembre de 2010.

16 Causa 1627, “Vaello, Orestes Estanislao s/privación ilegal de la libertad”, sentencia de marzo de 2011.

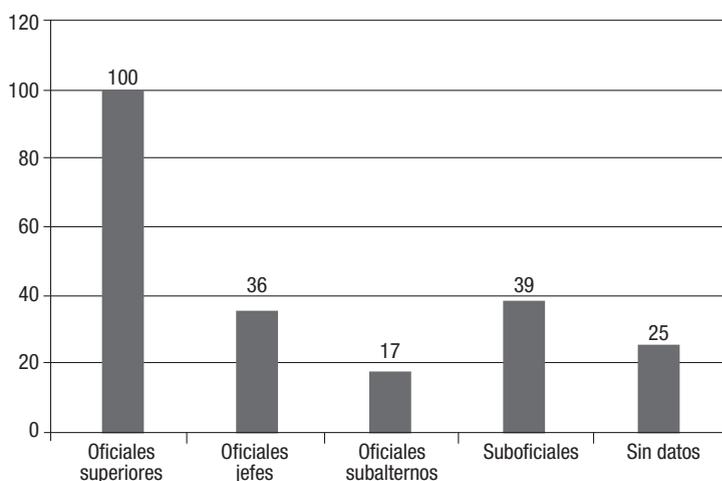
También en 2010, tres médicos fueron condenados por ser autores del delito de tormentos agravados contra detenidos de la Unidad Penal n° 9 de La Plata.¹⁷

En 2009 fue condenado a veintidós años de prisión el ex juez federal Víctor Hermes Brusa. Se trata del primer y único funcionario del Poder Judicial condenado por estos crímenes. Desde allí se ha avanzado en la discusión acerca de la complicidad del Poder Judicial en los crímenes de la dictadura y en la imputación de ex jueces y fiscales. En otro apartado abordaremos esta temática con más detalle.

En relación con la caracterización por fuerza, se encuentra por supuesto la cuestión del rango alcanzado por los imputados que han sido condenados. Esto permite dimensionar la relación entre la persecución penal y la escala jerárquica de las fuerzas militares.

Condenados pertenecientes a las Fuerzas Armadas o de seguridad, según rango al momento de retiro.

Datos a diciembre de 2011



Fuente: CELS, según datos propios.

17 Se trata de Enrique Corsi, Luis Favole y Carlos Jurio, médicos del servicio penitenciario de la provincia de Buenos Aires condenados por el TOF n° 1 de La Plata en octubre de 2010 a penas de trece años de prisión en el juicio por la causa 2901/09, "Dupuy, Abel David y otros s/homicidio, torturas, tormentos y privación ilegal de la libertad".

Este gráfico clasifica a los condenados por crímenes de lesa humanidad según la jerarquía de su rango de retiro. Como puede apreciarse, casi el 50% de los imputados (un total de 100) pertenece a los mandos superiores de las Fuerzas Armadas y de seguridad. Los oficiales jefes –entre los que se encuentran aquellos que han alcanzado los rangos de mayor, teniente coronel, capitanes o comandantes, entre otros, según la fuerza que corresponde– son sólo el 17% del total. En relación con la imputación a personal con estos cargos, los que en algunas discusiones han sido categorizados como “mandos medios”, es importante destacar que a lo largo de este proceso se han encontrado problemas para atribuirles responsabilidad penal.

Durante el año 2009 se dieron algunas situaciones que demostraron que la imputación de oficiales jefes puede presentarse como problemática en términos probatorios y de autoría. En octubre de 2009, el TOF n° 5 absolvió a 3 de los 5 imputados en la causa “Olivera Róvere y Jefes de Áreas”.¹⁸ Quienes resultaron absueltos ejercían la jefatura de una porción específica del territorio de la Capital Federal durante el terrorismo de Estado, y su función implicaba el ejercicio de la autoridad en diferentes dependencias del Ejército, que en algunos casos hasta funcionaron como centros clandestinos de detención. Esta decisión no tuvo en consideración el criterio de responsabilidad penal establecido por la sentencia de la causa “13/84”, en el que se estableció que los mandos medios de una estructura jerárquica militar tenían responsabilidad sobre los hechos por ser un eslabón de la cadena de mando.

2.2.2. Aspectos clave de la persecución penal: delitos, pena y responsabilidad

A continuación analizaremos a los 239 condenados a partir de algunas características clave del proceso de juzgamiento.

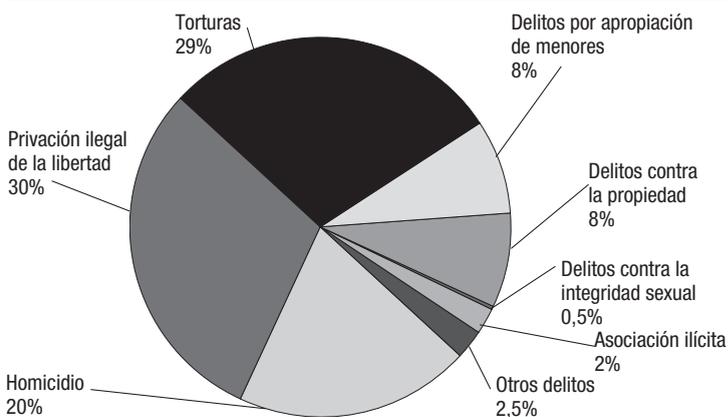
El gráfico resume genéricamente los delitos por los que han sido condenados los imputados. Las categorías corresponden a los tipos penales del Código Penal argentino y, en tanto categorías de la ley doméstica, su nomenclatura es diferente de la de instrumentos internacionales de derechos humanos, como el Estatuto de Roma, por ejemplo.¹⁹

18 Causas 1261 y 1268 acumuladas, “Olivera Róvere, Jorge Carlos y otros s/ infracción arts. 144 bis, inc. 1, último párrafo -Ley 14 616-, en función del art. 142, inc. 1 -Ley 20 642-; 144 ter, primer párrafo y 80, inc. 2, del CP”.

19 Según el art. 7 del Estatuto de Roma, serán considerados crímenes de lesa humanidad la desaparición forzada (*privación ilegal de la libertad*, según nuestro ordenamiento jurídico) y la tortura (*tormentos*, de acuerdo a las definiciones del Código Penal vigente al momento de los hechos).

Condenados por delitos de lesa humanidad, según delitos por los que fueron acusados.

Datos a diciembre de 2011



Fuente: CELS, según datos propios.

Los datos evidencian que casi el 60% de los condenados fueron encontrados culpables de los delitos de privación ilegal de la libertad y aplicación de tormentos, es decir, por el secuestro y el sometimiento a sesiones de tortura de los detenidos-desaparecidos. Además, un 20% ha sido encontrado culpable de asesinato.

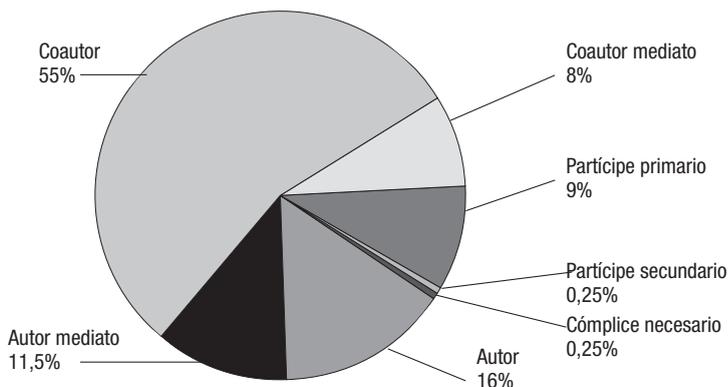
En menor medida se encuentran otros delitos, como aquellos contra la propiedad (robo, violación de domicilio) y un tipo característico del caso argentino: los delitos por apropiación de menores (sustracción y ocultamiento de un menor, falsificación de documentación pública para ocultar su identidad). En este nuevo proceso, son sólo 8 las sentencias por estos delitos (14% del total de sentencias) y, consecuentemente, los condenados por este tipo de crímenes son una minoría.

Es destacable que la condena por la comisión de delitos contra la integridad sexual (violación y abusos sexuales) es un dato residual en el gráfico: sólo un imputado fue condenado por estos delitos. En otro apartado nos referimos con más detalle a esta problemática.

Un aspecto que es importante destacar es que los imputados son condenados, en general, por el concurso de dos o más delitos. Fue el caso del 81% del total, mientras que los condenados en el tramo juzgado de la megacausa "ESMA" fueron encontrados culpables por hasta siete delitos en total.

Condenados por delitos de lesa humanidad, según su rol en los delitos cometidos.

Datos a diciembre de 2011



Fuente: CELS, según datos propios.

Este gráfico clasifica a los condenados según su rol en la comisión de los delitos.²⁰ En el derecho penal, la cuestión de la autoría refiere a la participación o tipo de intervención que han tenido los acusados o imputados en los crímenes que se les atribuyen.

Más del 70% de los imputados han sido condenados en su rol de autores o coautores directos o materiales de los hechos. En parte, esto tiene que ver con la dinámica de la detención en centros clandestinos en los que los grupos represivos mantenían a los cautivos por un período de tiempo extenso y de los cuales existen sobrevivientes –testigos directos de los hechos– que, luego de un arduo trabajo, han podido identificar a los responsables de los secuestros y de las sesiones de tortura.

20 Las categorías que muestra este gráfico fueron construidas a partir de la clasificación de tipos de autoría y participación esbozada por Eugenio R. Zaffaroni, Alejandro Alagia y Alejandro Slokar en *Derecho Penal. Parte General*, Buenos Aires, EDIAR, 2002. Los autores sostienen que “en el delito pueden intervenir varias personas desempeñando roles parecidos o diferentes, lo que da lugar a los problemas de la llamada participación (concurencia o concurso) de personas en el delito. Cabe precisar que la expresión participación –usada en la rúbrica del código– tiene dos sentidos diferentes: (a) en sentido amplio, participación es el fenómeno que opera cuando una pluralidad de personas toma parte en el delito, como participantes en el carácter que fuere, es decir, como autores, cómplices o instigadores; (b) en sentido limitado, se entiende por participación el fenómeno por el que una o más personas toman parte en el delito ajeno, siendo partícipes sólo los cómplices y los instigadores, con exclusión de los autores” (p. 791).

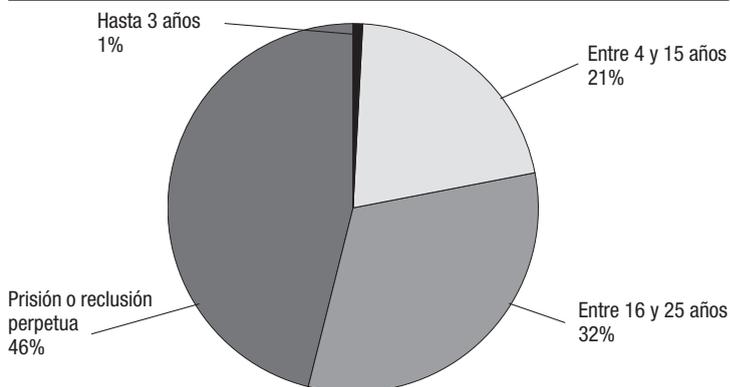
Si bien la autoría mediata se aplica en poco menos del 20% de los casos, lo cierto es que en general está aceptada por la jurisprudencia y no se han presentado mayores problemas al respecto, salvo en relación con los oficiales jefes de las fuerzas, como ya hemos explicado.

Como lo reflejan los números, la mayor parte de los condenados tuvo una relación directa con los delitos o es responsable por su grado jerárquico y su competencia en la toma de decisiones. La cifra de imputados a los que se les atribuye ser sólo partícipes de un hecho es claramente menor.

Una cuestión interesante para analizar en relación con los aspectos descriptivos tiene que ver con el promedio de pena impuesta a estos imputados.

Condenados por crímenes de lesa humanidad, según monto de la pena impuesta.

Datos a diciembre de 2011



Fuente: CELS, según datos propios.

En el proceso de justicia argentino, en casi el 80% de los casos se han impuesto penas desde más de quince años hasta reclusión perpetua. Esto responde a varias razones: a los tipos de delitos imputados –que en su mayoría tienen un máximo de pena alto–, a que se realizaron varias conductas delictivas a la vez y a que, en general, estas se encuentran agravadas por múltiples factores. En el 80% del total se trató de delitos agravados y en el 15% de los casos, de delitos doble y hasta triplemente agravados.²¹

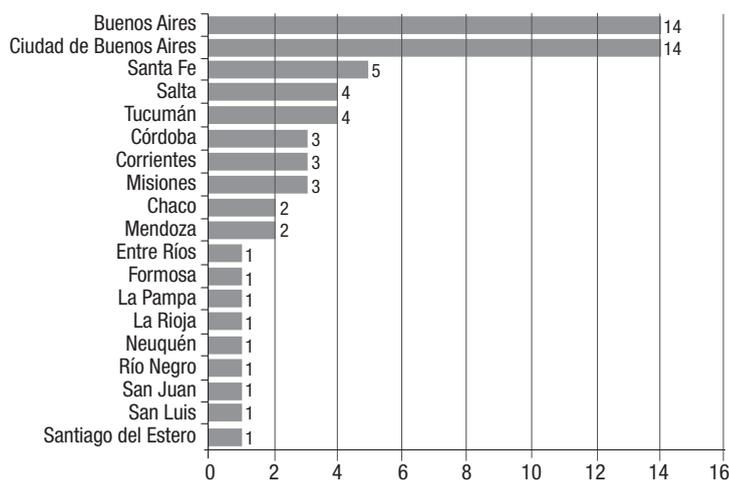
21 La clasificación secundaria de los tipos penales en (a) básicos, (b) calificados o agravados y (c) privilegiados o atenuados significa que hay tipos objetivos que, por alguna característica particular de uno o más de sus elementos,

2.2.3. Sentencias por jurisdicción

A diciembre de 2011, podemos sostener que se han realizado juicios en la mayoría de las jurisdicciones judiciales de la Argentina. Aquellas en las que se desarrollaron mayor cantidad de procesos son la ciudad y la provincia de Buenos Aires, cada una con catorce debates finalizados.

Sentencias por delitos de lesa humanidad, según jurisdicción.

Datos a diciembre de 2011



Fuente: CELS, según datos propios.

En la zona central del país se ha celebrado al menos un juicio en casi todas las provincias que la componen. No es el caso de varias provincias del norte, como Jujuy y Catamarca, donde persisten los obstáculos para llegar a juicio; o de las provincias del sur, donde sólo se ha celebrado un juicio en Neuquén y otro en Río Negro. La situación de Neuquén es preocupante, en tanto los múltiples

denotan un contenido de injusto mayor o menor, traducido en una pena o escala penal agravada o atenuada. Se trata de alteraciones de las escalas penales provenientes de mayores o menores contenidos de injusto del hecho, especialmente considerados por la ley (Zaffaroni y otros, *ibíd.*, p. 541). Los agravantes más usuales en este tipo de causas son: *privación ilegítima de la libertad*, calificada por: i) mediar violencias o amenazas; ii) extenderse por más de un mes; *tormentos* agravados por: i) la condición de perseguido político de la víctima; ii) el resultado de muerte; *homicidio* agravado por: i) alevosía; ii) el concurso premeditado de dos o más personas.

recursos presentados por las defensas de los imputados traban el inicio del juicio por el segundo tramo de la causa conocida como “La Escuelita” desde hace por lo menos dos años, mientras hay otros dos en etapa de investigación. En el caso de Jujuy, la Unidad Fiscal ha denunciado el mal desempeño del juez federal local, Carlos Olivera Pastor, por dilatar la etapa de instrucción de la mayoría de las causas que se tramitan en la provincia.²² Finalmente, durante 2011 este juez elevó a juicio la mayoría de las causas que estaban avanzadas en la investigación,²³ pero ninguna tiene fecha próxima de inicio del debate.

3. SEGUNDA PARTE. LOS DESAFÍOS QUE AÚN PRESENTA EL PROCESO DE JUSTICIA EN LA ARGENTINA

El propósito de este apartado es echar luz sobre tres cuestiones centrales. En primer lugar, se intentará poner la mirada en lo que todavía falta, a partir de lo que hemos analizado como logros del proceso de justicia. No se trata de una mirada inconformista, sino del resultado de un minucioso diagnóstico que puede destacar los progresos y los obstáculos que persisten, a pesar del avance en el juzgamiento de los últimos tres años que hemos analizado.

En segundo lugar, buscaremos discutir ciertos aspectos de la organización de los procesos que subsisten como problemas y que ya pueden considerarse endémicos. En gran medida, esto se debe a la dificultad para modificar determinadas prácticas fuertemente arraigadas en la administración de justicia de nuestro país.

Finalmente, se propondrá discutir dos de los debates más recientes y actuales de esta nueva etapa del proceso de justicia en tanto potencialidades que ha

²² En 2008, la Unidad Fiscal de Coordinación elaboró un documento de diagnóstico en el que destacaban “una acentuada dispersión de la investigación de los hechos (en promedio, se cuenta una causa por cada 1,3 víctimas) y, por otro, un escaso grado de avance procesal” (a esa fecha, sólo dos de las 115 investigaciones en curso tenían imputados procesados; en el resto de los casos aún no se había llamado a indagatoria). Véase, para más detalle, <www.mpf.gov.ar/Institucional/UnidadesFE/implem-13-8-jujuy.pdf>.

²³ Durante 2011 fueron elevadas a juicio 8 causas de la provincia de Jujuy: causa 290/10, “Marengo, Horacio Domingo y otros s/Privación ilegítima de la libertad y torturas”; causa 296/09, “Fiscal Federal n° 1 – Solicita Acumulación (Aredez, Luis Ramón y otros)”; causa 56/10, “Fiscal Federal n° 1 - Solicita Acumulación (ARAGÓN, Reynaldo y otros)”; causa 195/09, “Fiscal Federal n° 1 solicita acumulación (Burgos, Luis y otros)”; causa 228/08, “Fiscal Federal n° 1 - Solicita acumulación” (Giribaldi, Osvaldo José Gregorio y otros)”; causa 384/08, “Fiscal Federal n° 1 – Solicita acumulación (Galeán, Paulino y otros)”; causa 105/06, “Álvarez de Scurta, Dominga s/ desaparición”; causa 393/05 “Álvarez García, Julio Rolando s/ su desaparición”.

demostrado el nuevo proceso: la posibilidad de judicialización de los crímenes de género cometidos durante el terrorismo de Estado y la responsabilidad del Poder Judicial en la represión ilegal. Postularemos que estos temas se encuentran hoy arraigados y constituyen aspectos centrales de las discusiones y reflexiones sobre el proceso, destacando los avances en su consolidación, así como los aspectos pendientes.

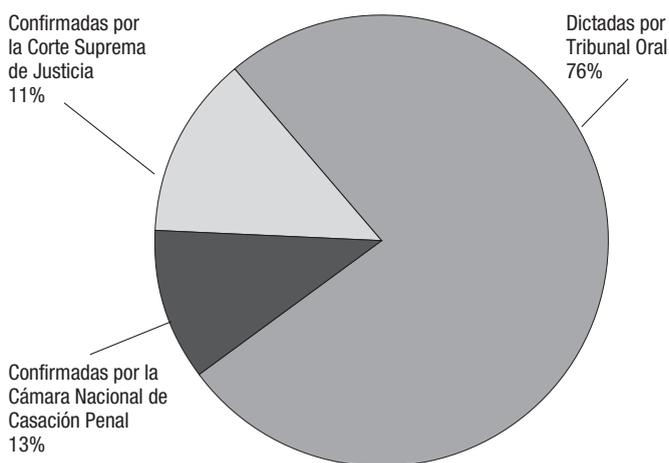
Pero no se trata de cuestiones aisladas. El eje común es que todas se caracterizan porque una multiplicidad de actores, tanto estatales como de la sociedad civil, las abordan, cada uno a su manera, siguiendo algunos criterios básicos o tendencias pero de manera desarticulada, sin una estrategia común. Nos esforzaremos por mostrar las diferentes acciones y tendencias a fin de reflexionar acerca de la necesidad de concertar esfuerzos para garantizar el éxito.

3. 1. LO QUE AÚN FALTA JUZGAR. LAS DEUDAS DE LA ORGANIZACIÓN DEL PROCESO

Una de las mayores deudas del Poder Judicial en este proceso es sin duda la confirmación, por parte de los tribunales superiores, de las sentencias dictadas por los tribunales orales de todo el país.

Sentencias por delitos de lesa humanidad según su estado de confirmación.

Datos a diciembre de 2011



Fuente: CELS, según datos propios.

A lo largo de estos años nos hemos dedicado a desmenuzar los problemas en la administración de justicia por jurisdicción, destacando problemáticas locales. En relación con aspectos generales, desde hace dos años hemos venido midiendo la tardanza de la Corte Suprema y de la Cámara Nacional de Casación Penal (CNCP) en la confirmación de las sentencias. Esta demora se suma a las múltiples dilaciones que han sufrido estas causas desde el inicio de su tramitación. A modo de ejemplo, una causa emblemática como “Simón” obtuvo sentencia en primera instancia en 2006, cinco años después del inicio de la investigación, y fue confirmada un año y ocho meses después, a casi ocho años de su apertura.

Teniendo en cuenta estas demoras, que ejemplificamos con un caso pero que pueden reproducirse en relación con todas las causas que hoy tienen sentencia en nuestro país, a diciembre de 2011 sólo el 11% de las sentencias se encuentran confirmadas por la Corte Suprema, y por ende han llegado a la instancia final. Son un total de 7 de las 63, y son las que aparecen en la página siguiente.

Como puede apreciarse, la demora de la Corte Suprema en confirmar las sentencias iguala o supera el año, con un pico de más de veintiún meses transcurridos antes de confirmar la sentencia a Miguel Etchecolatz.

También es importante tener en cuenta que la presentación del recurso extraordinario ante la Corte sólo es posible una vez pasada la instancia de la Cámara de Casación. Como vemos en la tabla, la Casación supera levemente a la Corte en la cantidad de meses pasados hasta la confirmación de las sentencias, promediando un año y tres meses, con un valor máximo de casi dos años antes de confirmar la sentencia por la causa “Vargas Aignasse”.

A la fecha se encuentran confirmadas por la Cámara de Casación otras 8 sentencias; respecto de 7 de ellas hemos verificado que se ha presentado recurso extraordinario a la Corte. De estas, 6 fueron confirmadas por la Casación durante 2011, y en una de ellas –la correspondiente al caso “Labolita”, de Mar del Plata– la Cámara revocó la absolución de uno de los imputados, Alejandro Duret. Es la primera vez que la Casación revoca una sentencia dictada por un tribunal oral en el proceso argentino. Ahora resta que la Corte se expida sobre lo dispuesto por Casación en este caso.

Veamos el promedio de demoras de las instancias superiores para estas 8 sentencias confirmadas en segunda instancia.

Sentencias que han alcanzado instancia final (confirmación de la CSJN)

Causa	Sentencia de primera instancia	Confirmación de la CNCP	Confirmación de la CSJN	Demora* CNCP (en meses)	Demora CSJN (en meses)	Demora entre la sentencia de primera instancia y su confirmación final (en años)
"Simón, Julio Héctor s/infr. arts. 144 bis, y 144 ter, párrs. 1º y 2º, del CP"	Agosto 2006	Mayo 2007	Abril 2008	9 meses	11 meses	1 año y 8 meses
"Etchecolatz, Miguel Osvaldo s/privación ilegal de la libertad, aplicación de tormentos, homicidio calificado"	Septiembre 2006	Mayo 2007	Febrero 2009	8 meses	21 meses	2 años y 5 meses
"Von Wernich, Christian Federico s/inf. arts. 144 bis..."	Octubre 2007	Marzo 2009	Mayo 2010	17 meses	14 meses	2 años y 7 meses
"Rivas, Osvaldo Arturo y otros s/sustracción de menores de 10 años (art. 146)"	Abril 2008	Septiembre 2009	Septiembre 2010	17 meses	12 meses	2 años y 5 meses

Datos a diciembre de 2011

* La demora es calculada estimativamente en ambos casos, considerando que los recursos de apelación a la Cámara de Casación se presentan diez días después de la lectura de los fundamentos de las sentencias de TOF, mientras que los recursos extraordinarios, diez días después de la audiencia de Casación en la que se resuelve la apelación (art. 463, CPPN). En este sentido, hemos calculado, para medir la demora en Casación, que los fundamentos se leen entre cinco y diez días después de dictado el veredicto (art. 400, CPPN). El mismo artículo establece que "se podrá extender hasta veinte (20) días cuando la audiencia se hubiere prolongado por más de tres meses y hasta cuarenta (40) días cuando hubiere sido de más de seis meses" (párrafo incorporado por art. 3 de la Ley 25 770, BO 16/9/2003). No obstante, ante la imposibilidad de relevar por el momento el tiempo exacto transcurrido entre el veredicto y la lectura de los fundamentos, optamos por considerar el primer plazo que estipula la ley. En este sentido, aclaramos que puede haber una diferencia de hasta dos meses en lo calculado para este capítulo.

“Caggiano Tedesco, Carlos Humberto y otros s/ asociación ilícita agravada, PIL agravada por torturas, homicidio calificado, robo”	Agosto 2008	Abril 2010	Septiembre 2010	20 meses	5 meses	2 años y 1 mes
“Vargas Aignasse, Guillermo s/secuestro y desaparición”	Agosto 2008	Junio 2010	Mayo 2011	22 meses	11 meses	2 años y 9 meses
“Rei, Víctor Enrique y otro(s) s/sustracción de menores de 10 años”	Abril 2009	Junio 2010	Junio 2011	14 meses	12 meses	2 años y 2 meses

Fuente: CELS, según datos propios.

Los datos de la tabla demuestran que, a pesar de la confirmación de 6 sentencias durante 2011, el ritmo de los juicios en todo el país, sumado al retraso que ya existe en la confirmación (Casación aún no terminó de revisar las sentencias de 2008 y 2009, y sólo confirmó una de 2010), perjudican la llegada a instancia final de las sentencias. A la fecha de cierre del presente informe, Casación había realizado audiencias en las causas “Molina”, de 2010, y “La Escuelita”, de 2008. Es preocupante que esta última se haya revisado recién a fines de 2011, cuando el juicio culminó hacia fines de 2008 (aunque según los abogados querellantes, se demoró en llegar a Casación varios meses, y lo hizo a mediados de 2009). De todas maneras, es importante destacar que la audiencia, se produjo, finalmente, más de dos años después.

Todo lo expuesto es sólo un panorama de situación que lejos está de explicar semejantes demoras. Varias fuentes consultadas coinciden en que se trata de las demoras de la administración de justicia en general, y que poco o nada tiene que ver con alguna motivación política de frenar los juicios. Lo cierto es que el Código Procesal Penal, tan concreto en relación con el establecimiento de plazos límite para la presentación de recursos de apelación, no hace lo propio con el tiempo que tienen los jueces superiores para revisar las sentencias apeladas.

De nuestro análisis de las 7 sentencias en instancia final surge que el tiempo promedio de demora de las instancias superiores en dejar firmes las sentencias alcanza los dos años y cuatro meses. Aquí es interesante volver a mencionar el dato de los condenados que han muerto a lo largo del proceso: de los 7 fallecidos,

sólo Antonio Domingo Bussi tenía firme su sentencia por decisión de la Corte Suprema. Hoy son 9 los condenados vivos con sentencia firme (4% del total).

Sentencias que han sido confirmadas sólo en segunda instancia (CNCP)

Causa	Sentencia de primera instancia	Confirmación de la CNCP	Demora CNCP (en meses)	Demora CSJN (en meses)
"Lapuyole, Juan Carlos y otros s/inf. art. 80, inc. 2, y art. 144 bis, inc. 1, CP"	Julio 2008	Septiembre 2010	26 meses	15 meses y continúa
"Menéndez, Luciano Benjamín y otros, averiguación de ilícitos"	Julio 2008	Septiembre 2010	26 meses	15 meses y continúa
"Comes, César Miguel y otros s/PIL, torturas y homicidio agravado"	Noviembre 2008	Marzo 2011	28 meses	9 meses y continúa
"Ulibarrie, Diego Manuel p/sup. PIL y desaparición forzada de personas"	Noviembre 2009	Abril 2011	17 meses	8 meses y continúa
"Colombo, Juan Carlos s/asociación ilícita, PIL agravada y reiterada, tormentos agravados, desaparición forzada de personas en función de delito de homicidio"	Octubre 2009	Mayo 2011	19 meses	7 meses y continúa
"Fiscalía s/averiguación de delitos de acción pública" (Fiochetti)	Marzo 2009	Mayo 2011	26 meses	7 meses y continúa
"Labolita, Carlos Orlando - D'Alessandro de Labolita, Rosa s/querrela"	Julio 2009	Septiembre 2011	26 meses	3 meses y continúa
"Melitón Bustos"	Abril 2010	Diciembre 2011	20 meses	0 meses

Datos a diciembre de 2011

A la fecha, al menos 8 de las 56 sentencias aún sin confirmar esperan su turno para ser revisadas por la Corte. Nos atrevemos a pensar, de acuerdo a los tiempos que estipula el Código Procesal, que al menos en las 2 de 2008, las

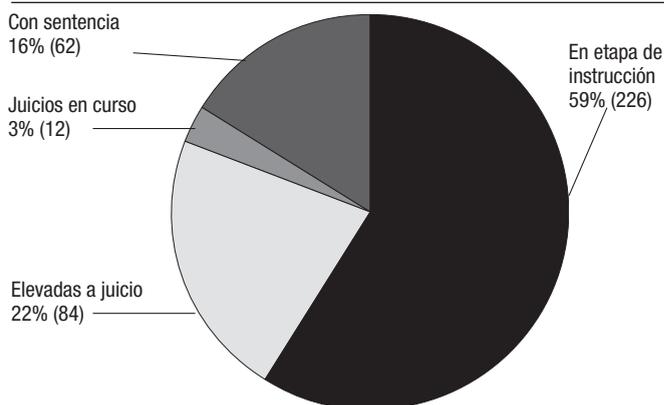
7 de 2009 que no están entre estas y las 18 sentencias de 2010 que restan, los recursos de apelación ya han sido presentados y esperan confirmación. El ciclo de la justicia se cumple cuando las sentencias quedan firmes, cuando no hay posibilidad de revisar esa decisión. Hasta tanto, todo es revisable y, por lo tanto, rige el principio de inocencia de todos los imputados.

Durante el mes de diciembre, no obstante, asumió como presidente de la CNCP Pedro David, quien expresó que resolver los casos de delitos de lesa humanidad será “absolutamente prioritario”. En este sentido, ha destacado como necesario que cada sala realice un relevamiento de todas las causas que han ingresado y de su estado. Afirmó también que “la celeridad de las causas de derechos humanos, además, está ligada a la necesidad de homogeneizar trámites. Hacen falta reformas procesales y una informatización acabada. Que no haya causas con compartimentos estancos, que las pruebas de una causa se apliquen directo a otras”.²⁴ Este tipo de iniciativas se presenta como extremadamente necesaria. Sin embargo, no podemos dejar de resaltar que cualquier tipo de reforma tiene que realizarse –a diferencia de la organización originaria de este proceso– a partir de un serio procedimiento de evaluación y consulta con los principales actores, de forma tal que toda medida que se implemente sea efectiva y no redunde en más esfuerzos desperdiciados.

Si la cifra de 7 sentencias firmes frente a 56 sin confirmar es preocupante, lo es aún más la relación entre las sentencias y las causas activas en todo el país.

Total de causas activas por delitos de lesa humanidad en Argentina, según su estado procesal.

Datos a diciembre de 2011



Fuente: CELS, según datos propios.

²⁴ Véase *Página/12*, “Los casos de lesa humanidad serán prioritarios”, 27 de diciembre de 2011.

De acuerdo con el gráfico, las 63 sentencias representan sólo el 16% del total de causas activas actuales en todo el país, mientras que casi el 60% se encuentra aún en etapa de instrucción, en algunos casos sin avances significativos en las investigaciones.

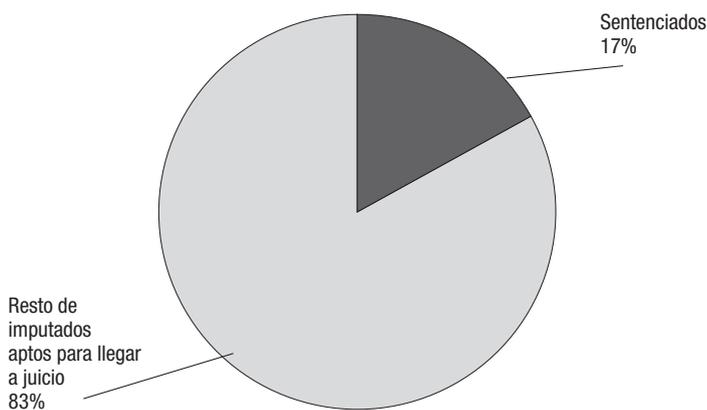
Es importante aclarar que el universo de causas en instrucción se ha reducido junto al avance del proceso de justicia a partir de la implementación de la estrategia de acumulación de causas con identidad procesal en diferentes jurisdicciones en las cuales la estrategia de persecución penal había consistido en abrir una causa/expediente por cada caso de víctima denunciada. Esta fragmentación y lo que se conoce como “juzgamiento por goteo” ha retrasado el juzgamiento.

Finalmente, en relación con los datos de este gráfico, entendemos que los desafíos a corto plazo del proceso de justicia se ven con mayor claridad en relación con las 84 causas elevadas a juicio. Muchas de ellas están listas para que empiece el juicio desde hace dos o tres años, pero diferentes trabas demoran su realización.

Analizaremos estas dos últimas cuestiones con detalle más adelante.

El siguiente gráfico ilustra la cantidad de imputados que aún resta juzgar. Los 259 sentenciados representan apenas el 17% del total de imputados aptos para llegar a juicio.

Comparación de los imputados-sentenciados (condenados y absueltos) con el resto de los imputados aptos para llegar a juicio.
Datos a diciembre de 2011



Fuente: CELS, según datos propios.

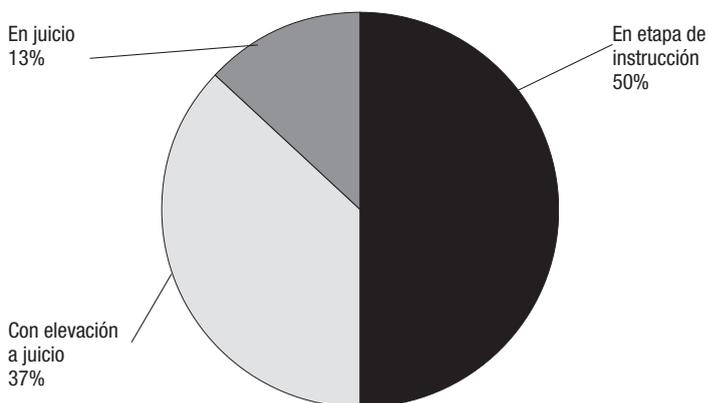
Los números dan cuenta de que la sucesión continua de juicios, incluso de aquellos que han involucrado a un número importante de imputados en todo el país, no es suficiente, y gran parte de los imputados aún espera su turno para llegar a juicio. Es interesante ver el grado de avance de la investigación para el caso de este más de 80% de imputados apto para ser juzgado que aún no lo ha sido.

El 63% de los imputados aptos para llegar a juicio ya se encuentra procesado. No obstante, hemos alcanzado una instancia del proceso de justicia en la que el número de procesados por sí mismo no dice mucho: se trata de un dato bastante heterogéneo. Por ello, es necesario desagregar esa información en todas las posibles etapas o grados de avance en la investigación.

El gráfico anterior desglosa la cantidad de imputados procesados de acuerdo al grado de avance en la investigación de su causa. Así, puede verse que el 50% aún se encuentra en etapa de instrucción. Esto puede significar varias cosas: el procesamiento puede haber sido dictado recientemente por el juez a cargo de la investigación, puede estar confirmado por la Cámara de Apelaciones correspondiente o, en el caso de determinados imputados, las partes acusatorias (fiscalía y querrela/s) pueden haber pedido que se cierre la investigación y se eleve a juicio. En el caso de estos imputados que registramos como procesados pero aún en etapa de instrucción, el 40% tiene el procesamiento confirmado y/o pedido de elevación.

Imputados-procesados por delitos de lesa humanidad en la Argentina, de acuerdo al grado de avance de la investigación (etapa procesal en la que se encuentra).

Datos a diciembre de 2011



Fuente: CELS, según datos propios.

Del mismo modo, es importante destacar que el 37% de los procesados se encuentra listo para llegar a juicio, con dictado de elevación en una o más causas. Una simple operación matemática nos permite determinar que más del triple de los imputados que está hoy en juicio podría estar siendo juzgado si se eliminaran los obstáculos a los que nos referiremos en el próximo apartado.

3.2. EL DEBATE POR LAS ESTRATEGIAS DE JUZGAMIENTO. LA “CUESTIÓN” DE LOS TESTIGOS

En este apartado nos dedicaremos a presentar una serie de aspectos que, entendemos, constituyen los más problemáticos del proceso de justicia y que están siendo discutidos por todos los actores; no obstante, al no haber existido una estrategia global e integral de todos los involucrados, continúan como deudas pendientes y son el claro ejemplo de la desarticulación que prima entre los actores del proceso.

3.2.1. *La estrategia de judicialización y los criterios de organización de las causas*

En innumerables oportunidades hemos destacado que en esta segunda etapa del proceso de justicia no primó la definición de una estrategia de persecución penal unificada que indicara criterios de imputación e investigación concretos y replicables en cada causa abierta, en tanto desde 2003 el efecto de reapertura se multiplicaba en diferentes jurisdicciones del país. Ante la falta de definición de reglas claras y comunes a todas las jurisdicciones –cuestión que hubiera implicado un esfuerzo serio del Estado en su conjunto para encauzar el juzgamiento–, cada juez federal tuvo la potestad de diseñar la investigación de acuerdo a su criterio personal, y es así que en varias jurisdicciones el proceso avanzó en forma desigual y descoordinada.

Capital Federal fue pionera con la reapertura de las dos megacausas, “ESMA” y “Primer cuerpo del Ejército”. Lo que primó en estas investigaciones fue la definición de criterios, al interior de cada causa, que pudieran agrupar un importante número de víctimas, ante la imposibilidad de juzgar la causa entera por la enorme cantidad de hechos e imputados que abarcaba. En otros lugares del país, los criterios fueron distintos.²⁵

²⁵ En Capital Federal y en la ciudad de La Plata se realizan juicios en forma prácticamente sostenida desde 2006, mientras había jurisdicciones en las que por aquel entonces todavía no se había declarado la inconstitucionalidad de las leyes de amnistía.

Se experimentaron numerosos problemas desde el principio mismo de las investigaciones. El primero –o al menos el más visible– fue señalado por el CELS y expresado en un documento de 2007 con recomendaciones al Estado para acelerar el proceso de verdad y justicia. Allí, el CELS sostuvo que era necesaria la supervisión efectiva de las instancias judiciales que demoraban los procesos. Entre ellas, fue emblemática la postura de la CNCP, la mayoría de cuyos integrantes se había mostrado reticente en acompañar el proceso de justicia. El signo más claro de esta actitud fue la demora importante de las causas, en ese momento en trámite, la mayor parte de ellas abiertas desde hacía años.²⁶

La indefinición de criterios de juzgamiento comunes a todas las jurisdicciones y la inexistencia de reglas claras llevaron a que en muchos lugares del país se investigara de manera fragmentada, “por goteo”. Esto también se manifiesta en el análisis de las sentencias: de las 63, sin contar aquellas que corresponden al delito de apropiación (8 en total), 18 (28%) corresponden a juicios realizados a un imputado por una o dos víctimas o a dos imputados por una víctima. Los ejemplos paradigmáticos son las primeras tres sentencias: tres juicios a un imputado cada uno.

Ante el panorama desalentador de los primeros años, la Procuración General de la Nación (PGN) expresó en la Resolución 13/08 que

existe la necesidad de acumular las diferentes causas según criterios razonables de acuerdo con los vínculos existentes entre los hechos que actualmente se investigan de manera separada, evitando de este modo la descontextualización de casos [...] La investigación dispersa de estos casos conduce a que en cada causa se estudie una realidad fragmentada, lo que a su vez implica que: (i) se desaproveche la prueba producida individualmente, se investigue más de una vez el mismo hecho, e incluso disminuya la fuerza de convicción de la evidencia al ser considerada en forma aislada; (ii) se afecte negativamente a las víctimas, que son llamadas a brindar testimonio en repetidas ocasiones y muchas veces para referirse a los mismos acontecimientos; (iii) se entorpezca el ejercicio de

26 Muchos casos habían llegado a Casación para resolver temas de fondo, como la inconstitucionalidad de la ley que promulgó los indultos dictados a favor de los imputados en causas por crímenes de lesa humanidad, sometidos a procesos en los años ochenta, o la decisión de reabrir el proceso en la causa “ESMA” por la Cámara Federal de la Capital Federal 22 y derivarlo a un juzgado de primera instancia. A diciembre de 2006, la Cámara de Casación tenía pendientes para resolver incidentes correspondientes al año 2003, como los planteados en las causas “ESMA” y “Primer Cuerpo del Ejército” y en varias de las causas conexas.

la defensa; y (iv) se dé lugar en los procesos a la intervención de distintos magistrados, tanto del Ministerio Público como del Poder Judicial; (v) se multiplique la cantidad de juicios orales dado que un avance procesal disperso no permitiría tratar en una misma audiencia de debate hechos que tienen entre sí una conexidad objetiva y subjetiva.

Esta resolución fue efectiva y sin duda en numerosas partes del país se ha procedido a la acumulación de expedientes para realizar juicios más representativos. En Mendoza –jurisdicción que se ha caracterizado, desde el principio del proceso, por el hecho de que cada una de las causas activas involucraba entre 1 y 3 víctimas aproximadamente–, para el primer juicio se procedió a la acumulación de 19 causas. Lo mismo ocurrió en Tucumán con la llamada causa “Jefatura de Policía”, en la que se acumularon 14 causas.

No obstante, juicios de causas emblemáticas, como “Campo de Mayo” en la provincia de Buenos Aires, son ejemplos de las consecuencias de la fragmentación.

Santiago Omar Riveros, jefe de Institutos Militares de Campo de Mayo, fue juzgado dos veces en el mismo año por dos tramos de la misma causa. El primero fue el juicio por el asesinato del joven Floreal Avellaneda, que finalizó en agosto de 2009. Tres meses después, comenzó el segundo juicio de la causa, en el que Riveros y otros imputados volvieron a ser juzgados, esta vez junto al ex presidente de facto Reinaldo Bignone. En 2010 comenzó el emblemático juicio al ex comisario de la policía de la provincia de Buenos Aires Luis Abelardo Patti. Allí volvió a ser juzgado Riveros. En diciembre, fue condenado el ex comisario Juan Demetrio Luna por los delitos de privación ilegítima de la libertad y amenazas, en perjuicio de dos víctimas. Este juicio es una muestra más de cómo la fragmentación atenta contra la correcta administración de las causas, disponiendo de recursos para realizar juicios que por su escasa magnitud tendrían que haber sido acumulados.

En Santa Fe, por su parte, desde el juicio al juez federal Víctor Brusa no se realiza un solo debate que no corresponda a las consecuencias de la fragmentación: los juicios a los civiles Horacio Barcos y Mario Facino, cada uno juzgado individualmente, son prueba de esta situación.

Los avances son indudables, pero es cierto que aún falta camino por recorrer en relación con la acumulación de las causas. Esta cuestión fue abordada como uno de los aspectos más preocupantes en un encuentro de abogados querellantes de todo el país que se realizó en Buenos Aires en octubre de 2011. En particular nos parece interesante resaltar algunas de las conclusiones a las que se arribó en relación con la fragmentación de las causas. Concretamente, los abogados acordaron “presentar un informe y un reclamo a la Co-

misión Interpoderes de Seguimiento,²⁷ y en especial al presidente de la Corte Suprema Ricardo Lorenzetti, y al Consejo de la Magistratura, que incluya la situación de cada provincia, la fragmentación de juicios y las razones de la demora en las causas”.

Ahora bien, juicios “grandes”, por llamarlos de alguna manera, representativos del plan sistemático en tanto comprenden hechos en el interior de un centro clandestino con un número considerable de víctimas e imputados, tampoco son garantía de éxito, a menos que se instrumenten las medidas necesarias para optimizar el tiempo y los recursos de las audiencias. Ejemplo de ello es el segundo y único juicio significativo por la causa “ESMA”.²⁸ Este juicio se inició en diciembre de 2009 y finalizó en octubre de 2011, luego de veintidós meses de audiencias. La actitud general del tribunal fue la administración ineficiente de los tiempos, desde la lectura de la acusación a los imputados, que demoró tres meses. Un minucioso análisis realizado por la fiscalía de juicio de la causa revela que durante el proceso se llevaron adelante un total de noventa audiencias, a un promedio de menos de cuatro horas diarias, y con una duración de los cuartos intermedios estimada en más de una hora. De la misma manera, el promedio de demora en inicio de la audiencia fue de una hora por día. Estos datos son muy útiles para ilustrar lo que las partes percibieron permanentemente durante el juicio: la incorrecta administración del tiempo que llevó a la más absoluta ineficiencia. El caso de la ESMA se caracterizó por que gran parte de los secuestrados permaneció detenido-desaparecido por un largo período de tiempo: hubo audiencias en las que el tribunal programó escuchar a tres sobrevivientes, con lo cual estas tuvieron más de diez horas de duración. Por otro lado, a veces se destinó un día entero para la declaración indagatoria de un imputado, que no duró más de cuarenta minutos.

Otro problema que caracterizó a este proceso desde el principio es el de las excusaciones y recusaciones de los jueces, lo cual tiene un impacto directo en la composición de los tribunales orales en cada jurisdicción.

27 La Comisión Interpoderes es un organismo impulsado por la Corte Suprema e integrado por representantes de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y de la Procuración General. Su creación respondía a la necesidad de resolver dificultades y obstáculos burocráticos en la administración de justicia para agilizar las causas por violaciones a derechos humanos. Diferentes actores que integran la comisión y participan en las discusiones han destacado que mayormente no se ha logrado el objetivo propuesto.

28 El primer juicio por la megacausa fue el juicio al ex prefecto Héctor Febres por las torturas cometidas en perjuicio de 4 víctimas celebrado en 2007. El juicio quedó anulado ante la muerte del imputado días antes de la sentencia (para más información véase CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe anual 2008*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2008).

En relación con este tema, también es ejemplo la causa “ESMA”. Desde octubre de 2003 hasta diciembre de 2006 se discutió a qué sala de la Cámara de Apelaciones “le correspondería” decidir el recurso de la defensa del imputado Raúl Scheller. En el transcurso de los tres años que tardaron en definir qué sala intervendría, los jueces produjeron infinidad de trámites injustificados. A su vez, en todo ese lapso, existió una gran cantidad de recusaciones.

La estrategia defensiva de demorar las causas con pedidos de recusación se amplifica cuando las cámaras no resuelven en un tiempo razonable los incidentes que reciben, ya que las defensas presentan nulidades ante cualquier decisión del juez que todavía no fue confirmado por la instancia superior. Esto genera un estado de indefinición procesal con efectos sumamente negativos para la investigación.

Un problema que surgió mayoritariamente en Capital Federal respondió a la rigidez de los criterios de conexidad. El CELS sostuvo que la falta de una estrategia de persecución clara y flexible en relación con estos criterios había derivado en la acumulación de todas las elevaciones parciales de las megacausas “ESMA” y “Primer Cuerpo del Ejército” en el TOF n° 5. El efecto inmediato fue que varios tramos de estos enormes expedientes, que ya estaban listos para llegar a juicio, debieron esperar su turno para ser juzgados.

El CELS planteó ante la Comisión Interpoderes y ante la Unidad Fiscal de Coordinación una propuesta para resolver este conflicto. La Cámara Nacional de Casación Penal canalizó estas observaciones mediante una resolución en pleno²⁹ y asignó a otros tribunales orales federales de la ciudad de Buenos Aires los cuatro tramos de la causa “Primer Cuerpo del Ejército” que ya estaban listos para llegar a juicio. En su resolución, la Cámara de Casación asumió la “responsabilidad funcional de tratar de acelerar los juicios seguidos por violaciones a los derechos humanos” y, luego de analizar la carga de trabajo de cada uno de los TOF porteños, sorteó entre ellos los diferentes tramos de esta causa.³⁰ Como resultado, en diciembre de 2010 el TOF n° 2 dictó sentencia en el tramo que investigó el circuito represivo Atlético-Banco-Olimpo –denominado “ABO”–; en marzo de 2011 el TOF n° 1 lo hizo en la causa que investigó delitos cometidos en el CCD “Automotores Orletti”; en julio de 2011 el TOF n° 4 hizo lo propio en la causa que investigó los crímenes en el CCD “Vesubio”, y el 29 de diciembre de 2011 el TOF n° 2 concluyó con el dictado de la sentencia en el juicio oral de la causa “Hospital Posadas”.

29 Véase Resolución CNCP 236/09, en <www.cij.gov.ar/nota-872-Lesahumanidad-reasignan-causas-para-acelerar-juicios.html>.

30 Para más detalles de esta intervención del CELS, véase *Derechos Humanos en la Argentina. Informe anual 2010*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2010.

Lamentablemente, este problema de la aglomeración de causas no es de fácil solución en otras partes del país, donde existe un único tribunal oral que concentra causas de varias jurisdicciones. En esos casos no hay división de tareas posible.³¹

Finalmente, está la cuestión logística. Aunque parezca mentira, uno de los problemas que más han demorado el inicio de los juicios en la provincia de Buenos Aires y en la Capital Federal es la falta de espacios acondicionados para ello. Este inconveniente perjudicó el desarrollo de los juicios por las causas “ESMA”, “ABO”, “Vesubio” y “Automotores Orletti”, que durante 2010 coincidieron en tiempo y espacio en los tribunales de Comodoro Py de la Capital Federal. Este edificio cuenta con una única sala preparada (la llamada sala “AMIA” en el subsuelo del edificio) para la celebración de juicios multitudinarios. Al coincidir los cuatro juicios, se dispuso utilizar el Salón de Usos Múltiples (SUM), del otro extremo del subsuelo, lo que también produjo percances y demoras. No obstante, los cuatro debates compartieron durante un tiempo las dos únicas salas de las que la justicia podía disponer en toda la Capital Federal para la celebración de estos juicios.

En la provincia de Buenos Aires, la falta de espacios se manifestó con claridad en la celebración de los juicios de la causa “Campo de Mayo”. Los tres juicios se hicieron en espacios diferentes, dos de ellos fuera de las salas de tribunales, por la dificultad del Poder Judicial para adquirir un predio o re-acondicionar alguno de los que ya tenía.

3.2.2. *Las problemáticas en torno a los testimonios*

Desde los primeros juicios, el acto del testimonio se presentó como problemático. En septiembre de 2006, la desaparición de Jorge Julio López, testigo del juicio contra el ex comisario Miguel Etchecolatz, alertó a los actores del proceso sobre la necesidad de protección de los sobrevivientes y familiares por el riesgo de represalias que repitieran el caso López en las jurisdicciones que llegaran a juicio.

El CELS planteó entonces que no había mayor protección que el avance a mejor ritmo de los juicios pendientes. Lejos de desarticular el proceso, la desaparición de López se convirtió en una bandera por el “juicio y castigo” y para que realmente “nunca más” ocurrieran estas atrocidades. Al mismo tiempo,

31 A modo de ejemplo, el TOF de Mar del Plata concentra además las causas radicadas en juzgados de instrucción de otras jurisdicciones, como Azul. El TOF de Rosario también debe asumir causas que se investigan en el juzgado de San Nicolás.

se implementaron mecanismos y programas de protección a nivel nacional y provincial en varias regiones del país.

Eventualmente, cuando se consolidaba la idea de que lo ocurrido a López no iba a repetirse, a medida que el proceso se extendía en el tiempo se destrababan obstáculos procesales y políticos, y crecía la voluntad social y política de juzgamiento, la “cuestión” de los testigos tomó otro cariz. Su protección dejó de ocupar un lugar central (aunque continuó siendo una de las estrategias implementadas), y en cambio surgía cada vez con más fuerza la idea clave de que el problema era el trato hacia los testigos, la forma en que se tomaba testimonio, por las claras deficiencias de la administración de justicia para asumir la tarea monumental de juzgar estos crímenes.

Frente a estas dificultades, en el año 2008 el CELS elaboró un proyecto con el principal objetivo de realizar un diagnóstico de los problemas que se daban en sede judicial al momento de las declaraciones de los testigos. Para ello, trabajó durante dos años en grupos de discusión con sobrevivientes del terrorismo de Estado que habían prestado testimonio en alguna de las instancias del proceso penal o que estaban a punto de hacerlo. En estas reuniones se discutió la experiencia de estas personas en relación con el accionar de los operadores judiciales intervinientes y al impacto en la subjetividad de los testigos.

Como resultado, el equipo del CELS a cargo del proyecto sistematizó las conversaciones con los testigos en una serie de recomendaciones que tomaron la forma de una “guía de trabajo para la toma de testimonios a víctimas del terrorismo de Estado”.³² En el nombre mismo del documento queda reflejada la intencionalidad de poner énfasis en que la toma de testimonios es un trabajo técnico que, como tal, requiere el establecimiento de pautas y líneas de acción con el objetivo central de que, en la producción de la prueba de una causa, no se realicen prácticas que revictimicen al testigo. Partimos de pensar que el proceso de justicia es una instancia reparatoria para el testigo, siempre y cuando se contemplen cuestiones que hacen a lo que hemos llamado “el establecimiento del marco del encuentro” entre testigos y funcionarios. La guía fue presentada por el CELS ante operadores del sistema de justicia (mayormente fiscales, algunos funcionarios de juzgados y tribunales orales, y personal del Centro Ulloa³³) en junio de 2011, acompañada de un video en el que cuatro de las sobrevivientes que participaron de las reuniones de trabajo daban cuenta de algunas de las problemáticas abordadas.³⁴ El material causó

32 Véase el Anexo a este capítulo.

33 Se trata del Centro de Asistencia a Víctimas de Violaciones de Derechos Humanos Dr. Fernando Ulloa, dependiente de la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación.

34 Véase el video en <www.youtube.com/watch?v=EI-IxjSSbAg>.

un gran impacto entre los participantes, pues da cuenta de las dificultades que los sobrevivientes han tenido que pasar en todo este proceso al brindar su testimonio, mayormente causadas por la falta de formación y pericia técnica de los funcionarios a cargo de esa tarea. La misma presentación se realizó en la provincia de Tucumán en noviembre de 2011, ante funcionarios del Noroeste argentino.

Meses más tarde, profesionales del Centro Ulloa³⁵ junto a la Corte Suprema de Justicia presentaron un protocolo de características similares. Algunos de los profesionales que participaron en su elaboración relataron al CELS que tomaron su experiencia como acompañantes de las víctimas que actuaban como testigos en los juicios como punto de partida para la producción del protocolo. Así, ellos detectaron diversas situaciones en las que, según sus palabras, “algo no estaba operando de manera tal que [el proceso de justicia] fuera reparatorio para el testigo, más allá de que el testigo-víctima no pudiera enunciarlo”.³⁶ También trabajaron en conjunto con funcionarios del Juzgado Federal n° 12 de la Capital Federal.

35 La primera resolución que creó al Centro Ulloa como centro de atención a las víctimas del terrorismo de Estado es de noviembre de 2009. Hasta entonces se trataba del Programa Consecuencias actuales del Terrorismo de Estado, bajo la dirección de Victoria Martínez en la Secretaría de Derechos Humanos. En ese momento, el “plan de acompañamiento” no estaba en el Programa, sino que había sido transferido al Programa Verdad y Justicia, por resolución ministerial. Este plan permaneció un año en el ámbito de ese programa. Luego, en noviembre de 2010, regresó al Centro Ulloa mediante otra resolución. Una vez creado el centro de asistencia, el plan de acompañamiento regresó a su órbita. Estaba en juego la imposibilidad de separar asistencia de acompañamiento. En ese momento, el centro se creó con el nombre de “Centro de Atención a las Víctimas del Terrorismo de Estado”. En febrero de 2011 se ampliaron sus competencias y se reemplazó el nombre por el de “Centro de Atención a las Víctimas de Violaciones de Derechos Humanos”. El Centro Ulloa tiene un trabajo que no está abocado solamente a las víctimas del terrorismo de Estado, si bien sigue siendo ese el eje del trabajo por los años de construcción. De acuerdo con su directora, Fabiana Rousseaux, “el acompañamiento tiene varias aristas. Una cuestión es el acompañamiento más obvio, estar acompañando al testigo, esta cuestión del lazo que para nosotros, además, se diferencia de las ONG que también hacen acompañamiento, en que nosotros enmarcamos esta intervención como una política de reparación, como una obligación del Estado de acompañar al testigo durante el proceso de los juicios. Las otras cuestiones que surgen del juicio tienen que ver también con el acompañamiento, la derivación asistencial en los casos que consideremos que el testimonio pone en evidencia algo que hasta ahí no había surgido y vuelve a revivir, como dicen muchos testigos”. (Entrevista brindada en el CELS, noviembre de 2011.)

36 Entrevista a profesionales del Centro Ulloa. CELS, noviembre de 2011.

En relación con este trabajo particular para incidir en la forma en que los operadores judiciales realizan la toma de testimonios en las diferentes instancias del proceso, estimamos que son necesarias algunas reflexiones.

En primer lugar, es necesario destacar que los trabajos del CELS y del Centro Ulloa son dos de los muchos que existen y que ponen en práctica mayormente las querellas y las fiscalías a nivel local en diferentes jurisdicciones del país. Está claro que todos los actores realizan una tarea necesaria ante la desinformación y la falta de herramientas técnicas de los operadores. Pero, en ese sentido, nos preguntamos si habrá alguna forma de aunar estos esfuerzos, y diseñar una verdadera estrategia de incidencia, capacitación y cambio de prácticas. Justamente, la guía que elaboró el CELS no sólo está pensada como un listado de cosas para hacer, sino que también intenta poner en perspectiva el hecho de que si no se toman determinados recaudos técnicos, el trabajo de la toma de testimonio no será fructífero, con consecuencias nefastas para la persona que debe testimoniar y para el propio proceso judicial.

En segundo lugar, nos preguntamos acerca de la utilidad y el aporte de la noción de víctima-testigo propuesta por el Centro Ulloa. Poner a la víctima en primer lugar antes que el testimonio que puede brindar en un proceso penal es lo correcto humana y moralmente. Ahora bien, ¿esta caracterización puede realmente incidir en el quehacer cotidiano de operadores sin formación y sin guía? En muchas oportunidades, notamos una errónea apelación a la empatía y a la buena voluntad de los profesionales a cargo de estos juicios, cuando entendemos que deberíamos hablar en términos relacionados con su capacidad y pericia técnica. No se trata sólo de que al testigo “hay que tratarlo bien”, sino de conciliar las reglas procesales con su integridad física y psíquica. Confundir estos términos difunde un mensaje erróneo según el cual parece que se buscan funcionarios simpáticos y conmovidos por lo sucedido a estas personas, cuando en realidad se requiere un profesional idóneo en su tarea, capaz de instrumentar los mecanismos adecuados para la correcta toma de un testimonio a un sujeto que no sólo vio los hechos sino que los sufrió en carne propia. Es indispensable comprender que se trata de hechos traumáticos que son imborrables, pero que en un marco adecuado y contenido pueden ser relatados de una forma que sea útil para el proceso de justicia y para quien expone sus padecimientos.

El desafío hoy consiste en garantizar la existencia de ese ámbito propicio para la declaración. Entendemos que allí está el mayor déficit, en relación con qué estrategias instrumentar y cuál será el rol de los actores involucrados.

Finalmente, relacionado con las formas en la toma del testimonio y con la organización de las causas, se encuentra pendiente la cuestión de las múltiples declaraciones. ¿Es posible evitar la reiteración de citas a testigos que ya

declararon? ¿Cómo resolver esto cuando se espera que segundas, terceras y cuartas partes de las causas lleguen a juicio?

También los abogados querellantes retomaron esta cuestión en su encuentro. Está claro que procesalmente es un desafío, pues evidencia que el proceso penal ordinario presenta formalidades que dificultan el juzgamiento de crímenes de lesa humanidad a más de treinta años de los hechos. No obstante, puesto que la creatividad de los actores ha encontrado soluciones a toda clase de problemas que se han ido presentando, no dudamos que lo mismo puede suceder en este caso. En este sentido, los abogados han acordado las siguientes líneas de acción:

- Reclamar a los tribunales orales la fijación de audiencias en las etapas de instrucción suplementarias para que los testigos sean citados, con expresa notificación a todas las defensas de todas las causas conexas que obran en el mismo TOF, y que las declaraciones sean tomadas con amplitud tal que sirvan para todas las causas siguientes radicadas, o por radicarse, en ese tribunal.
- Unificar el criterio de reclamar a los TOF la incorporación por lectura de testimonios brindados en otras causas que se encuentran filmados, y que eviten la comparecencia de testigos que ya concurren. Y para el caso de que la defensa insista en ello, plantear que se debe justificar la pretensión de la nueva comparecencia del testigo cuando ya se ha escuchado lo esencial de su relato.
- Pedir a la Corte Suprema que, por la vía que corresponda, haga llegar las recomendaciones y protocolos que hacen eje en el carácter revictimizador de la reiteración de testimonios.
- Pedir a la Procuración la recomendación de una estrategia similar para los fiscales de todas las provincias.
- Propiciar la reforma del art. 391, inc. 5, del CPPN, cuya redacción quedaría así: “Cuando se trate de personas que por haber declarado reiteradas veces durante la etapa de instrucción o en cualquier etapa de juicio sobre los hechos o hechos conexos, o por su calidad de víctimas o testigos de delitos que afectan seriamente su intimidad o porque las circunstancias del caso pongan de manifiesto que una nueva declaración configurará un caso de revictimización”.

3. 3. LOS NUEVOS DEBATES Y SUS DESAFÍOS

En esta sección nos abocaremos a dos temáticas que surgieron recientemente como “nuevos” debates. Se trata de aquellos que remiten a problemáticas pre-

sententes desde siempre, pero sobre las que no se profundizó en la primera etapa del proceso de justicia, y que han sido más resonantes en el proceso posttransición. Consideramos que estos debates se encuentran instalados como propios de esta segunda etapa de la búsqueda de justicia.

3.3.1. Delitos contra la integridad sexual y violencia de género como crímenes de lesa humanidad

En 2007, cuando el CELS presentó su primera querrela en la Capital Federal por la violación sexual reiterada de una víctima de la ESMA y cuando una víctima de La Cueva de Mar del Plata hacía lo propio en su ciudad, lejos parecía de ser una problemática del proceso de justicia por estos crímenes. Unos pocos vieron con agudeza la perplejidad de los operadores de justicia para reaccionar ante las víctimas, que comenzaban a hablar de estas cuestiones en el escenario de los juicios.

El trabajo en el CELS sobre esta problemática comenzó con aquel litigio y el revés que se vivió en esa oportunidad inspiró un trabajo que combinó estrategias legales y de investigación.³⁷

Lo primero que se propuso el CELS fue realizar un diagnóstico de situación, evaluando los obstáculos que la administración de justicia estaba imponiendo al trámite de estos procesos en las diferentes jurisdicciones del país donde se habían iniciado investigaciones. La intención principal fue ensayar algunas explicaciones y propuestas para superar esos obstáculos.

En su diagnóstico, el CELS evaluó que una de las primeras dificultades que debían enfrentar las víctimas tenía que ver con explicar por qué en sus declaraciones anteriores no habían mencionado haber sufrido también este tipo de delitos. Este era uno de los puntos que más nos preocupaban, pues se trataba del cuestionamiento a la palabra de la víctima. Trabajamos fuertemente

³⁷ El procesamiento del marino imputado como autor de las violaciones sexuales a la víctima patrocinada por el CELS puede considerarse un precedente muy interesante en el juzgamiento de estos crímenes. El juez usó la calificación legal de “violación”, considerándolo como un delito autónomo. Luego, valoró el testimonio de la víctima como prueba central para la atribución de responsabilidad. Lo nutrió con el resto de los testimonios de la causa que mencionan la comisión del delito de violación, recogidos entre víctimas sobrevivientes que supieron directa o indirectamente de la violación de compañeras de cautiverio que se encuentran desaparecidas. Ahora bien, la Sala II de la Cámara de Apelaciones, en su fallo del 21 de octubre de 2009, interpretó los hechos de manera diferente a la del juez de instrucción, y sostuvo que el delito de violación sufrido por la víctima confluye en realidad con la imposición de tormentos que sufriera. Este tramo de la causa fue elevado a juicio en abril de 2011, en conjunto con otras imputaciones.

en esto desde entonces, usando como estrategia la discusión cerrada con expertos y actores del proceso abocados al estudio de esta problemática desde los diversos aspectos de la dogmática penal. En ese sentido, pareció relevante además conceptualizar las posibilidades fácticas de brindar testimonio en cada etapa del proceso de justicia, evaluando el momento en el que se comenzó a hablar sobre estos temas no desde el tiempo transcurrido cronológicamente sino en relación con el contexto (histórico y social) que posibilitaba el testimonio. En efecto, el desarrollo de las teorías de género, del movimiento feminista, la inclusión de los crímenes de género en el derecho internacional y la declaración de estas conductas como delitos de lesa humanidad ayudaron a las víctimas a vencer los condicionamientos y revelar estos hechos treinta años después: cumplido en la etapa anterior el objetivo primordial de identificar a las demás víctimas y a sus atormentadores, las personas abusadas pudieron permitirse ahora el relato y la reflexión sobre sus propios padecimientos específicos. También fue posible que los jueces los percibieran de otro modo y los tomaran en consideración como delitos autónomos.

Hoy notamos que se ha avanzado en estos términos y que, en general, ya no se cuestiona a la víctima “porque no lo dijo antes”. Esto es una conquista y un reconocimiento del impacto subjetivo que el proceso de justicia tiene para las víctimas, pero también para los operadores judiciales y para la sociedad en su conjunto.

En relación con los obstáculos procesales que identificábamos en aquel diagnóstico, también se han producido avances. Uno de los problemas que detectábamos era la renuencia a la atribución de responsabilidad a los mandos altos de las fuerzas, en calidad de autores mediatos (aquellos que generaron las condiciones fácticas para la comisión de estos delitos a manos de sus subordinados) con el argumento de que estas prácticas no fueron parte de las órdenes que recibieron las fuerzas para la ejecución de la represión. Entre 2007 y 2009, además, se dieron una serie de fallos que no admitían la posibilidad de atribuir responsabilidad a los superiores por estos delitos por considerarlos “de mano propia”.³⁸

Durante 2011, varias resoluciones echaron por tierra esos argumentos. Las cámaras de apelaciones de Mendoza y Tucumán ampliaron el criterio en relación con la responsabilidad en estos delitos, descartando que se trate de delitos de mano propia. Del mismo modo, ambas cámaras sentaron posiciones

³⁸ Resolución del juez Walter Bento en la causa 086-F, de febrero de 2009 y resolución del juez Yalij y de la Cámara de Apelaciones de San Martín en el tramo de la causa “Campo de Mayo” que investiga los crímenes cometidos en el circuito Zárate-Campana, de 2009.

muy favorables con respecto a diferentes aspectos que abordamos en nuestro diagnóstico: la configuración de estos delitos como crímenes de lesa humanidad cometidos en el marco del plan sistemático de represión y exterminio, la autonomía del tipo penal de los delitos contra la integridad sexual frente al tipo de tormentos y la posibilidad de sortear la instancia privada mediante la asunción de que la declaración pública equivale a la denuncia. En ambos casos, las cámaras reunieron jurisprudencia internacional y de la Corte Suprema y construyeron argumentos interesantes y extremadamente alentadores sobre el tratamiento de estos delitos.³⁹

Si bien los obstáculos persisten en algunas jurisdicciones, durante 2011 se han producido importantes avances en relación con la judicialización de los crímenes contra la integridad sexual cometidos durante el terrorismo de Estado. A continuación resumimos algunos de los más importantes hitos de la jurisprudencia de 2011 sobre este tema.

- En junio, en el juicio oral por los crímenes cometidos en la ESMA que comenzó en diciembre de 2009, el CELS refirió en su alegato la comisión de abusos y violaciones sexuales sistemáticas a detenidas. Solicitó al tribunal que remitiera a instrucción los testimonios que daban cuenta de esos delitos para su investigación en forma autónoma, denunciando particularmente a los responsables de la comisión de los delitos de violación y abuso sexual, entre ellos, los integrantes de la Unidad de Tareas 3.3/2, Juan Carlos Rolón, Jorge Carlos Radice y Julio César Coronel. En agosto de ese año, el juez Sergio Torres decidió valorar lo expresado por el alegato del CELS e iniciar una causa separada del expediente principal en la que se investigaran en particular los hechos de violación y abuso sexual como delitos de lesa humanidad. Se trata de una resolución relevante por la visibilidad y publicidad de la causa “ESMA” y porque implica un reconocimiento de los horrores padecidos por las detenidas en ese campo clandestino por su condición de mujeres. En la resolución, el juez argumentó sobre algunos de los aspectos problemáticos que presentaba en su diagnóstico y sostuvo que estos delitos tienen “un encuadre normativo distinto y específico”

39 Cámara Federal de Apelaciones de Tucumán, causa “Arsenal Miguel de Azcuénaga s/secuestro y desaparición”, Expte. 54 624/011, 21 de septiembre de 2011; Cámara de Apelaciones de Mendoza, Sala B, autos n° 86 569-F-20 868, caratulados: “Compulsa en autos 86-F., F. c/ Menéndez, Luciano y otros s/av. inf. art. 144 ter, CP, por apelación”, resolución del 23 de noviembre de 2011.

y que la mención de algún episodio de esta índole en la declaración testimonial, por la dificultad que acarrea, es un equivalente a instar la acción por parte de la víctima. Además, avanzó en su planteo de violencia de género al sostener que serían investigados en la causa –con fundamento en la Convención Belem Do Pará y el pronunciamiento de la CIDH en el caso “Gelman c/Uruguay” sobre el embarazo en cautiverio de María Claudia García– los casos de las mujeres que experimentaron su embarazo y parto en un centro clandestino de detención. Finalmente, Torres se permitió criticar la resolución de la Cámara de Apelaciones que mencionáramos, argumentando su desacuerdo con la conversión de un delito de violación sexual en uno de tormentos.

- En septiembre, la Cámara de Apelaciones de Tucumán confirmó el procesamiento que el juez federal Daniel Bejas había dispuesto sobre Ernesto Alais, Luis Orlando Varela y Adolfo Ernesto Moore (todos jefes militares de la provincia) como partícipes necesarios de los delitos de violación sexual y abuso deshonesto en perjuicio de seis víctimas en la causa “Arsenal Miguel de Azcuénaga”.⁴⁰

40 La Cámara presentó argumentos muy interesantes en relación con la entidad sistemática de los delitos contra la integridad sexual y la posibilidad de admitir todo tipo de autoría o participación, descartando la hipótesis de que estos delitos sean de mano propia: “De lo expuesto cabe concluir que, durante la vigencia del terrorismo de Estado, la violencia de género no fue producto de desviaciones particulares, sino ejercida en forma sistemática como el resto de los delitos investigados. Que los hechos investigados en la presente causa, encuadrarían en los tipos penales de abuso sexual y violación sexual, vigentes al momento de comisión de los hechos (arts. 119 y 127 del CP según Ley 11 221 y 21 338)” (p. 31). “La calificación de los delitos contra la libertad sexual como delitos de propia mano, si bien puede considerarse como mayoritaria, se encuentra actualmente cuestionada en la doctrina [...] Tal idea resulta errónea, atento a que los delitos sexuales no se caracterizan por el ‘placer’ o ‘rédito’ sexual de un sujeto, sino por el ultraje sexual de la víctima, por una afectación a su libertad sexual. Conforme tal perspectiva, autor de este delito será quien domine el hecho, es decir, quien tenga el poder de decidir o determinar la configuración central del acontecimiento, partícipes serán quienes realicen aportes sin ese poder. Consecuentemente, cabe concluir que la figura penal admite todas las formas de autoría (individual, mediata, coautoría paralela y funcional) y participación (complicidad instigación) [...] Al tenor de la posición expuesta, la circunstancia relativa a la no individualización del o los autor/es material/es de los delitos sexuales que se habrían perpetrado en el centro clandestino que habría funcionado en el Arsenal Miguel de Azcuénaga, no nos impediría analizar la existencia de otras formas de participación criminal. Conforme tales conceptos podría concluirse, en primer lugar, que los delitos sexuales cometidos por subordi-

- En noviembre, la Unidad Fiscal presentó un documento en el que se discuten los obstáculos que los operadores de justicia imponen a la judicialización de estos delitos y brindan argumentos técnicos para superarlos, dando recomendaciones para avanzar a los fiscales que instruyen este tipo de causas. Sin duda es un progreso importantísimo el que una institución estatal haya considerado prioritario el tema y haya elaborado un documento sólido para hacer frente a las dificultades.⁴¹
- También en noviembre, la Cámara de Apelaciones de Mendoza revocó el fallo del juez Walter Bento en el que declaraba la falta de mérito a Luciano Benjamín Menéndez y otros por el delito de violación en calidad de autores mediatos y dispuso su procesamiento.⁴²

nados contra detenidos/as clandestinos/as, si bien no habrían conformado el conjunto de ilícitos directamente ordenados por las Fuerzas Armadas, sí habrían conformado el conjunto de delitos a producirse como *consecuencia natural* de la clandestinidad del sistema y de la garantía de impunidad vigente [...] En dicho marco cabe afirmar que aquellos imputados que poseían capacidad de decisión conforme su ubicación en la cadena de mandos, tanto de las Fuerzas Armadas como de las fuerzas de seguridad, habrían prestado una colaboración imprescindible para la comisión de tales ilícitos al amparo de tres decisiones que sí habrían conformado directamente el plan criminal: (i) la clandestinidad de la detenciones; (ii) la autorización relativa a que los/las detenidos/as clandestinos sufran condiciones inhumanas a fin de quebrar su resistencia moral; (iii) la garantía de impunidad para los ejecutores. Por tanto, quienes crearon las condiciones fácticas, al amparo de las cuales se habrían concretado los ataques a la libertad sexual de las detenidas, deben responder por los ilícitos que las damnificaron, a título de participación necesaria” (pp. 522-524).

41 Documento disponible en <www.mpf.gov.ar/ics-wpd/DocumentosWeb/LinksNoticias/Delitos_sexuales_terrorismo_de_Estado.pdf>.

42 La Cámara también desarrolla argumentos que están en sintonía con lo expresado por el CELS, y que resumimos a continuación.

En primer lugar, se refiere a la sistematicidad y al carácter de delito de lesa humanidad de la práctica, sosteniendo que “[...] la violación sexual fue una práctica sistemática y generalizada en los centros clandestinos de detención, por lo que, en dichos casos, conforme lo estipulado en diversos instrumentos internacionales sobre el tema, los delitos sexuales son equiparables a la tortura en cuanto crimen de lesa humanidad, lo que no equivale a decir que queden subsumidos en el delito de tormentos, sino que conservan su especificidad por la gravedad de la ofensa contra el bien jurídico protegido, esto es, la integridad y libertad sexual de la víctima [...] En el caso argentino se dan todos los requisitos necesarios como para considerar a los ataques sexuales contra las mujeres detenidas como delitos de lesa humanidad”. Como se explicó, se trata de actos de una gravedad extrema, dirigida contra la población civil, en el marco de un plan sistemático represivo de gobierno. También se refirió al carácter de delito autónomo de la violación sexual, independiente del

- En diciembre, el TOF n° 5 de la Capital Federal difundió los fundamentos de su sentencia en la causa “ESMA”. Allí, resaltó que a partir del alegato del CELS se constató que en ese centro clandestino las mujeres habían sido víctimas de violaciones, abusos sexuales y todo tipo de violencia de género. “Sobre un total de sesenta y tres sobrevivientes, contamos con la declaración de dieciséis mujeres que

delito de tormentos: “Si los delitos sexuales que aquí se tratan son crímenes de lesa humanidad, la Justicia debe receptorlos del mismo modo en que lo hizo con los otros delitos de lesa humanidad, cometidos durante la dictadura militar. Resulta necesario visibilizar estos delitos como delitos autónomos que violan derechos humanos, en la particularidad de estar dirigidos a las mujeres, en su condición de tales”. En relación con el requisito de instancia privada (denuncia de la víctima), el fallo sostiene que “La configuración del delito de violación como delito dependiente de instancia privada suele ser la razón utilizada para no ahondar en su investigación y condena. Sin dudas, preservar a la víctima en estos casos resulta primordial, pero debe existir por parte de los operadores jurídicos una particular sensibilidad y capacitación respecto a las cuestiones de género, para así interpretar que una persona que decide exponer ante un tribunal de justicia haber sido víctima del delito de violación, está manifestando su voluntad de que se avance en el juzgamiento de este delito, lo que emana del discurso de sus palabras. Es precisamente esto lo que aquí acontece, pues las tres víctimas han testimoniado haber sido víctimas de reiterados ataques sexuales en sus personas”. Finalmente, en relación con la responsabilidad de los mandos superiores en los hechos, el fallo sostuvo que “[...] Los ataques sexuales existieron porque fueron planificados y decidida su ejecución, en la cadena de transmisión de las directivas y en la ejecución del acto lesivo. De lo que se trata es de la intervención comisiva consistente en impartir órdenes, o retransmitirlas en su marco general, destinadas al aniquilamiento del ‘enemigo subversivo’, cualesquiera fueran los medios para arribar a tal fin [...] No existe ninguna razón para que pueda admitirse la coautoría y la autoría mediata cuando se realiza cierta acción sobre el cuerpo de una víctima, por ejemplo, clavarle un cuchillo en el abdomen (lesiones, homicidio) o aplicarle descargas de electricidad mediante la picana eléctrica, colgarlo por horas de las muñecas, o infligirle cualquier clase de dolor físico y/o psíquico (tortura), y al mismo tiempo se la rechace cuando la acción sobre el cuerpo de la víctima consiste en un acto que socialmente tiene una connotación sexual. Despojado el tipo penal de cualquier requisito de lascivia o de placer en el autor, no cabe distinguir estos casos de violencia sexual, de otros delitos respecto de los cuales se admite la autoría (inmediata o mediata) o la coautoría, para todos aquellos que han tenido el dominio (o codominio) del hecho, o de la organización en un aparato estructurado y coordinado de poder, a través de la cual se comete el hecho [...] Desde los hechos probados de la causa, pretender acreditar la existencia de la orden secreta –tal como lo pretende la defensa–, constituye una prueba macabra a costa de las víctimas del ataque sexual, colocándolas en una situación de indefensión y de revictimización. Tratándose de un plan de ataque y exterminio, y dentro de instituciones verticalizadas como las Fuerzas Armadas, de seguridad y policiales, la ocurrencia de esos hechos no encuentra otra explicación que la existencia de órdenes para la comisión de esos hechos” (pp. 40 a 68).

dijeron haber sufrido algún tipo de abuso. De éstas, cuatro declararon que fueron violadas por un guardia o un oficial”.⁴³ De acuerdo a lo expresado por el tribunal, las violaciones y abusos eran parte de las condiciones de vida de las mujeres en el interior del centro clandestino, por lo que hizo lugar al pedido del CELS y solicitó que se extraigan los testimonios referidos a estos delitos y se remitan al Juzgado Federal n° 12, a cargo de la instrucción de la causa “ESMA”.

- También en diciembre, la Sala IV de Casación realizó audiencias en la revisión de la sentencia de la causa “Molina” en la que en junio de 2010 se condenó a Gregorio Molina, ex integrante de la Fuerza Aérea y torturador del centro clandestino La Cueva de Mar del Plata, por ser autor de la violación sexual de dos detenidas. Se trata de una causa clave, pues Casación deberá resolver si confirma un hito en la historia de este proceso: que los delitos sexuales son crímenes de lesa humanidad. El juicio a Molina fue el primero y único hasta el momento en el se condenó a un imputado por ser autor de violación sexual.

Finalmente, otras cuestiones que nos preocupan en relación con estos temas han emergido una vez que el sistema de justicia se ha visto compelido a dar curso a las denuncias de las víctimas por estos delitos. Y más aún cuando en algunos casos ha debido repensar la toma del testimonio para incluir estas problemáticas.

Estas cuestiones tienen que ver, por un lado, con la noción de “revictimización”. En ese sentido, hemos detectado con frecuencia en el discurso de operadores judiciales comprometidos con el tema, que preguntarle a una mujer si fue violada le parece “faltarle el respeto” o “revictimizarla/retraumatizarla”. Sostenemos en el CELS que la correcta definición del marco del encuentro, en tanto espacio en el que se garantiza la producción del testimonio sin someter al testigo a las condiciones a las que en algún momento lo sometió el Estado terrorista que provocó tanto daño, es el esfuerzo que deben realizar los funcionarios para evitar dicha situación. Presentarse correctamente, crear un espacio de intimidad y de tranquilidad, darle al testigo toda la información, estar atento a sus tiempos y necesidades, y preguntar asegurándose de que el testigo comprende lo que se le está diciendo, son acciones que en conjunto pueden contribuir a que, al recordar aquellos momentos terribles, el testigo no sufra consecuencias sobre su integridad física y mental. Y en este sentido, preguntarle en el hilo de un testimonio si fue violada/o, una vez que se han

43 Fundamentos de la sentencia de la causa 1270, “ESMA”, 28 de diciembre de 2011, p. 721.

tomado en consideración las cuestiones que mencionábamos antes, no debería ser un problema para el operador o para el testigo. Este último puede decir que no, puede decir que no quiere contestar; pero si no se le pregunta, es muy probable que no hable. Y esto se relaciona con nuestra segunda preocupación, y es la constante asociación del “género” con las “mujeres”, sobre todo en el ámbito de los operadores judiciales. Muchas veces se estima que sólo una mujer tiene la sensibilidad para escuchar el relato de una violación o un abuso sexual. Y se da por sentado que entonces el juzgado tendrá que instrumentar la forma de que sea una mujer la que tome ese testimonio. Considerando lo que hemos definido como marco del encuentro, lo más adecuado es preguntarle a la persona que va a brindar testimonio si tiene alguna preferencia al respecto y no decidir por él o ella.

3.3.2. Responsabilidad penal de los civiles en el accionar represivo, en particular funcionarios del gobierno de facto y miembros del Poder Judicial

En los últimos años se ha evidenciado un claro avance en la imputación de civiles miembros del Poder Ejecutivo y Judicial en causas penales que investigan delitos de lesa humanidad.

Luego de la condena al ex juez Brusa, ha llegado a juicio el ex ministro de Gobierno de la provincia de Buenos Aires Jaime Smart, en la causa que investiga los crímenes del circuito Camps. Estos funcionarios se encuentran imputados por los delitos de privación ilegal de la libertad y tormentos sufridos por las víctimas de dicho circuito represivo.

También el ex ministro de Economía de la dictadura, José Alfredo Martínez de Hoz, se encuentra imputado por la privación ilegal de la libertad del empresario Federico Gutheim y de su hijo, en una causa en la Capital Federal. Además hubo denuncias contra funcionarios civiles de Ford y Mercedes Benz, pero que ya murieron.

Lo interesante es que en esta nueva etapa se ha comenzado a profundizar sobre la responsabilidad penal civil. Y, en este sentido, se ha profundizado la interpelación al Poder Judicial. Durante los años ochenta y noventa primó una idea de funcionarios judiciales “inhábiles”, sin posibilidades de actuar conforme a principios profesionales idóneos frente a la maquinaria de terror estatal. En esta etapa del proceso se ha comenzado a desmentir esa versión de los hechos al identificar participaciones concretas de jueces, secretarios y fiscales de aquel entonces en los crímenes cometidos.

En numerosas oportunidades hemos analizado cómo la extensión en el tiempo del proceso de justicia ha permitido ahondar en aspectos que –aunque presentes en la etapa de transición– no lograron imponerse en la discusión al quedar trunco el juzgamiento. Creemos que la complicidad de los miembros

del Estado de facto, en particular del Poder Judicial, hoy puede ser abordada, pues nos encontramos también en un momento de interpelación del rol de la justicia en su conjunto. En palabras de la Unidad Fiscal, “hoy no hay espacio para la complicidad de la justicia con los acusados”.

Según datos de la Unidad Fiscal a diciembre de 2011, hay al menos 55 miembros del Poder Judicial implicados en causas por delitos de lesa humanidad en la última dictadura. Aquí, un breve detalle de quiénes son y a qué jurisdicciones pertenecen.

- En la provincia de Mendoza, 10 magistrados fueron imputados por su participación en crímenes de lesa humanidad; varios renunciaron, otros fueron destituidos y están procesados o se escaparon del país para eludir la Justicia.
- Los camaristas federales Otilio Romano y Luis Miret se encuentran procesados por privación ilegítima de la libertad e imposición de tormentos, delitos que cometieron en calidad de partícipes cuando eran fiscal y juez federal respectivamente. Ambos pasaron por la instancia del jury de enjuiciamiento en el Consejo de la Magistratura, pues sus fueros impedían que fueran investigados. El 11 de marzo de 2011, el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados de la Nación resolvió, por unanimidad, remover de su cargo a Miret por mal desempeño de sus funciones en múltiples cargos. Romano fue destituido el 15 de diciembre, por unanimidad de los siete miembros del jurado de enjuiciamiento, nueve meses después de haber sido procesado y cuatro meses después de haberse fugado del país y escapado a Chile, donde consiguió asilo político por ocho meses. Romano se fugó un día antes de que comenzara el jury, asistido por el ex juez Luis Leiva, destituido por manejos irregulares en investigaciones y procesado por intento de extorsión.⁴⁴ El próximo paso para Romano es el juicio penal, por un procesamiento por 103 delitos de lesa humanidad que se le imputan. Para llegar a este proceso, Romano debe ser extraditado. A la fecha de cierre de este informe, Romano era buscado por Interpol y tenía pedido de captura internacional por parte del juez Walter Berto y de extradición por parte del gobierno argentino.
- Otro miembro de la Cámara de Apelaciones mendocina, Carlos Martín Pereyra González, aún sin imputación formal, renunció a su cargo luego de que en una audiencia en San Luis fuera denun-

44 Véase *Página/12*, “Con la ayuda de un experto”, 22 de noviembre de 2011.

ciado por encubrir delitos de lesa humanidad cuando era secretario de un juzgado federal en esa provincia. El camarista Julio Petra también presentó su renuncia, luego de quedar procesado por encubrir a Romano. Asimismo, hay dos ex jueces procesados por delitos similares, Rolando Carrizo Elst y Guillermo Max Petra Recabarren; también está imputado el ex juez Gabriel Fernando Guzzo, quien presentó un parte médico por incapacidad psicológica, y los ex fiscales Ernesto Peñaloza, Carlos Ernesto Fuego y Edgardo Díaz Araujo.

- En La Plata, en la sentencia de la causa por los delitos cometidos en la Unidad Penal n° 9, el tribunal ordenó que se investigue a trece jueces y un ex fiscal a partir de testimonios de sobrevivientes que los recordaron como asiduos concurrentes al penal. Además, Leopoldo Schiffrin, integrante de la Sala II de la Cámara Federal de La Plata, pidió investigar a los ex jueces platenses Eduardo Hortel, Eduardo Sanucci y Horacio Piombo.
- En Córdoba continúa la investigación contra los ex fiscales Ali Fuad Alí y Antonio Cornejo y el ex juez Miguel Ángel Puga.
- En Chaco, los ex fiscales Roberto Mazzoni y Carlos Flores Leyes –ya fallecido– renunciaron a sus cargos cuando fueron denunciados por su complicidad en interrogatorios bajo tortura cuando eran secretarios del juzgado de Resistencia.
- En Bahía Blanca, el fiscal Abel Córdoba consideró que había un pacto delictivo entre el ex juez federal de Bahía Blanca Guillermo Madueño –fallecido– y los secretarios judiciales Hugo Sierra y Gloria Girotti con las fuerzas militares, que aseguraba la realización de los hechos. Ante la acusación, Sierra fue recientemente detenido y suspendido en su cargo docente en la Universidad Nacional del Sur. Madueño estuvo prófugo con orden de captura en la causa “V Cuerpo del Ejército” que tramita en esa jurisdicción. Fue hallado en un departamento de la Capital Federal, donde se mantenía oculto con la asistencia de su pareja, ordenanza del Tribunal Oral n° 5 de la Capital Federal. El ex magistrado nunca pudo brindar declaración indagatoria por alegar problemas de salud que le impedían presentarse en sede judicial. Finalmente falleció un año después, sin que pudiera ser investigado por los crímenes que cometió.
- En la provincia de Salta, el ex juez federal Ricardo Lona se encuentra acusado de encubrimiento y omisión en la investigación judicial del secuestro y desaparición del gobernador Miguel Ragone.

- En La Rioja, el ex juez federal Roberto Catalán se encuentra procesado con prisión domiciliaria acusado de torturas a ex presos políticos, tras la denuncia del escritor Leopoldo Juan González.
- Por su parte, el juez penal de Mar del Plata Pedro Hooft fue citado a declaración indagatoria acusado de incumplimiento de sus deberes de funcionario público al omitir denunciar los tormentos a los que eran sometidos detenidos políticos en centros de detención de esa ciudad. En esta jurisdicción, el segundo juicio oral por la causa que investiga los crímenes de la Base Naval reveló la enorme dimensión de la participación civil en los delitos que se están juzgando. Los fiscales encontraron documentos que incriminan a instituciones como el Hospital Interzonal, el cementerio municipal y el Obispado, en la detención ilegal.⁴⁵

Evidentemente, siempre que la persecución penal avanza cabe preguntarse cuál es el límite. En este sentido, el límite es el de la posibilidad de imputación, en tanto se trataba de funcionarios públicos con el deber de cumplir la ley. Accionar penalmente contra los civiles no implica desconocer que el aparato estatal terrorista fue conducido básicamente por las Fuerzas Armadas, sino que implica reconocer que sin el sostén de ciertos sectores no armados, la represión sistemática no habría sido posible. Y el límite es la posibilidad de imputación, porque de otra forma tendríamos un derecho penal expandido que no es lo deseable. Estos civiles están imputados como funcionarios públicos que cometieron un delito. En ese sentido, puede ser un gran impulso para el proceso de justicia que aquellos funcionarios afines al Estado represivo no continúen tomando decisiones en el marco del proceso. Podría pensarse como una suerte de “depuración” del Poder Judicial.

4. REFLEXIONES FINALES

Los actores del proceso de justicia coinciden en que esta ya no tan nueva etapa se encuentra consolidada: no existe incertidumbre respecto a la posibilidad de que los juicios avancen. En palabras del coordinador de la Unidad Fiscal, Pablo Parenti, “hay una certeza absoluta, el proceso está consolidado. Con deficiencias y deudas pendientes, el proceso es irreversible”. Ideas similares

⁴⁵ Véase *Página/12*, “El obispado era puente de los represores”, 27 de diciembre de 2011.

expresaron el Congreso nacional y la Legislatura de la ciudad de Buenos Aires en el año del Bicentenario de la Revolución, al declarar a los juicios por crímenes de lesa humanidad como política de Estado. Así lo afirma el presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, Ricardo Lorenzetti, al sostener que “los juicios de lesa humanidad forman parte del contrato social de los argentinos y constituyen una decisión colectiva, un consenso que va más allá de cada dirigente, que no tiene dueño y que nadie puede ya impedir”.⁴⁶

La consolidación no implica la falta de desafíos: implica que estamos en un mejor lugar para enfrentarlos. Es inminente, y todos los actores coinciden en que aún es indispensable, profundizar la interpelación al Poder Judicial, para que en cada jurisdicción se instrumenten los recursos y las estrategias necesarios, y que se llegue a juicio donde no se ha llegado; que donde ha habido un solo juicio y el resto de las causas están trabadas, se destraben, y que, donde hay 500 denuncias, se acumulen y puedan ser investigadas como tramos de una misma causa.

Una deuda importante de este proceso es la depuración de los miembros del Poder Judicial, y casos como los de Romano y Miret y otros lo demuestran. Del mismo modo, los mecanismos para destituir y lograr juzgar a estos personajes que, como hemos visto, se caracterizan por las excesivas demoras y los vericuetos burocráticos, también conspiran con la aceleración del proceso.

Por otro lado, es preocupante la multiplicación de idénticos esfuerzos en relación con las mismas problemáticas, tal como analizábamos respecto de la cuestión de los testigos y la investigación de la violencia sexual. Por muy valiosos que sean todos estos esfuerzos de los diferentes actores comprometidos con estas temáticas, la descoordinación debilita las acciones, al punto que constituyen “microesfuerzos” que quedan mayormente invisibilizados o que tienen relevancia en espacios muy reducidos. El objetivo es llegar a todos los operadores judiciales, aun a aquellos indiferentes a estas cuestiones; aquellos que toman testimonios a víctimas del terrorismo de Estado y que podrían hacerlo del mismo modo con una víctima de robo de un automotor. Apelar a la sensibilidad y sensibilización también de los operadores judiciales nos parece una estrategia válida, pero el trabajo no puede quedar ahí. No es parte de los requerimientos funcionales de un operador del sistema de justicia ser sensible o atento a la relevancia histórica de este proceso, pero sí lo es ser técnico y profesional al tomar testimonio a las víctimas de estos crímenes tan terribles. Esto implica diseñar un marco de trabajo adecuado para ello. Apelamos a que esta tarea se realice otor-

46 Lorenzetti, Ricardo Luis y Kraut, Alfredo Jorge, *Derechos humanos: justicia y reparación. La experiencia de los juicios en la Argentina*, Buenos Aires, Sudamericana, 2011.

gándole el mismo peso a la búsqueda de prueba que a la integridad del testigo y a la garantía de no revictimización.

Lamentablemente, en este tipo de acciones, que implican el cambio de prácticas fuertemente arraigadas en el escenario judicial, no basta un cambio en la retórica. La noción de víctima-testigo tiene que estar sustentada en indicaciones de trabajo técnico y operativo para que pueda efectivizarse en todo el país, para estas víctimas y para todas aquellas que deban pasar por el sistema federal. En este sentido, toda iniciativa es válida, pero es necesario un compromiso de las más altas esferas del Estado para instrumentarlas.

* * *

ANEXO

GUÍA DE TRABAJO PARA LA TOMA DE TESTIMONIOS

A VÍCTIMAS SOBREVIVIENTES DE TORTURA*

1. PRESENTACIÓN Y PROPÓSITOS

A continuación se presenta una guía de trabajo que pueda servir como orientación para aquellos operadores judiciales que tienen a su cargo tomar declaraciones –en los diferentes momentos del proceso– a personas que han padecido el delito de tortura.

Este documento fue elaborado por el equipo de trabajo del CELS en conjunto con víctimas sobrevivientes del terrorismo de Estado que han cumplido el rol de testigos en diferentes causas penales por delitos de lesa humanidad. Inicialmente se mantuvieron reuniones grupales en las que las víctimas relataron las dificultades en sus recorridos como testigos, con la consigna de organizar sus experiencias para poder escribir el presente documento. Luego discutimos los modos posibles de resolución de los obstáculos e intentamos proponer intervenciones que beneficiaran el proceso de justicia, atendiendo minuciosamente a resguardar los derechos fundamentales de los testigos en relación con su dignidad y su salud. Finalmente, consolidamos un primer borrador del texto con los resultados de los intercambios mencionados, al que incorporamos una detallada revisión de documentos nacionales e internacionales relacionados con el tema, y compartimos esa primera versión con los testigos cuyos valiosos aportes están aquí incluidos. Sin la generosa disposición de los testigos para compartir sus experiencias y su trabajo entusiasta con el texto, esta producción habría sido imposible.

* El presente documento ha sido realizado con la ayuda financiera de la Unión Europea. Su contenido es responsabilidad exclusiva de sus autores.

Puede decirse que es relevante formalizar una guía de trabajo de estas características, por varios motivos. En primer lugar, porque la toma de testimonios es una tarea compleja, que requiere de cierta pericia técnica de parte del funcionario. Además, porque dicha pericia condicionará, inevitablemente, la cantidad y el tipo de información que pueda surgir en el testimonio. Finalmente, porque es deseable que se recabe todo dato que contribuya a la construcción de lo que consideramos un concepto ampliado de la tortura padecida, que dé cuenta de todas las dimensiones de la experiencia vivida por el testigo.⁴⁷ Es importante que quien lleve adelante esta tarea tenga en cuenta que la riqueza del testimonio tiene que ver tanto con la voluntad y las capacidades del testigo⁴⁸ como con el modo en que es recogida su declaración.

Uno de los propósitos centrales que persigue la producción de este tipo de trabajo es sistematizar los eventos que son parte de la interacción entre testigos y operadores judiciales y así visibilizar aquellos aspectos a los que debe prestarse especial atención, con el propósito de obtener del testigo todo el detalle y la precisión que tanto la prueba judicial como la historia requieren. Este trabajo aborda esos aspectos y sugiere formas de intervención para los mismos.

2. LAS PARTICULARIDADES DE LOS HECHOS DE TORTURA QUE AFECTAN LA POSIBILIDAD DE TESTIMONIAR EN EL ÁMBITO JUDICIAL

Es importante considerar, para el trabajo de obtener la prueba testimonial, que el testigo en estos procesos fue víctima o es familiar de una víctima.⁴⁹ Este hecho puede parecer una obviedad, pero configura una forma particular de trato y de trabajo con el testigo.

47 Siguiendo la tesis del juez federal Daniel Rafecas, una idea ampliada relativa al delito de tortura debe considerar no sólo los actos usualmente considerados como tal (la aplicación de golpes y de descargas eléctricas a los detenidos) sino todo un universo de actos y situaciones que también son parte de dicho delito, aunque comúnmente no son tenidos en consideración. Se trata de las condiciones materiales de la detención, la privación de la identidad, las condiciones dañinas para la integridad física y la salud, las lesiones físicas y el padecimiento psíquico sufridos y sus secuelas.

48 Aquí se hará referencia al testigo de modo genérico, sin distinguir varones o mujeres en cada caso.

49 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas por los Derechos Humanos, "Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones", 60/147, diciembre de 2005.

El carácter de víctima o familiar abre un abanico de cuestiones que deben tenerse en cuenta, pues condicionan la posibilidad de obtención de un testimonio lo suficientemente rico y detallado como para constituir prueba judicial de un caso determinado.

Las condiciones materiales en las que se desarrolla la declaración del testigo pueden facilitar o dificultar el testimonio. En cada convocatoria a una víctima de tortura o a un familiar para que vuelva a relatar lo que padeció, existen riesgos inherentes en términos de revictimización. Es necesario preverlos en cada una de las instancias de encuentro con el testigo, para evitar reproducir de esta manera las condiciones materiales o simbólicas del trauma.

2.1. EL INTERROGATORIO

Como primera cuestión, es útil tener presente que en innumerables ocasiones los hechos de tortura que el testigo relata sucedieron en relación más o menos directa con un interrogatorio. En la tortura, el interrogador y el interrogado son también torturador y torturado, y como tales se encuentran en situaciones de poder de brutal asimetría. Durante la sesión de tortura, uno de ellos se nombra, se pretende dueño de la vida y la muerte de otro, que se encuentra en una situación de casi total indefensión.

Todas las personas que sobrevivieron a la tortura experimentarán las situaciones de la vida cotidiana de manera honda y definitivamente modificada cada vez que se reencuentren con aquellas condiciones en las que tuvo lugar la tortura.⁵⁰ Así es que son habituales distintas imposibilidades o dificultades: para circular cerca de los lugares de detención o del secuestro; para realizar trámites que requieran identificarse frente a las autoridades policiales o del Estado en general; para tolerar ciertos ruidos o el silencio, la oscuridad o algún tipo de encierro pasajero; para conciliar el sueño; para hablar frente a desconocidos, y una innumerable lista que recorre cada historia individual. Podríamos decir que cada una de esas situaciones dejó de ser lo que era, simples hechos cotidianos, desde que quedó asociada de un modo más o menos directo a la tortura.

⁵⁰ Las condiciones de vida en los centros clandestinos de detención que han constituido formas de tortura se encuentran ampliamente reseñadas en "Tratamiento penal de las condiciones de detención en los Centros Clandestinos frente al tipo penal del art. 144 ter, CP" de la Procuración General de la Nación, Unidad Fiscal de Coordinación y Seguimiento de las causas por violaciones a los Derechos Humanos cometidas durante el terrorismo de Estado, noviembre de 2008.

2.2. LAS CUESTIONES ESPACIALES

Es de gran utilidad, a fin de favorecer el testimonio y minimizar las posibilidades de revictimización, tomar en cuenta pautas relacionadas con la posición material de los que participan y el uso del espacio en los lugares donde se lleven a cabo los encuentros con los testigos. Las condiciones materiales de los encuentros en las diferentes etapas del proceso de justicia podrán evocar las condiciones en las que sucedió la tortura o bien tendrán la posibilidad de resultar una experiencia novedosa y distinta de interrogación para el sobreviviente.

En este sentido, hemos reconocido básicamente dos situaciones que, de replicarse en términos de espacio, resultan complejas de manejar, perturban a los testigos y dificultan el desarrollo del testimonio: la privación sensorial y el encierro. Ha sido habitual en la experiencia de la tortura que las víctimas, en el centro clandestino de detención, fueran privadas de la posibilidad de ver. Si esta prohibición era desobedecida, recibían castigos que de un modo u otro reiniciaban la situación de la tortura. También es sabido que, durante gran parte de su cautiverio, las víctimas permanecían recluidas en celdas, tubos o “leoneras” de escasísimo espacio, de las que no podían salir sin la autorización de sus captores.

2.3. LA ASIMETRÍA DE ROLES COMO ASIMETRÍA DE PODER

Toda convocatoria de los operadores del Poder Judicial a los ciudadanos entraña una asimetría de roles y de saberes. Quien convoca a un testigo sobreviviente de hechos de tortura debe manejar diversos saberes teóricos y técnicos que permitan llevar adelante su tarea reconociendo la responsabilidad social inherente.⁵¹

La violencia simbólica, definida como aquella que naturaliza las relaciones de dominación, se reproduce fácilmente en las situaciones de asimetría entre portadores de saberes socialmente valorados y también entre funcionarios del Estado y ciudadanos. Rescatar la condición ciudadana de igualdad entre testigos y técnicos y mantener un hondo respeto por la legalidad del encuentro inaugura una intervención reparadora de los horrores sufridos por los sobrevivientes de tortura.

51 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Protocolo de Estambul”, 2001, apdo. III, párrs. 87 y 88.

3. LOS MODOS DE INTERVENCIÓN QUE PROPICIAN LA RESOLUCIÓN DE OBSTÁCULOS

La posibilidad de brindar testimonio en un proceso judicial, la pertinencia, la extensión, la claridad, la riqueza y la posibilidad de constituir una prueba de ese testimonio dependen tanto de las capacidades del testigo como de la pericia técnica del que lo entrevista, indaga, interroga.

Lograr esto implica, a nuestro entender, definir a priori el *marco del encuentro*. Consideramos que este puede constituirse en un facilitador o en un obstáculo, tanto durante el trabajo en la instrucción y ante el tribunal como en cada una de las entrevistas que las partes mantengan con los testigos.

Enunciamos a continuación algunos aspectos a tener en cuenta para la definición de ese marco.

3.1. LOS MODOS DE CONVOCATORIA

En este sentido es recomendable:

- Definir, antes de citar al testigo, la forma más adecuada a cada caso: si va a ser telefónicamente, mediante correspondencia o cédula oficial en el domicilio del testigo. En este sentido, resulta de suma utilidad contar con la colaboración de las partes para que se comprometan a ubicar al testigo y comunicarle el modo en que va a ser citado, con qué fines y por quién.
- Recabar detalladamente y con todas las precisiones posibles el domicilio en el cual ubicar al testigo, comprobando que sea el actual, o el que el testigo fije de acuerdo con las partes. Hay casos, en las convocatorias recientes a testigos en el proceso de justicia por los crímenes de la última dictadura militar, en que estos fueron notificados en los domicilios de donde habían sido secuestrados, cuando se habían ofrecido otros para notificarlos (en un caso, un domicilio actual, y en otro, uno fijado de acuerdo con sus representantes legales). Este hecho sin duda condiciona la participación de esa persona en el proceso para el que es requerida, pero no sólo por la imposibilidad material de encontrarla, que podría calificarse apenas como un error, sino esencialmente por la experiencia de la víctima de ser “buscada” una vez más por el Estado exactamente en el mismo lugar donde fue secuestrada.
- En el caso de que la convocatoria sea telefónica, es fundamental que el funcionario que la efectúa se presente al testigo con su nombre y su cargo y le aclare el asunto por el que lo está llamando

antes de requerir algún tipo de información. Este es un primer paso que suele obviarse o realizarse de una manera muy confusa. No estamos aquí señalando reglas o modales básicos sino poniendo de relieve la necesidad de establecer un modo particular de llevar adelante toda comunicación con las víctimas, que se diferencie en cada gesto de aquellos que forman parte de los hechos traumáticos. Entonces, que el funcionario se dé a conocer y explique los motivos del llamado antes de avanzar puede ser una condición de posibilidad para comunicarse efectivamente con esa persona.

- Llamar al testigo por su nombre y apellido y utilizar, a medida que avanza la conversación, los modos correspondientes al marco cultural que ambos comparten y que garanticen una situación de simetría entre ambos: tratarse de usted, tutearse, nombrarse por el apellido o por el nombre, etc. Sabemos que un modo de tortura (tomando en consideración las diversas técnicas de arrasamiento subjetivo a las que fueron sometidas las víctimas) es la privación de la identidad, que se hace efectiva en el reemplazo del nombre por un número (modo conocido desde las prácticas de la esclavitud como forma de sometimiento y de destrucción subjetiva); de allí la necesidad de llamar al testigo por su nombre (aun cuando el entrevistador deba consultar sus notas para recordarlo). Es difícil imaginar una situación de mayor asimetría en el ejercicio del poder que la que se plantea entre torturador y torturado, y toda forma que replique esas asimetrías aproxima, de manera material y simbólica, los diversos interrogatorios durante el proceso de justicia a los llevados a cabo durante la tortura.
- Comunicarle al testigo para qué va a ser citado. Es importante mencionar datos sobre el expediente en el marco del cual se lo solicita, aclarando los números y la carátula que lo identifican y, brevemente, a qué sucesos se refiere. En innumerables ocasiones, la única información que el testigo recibe es que debe presentarse en un lugar y a una hora determinada sin saber para qué. No son necesarias demasiadas aclaraciones para comprender la preocupación que provoca este tipo de convocatorias. Las personas que han sido víctimas de tortura no sólo ocupan la posición, habitual en la ciudadanía, de desconocimiento y dificultad para hacer propios los mecanismos de funcionamiento del Estado burocrático, sino que han sufrido en carne propia los excesos cometidos por ese Estado.
- Promover que el testigo instrumente adecuadamente los modos de acudir a la citación en cada instancia. Esto implica que la convocatoria debe realizarse con la suficiente antelación, de manera

que este organice su vida cotidiana para poder concurrir, que decida si quiere ser acompañado y por quién, que consulte sus dudas en relación con el procedimiento al que es convocado, entre otras cuestiones.

3.2. LA CONDUCCIÓN DE LA ENTREVISTA EN LA INSTRUCCIÓN

- En esta circunstancia, es más sencillo pero esencial iniciar la entrevista con la presentación del o de los funcionarios que interrogarán al testigo. Deben recordarse las recomendaciones hechas más arriba en relación con la importancia del reconocimiento de la identidad de modo simétrico para ambos participantes. Además del nombre y el apellido, es fundamental aclarar al testigo en ejercicio de qué funciones se encuentran todos los que asistan a su declaración.
- Es imprescindible propiciar una situación de respeto por la intimidad del testigo. Las declaraciones deben tomarse en lugares reservados, que garanticen que nadie más que quienes ya se presentaron al testigo las escucharán y por donde no circulen otras personas. Deben evitarse o minimizarse las interrupciones de otras personas o de llamados telefónicos y, en caso de que sucedan, debe aclarársele al testigo su motivo. Se deben hacer pausas o silencio, de ser necesario. Asimismo, la privacidad es una de las condiciones básicas para permitir el relato de hechos que comprometen hondamente el pudor de una persona. La privación de toda intimidad es una de las condiciones habitualmente sufridas durante la tortura.
- El testigo debe tener al alcance de su vista a todos sus interlocutores y, aunque el lugar sea pequeño, nadie debe quedar detrás de la persona que va a declarar. El control visual del espacio puede resultar tranquilizador: se opone al ocultamiento de los torturadores de la mirada de las víctimas y a las situaciones de privación sensorial antes señaladas.
- Se deben evitar conversaciones y comentarios inapropiados entre funcionarios del sistema de justicia. Es usual para quienes trabajan día a día en un ámbito común recurrir a jergas, comentarios o incluso gestos que pueden no ser entendidos o ser malinterpretados por alguien externo a esa dinámica.
- Hay que considerar la posibilidad de ofrecer apoyo psicosocial antes, durante o después de la declaración. Es útil en este sentido

que los operadores del sistema de justicia cuenten con información adecuada y accesible acerca de todas las agencias estatales y privadas para poder ofrecerlas al testigo y facilitarle su acceso a ellas.

- El testigo debe poder salir del lugar donde es interrogado; quien conduce la entrevista tendrá que ofrecérselo oportunamente, teniendo presente que en la inmensa mayoría de los casos los hechos de tortura sucedieron en lugares donde las víctimas estaban encerradas.
- Debe preverse con particular cuidado, y evitar por todos los medios, el encuentro de acusados y testigos o de testigos solicitados por las distintas partes en la instrucción, organizando con este criterio las fechas en que son convocados.
- Es fundamental que quien esté a cargo de la toma de testimonios clarifique todos los términos jurídicos que utilice. El uso del lenguaje técnico sin aclaración alguna es una manera clásica y experimentada por todos en la vida cotidiana de ejercicio del poder disciplinar, que debe evitarse para ejercer eficazmente las diferencias atinentes a las funciones y los saberes de cada participante. Toda explicación dada al testigo en relación con las cuestiones propias del desarrollo del proceso penal debe tener en cuenta el habitual desconocimiento del funcionamiento del sistema judicial por parte de la ciudadanía en general, y en consecuencia deben describirse, con un lenguaje compartido por ambos, todos los términos técnicos por más cotidianos que resulten en el lenguaje de los funcionarios judiciales. El entrevistador debe preocuparse por ser comprendido por su interlocutor, propiciando así la misma actitud por parte del testigo.

Una de las cuestiones centrales es aclarar desde el principio la diferencia entre la “etapa de instrucción” y la de “juicio oral”. Es importante que el testigo sepa qué implica su participación en cada caso, y sobre todo que se le indique que aquello que testimonee en la instrucción deberá ser repetido en una instancia de juicio posterior, y que puede pasar mucho tiempo entre una y otra, como habitualmente sucede. Concretamente, el testigo debe entender cabalmente que se trata de dos instancias de testimonio diferentes aunque complementarias, y que su participación volverá a ser solicitada, aun bastante tiempo después de brindada la declaración en instrucción, para evitar confusiones o sorpresa ante la nueva convocatoria.

También se le suele preguntar al testigo si lo comprenden las “disposiciones generales de la ley”. Esa fórmula suele ser muy abstracta y por lo tanto se hace necesario explicar con ejemplos concretos a qué refiere.

Otra cuestión es identificar la “carátula” con la idea de “nombre” de la causa. El primero es un término con el que la mayoría de las personas está familiarizada, pero de todos modos no debe darse por supuesto.

Por otra parte, al testigo se lo cita para que, entre otras cosas, responda por la “imputación” de determinadas personas. Este término tampoco es demasiado claro por sí mismo; probablemente requerirá la aclaración de que son personas a las que se las investiga como responsables de determinados crímenes.

- En relación con el objeto del testimonio, muchas veces un testigo es convocado a declarar por casos de terceros, y no por el propio. Es importante entonces dejar en claro que todos los otros hechos que componen la vivencia del testigo no son objeto de juicio y podría no preguntársele sobre ello ni en la instrucción ni posteriormente en el debate. Es relevante explicar esto, destacando que no se trata de desinterés por la vivencia personal del testigo, sino de que el objeto del juicio es otro.
- Es fundamental en una toma de declaración a una víctima profundizar en todos los aspectos del cautiverio que constituyen tortura, en un sentido amplio del término. Es así que preguntarle al testigo “si fue torturado”, sin mayor especificación, puede llevar a una asociación directa con el uso de picana eléctrica, producto de la falta de claridad de los términos. Es función del operador judicial guiar al testigo con preguntas que puedan dar cuenta de todos los elementos que componen un hecho de tortura: la privación de la visión, la falta de intimidad en los actos de higiene, la deficiente o inexistente alimentación, la supresión de la identidad, la imposibilidad de comunicación, sumados a la aplicación de golpes y del pasaje de electricidad.
- Es importante tener en cuenta criterios diferenciales de género al conducir la entrevista con los testigos. Estos posibilitarán el surgimiento de un relato más completo, acabado y consecuente con la experiencia de cada uno de ellos. La relevancia de la perspectiva de género consiste en que permite analizar el impacto diferente de una práctica, proceso o institución sobre varones y mujeres y la forma en que se legitiman, refuerzan o revierten las relaciones jerárquicas entre ellos. En el caso de las declaraciones brindadas por víctimas que sufrieron el delito de tortura durante su detención clandestina, esta perspectiva aportará datos más precisos de la vivencia individual, y contribuirá a la identificación de prácticas vinculadas a la violencia sexual que en general quedan invisibili-

zadas si no existe un enfoque particular de abordaje durante la entrevista.

- Ha resultado de suma utilidad prever la contención de los testigos después de la declaración, desde el mínimo gesto de acompañar e indicar adecuadamente el punto de salida de la sala de audiencias o del tribunal, hasta la constatación de que no quedan sin atender necesidades creadas por la citación (por ejemplo, la posibilidad de hacer un llamado telefónico, de tomar alguna bebida, de comer o de coordinar el traslado de regreso).

3.3. LAS DECLARACIONES EN EL JUICIO ORAL

- En relación con la citación para el juicio oral, es usual que los testigos, al anunciarse ante el tribunal, sean conducidos a una sala de espera hasta que llegue su turno de declarar. En este sentido, hay ciertos aspectos de las condiciones en las que transcurre esta espera que deben considerarse. En primer lugar, se deberá convenir con el testigo si precisa o no de un acompañante terapéutico durante el tiempo en que permanezca allí. Personal del tribunal designado para esa tarea deberá presentarse ante el testigo para hacerle saber su rol, estar atento a sus necesidades y mantenerlo al tanto de los tiempos de la audiencia de ese día (muchas de las audiencias son particularmente largas, por lo que quizás un testigo espere largas horas encerrado hasta poder brindar su testimonio, cuestión que debe contemplarse). Asimismo, la sala en la que se encuentra el testigo debe estar separada del lugar de paso de los imputados.
- Debe aclararse al testigo quiénes se encuentran presentes en la sala de audiencias, quiénes pueden formularle preguntas y dónde se encuentran dispuestos, en relación con su propia ubicación. Una especie de “mapa” de la sala de audiencias es muy útil para evitar sobresaltos y confusiones. Algunas posiciones suelen ser más incómodas que otras. Ubicar al testigo de espaldas a quienes le formularán preguntas ha mostrado ser una situación intimidatoria en términos generales, pues remonta a los testigos a los interrogatorios de la tortura, donde no podían ver quiénes los interrogaban. La posición de frente a las partes es la que más ha funcionado en estos casos, por lo que resulta recomendable.
- En este sentido, un tema aparte tiene que ver con la presencia de imputados. Los testigos en general son sensibles a su presencia y

pueden ser afectados negativamente en su capacidad de testimoniar; por lo tanto, todo lo referido a su ubicación y conducta en la sala de audiencias debe ser aclarado a quien testimonie con la anticipación adecuada. Si para llegar al lugar donde deberá ubicarse hay que pasar frente a uno o más imputados, o si se encontrará frente a ellos una vez en su sitio, son cuestiones que deben anticiparse. Es necesario aclarar también otros aspectos: cuándo pueden tomar la palabra, si se puede solicitar que estén o no presentes y, además, si están habilitados a hacerles preguntas, teniendo en cuenta que en lo atinente al derecho de defensa en juicio, en particular en lo que respecta a la facultad de interrogar a los testigos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁵² en el art. 14. 3., establece: “Durante el proceso, toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: [...] e) A interrogar o hacer interrogar a los testigos de cargo y a obtener la comparecencia de los testigos de descargo y que estos sean interrogados en las mismas condiciones que los testigos de cargo”. Entendemos que este derecho puede querer ser ejercido por los imputados, y que el testigo debe conocer qué decisión ha adoptado el tribunal correspondiente con respecto a esta cuestión.⁵³

52 Adoptado por la Resolución 2200 (XXI), de la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobado por la República Argentina según Ley 23 313, publicada el 13 de mayo de 1986, con jerarquía constitucional conforme al art. 75, inc. 22, de la Constitución nacional.

53 En este sentido, el CELS apoya la resolución adoptada por el Tribunal Oral Federal de Tucumán, que en el marco de la causa “Jefatura de Policía” resolvió, con fecha 24 de febrero de 2010, tener presente “lo establecido por la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 40/34, del 29 de noviembre de 1985, que exige adecuar los procedimientos judiciales y administrativos a las necesidades de las víctimas (punto 6), adoptando medidas para minimizar las molestias causadas, proteger su intimidad, en caso necesario, y garantizar su seguridad, así como la de sus familiares y la de los testigos en su favor, contra todo acto de intimidación y represalia (punto 6 d); en tanto el sentido de estos principios es impedir la ‘revictimización’ de personas que sufrieron graves lesiones a sus derechos, entre las que se encuentran las víctimas del accionar estatal. En este mismo sentido se refiere el art. 13 de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1984, firmada por el gobierno argentino el 4 de febrero de 1985 y con jerarquía constitucional según art. 75, inc. 22, de la Constitución nacional)” y, de esta manera “I) Disponer que en lo sucesivo los imputados reconduzcan

- Bajo ningún concepto debe dejarse al testigo solo o en una situación en la que no pueda moverse libremente en caso de interrupciones o demoras en el transcurso de la audiencia. Existen casos en los que se ha dejado al testigo en el lugar que se le designó en la audiencia mientras se realizaba un cuarto intermedio, sin indicaciones de si podía levantarse, por largo tiempo. Es preciso tener en cuenta las posibles dilaciones y mantener informado al testigo del desarrollo de los acontecimientos.
- Los funcionarios a cargo del juicio deben cerciorarse de que el testigo tenga los medios para llegar al tribunal, es decir, que conozca con precisión su ubicación en la ciudad, y aun dentro del mismo edificio. Asimismo, en el caso de los testigos que deben viajar desde otras ciudades argentinas o desde el exterior, se debe asegurar que estas personas entren en contacto con los funcionarios para informarse de las cuestiones logísticas que implica trasladarse desde otra ciudad.
- Debe establecerse claramente en qué casos el testigo testimoniará por su propio caso o por casos ajenos. Si lo hace por otros casos del juicio, debe saber que todo lo que cuente sobre su propia experiencia no será valorado. Como destacáramos en relación con la declaración en instrucción, el testigo tiene que conocer qué aspectos de su posible aporte serán valorados como prueba en el juicio.
- Las declaraciones de testigos sobrevivientes suelen ser extremadamente extensas. La duración del testimonio, más el tiempo de espera usual previo a la declaración, generan condiciones extenuantes para todos los actores del proceso, y en especial para los testigos. En este sentido, es importante que los operadores judiciales a cargo de la interrogación enfoquen su indagación sobre los aspectos centrales de la prueba y eviten, en la medida en que les sea posible, las preguntas reiterativas.

las preguntas a los testigos a través de los abogados defensores en el carácter de legítimos representantes tutelares de los acusados (art. 389 del CPPN); II) Establecer que el ejercicio de la facultad prevista en el art. 380 del CPPN en cuanto reconoce a los imputados la posibilidad de efectuar las declaraciones que consideren oportunas siempre que se refieran a su defensa, podrán realizarse una vez que se retiren de la sala de audiencia los testigos que prestaron declaración en tal carácter, en tanto de ese modo se equilibran los derechos que se reconocen a las partes en los procesos penales”.

- Existen situaciones en las cuales un testigo no puede declarar. Al ser una carga pública, procesalmente tiene que haber acuerdo en su desistimiento entre las partes. En los casos de víctimas de tortura, la necesidad de no declarar está originada en la reactualización del trauma, que veremos en el siguiente apartado; de manera que las medidas tendientes a comprobar que justamente se trata de una necesidad tienen que contemplar esta situación, sin forzar al testigo a enfrentar aquellos aspectos que lo acercan a la experiencia traumática y que probablemente tengan como consecuencia un daño en su salud emocional y, eventualmente, física. En concreto, se trata de revisar con prolijidad los ofrecimientos de prueba y valorar la necesidad de la presencia del testigo, para evitar la citación de personas que no pueden declarar en sede judicial. En el caso de que esto no se haya previsto en el momento de presentación de la prueba testimonial, el tribunal deberá tener en cuenta los tiempos y las necesidades de estos testigos al momento en que deban probar su incapacidad de declarar.

3.4. LA REALIZACIÓN DE INSPECCIONES OCULARES

El fundamento mismo de la realización de una inspección ocular es que los operadores judiciales a cargo del caso tengan la perspectiva in situ que conecte “los testimonios sobre” con el lugar en que ocurrieron los hechos.

Muchas veces, la realización de estas inspecciones conlleva la citación de testigos que acompañen la visita del juez a cargo del caso y de su equipo de trabajo. En innumerables ocasiones ha resultado de gran utilidad contar con la presencia y la guía de los sobrevivientes en el recorrido de los lugares que fueron centros clandestinos de detención, no sólo para los funcionarios, por los detalles que les brindaron sobre el lugar, sino también para los mismos testigos, quienes regresan a su lugar de detención clandestina en calidad, justamente, de testigos.

En este sentido, y no obstante lo anterior, los funcionarios a cargo de la inspección deben contemplar que la vuelta del testigo al lugar donde fue secuestrado y donde sufrió terribles condiciones de vida pueden causarle un fuerte impacto. Es importante que dispongan de las medidas necesarias para contener al testigo durante la inspección y que se le ofrezca acompañamiento cuando este deba retirarse del lugar.

4. LA POSIBLE RETRAUMATIZACIÓN DE LAS VÍCTIMAS ANTE LA DECLARACIÓN. LA POTENCIA REPARADORA DEL PROCESO DE JUSTICIA

Resulta de enorme utilidad incluir aquí el reconocimiento de las torturas como hechos traumáticos para conducir con efectividad las entrevistas a las víctimas y tomar en consideración las particularidades de lo traumático en relación con su vigencia en el tiempo.

En este sentido, cabe mencionar ante todo la condición de presente de los hechos de tortura para las víctimas. Es habitual reconocer en los testimonios brindados en el marco del proceso de justicia que los testigos cierran los ojos y gesticulan en el momento de describir los lugares donde sucedió la tortura; al preguntarles al respecto, explican esos gestos como la necesidad de “ver” aquel lugar, o “ir” allí en un registro diferente del que todos manejamos en relación con la memoria, y es ostensible la repercusión emocional que esos recuerdos provocan en quien los relata y en quien escucha el relato.

El trastorno por estrés postraumático es una condición patológica que ilustra la cualidad de todo recuerdo de lo traumático en lo que refiere a su particular intensidad. Aquellas personas que lo padecen reexperimentan estos hechos como recuerdos intrusivos, sueños recurrentes, sensaciones de revivir la situación, que incluyen reacciones fisiológicas mensurables. Si bien no todas las víctimas de tortura padecen este trastorno, puede ser entendido como una expresión más de las secuelas de la tortura en la configuración subjetiva. En cada sujeto, el relato y las marcas de lo traumático serán únicos, pero siempre incluirán alguna dimensión de actualidad y de padecimiento en la evocación. Aquello que no pudo ser elaborado, aquel resto del horror que quedó fuera de las palabras reaparece, se muestra y es transmitido. Lo que no puede entrar de algún modo en el registro de las imágenes o de las palabras que portan algún significado seguirá insistiendo en inscribirse, seguirá mostrándose pendiente de elaboración, de reparación.

Podríamos asumir que si hay testimonio, hay registro de imágenes y palabras. Sin embargo, sabemos que la característica propia del horror de la tortura es que resulta irrepresentable; y ese resto no representable es lo que aparece entre las palabras, en las pausas, las interrupciones bruscas, las confusiones semánticas, los errores gramaticales y hasta en los silencios. Esa negatividad es el modo de aparición en el discurso de lo no representado y debe poder ser detectado como tal por el entrevistador y valorado con la expectativa de propiciar su inclusión en el decir del testigo. La posibilidad de hablar del testigo depende claramente de la capacidad de escucha atenta y respetuosa de quien lo entrevista. Para que un sujeto pueda decir, otro debe poder escuchar.

Tomando en cuenta la cualidad de irrepresentable de lo traumático, como ya hemos dicho, la repetición de las condiciones en las cuales sucedieron los hechos traumáticos serán potenciales motivos de reexperimentación de lo sufrido. La

reactualización del trauma provoca, en el peor de los casos, un nuevo daño a la persona que testimonia. O, en situaciones de mayor estabilidad psíquica del testigo, desencadena defensas inconscientes (esto es, no implementadas deliberadamente por el sujeto) o conscientes que tienen como finalidad protegerse del daño psíquico que resultaría del testimonio en esas condiciones de repetición de lo traumático. Así pueden comprenderse en muchas ocasiones las inasistencias, los olvidos, los relatos confusos, las interrupciones bruscas que provocan “huecos” gramaticales o de sentido en el discurso.

Así como las condiciones materiales y subjetivas de repetición entrañan el riesgo de la retraumatización, sabemos de la enorme potencialidad reparadora del proceso de justicia. El encuentro del testigo con los funcionarios judiciales y los demás actores del proceso es una oportunidad privilegiada de revertir y reparar la experiencia sufrida por las graves violaciones a los derechos humanos. Una de las cuestiones centrales es el reencuentro del testigo con uno de los poderes del Estado que ahora lleva adelante un proceso de justicia; entonces, el que fue Estado terrorista se constituye en esta instancia en Estado de derecho, y la víctima, en ciudadano que ejerce sus derechos. De ahí nuestra honda convicción, producto de una experiencia fructífera, de que, aun atendiendo a las dificultades propias de cada caso, vale la pena propiciar que las víctimas puedan recorrer y apropiarse de cada instancia prevista por el sistema de justicia y tener una vivencia contrastante con aquello que padecieron. La posibilidad de acceder a un proceso justo en cada una de sus instancias abre la posibilidad, una vez más desde la experiencia concreta, de ubicar las responsabilidades de los sucesos en relación con la ley y no con interpretaciones personales: aquellos que cometieron delitos son juzgados con todas las garantías pertinentes y condenados, en caso de ser encontrados culpables. La experiencia reparadora del proceso de justicia se anuda fuertemente al ejercicio de la ley como instancia a la que todos los que intervienen están sometidos. Esta es la relevancia de la precisión y la sutileza de cada intervención técnica, que inevitablemente resulta un desafío digno de honrar para todos los que allí intervienen.

5. PALABRAS FINALES

Esta condición particular de las víctimas de hechos de tortura requiere de profundas reflexiones éticas por parte de la comunidad toda, y en especial de las instituciones y los actores judiciales. La posibilidad de las víctimas de ser sujetos activos del proceso de justicia entraña una poderosísima potencialidad reparadora de sí como personas individuales y también como integrantes del colectivo de víctimas al que pertenecen y de la trama social toda. Al mismo

tiempo, la posibilidad de que la participación de los testigos entrañe tan hondamente el riesgo de volver a ser dañados debe ser comprendida en profundidad por los diversos actores del sistema de justicia para no contrariar los principios esenciales que sostienen sus tareas.

Cada una de las partes que intervienen en la tramitación de la causa y eventualmente en el juicio oral debe posibilitar la declaración del testigo sin dañarlo. Esta debe ser una responsabilidad irrenunciable de todos los actores, que, si es dejada de lado, pone en cuestión la posición ética y el sentido del proceso de justicia todo.

El cuidado en considerar y evitar las condiciones que pueden perturbar al testigo será determinante para llevar adelante una declaración que reúna las condiciones de ser precisa en términos de la legalidad del proceso, útil en la indagación de los hechos y respetuosa de la integridad emocional del testigo.

La necesidad de que los operadores judiciales puedan reconocerse afectados por lo horroroso de los relatos y, aun así, instrumentar las habilidades técnicas que la tarea les exige, es condición de una efectiva toma de testimonio que eventualmente se constituya en prueba en el proceso de justicia.

En el interrogatorio o la entrevista que sucede como parte de este proceso, la dimensión del respeto de la ley –como acuerdo que trasciende a todas las personas involucradas– marca una diferencia invalorable, y es de enorme utilidad que se vea reflejada en todos los gestos que los funcionarios judiciales despliegan frente al testigo. El respeto del interrogador por las pautas del encuadre propuesto, conocido y aceptado por ambos, es un modo de alejar materialmente la posibilidad de repetir el avasallamiento a la dignidad del testigo padecido durante la tortura. Pero fundamentalmente resulta inadmisibles como “efecto indeseado” del proceso de justicia someter a las víctimas a volver a pasar por aquello que se pretende reparar.

La construcción de un relato individual de cada testigo, pero también la construcción de un relato colectivo (en el que los operadores de justicia tienen un rol central) que pueda dar cuenta del horror al que unos sujetos sometieron a otros, es una pieza fundamental en el proceso de reparación del colectivo que sufrió graves violaciones a los derechos humanos.

II. Seguridad y derechos humanos: el modelo de gobierno como clave*

1. INTRODUCCIÓN

Los modelos de gobierno de la seguridad ejercidos por el Gobierno nacional, el de la provincia de Buenos Aires y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires han sido señalados como el eje de las diferencias más profundas entre ellos. Desde una perspectiva de derechos humanos, en la forma de gobierno de la seguridad se ponen en juego cuestiones críticas para las políticas democráticas.

La opción histórica de delegar el gobierno de la seguridad en las propias instituciones policiales ha sido motivo de cuestionamientos 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).¹

* Este capítulo fue escrito por Luciana Pol, Maximiliano Medina, Federico Efrón, Guadalupe Basualdo y Marcela Perelman, con la colaboración de Carmen Martínez. La sección 2.6 fue escrita por Victoria Wigodsky y Paula Litvachky. La sección 2.5 es una colaboración de Manuel Tufro, doctorando de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA y becario del Conicet. Los autores agradecen la ayuda de Damián Neustadt, Diego Morales, el trabajo de Magdalena Marlow y Lucila Rotger en la compilación de fuentes y la elaboración de insumos para el análisis de las políticas de seguridad del Ministerio de Seguridad de la Nación, y de María Celeste Tempestoso, Violeta Rodríguez Vizzon e Ignacio Rullansky, pasantes de la carrera de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, por el trabajo sobre los casos de violencia policial y por su asistencia general en la producción de este capítulo.

1 El punto 5 del ASD, dedicado a la gestión democrática de las instituciones de seguridad, establece: “Todo gobierno tiene la responsabilidad de ejercer la conducción civil y estratégica de las policías, que supone el pleno control de la institución. La prevención y sanción del delito, de modo eficiente y legal, requiere un sistema policial estrictamente subordinado a las directivas de seguridad pública formuladas por las autoridades gubernamentales. La historia reciente demuestra que la delegación de esta responsabilidad permitió la conformación de estados mayores policiales, autónomos, que han organizado vastas redes de corrupción, llegando a amenazar incluso la gobernabilidad democrática”.

La nota dominante de este primer año del Ministerio de Seguridad de la Nación ha sido la sostenida decisión de recuperar el gobierno de la seguridad para las autoridades políticas antes que la reforma de las leyes marco de las policías. La provincia de Buenos Aires ha cumplido cuatro años de delegación de la gestión de seguridad en la Policía Bonaerense y presenta serios problemas tanto en lo que hace a su capacidad para esclarecer los delitos más graves como en materia de derechos humanos. El gobierno de la Ciudad de Buenos Aires ha cerrado su segundo año con una policía propia, conducida por un gobierno político que muestra una preocupante aceptación de casos muy graves de represión policial. La revisión de lo ocurrido en cada jurisdicción durante 2011 permite apreciar matices dentro de esta muy esquemática comparación.

El capítulo puede ser leído en dos direcciones. Por un lado, propone un corte jurisdiccional que permite extraer un balance de la situación de seguridad y derechos humanos en el nivel nacional, porteño y bonaerense. Por otro lado, se plantea una lectura que atraviesa las jurisdicciones con la intención de alimentar la reflexión sobre el concepto y la demanda de gobierno civil y político de la seguridad. Para ello, en lo que sigue adelantamos algunas precisiones conceptuales respecto de los distintos modelos de gobierno y gestión de la seguridad.

1.1. GOBIERNO DE LA SEGURIDAD Y GOBIERNO DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD

El *modelo delegativo* de la seguridad supone una doble renuncia: a desarrollar políticas de seguridad y a gobernar las instituciones policiales. Si bien en la práctica ambas cuestiones están relacionadas, en el análisis vale la pena diferenciarlas. Por un lado, todo gobierno tiene la responsabilidad de desarrollar políticas de prevención y sanción del delito y la violencia de modo legal y eficiente. Debe establecer prioridades y estrategias de política criminal tomando en cuenta las problemáticas y los conflictos de la sociedad. Por otro lado, todo gobierno tiene la responsabilidad de ejercer la conducción civil y estratégica de las policías, lo que supone el pleno control de las instituciones policiales.

La relación entre ambas dimensiones está dada, en primer lugar, en que la renuncia a conducir las fuerzas policiales implica, en los hechos, la renuncia a establecer criterios de reclutamiento, de formación, de control, de distribución de recursos, entre muchas otras cuestiones, sin las cuales es imposible sostener una agenda de seguridad diferente a la que surge de la propia organización policial autonomizada. En segundo lugar, porque la delegación favorece la connivencia y la participación policial

en redes de ilegalidad, constitutivas de las problemáticas delictuales más serias.

1.2. POLÍTICAS DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICAS

El hecho de que las autoridades políticas asuman el rol que les corresponde en el gobierno de la seguridad es sólo un punto de partida para el impulso de políticas democráticas. Para hacer una evaluación sustantiva de las gestiones –y analizar las formas en que la seguridad y los derechos humanos están articulados y no solamente enunciados– se requiere el análisis concreto de las políticas, de las prácticas y de sus efectos.

1.3. GOBIERNO Y REFORMA

La principal excepción al modelo delegativo la constituyeron los ciclos reformistas del sistema de seguridad de la provincia de Buenos Aires, seguido por la experiencia de traspaso de la Policía Aeronáutica Nacional (PAN) –de la órbita militar a la civil– que implicó la creación de la Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA). En ambos casos, el contexto de reforma institucional, que suponía el replanteo de las normativas y diseños estructurantes de las respectivas fuerzas, fue el motor del gobierno político. “Gobierno” y “reforma” están íntimamente ligados, especialmente en casos como los de la Policía Federal Argentina (PFA), cuyos cimientos normativos tienen origen en la dictadura militar y cuya reforma aparece como una condición de gobierno. Sin embargo, en pos del análisis, es necesario distinguir una cuestión de la otra para dar cuenta de matices que en la indiferenciación histórica han sido menos destacados: prácticas sostenidas que aportan a nuevas institucionalidades, medidas que implican una conducción efectiva en determinado momento, pero que sin el respaldo de nuevas normativas y controles se desdibujan en el tiempo.

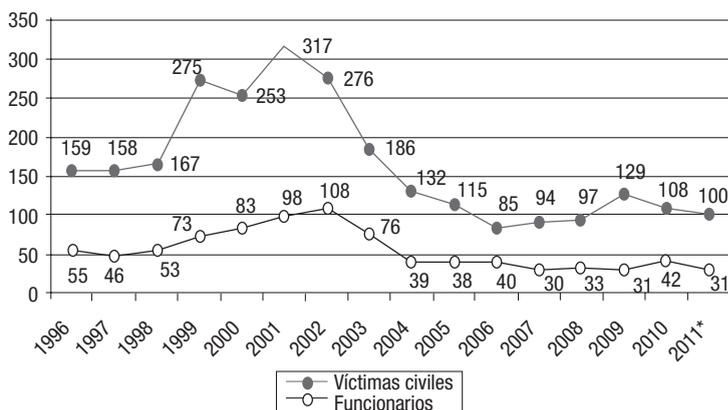
2. PRIMER AÑO DEL MINISTERIO DE SEGURIDAD DE LA NACIÓN: EL EJERCICIO DEL GOBIERNO DE LA SEGURIDAD

Durante su primer año, el Ministerio de Seguridad mostró la decisión de ejercer el gobierno civil de la seguridad y de las fuerzas policiales federales, con lo que interrumpió la opción histórica por el modelo delegativo.

Hechos de violencia letal con participación de funcionarios policiales en ciudad de Buenos Aires y Conurbano Bonaerense. Años 1996-2011*

Durante 2011, 131 personas fallecieron en hechos de violencia institucional: 31 de ellas eran miembros de instituciones de seguridad y 100, particulares. Se observa el descenso del número de muertes en hechos de violencia institucional respecto de los niveles precedentes, especialmente durante 2009, que representó un pico relativo en los últimos cinco años.

Las 131 muertes de 2011 vuelven al nivel registrado en los años precedentes a 2009: en 2006 hubo 123 víctimas fatales (policías y particulares), 124 en 2007, 130 en 2008, 160 en 2009, y 150 en 2010.



(*) Los datos de 2011 son hasta el 1° de diciembre y fueron proyectados hasta fin de año para facilitar la comparación.

De las 101 personas particulares que murieron en estos hechos, 37 fueron ultimadas por policías bonaerenses, 36 por policías federales, 4 por policías metropolitanos, una persona por un funcionario de la PSA,² 8 por penitenciarios, 3 por gendarmes, 2 por miembros del Ejército, uno por un integrante de la Marina y 7 personas fueron asesinadas por miembros de fuerzas cuya pertenencia no ha sido identificada.

Otras 31 personas fallecidas eran funcionarios de seguridad, en su mayoría policías; entre ellos, 15 policías federales³ y 7 policías de la provincia de Buenos Aires,⁴ así como uno de la policía metropolitana. A ellos se suman

2 Este es el primer caso fatal que involucra a la PSA, creada en 2004. Se trató de un oficial que mató de cinco disparos a un hombre e hirió a otro al resistirse a un robo en su casa de Vicente López.

3 Los datos oficiales de la PFA en la página web de la institución están desactualizados; los policías fallecidos en enfrentamientos sólo incluyen dos casos de 2009. Véase <www.policiafederal.gov.ar>.

4 Los datos oficiales del Ministerio de Seguridad de la provincia de Buenos Aires en la página web están desactualizados, los policías fallecidos en enfren-

2 agentes de servicio penitenciario (uno federal y uno de la provincia de Buenos Aires), 2 gendarmes y un prefecto. También se produjo la muerte de 7 custodios de seguridad privada,⁵ y además de estas cifras que reflejan hechos con participación de policías, 4 personas resultaron muertas en hechos que involucraron a custodios de seguridad privada.⁶

Nota: Además de funcionarios policiales, se incluyen miembros de todas las instituciones estatales que ejercen la fuerza en representación del Estado: Fuerzas Armadas, servicios penitenciarios y fuerzas de seguridad federales (Gendarmería Nacional, PSA y Prefectura Naval). No se incluyen aquí los casos en los que participaron custodios pertenecientes a agencias privadas de seguridad.

Fuente: CELS, sobre base propia de datos de prensa.

A nivel del gobierno de las fuerzas de seguridad, se destaca, en primer lugar, la afectación de núcleos de poder de la PFA. Como veremos, el traspaso de la administración de pasaportes a la órbita del Ministerio del Interior, la intervención política sobre la producción de información estadística de las fuerzas, el desplazamiento de la PFA de los barrios del sur de Buenos Aires, la intervención sobre el manejo discrecional de los servicios adicionales y la centralización política de la distribución de policías en las calles, constituyeron cuatro medidas de fuerte impacto simbólico respecto de la recuperación del gobierno de las fuerzas para la autoridad política. Estas medidas, a su vez, permitieron reasignar recursos de seguridad y, en conjunto, muestran la intervención en espacios clave en los que tradicionalmente la PFA ha ejercido un poder arbitrario, ilegal y lucrativo.

En segundo lugar, el conjunto de acciones y directivas orientadas a modelar el perfil de las instituciones y de los funcionarios policiales implicó intervenir sobre instancias críticas de la carrera policial y el control de actuación, línea a la que no han sido ajenas medidas de reconocimiento de derechos de los policías. Esta integración del control y el “bienestar policial” en las áreas operativas del ministerio se presenta como una característica original de la gestión, que podría ser una base para nuevos consensos que aporten sustentabilidad a un modelo opuesto al delegativo.

tamientos sólo llegan hasta octubre de 2010. Véase <www.mseg.gba.gov.ar/mjysseg/fallecidos/alafecha.html>.

5 Estos casos no están incorporados en el gráfico. Si se toman en cuenta los casos que involucran a custodios de seguridad privada, el total asciende a 36.

6 Estos casos no están incluidos en el gráfico. Si se los toma en cuenta, el total de víctimas civiles en 2011 asciende a 106.

En cuanto a las políticas de seguridad, se han marcado como prioridades de gobierno la seguridad urbana y el tráfico de drogas. Las políticas emprendidas responden en gran medida a estos ejes, e implican un significativo despliegue de recursos en el espacio público de la Región Metropolitana de Buenos Aires, con énfasis en los barrios del sur de la ciudad de Buenos Aires y los partidos que la rodean, y una diversidad de acciones destinadas a intervenir sobre el tráfico de drogas ilegales. El ministerio se ha focalizado en mostrar efectividad en los operativos en los que se incautan drogas y en las políticas de despliegue territorial. Ambos conjuntos de políticas plantean tensiones relevantes en materia de seguridad democrática y derechos humanos, que demandan un especial análisis, así como su seguimiento y control durante 2012.

A su vez, en estas dos dimensiones se han impulsado acciones sobre núcleos críticos de la agenda de derechos humanos vinculada a protocolos de actuación policial en el contexto de manifestaciones, control disciplinario o la actuación durante el terrorismo de Estado.

El nivel de institucionalidad alcanzado por las intervenciones del ministerio resulta dispar, superponiéndose un conjunto de medidas volcadas en resoluciones ministeriales que van reemplazando normativas policiales con nuevas formas de gobierno que resultan modos de acumulación política a la espera de ser formalizadas normativamente. Durante 2011, el ministerio no buscó reformar las leyes orgánicas y de personal de las instituciones de seguridad federales, cambios necesarios para pasar a otra etapa del sistema federal de seguridad. La nueva conformación del Congreso en 2012 y el asentamiento del nuevo ministerio dejarían sin argumentos una nueva postergación.

2.1. INTERVENCIÓN POLÍTICA SOBRE NÚCLEOS DE PODER AUTÓNOMO DE LA POLICÍA FEDERAL

A diferencia de las mencionadas estrategias reformistas bonaerenses, que en su última experiencia implicó la modificación integral de las leyes que rigen el sistema de seguridad de la provincia, la primera estrategia implícita del Ministerio de Seguridad de la Nación fue intervenir de hecho áreas de la PFA autonomizadas del poder político, que implicaban poder discrecional y fuentes de ingresos sin control –legales e ilegales– para la fuerza.

El 25 de febrero, a sólo dos meses de su creación, el ministerio dispuso que los pasaportes fueran tramitados, como el resto de la documentación identificatoria, por el Ministerio del Interior, y terminó con la existencia de la cédula de identidad. La producción y administración de estos documentos implicaba para la PFA una herramienta de control poblacional a partir del dominio de los datos y del poder de otorgar y negar documentación clave, e ingresos ile-

gales por la gestión irregular de documentación a una enorme cantidad de particulares y empresas.

Según se informó al momento de la decisión,⁷ el control y la identificación de los ciudadanos por parte de la PFA tiene su origen en lo que fue la “Galería de sospechosos” en 1910, que en los años veinte se transformaría en los registros dactilográficos, que también permitían hacer el seguimiento de las personas que habían estado detenidas. En la década de 1930, el archivo se adaptó al requerimiento de la *averiguación de antecedentes*. Se calcula que la PFA tiene al menos veinte millones de fichas decodactilares, que incluyen a aquellas personas a las que se les abrió un prontuario, pero también a todos quienes han tramitado un pasaporte o una cédula de identidad.

En otro nivel, se trabajó también sobre la producción de información estadística de las fuerzas, otro de los núcleos de poder autónomo de la PFA. Esta área ha sido históricamente un espacio clave para las instituciones de seguridad. Las deficiencias metodológicas y la ausencia de mecanismos de verificación de la información, sumados a la práctica tradicional de *hacer estadística*, hacían que se produjeran graves distorsiones. Para ello se creó una nueva Dirección Nacional de Política Criminal (DNPC), que se abocó a revisar los mecanismos internos de relevamiento, producción, sistematización, análisis y uso de información de las fuerzas de seguridad federales y que planteó algunas reformas en los procedimientos y en el contenido de la información relevada. Para asesorar al ministerio se conformó el Consejo Asesor para la Gestión de la Información Criminal, que reúne a expertos de organizaciones sociales y de instituciones académicas.⁸ Los resultados del trabajo de la DNPC resultarán críticos para la formulación de datos propios, con procedimientos pensados y validados por la autoridad política.

Antes de la creación del Ministerio de Seguridad, la elaboración de informes estadísticos sobre criminalidad estaba a cargo de la Dirección Nacional de Política Criminal del Ministerio de Justicia, oficina homónima que sigue en actividad⁹ y cuya división de competencias con la nueva DNPC no ha sido aún establecida normativamente.

7 “A la Policía lo que es de la Policía”, *Página/12*, 19 de febrero de 2011.

8 La misión de este consejo es asesorar técnicamente a la DNPC para la mejora de los sistemas de información. Durante 2011 se celebraron dos reuniones en las que se comenzó a trabajar en la revisión de los mecanismos existentes y en la elaboración de un diagnóstico de situación. También se comenzó a avanzar en las primeras reformas en el funcionamiento y contenido del sistema informático de la PFA, denominado Visual SEP.

9 La DNPC del Ministerio de Justicia era la productora del Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC) que compila las estadísticas criminales de todo el país, y del Sistema de Alerta Temprana (SAT), que produce información

Esta nueva gestión tiene la tarea de revertir las fuertes restricciones existentes para acceder a la información sobre violencia y criminalidad. La nueva DNPC no ha producido hasta el momento informes públicos. Sin embargo, se han comenzado a responder los pedidos de información, luego de años de silencio.

Además de este tipo de iniciativas, el ministerio impulsó dos medidas muy ligadas al control territorial de la seguridad en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires, que implicaron también una fuerte intervención política sobre la capacidad de decisión autónoma de la PFA, y que analizaremos a continuación.

2.1.1. Dominio político sobre la distribución de personal policial en las calles

Dos núcleos de poder policial que distorsionaron las prioridades de seguridad de la PFA –casi como una privatización de sus servicios– han sido la comercialización formal o informal de servicios adicionales de seguridad y la ubicación de las *paradas* y el recorrido de los patrullajes. Esto ha dado lugar a una extendida práctica de cobros a comercios y particulares para que se prioricen sus cuadras y esquinas en la asignación de personal. Esta práctica implicó durante años ingresos ilegales para las comisarías, el pago *en negro* y arbitrario a los agentes que desempeñan esas tareas (ya sea dentro o fuera de su horario de trabajo) y la distorsión de los planes de seguridad de escala barrial según los acuerdos con particulares.

La reforma del sistema de adicionales eliminó la posibilidad de que el personal de seguridad pueda hacer horas extras como servicio privado, actividad que se ejercía con uniforme oficial y arma reglamentaria. En la resolución 562/2011, del 21 de julio, el ministerio dispuso que las solicitudes de custodias, consignas y traslados deben ser canalizadas a través de la Secretaría de Seguridad Operativa del Ministerio y ya no del departamento central de la PFA.

más detallada sobre algunos delitos y las encuestas de victimización. Estos informes pasarán a ser producidos por la DNPC del Ministerio de Seguridad, que se encuentra revisando metodológicamente los procesos de producción. La oficina de Justicia continúa elaborando el Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena (SNEEP), que informa acerca de las personas privadas de libertad en todo el país. Más allá de estos cambios, en la página web del Ministerio de Justicia los últimos informes disponibles del SNEEP, SNIC y SAT son del año 2008, y algunos datos parciales de 2009. Véase <www.jus.gob.ar/areas-tematicas/estadisticas-en-materia-de-criminalidad.aspx>. Como se mencionó, tampoco se han publicado estos datos en el ámbito del Ministerio de Seguridad.

El Plan de Seguridad Urbana¹⁰ tuvo el objetivo de asumir el control político sobre las *paradas* de las comisarías y las patrullas motorizadas de la PFA. Según el ministerio, la nueva distribución se decidió a partir de las observaciones que los vecinos plantearon en las Mesas Barriales de Participación Comunitaria en Seguridad, de los nuevos mapas del delito y de los requerimientos de cada zona. La decisión política buscó prevenir, intensificando la vigilancia en esas zonas, el desplazamiento del delito de los barrios del sur a la franja central de la ciudad.¹¹ Según el ministerio, esta medida implicó el refuerzo de la presencia policial en un 40% durante el día y en un 150% por la noche.

a. Homicidio de Ariel Domínguez (22 años) por parte de un policía que realizaba adicionales¹²

El agente Ariel Marcelo Mendoza, de 37 años, trabajaba desde las 7 hasta las 14 horas como cabo en la Comisaría 44^a y cumplía funciones como servicio adicional en el Registro Nacional de las Personas (RENAPER), en el barrio porteño de San Telmo, de 14 a 22. Entre ambos empleos, su salario llegaba a 5000 pesos con una jornada de quince horas diarias.

La tarde del 20 de julio abandonó su puesto como servicio adicional y corrió a sumarse espontáneamente a un operativo de la PFA que, con un importante despliegue que incluía al menos dos móviles y más de diez policías, perseguía a un grupo de chicos que festejaba el día del amigo.

Según la jueza de instrucción María Gabriela Lanz, Mendoza portaba su arma reglamentaria en una cartuchera comprada por él mismo. En la persecución, habría tropezado y al caerse su arma y chocar contra el piso, se habría disparado. Un proyectil impactó en la cabeza de Ariel Domínguez, un joven de 22 años que recién había salido de su trabajo y corría a tomar el colectivo. El primer relato policial intentó instalar la versión del accidente, como si esta hipótesis exculpara de responsabilidad sobre el manejo de las armas a la institución policial.

Mendoza declaró que el arma se le cayó mientras colaboraba con otros agentes en la persecución de tres personas. La jueza excarceló al policía y

10 Resolución 2777 de la Dirección General de Servicios Federales Motorizados, dependiente de la Superintendencia de Seguridad Metropolitana, que coordinará el trabajo de toda la flota de motos de la institución.

11 Villa Lugano, Mataderos, Liniers, Parque Avellaneda, Flores, Parque Chacabuco, San Cristóbal, Parque Patricios, Constitución, y una parte de Caballito, Almagro y Balvanera. Desde el jueves 6 de octubre, este programa se puso en marcha en las comisarías 38^a, 50^a, 40^a, 13^a, 12^a, 10^a, 11^a, 9^a, 8^a, 7^a, 6^a, 5^a, 18^a, 20^a, 42^a, 44^a y 48^a.

12 Agradecemos la información suministrada por el abogado de la familia de Ariel Domínguez, Jorge Taiah.

lo procesó por homicidio culposo. Se le atribuye la imprudencia de haber tenido el seguro manual desactivado. En la reconstrucción del hecho, se pudo ver que el arma se cayó de la cartuchera antirreglamentaria y que, incluso, se disparó en una ocasión.

El procesamiento fue apelado por la defensa del policía, que alegó que el accidente había sido inevitable, ya que la PFA provee este tipo de armas que no tiene seguro automático. Se trata de la pistola Bersa Thunder 9 milímetros, cuyo precio de mercado es menor al de otras marcas y sobre la que se han hecho múltiples denuncias por fallas de este tipo. La jueza Lanz investiga las condiciones de la licitación por la que se compraron estas armas de baja calidad, con el fin de evaluar las responsabilidades penales de quienes autorizaron la compra.

Que el efectivo no haya tenido la intención de disparar subraya la necesidad de reformar las prácticas institucionales de la PFA, como el desproporcionado despliegue de recursos policiales contra un grupo de adolescentes, la participación espontánea de un policía ajeno al operativo que cumplía servicios adicionales en la zona y el descontrol en el uso de la fuerza letal.

Las normativas de uso de armas de la PFA, con estándares diferentes respecto de otras fuerzas federales, obligan a los funcionarios a portar el arma con bala en la recámara lista para ser disparada.¹³ El art. 69 del Reglamento General de Armas y Tiro de la PFA (RGPPFA n° 8) determina la obligatoriedad del uso de las armas (ya sean las provistas por la institución o la propia para el caso de oficiales jefes y superiores) durante el servicio ordinario o adicional, vistiendo o no el uniforme. Según esta reglamentación, las pistolas se portan cargadas con cartucho en la recámara y el martillo bajo.

Estos principios de uso de la fuerza potencian los riesgos para la vida de los propios policías y de particulares cuando los agentes se encuentran fuera de servicio. Este año, el joven Aquiles Ruiz Díaz murió asesinado por el efectivo

13 Consultado, el ministerio informó que con la intención de desarrollar políticas sobre uso de la fuerza, específicamente sobre armas de fuego, e identificar factores que permitan prevenir la producción de estos hechos en circunstancias que no deberían ocurrir, se comenzó a trabajar no sólo en el análisis de algunos casos, sino también en la exploración crítica y comparada de la normativa nacional e internacional; la revisión de los planes de estudio y formación vinculados al tema; la observación del modo en que el sistema disciplinario tramita estos hechos y la modificación en que esta información es sistematizada por las distintas dependencias de las fuerzas de seguridad. Con esta información sistematizada se prevén para 2012 modificaciones en los sistemas de reentrenamiento en el uso de las armas, basados en la revisión sistemática de las prácticas de uso de la fuerza. Tarea que será complementada con nuevo equipamiento para la protección de la vida e integridad tanto del personal policial como de las personas con quienes interactúa.

de la federal y custodio del entonces vicepresidente Julio Cobos, Christian Gabriel Romero. Por este caso hay tres imputados: el agente Romero, que habría disparado y fue puesto en disponibilidad,¹⁴ Raúl González Valdez, que no es policía, y una tercera persona acusada por encubrimiento. A pocos días del hecho, Romero y González Valdez fueron detenidos y luego liberados por falta de mérito. La reconstrucción del hecho no se corresponde con el descargo de Romero, quien dijo que eran tres personas las que le quisieron robar y que, incluso, le habían disparado. Sin embargo, en la causa no hay acreditado ningún disparo más que los suyos.¹⁵

2.1.2. Desplazamiento de la Policía Federal de los barrios del sur de Buenos Aires

En esta misma lógica de control y avance sobre el poder territorial de la PFA en las zonas en las que su connivencia con el delito y la violencia han tenido fuertes antecedentes, se lanzó el Operativo Cinturón Sur, un programa de intensificación de la seguridad y la vigilancia en barrios del sur de Buenos Aires a través del despliegue de Gendarmería Nacional (GNA) y Prefectura Nacional (PNA).¹⁶

El desplazamiento se relacionó con el diagnóstico de que “existen muy fuertes sospechas sobre la implicación institucional de instancias dependientes del gobierno federal”¹⁷ en lógicas delictivas. La propia ministra Nilda Garré describió que en las comunas afectadas al operativo, amplios sectores de la PFA se encuentran involucrados en extorsiones “a los comerciantes, a los que les pide dinero a cambio de protección, a los inmigrantes que no tienen sus papeles en regla, a los vendedores ambulantes para no

14 Sumario 030-18-000003/11, que tramita en la División Custodia Vicepresidencial.

15 Agradecemos a Juan Manuel Combi, abogado de los familiares de las víctimas, por la información.

16 Según el Decreto 864/2011, del 29 de junio, la jurisdicción de la GNA está limitada por Av. General Paz, Torcuato Batlle y Ordóñez, Av. Escalada, Av. Tte. Gral. Dellepiane, José Martí, Crisóstomo Álvarez, Varela, Balbastro, Varela, Av. Castañares, Av. Vernet, Av. Juan de Garay, Av. Boedo, Av. Sáenz, Av. 27 de Febrero hasta General Paz. Y la de PNA, por Av. Sáenz, Av. Boedo, Salcedo, Catamarca, Luna, alambrado del Ferrocarril Gral. Roca, Aráoz de Lamadrid, Perdríel, Av. Australia, Benito Quinquela Martín, Herrera, Benito Quinquela Martín (mano para el Oeste), Gral. Hornos, Benito Quinquela Martín, Garibaldi, Aristóbulo del Valle, Irala, Av. Martín García, Av. Paseo Colón, Av. Brasil, Av. Don Pedro de Mendoza, Lavadero, el límite físico con el Riachuelo hasta la intersección de Av. Sáenz.

17 “Fundamentos de la propuesta de participación comunitaria”, documento de trabajo de la Secretaría de Políticas de Prevención y Relaciones con la Comunidad del Ministerio de Seguridad de la Nación.

molestarlos y a las cocinas de droga para hacer la vista gorda”.¹⁸ El nivel de connivencia de la PFA con el delito y los antecedentes de abuso en estas zonas hacían necesario desplazar a esa fuerza para brindar allí servicios de seguridad efectivos.¹⁹

Estas medidas, que hacen tanto al gobierno de las fuerzas como al gobierno de las políticas de seguridad, tienen en común haber afectado importantes y tradicionales ámbitos de dominio autónomo de la policía que, en muchos casos, también resultaban rectores de la vida cotidiana de las comisarías, de los ingresos del personal subalterno, así como de los servicios de seguridad prestados a la comunidad. Esto implicó, además, la reasignación de recursos en otros barrios de la ciudad.

Aunque el diagnóstico sobre el funcionamiento corrupto y abusivo de la PFA no fue ocultado, el argumento sobre el que se insistió en estos casos fue la necesidad de reforzar los servicios de seguridad y el personal dispuesto en las calles, una de las demandas centrales de los porteños en los últimos años.

Con estas medidas, de hecho, el ministerio dirigió sus acciones estratégicas a objetivos de legitimación pública.

2.2. GOBIERNO Y CONTROL DE LAS FUERZAS: INTERVENCIÓN EN CUESTIONES CRÍTICAS DE LA CARRERA POLICIAL

Una característica diferencial de la actual gestión ha sido seguir ciertas líneas de gobierno de las fuerzas en cuestiones relativas a la carrera profesional, el control disciplinario y la cultura institucional de las policías. Se dispuso que las áreas dedicadas al funcionamiento disciplinario se ubicaran en la línea operativa del ministerio, así como las que intervienen en la capacitación, formación y desarrollo de la carrera profesional, la gestión del personal y la provisión de instrumentos para su bienestar.²⁰

18 “El problema más complejo es la policía”, *La Nación*, 9 de abril de 2011.

19 La PFA fue retirada de las calles y sólo unos 300 policías federales quedaron limitados a tareas administrativas (atención al público, trámites judiciales y custodia) dentro de las comisarías, que asumieron el nombre de Unidades de Seguridad Pública (USP). Allí comparten funciones la PFA con la GNA o la PNA, según el caso.

20 A través de la Resolución 1157/2011 se estableció la Comisión Ejecutora y Coordinadora del “Acuerdo marco” entre el Ministerio de Seguridad y el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, con el fin de lograr que el personal de las fuerzas que carece de vivienda única y permanente pueda acceder a una a través del Programa Federal de Construcción de Viviendas “Techo Digno”. En lo relativo al salario del personal de las fuerzas de seguridad y policiales, por intermedio de la Resolución 1066/2011

Para guiar el diseño de la instrucción de los nuevos policías se tomaron los estándares de formación profesional que definen el perfil, las áreas de competencia y los contenidos mínimos que habían sido aprobados en 2008 por el Consejo de Seguridad Interior. Pese a estar vigentes desde ese año, los planes de estudio no habían incorporado estos principios. Por Resolución 199/2011, se estableció que la conducción política debe definir los objetivos y sentidos formativos de las fuerzas federales.

También se han implementado algunos cambios en la estructura de la enseñanza, ampliando la formación de agentes de la PFA, y se han introducido modificaciones a nivel de la educación superior: el Instituto Universitario de la PFA renovó sus autoridades, ahora a cargo de civiles, y reformó su estatuto para abocarse de manera exclusiva al campo de la seguridad pública y no a otras disciplinas.

Funcionarios del ministerio sostienen que uno de los mayores desafíos en el área de formación es el reentrenamiento del personal que ya está en funciones para que incorpore las nociones del nuevo paradigma de seguridad ciudadana y democrática. A tal fin se irán realizando modificaciones sobre los cursos de ascenso que el personal debe aprobar; en 2011 esto ha sido incluido en los cursos de ascenso de comisarios y subcomisarios.

A continuación se describen algunos procesos en marcha que han representado cambios respecto del involucramiento de las instancias políticas en áreas centrales del funcionamiento policial.

2.2.1. *Supervisión política en materia disciplinaria y de derechos humanos*

El ministerio accedió a los sumarios administrativos en los que se investigan hechos con participación policial, con especial atención a casos que involucran el uso de la fuerza letal, particularmente de la PFA. El abordaje se hizo caso a caso, pero también supuso una sistematización orientada al diagnóstico del funcionamiento de los sistemas de control propios de las fuerzas, reconstruyendo qué y de qué maneras investigan las oficinas encargadas del control interno: entre otras dimensiones, supuso reconstruir circuitos de información, formas de sistematización y sistemas informáticos en uso. Esta línea de trabajo implicó el involucramiento de las autoridades políticas en un área históricamente opaca de la policía.²¹

se creó una comisión ad hoc con el fin de analizar la problemática laboral y previsional de los agentes.

21 Entre los resultados se incluye el conocimiento de los 3142 sumarios que tramitan en la PFA, los 219 de PSA, los 1912 de PNA y los 1131 de GNA, lo que implica acceder a los tipos de casos que impulsan la apertura de sumarios,

Una de las mayores preocupaciones ha sido generar una estructura de control de las fuerzas que impulse procedimientos con un objetivo específico y autónomo de la investigación penal.²² Tradicionalmente, los sumarios quedan abiertos a la espera del resultado judicial, que en la mayoría de los casos tampoco es bueno. Esto desmerece el interés institucional del sistema disciplinario y confunde la finalidad de las investigaciones internas con las judiciales. La respuesta del ministerio ha sido el pase a disponibilidad de los efectivos procesados por hechos graves como medida preventiva, hasta tanto se determinen sus responsabilidades administrativas en función de los hechos acreditados hasta el momento en la causa judicial.

Según la información oficial recibida sobre apartamientos de personal por cuestiones disciplinarias, en el segundo semestre de 2011, 94 miembros de la PFA fueron suspendidos en su labor. Un 40%, como resultado directo de una orden dada por el ministerio al jefe de la fuerza, lo que implicó un cambio en la resolución inicialmente tomada por el instructor policial.

A su vez, los comisarios que estaban a cargo de 36 de las 53 seccionales de la Capital Federal fueron desplazados, mientras que 17 se mantuvieron (sólo 5 de ellos en la misma comisaría). Estas decisiones fueron motivadas por la evaluación de su desempeño, por la reiteración de patrones de delitos en ciertas jurisdicciones y por la acumulación de denuncias por apremios ilegales (por ejemplo, más de 10 denuncias en una sola comisaría).²³ A estos desplazamientos deben sumarse los 7 pases a disponibilidad por el homicidio de Mariano Ferreyra.²⁴

Durante 2009 y 2010, el CELS formó parte de una mesa de trabajo convocada por la ex Secretaría de Seguridad Interior, que también contó con la

el origen de las denuncias, la localización de los casos, el manejo de armas que suponen, las sanciones que se aplican, la duración de los procesos, las condiciones en que se producen los diferentes hechos (de franco o en servicio), las consecuencias inmediatas de esos hechos para el personal (dilación o no en la apertura del sumario, pase a disponibilidad pasiva o sin medidas preventivas, etc.), y la relación con causas penales del sumario en trámite.

22 Los sumarios administrativos deben ahora implicar un reproche por un acto concreto, específico y determinado, y ya no genérico por el hecho de estar imputado en una causa penal.

23 “Garré barajó y dio de nuevo en las comisarías”, *Página/12*, 31 de marzo de 2011.

24 Se trata del comisario mayor Hugo Ernesto Lompizano, el comisario inspector Luis Osvaldo Mansilla, el comisario Jorge Raúl Ferreyra, el subcomisario Alberto Echeverría, el subcomisario Rolando César Garay, el principal Gastón Maximiliano Conti y el agente David Ismael Villalba, en el marco del sumario 465-8-000247/10.

participación de representantes de la Jefatura de Gabinete de Ministros, de la GNA y del Ministerio de Defensa, junto con el Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED). El objetivo de este espacio fue el diseño de un proyecto de reforma del régimen disciplinario de la Gendarmería y, a propuesta del CELS y del ILSED, incluyó el planteo de un sistema de control disciplinario externo para todas las fuerzas federales. Se trata de una iniciativa que, en el contexto previo a la creación del Ministerio de Seguridad, encontraba fuertes resistencias internas y políticas.

Como sostuvimos al inicio del capítulo, hay acciones concretas que han implicado modificaciones de prácticas internas de control. Sin embargo, es fundamental que esta acumulación se materialice en una reforma institucional que consolide procesos, estándares y prácticas de control de las fuerzas policiales.

2.2.2. Derogación de la regulación policial por la que se sancionaba a los policías que hacían denuncias internas

Por Resolución 1019/2011, las autoridades políticas instruyeron a los jefes de las fuerzas de seguridad a asegurar que las presentaciones sobre irregularidades y delitos cometidos por personal de las fuerzas deje de considerarse falta disciplinaria y causa de sanciones. En los hechos, regulaciones de este tipo anulaban la posibilidad de que se efectuaran denuncias internas, y representaban una de las principales vulneraciones a los derechos de los propios policías. Configuraban un esquema de disciplinamiento jerárquico que contribuía a la oscuridad del trabajo policial.

Se trata de un reclamo histórico del CELS. Hasta esta resolución, todo policía que se propusiera presentar una queja, reclamo o denuncia por hechos vinculados al servicio estaba obligado a hacerlo ante su superior jerárquico, quien decidía su derivación —o no— a las instancias correspondientes.²⁵ A su vez, presentar recursos o reclamos ante autoridades no policiales constituía una falta disciplinaria.²⁶

Los casos de los oficiales Hugo Airali²⁷ y Diego Alarcón son elocuentes respecto del funcionamiento concreto de estas normas.

En 1996, cuando recién ingresaba a la fuerza, Airali efectuó una denuncia penal contra su superior, el comisario a cargo de la Seccional 50^a,

25 Conforme el art. 343 del Decreto 1866/83, reglamentario de la Ley de Personal de la Policía Federal.

26 Según lo dispuesto por el art. 537, inc. g, del Decreto 1866/1983.

27 Gastón Chillier, "El caso Airali. Informe de la presentación judicial", en CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 1996*, Buenos Aires, CELS, 1997.

Norberto Antonio Vilela, por la recaudación ilegal de dinero del juego y la prostitución, detenciones arbitrarias y el armado de procedimientos fraguados. Antes, había intentado presentar la queja a sus superiores, pero fue sometido a una persecución disciplinaria que llegó a implicar cuarenta y tres días de arresto. La Junta de Calificaciones de la institución lo declaró “inepto para el servicio efectivo” y fue pasado a disponibilidad. La denuncia penal tampoco condujo a la investigación de los hechos que se le imputaban a Vilela: el juzgado se limitó a cumplir unas pocas formalidades procesales²⁸ y lo sobreseyó. En agosto de 1997, el jefe de la institución resolvió el sumario administrativo y sancionó a Airali con la cesantía por “haber formulado una denuncia penal contra el titular de la Comisaría 50^a, en forma unilateral, ignorando el orden disciplinario interno y sin dar cuenta de su actitud a su superior directo, en franca violación al régimen vigente”. La misma medida fue aplicada contra otro ex oficial que corroboró la denuncia judicial.²⁹

En 2003, el subinspector Diego Martín Alarcón denunció ante una fiscalía de instrucción que los superiores obligaban a los jefes de calle a realizar acciones ilegales, haciéndolos partícipes de hechos de corrupción.³⁰ Nuevamente, la institución policial inició un sumario administrativo al subinspector por no haber seguido la vía jerárquica reglamentaria para presentar sus reclamos. En junio de 2005, el entonces jefe de la PFA, Néstor Jorge Valleca, le impuso una pena de quince días de arresto por infringir la regla que lo obligaba a seguir la vía jerárquica. Dados los hostigamientos diarios, Alarcón solicitó el traslado a otra dependencia y en diciembre de 2007 fue pasado a retiro obligatorio.

El reclamo por este caso fue llevado a la justicia por el CELS, que solicitó que se declarara la inconstitucionalidad del art. 537, inc. G prima, y la ilegítima sanción impuesta a Alarcón. El Juzgado n° 9 en lo Contencioso Administrativo Federal consideró que Alarcón no había sido privado de recurrir

28 La justicia no tomó las medidas para garantizar que las declaraciones testimoniales del personal policial subordinado al comisario se realizaran en condiciones que excluyeran cualquier tipo de coacción y, a pesar del tenor de la denuncia, el juez omitió citar al comisario, quien se presentó en forma espontánea.

29 Causa 37 560 “Airali, Hugo Marcelo s/denuncia”.

30 Se mencionaba, entre otras cosas, una reunión con el comisario en la que se planeó realizar un *corte* (preparar un hecho delictivo para abatir a supuestos delincuentes previamente seleccionados), así como diversas directivas para detener y expulsar a malabaristas con el objetivo de levantar una determinada cantidad de actas contravencionales por turno. Véase María Victoria Meza y Facundo Capurro Robles, “La agenda de derechos humanos al interior de las fuerzas de seguridad. El caso Alarcón”, Buenos Aires, 2010, mimeografiado.

a la vía correspondiente y que esta debía ser respetada, pues no resultaba contraria a los principios emanados de la Constitución. El CELS apeló la sentencia y en febrero de 2009 la Sala V de la Cámara Nacional de Apelaciones declaró la nulidad de las resoluciones que lo habían sancionado. El caso llegó a la Corte Suprema de Justicia de la Nación por la interposición de un recurso extraordinario federal efectuado por la PFA. Durante este trámite, el Ministerio de Seguridad dictó la Resolución 1019/2011 y la institución desistió del recurso.

La Resolución 1019/2011 reinterpreta el decreto reglamentario en esta línea, al diferenciar los “recursos o reclamos” de las denuncias por actos irregulares o delictivos. Esta reinterpretación impide que se utilice esta norma como mecanismo de represalia contra el personal policial que denuncie prácticas ilegales.³¹

2.2.3. *Intervención en procesos de ascenso y designaciones en cargos críticos*

Otra área crítica para el gobierno de las fuerzas policiales fue la intervención en los procesos de ascenso y designación de funcionarios. Según la Resolución 1088/2011, las fuerzas de seguridad se encuentran obligadas a informar a las autoridades políticas los proyectos de designación, nombramiento, pases y traslados del personal. Se intervino en los procesos de PNA y GNA y, por Resolución 739/2011, en la decisión de reincorporar personal retirado a las fuerzas.

Por otro lado, se creó el grupo de trabajo para el estudio de las condiciones de acceso, permanencia y progreso de mujeres y varones en las fuerzas de seguridad y el Centro Integral de Género –creados, respectivamente, por las resoluciones 58/2011 y 1021/2011– para analizar y evaluar la inserción diferencial de hombres y mujeres en el ámbito de las fuerzas de seguridad. En este contexto llegaron por primera vez 7 mujeres a cargos de jefaturas en comisarías de la Capital Federal.

31 En correspondencia con los lineamientos de derecho internacional impuestos por la Convención Interamericana contra la Corrupción (art. 3, inc. 1) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (art. 5, incs. 2 y 3, y art. 33, que insta a incorporar medidas para proporcionar protección contra todo trato injustificado a las personas que denuncien delitos que se encuentren tipificados en la convención ante las autoridades competentes). Además, es coherente con lo establecido en el art. 177 del Código Procesal Penal, en cuanto impone la obligación de denunciar los delitos que se conozcan en el ejercicio de la función pública.

2.3. AVANCE SOBRE ÁREAS DE SEGURIDAD CRÍTICAS PARA LA AGENDA DE DERECHOS HUMANOS

Durante este año se han incorporado diferentes demandas de organizaciones sociales en algunas cuestiones prioritarias de la agenda de seguridad. En la mayoría de los casos se trata de procesos en marcha que aún no se han volcado en nuevas leyes.

Se ha dictado una serie de resoluciones que, en conjunto, muestran la decisión de incorporar nuevos relatos respecto del rol de las instituciones federales de seguridad durante el terrorismo de Estado. Para ello se creó el Grupo Especial de Relevamiento Documental, para buscar y analizar la documentación existente en las dependencias de las fuerzas policiales y de seguridad, y se instruyó a las fuerzas federales para que permitan el acceso irrestricto a sus dependencias y la disposición de toda la información (Resolución 544/2011). La apertura de los archivos y el conocimiento de la estructura represiva policial han sido demandas del movimiento de derechos humanos y un aspecto pendiente de las políticas de memoria.³²

En línea con lo anterior, por Resolución 167/2011 se modificaron los nombres de los institutos de formación de la PFA, reemplazando los homenajes a personas involucradas en las peores prácticas policiales por los de otros referentes. La Escuela Superior de Policía, denominada “General de Brigada Cesario Ángel Cardozo”, pasó a llevar el nombre “Comisario General Enrique Fentanes”, como homenaje al teórico policial y director de la Biblioteca Policial entre 1934 y 1948. La Escuela de Cadetes “Coronel Ramón Lorenzo Falcón”, se renombró como “Comisario General Juan Ángel Pirker”, en homenaje al jefe de la PFA desde 1986 hasta su muerte, en 1989, conocido por su valoración de la recuperación del sistema democrático. Y el nombre de la Escuela Federal de Suboficiales y Agentes “Comisario General Alberto Villar”, se reemplazó por el de “Don Enrique O’Gorman”, jefe de la fuerza entre 1867 y 1874, que dispuso que dejaran de aplicarse barras y cepos a los detenidos en comisarías por considerarlos instrumentos de tortura.

2.3.1. Proyecto de regulación de la actuación de la Policía Federal en espectáculos futbolísticos

A sólo tres meses de la creación del Ministerio de Seguridad, el 20 de marzo, en las inmediaciones del estadio de Vélez Sarsfield, momentos antes de que

³² También la Dirección del Derechos Humanos impulsó el dictado de la resolución que prohíbe los honores, homenajes y/o actos de reconocimientos de manera institucional a personas vivas o fallecidas que hubieren sido formalmente acusadas y/o condenadas por haber cometido delitos de lesa humanidad, delitos contra el orden democrático o la seguridad de la nación (Resolución 400/2011).

comenzara el partido de fútbol entre el equipo local y San Lorenzo, se produjo la muerte del espectador Ramón Aramayo. El hincha iba a ingresar al estadio, cuando la policía se dispuso a cachearlo. Ante su oposición, los efectivos policiales lo golpearon y lo liberaron en pocos minutos. Aramayo se dirigió hacia el estadio tras recibir los golpes y, a los pocos metros, se desvaneció y falleció. Tres efectivos de la Comisaría 44^a –la misma que había intervenido en la represión que en 2009 causó la muerte de Rubén Carballo–³³ fueron puestos en disponibilidad.³⁴

Este caso puso nuevamente en la agenda pública el accionar de la PFA en operativos en el marco de espectáculos deportivos.³⁵ A mediados de 2011, el Ministerio de Seguridad creó una mesa de trabajo con el objetivo de diseñar un protocolo que regule la organización y el desarrollo de los dispositivos de seguridad implementados por la PFA en aquel ámbito, así como de profesionalizar la actuación del personal policial. El primer Proyecto de Protocolo de Actuación en Espectáculos Futbolísticos se encuentra en fase de consulta con organizaciones sociales.³⁶

Desde agosto se tomaron algunas medidas operativas –Resoluciones 625/2011 y 925/2011– que implican cambios en la división del trabajo entre la Dirección General de Operaciones (DGO) de la Superintendencia de Seguridad Metropolitana de la PFA, la comisaría local de los estadios y la seguridad privada de los clubes; estas disposiciones apuntan a hacer más clara la cadena de responsabilidades que se concentra en la DGO, desplazando a las comisarías locales y a la seguridad de los clubes a tareas de protección menos críticas.

33 Véase CELS, “La policía federal: represión violenta y casos de violencia institucional. La actuación represiva de la PFA en un recital y la muerte de Rubén Carballo”, en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2010*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2010, p. 143.

34 Consultado, el ministerio informó que la Subsecretaría de Gestión y Bienestar da seguimiento a las investigaciones administrativas y coopera con la justicia en la investigación de las irregularidades policiales que tuvieron lugar en el marco del partido entre Vélez y San Lorenzo (20 de marzo de 2011) y del partido entre River y Belgrano de Córdoba (26 de junio de 2011).

35 Véase CELS, “La barra brava más violenta. Análisis de casos de violencia policial en el marco de los partidos de fútbol”, en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2005*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2005, p. 249.

36 La Argentina participó en la preparación del “Protocolo de Actuación de las Fuerzas de Seguridad - Policiales para Eventos Deportivos en la Región”, que se desarrolla en el marco del Mercosur.

2.3.2. Regulaciones para la actuación de las fuerzas de seguridad en el contexto de manifestaciones públicas

La necesidad de regular la actuación de las fuerzas de seguridad en el contexto de manifestaciones públicas es una demanda que el CELS y diversas organizaciones sociales han sostenido incipientemente desde el regreso a la democracia, y particularmente ante los graves hechos de represión de la protesta social producidos entre 1996 y 2002.³⁷

Durante 2010 y 2011 tuvieron lugar diversas represiones de conflictos sociales en todo el país, que causaron más de 15 muertos y numerosos heridos, como los hechos ocurridos en 2010 en Bariloche,³⁸ en Formosa,³⁹ el caso de Facundo Vargas en la provincia de Buenos Aires,⁴⁰ el homicidio de Mariano Ferreyra,⁴¹ las represiones en el Parque Indoamericano⁴² y, en 2011, el caso de la represión en tierras del Ingenio Ledesma, en la provincia de Jujuy.⁴³ El retorno de la violencia letal a las manifestaciones y protestas, tras años de sostenida contención del uso de armas en estos contextos, puso en evidencia los límites de la política conocida como de “no represión”, tanto en el nivel federal como en la posibilidad de extender esos estándares a las provincias. El homicidio de Mariano Ferreyra y luego los de Rossemay Chura Puña, Bernardo Salgueiro y Emiliano Canaviri Álvarez en el desalojo del Parque Indoamericano marcaron un fuerte quiebre de confianza del gobierno sobre la Policía Federal. Como salida a la crisis, el Ejecutivo nacional decidió crear el Ministerio de Seguridad de la Nación y ratificó la decisión política de no reprimir los conflictos sociales. Sin embargo, los hechos de estos últimos años han mostrado la insuficiencia de esta política si no se traduce en un cambio cierto y sostenido de prácticas que se enmarquen en protocolos obligatorios de actuación y en la implementación de controles adecuados para su cumplimiento, y si no

37 Para un análisis detallado de los hechos ocurridos en ese período, véase CELS, *El Estado frente a la protesta social*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2003.

También puede verse CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2002-2003*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2003, p. 151 y ss., y CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2008*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2008, p. 231 y ss.

38 Véase CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2011*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2011, p. 134.

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

40 *Ibíd.*, p. 135.

41 *Ibíd.*, p. 142 y ss. y el capítulo “Tensiones sociales. Respuestas estatales. Conflictos vinculados al territorio, el suelo, la vivienda y al mercado de trabajo”, en este mismo Informe.

42 *Ibíd.*, p. 146 e *íd.*

43 *Íd.*

se involucra en esa política también a los gobiernos provinciales, a las policías y a los poderes judiciales del país.⁴⁴

En este sentido, la materialización de la política de *no represión* implica, para el gobierno nacional, que se realice un trabajo sostenido con las fuerzas federales y con las provincias para definir protocolos que prohíban el uso de armas de fuego en estos ámbitos, dispongan la presencia de interlocutores políticos y sostengan la decisión en situaciones de particular conflicto y vulnerabilidad como, por ejemplo, cuando las personas resisten un desalojo;⁴⁵ asimismo, que se desarrollen mecanismos políticos e institucionales para forzar avances y posicionamientos provinciales en relación con las prácticas policiales y de grupos amparados por el poder local. Hasta el momento, las fuerzas federales actúan sobre la base de normativas internas, mayormente órdenes del día, que no han sido de cumplimiento constante durante estos años. Sólo por dar un ejemplo, en el operativo policial programado para la manifestación del 20 de octubre de 2010, que culminó con el homicidio de Mariano Ferreyra y las graves lesiones a Elsa Rodríguez Sosa, Ariel Benjamín Pintos y Nelson Fabián Aguirre, hubo funcionarios de la PFA vestidos de civil y sin identificación. Además, no se dio cumplimiento a los pasos previstos por la ODI 184 que impone la obligación de articular acciones de persuasión y negociación para evitar incidentes. Debe destacarse que el espíritu de estas normas tiene que ver con la obligación del Estado de proteger a los manifestantes que ejercen un derecho, mientras que la PFA permitió al grupo que respondía a la Unión Ferroviaria atacar con disparos de arma de fuego a los manifestantes que estaban acompañados por militantes del Partido Obrero y otras organizaciones políticas y sociales. Durante 2011, pudo verse a policías federales armados durante diferentes manifestaciones públicas.

En enero de 2011, el ministerio revisó las normativas internas de las fuerzas federales que fijan procedimientos o establecen pautas para la actuación del personal en el contexto de manifestaciones públicas.⁴⁶

El 29 de marzo, el Ministerio de Seguridad puso en consideración del Consejo de Seguridad Interior el acta acuerdo de “Criterios mínimos sobre la actuación de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad en manifestaciones

44 Sobre las tensiones que esta política presenta en diferentes contextos y ante distintos reclamos, véase CELS, “Umbrales perforados. Muertos y heridos por la represión de conflictos sociales”, en *Informe 2011*, ob. cit., p. 129 y ss.

45 Un análisis de los conflictos por la tierra y las prácticas de violencia institucional y de poderes fácticos puede verse en “Tensiones sociales. Respuestas estatales. Conflictos vinculados al territorio, el suelo, la vivienda y al mercado de trabajo”, en este mismo volumen.

46 Expediente MS 7651/2011 - SPPRC 17/2011- SSPDV 13/2011.

públicas”, que incluyó veintidós principios de regulación.⁴⁷ Las provincias que han adherido a estos criterios mínimos, comprometiéndose a adoptar las medidas necesarias para adecuar el accionar de sus policías son Buenos Aires, Salta, Catamarca, La Rioja, Jujuy, Santiago del Estero, Tucumán, Misiones, Formosa, Chaco, Entre Ríos, San Luis, Mendoza, San Juan, La Pampa, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego. Sin embargo, algunos de los casos que terminaron en una fuerte represión policial, incluso con víctimas fatales, son de provincias firmantes, como Formosa o Jujuy. Tal como señalamos anteriormente, el rol del gobierno federal no puede limitarse a este compromiso, sino que debe acompañarlo con fuertes mensajes políticos y gestión técnica para lograr cambios efectivos en las respuestas federales y provinciales.

El 4 de mayo, la ministra dictó la Resolución 210, que creó una mesa de trabajo para diseñar protocolos de actuación en manifestaciones públicas para las fuerzas federales, integrada por funcionarios del ministerio y de las fuerzas. La resolución incorpora los veintidós criterios mínimos como base para la formulación de los protocolos, bajo la coordinación de la Secretaría de Políticas de Prevención y Relaciones con la Comunidad.⁴⁸

Durante los últimos años, el CELS ha tomado posición respecto de diferentes aspectos que deben ser incluidos en estas normativas: las situaciones de conflictividad social a ser abarcadas por los protocolos; los derechos involucrados en la protesta social y las funciones que corresponden al Estado, no solamente para tolerar la protesta sino, especialmente, para protegerla.⁴⁹ Se espera que en los primeros meses de 2012 se avance en la discusión de esta normativa, así como en el desarrollo de estrategias para extender su aplicación a las provincias.

47 Los veintidós puntos incorporan algunos de los principios de una propuesta de reglamentación del CELS y recogen las recomendaciones elaboradas en el marco del proyecto “Derechos humanos e intervenciones de instituciones de seguridad en el contexto de manifestaciones públicas”, que llevaron adelante conjuntamente, durante el año 2007, la Secretaría Ejecutiva del Consejo de Seguridad Interior, la Academia de Policía de los Países Bajos, la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH), el CELS y la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación.

48 Según informa el ministerio, durante el transcurso del primer trimestre de 2012, las propuestas surgidas de la mesa serán sometidas a la evaluación de instituciones gubernamentales y no gubernamentales con experiencia en la temática, como paso previo a la aprobación de los protocolos, cuyo rango normativo aún no ha sido establecido.

49 Por ejemplo, véase CELS, “Ejercicio de derechos en el espacio público. Políticas de seguridad y justicia frente a la protesta social 2002-2007”, en *Informe 2008*, ob. cit.

2.3.3. *Revisión de normativas sobre facultades policiales de detención*

El Estado argentino tiene pendiente cumplir con algunas de las medidas ordenadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en el caso de Walter Bulacio, relativas a la detención de personas sin orden judicial. Las violaciones de derechos cometidas en el marco de estas acciones policiales siguen siendo un tema central de agenda. En este contexto, organizaciones sociales –entre las que se incluyó al CELS–, y órganos del Estado fueron invitados a opinar sobre la normativa interna de la PFA,⁵⁰ vinculada a la detención de personas menores de edad.

El análisis nos permitió observar un sistema de regulación engorroso y confuso, compuesto por un entramado de normas de rango inferior con superposiciones y falta de claridad. Normativas internas que, al reglamentar la actuación policial sobre las facultades de detención, implican de hecho la interpretación policial de reglas legales y constitucionales.⁵¹ En algunos casos, se siguen aplicando resoluciones que no se encuentran vigentes y, en otros, como ocurre con la reglamentación por contravenciones, la policía avanza en cuestiones que no son de su competencia.⁵²

Se trata de normas de baja jerarquía a las que generalmente no se presta atención, pero que determinan el saber práctico y el actuar cotidiano de los funcionarios encargados de la coerción estatal.⁵³ Este tipo de reglamentaciones, dictado por el Jefe de Policía, regula áreas críticas en materia de derechos humanos y, aunque puede parecer que carece de contenido relevante, conforma un derecho policial paralelo, que debe ser minuciosamente analizado y reformado.

50 Según informó el ministerio, las respuestas fueron tenidas en cuenta para la elaboración de un protocolo que se encuentra en evaluación por parte de diferentes áreas. Se puede acceder a la respuesta del CELS en <www.cels.org.ar>.

51 Situaciones especialmente contempladas en el art. 18 de la Constitución nacional, el art. 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y el art. 284 del Código Procesal Penal de la Nación.

52 Por ejemplo, la orden del día interna (ODI) 53 del 11 de marzo de 2007 regula el tratamiento policial a menores de edad imputados por contravenciones, cuando el art. 11 de la Ley 1472 de la ciudad de Buenos Aires prescribe que las personas menores de 18 años de edad no son punibles, excepto para las contravenciones de tránsito. La impunidad de los niños, niñas o adolescentes en materia contravencional impide la intervención de cualquier estamento del poder punitivo incluso a partir del momento del hecho.

53 Sofia Tiscornia, *Activismo de los derechos humanos y burocracias estatales. El caso Walter Bulacio*, Buenos Aires, Del Puerto/CELS, 2008, p. 44 y ss.

En este sentido, es necesario que no se restrinja el análisis de las detenciones de personas menores de edad y que se avance en una revisión de la normativa interna sobre otras áreas críticas.

Ahora bien, más allá de este proceso, aún está pendiente la revisión de la legislación en materia de facultades policiales de detención de personas sin orden judicial y sin que medie hipótesis de flagrancia, a nivel federal y en todas las provincias del país.⁵⁴ A ocho años de la sentencia de la Corte IDH, persiste la obligación del Estado argentino de convocar a un espacio de trabajo a fin de definir la agenda de reforma para adecuar esta normativa a los estándares internacionales de derechos humanos.⁵⁵

2.4. LA SEGURIDAD EN LA VÍA PÚBLICA DE LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES COMO PRIORIDAD

Las medidas dirigidas al control político de la seguridad y de las fuerzas de seguridad tuvieron como escenario privilegiado la ciudad de Buenos Aires y los partidos bonaerenses que la rodean. En plena disputa electoral con el gobierno porteño, hacia mitad de año se inició la implementación de una serie de políticas articuladas, comunes y diferenciadas para los barrios de la ciudad de Buenos Aires. Distintas intervenciones dan cuenta de las nuevas prioridades de gestión de la seguridad del gobierno nacional: despliegue urbano, control territorial en las zonas postergadas de los servicios de seguridad y que padecen los mayores índices delictivos, incorporación de políticas participativas y adquisición de tecnologías para vigilancia e identificación de personas.

Los operativos con mayor despliegue de efectivos implicaron la profundización del rol de policías de calle que en forma creciente fue asignado a la GNA y a la PNA⁵⁶ durante los gobiernos kirchneristas. Como veremos, los operativos Cinturón Sur y Centinela implicaron, junto al inédito y ya mencionado despla-

54 En particular, la revisión de las leyes conocidas como de Averiguación de Identidad o de Averiguación de Antecedentes, que facultan a las fuerzas de seguridad a detener personas sin una orden judicial o una circunstancia de flagrancia.

55 Instancia acordada por las partes y el Estado argentino en el acuerdo de solución amistosa presentado ante la Corte IDH, con anterioridad al dictado de la sentencia. Este compromiso fue ratificado por el Estado argentino en una audiencia celebrada en Montevideo el 14 de agosto de 2008, para tratar los puntos pendientes de acatamiento de la sentencia, y en la Resolución 2209/2008 del Ministerio de Justicia, que instruye al Secretario de Derechos Humanos a avanzar con el contenido del acuerdo.

56 El Decreto 2099/2010 instruye a GNA y PNA a “profundizar las actividades preventivas para resguardar la seguridad ciudadana”.

zamiento de la PFA de los barrios del sur de la Capital, un despliegue masivo de gendarmes y prefectos en las calles de la capital y la provincia, que cuenta con el antecedente específico del Plan de Protección Integral de Barrios, instrumentado en villas y asentamientos de la provincia de Buenos Aires durante el primer año de gestión de Néstor Kirchner.⁵⁷

El masivo despliegue policial en zonas en las que se concentran los índices de pobreza y la incorporación de sofisticadas tecnologías de control presentan una tensión relevante para las políticas de seguridad democráticas. A la vez que contienen un potencial democrático por resultar compensatorias de las diferencias que históricamente han padecido los habitantes de las zonas más pobres, conllevan los conocidos riesgos propios de la intensificación del control social. Los operativos de intervención territorial diferenciales, enfocados en zonas consideradas especialmente críticas, imponen el interrogante sobre los mecanismos de gobierno y control de la actuación policial para resguardar los derechos de las personas. Al mismo tiempo, imponen la pregunta sobre su articulación con otras políticas públicas.

Por su parte, el despliegue extensivo de cámaras de seguridad y de sistemas de procesamiento de la información visual captada, exige también una detenida mirada sobre los viejos riesgos del fichaje y el control social, ahora intensificados y transformados por la nueva escala y sofisticación de las herramientas.

2.4.1. *Grandes operativos de control territorial*

A pocos días de su creación, el nuevo ministerio impulsó el Operativo Centinela,⁵⁸ que ordenó el despliegue de 6000 gendarmes en 24 partidos del conurbano bonaerense, y combina 6 bases operativas fijas con 25 unidades de patrullaje móviles.

La división del trabajo entre nación y provincia se estableció mediante un convenio y un protocolo adicional entre los respectivos ministerios de seguridad. El rol principal de la GNA es reducir las oportunidades situacionales del delito. Los gendarmes colaboran en operativos de saturación de control urbano, seguimiento y monitoreo de las autopistas. Hacia fines de julio de 2011 se informó que se habían realizado 72 844 procedimientos policiales,

57 Véase CELS, “Territorio, desigualdad y violencia”, en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2009*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2009, y CELS, “El PPIB. Las villas de emergencia como una cuestión central de la seguridad”, en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2004*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2004.

58 Anunciado el 20 de diciembre de 2010 por la presidente Cristina Fernández de Kirchner durante un acto en la Escuela de Gendarmería Nacional “Martín Miguel de Güemes”, junto a la ministra de Seguridad, Nilda Garré.

3400 detenciones, 2052 incautaciones de autos, además del secuestro de una gran cantidad de armas ilegales y del decomiso de drogas ilícitas. También se comunicó que se había controlado a 1 741 882 personas y a 1 107 515 vehículos. Estos números indican prioridades de trabajo con un fuerte énfasis en el control poblacional.

Como lo mencionamos, el otro gran operativo de control territorial es el plan Unidad Cinturón Sur. Dirigido desde la Subsecretaría de Delitos Complejos del Ministerio de Seguridad, implicó el despliegue de 2500 agentes de la GNA y la PNA y el desplazamiento de la PFA de los barrios del sur de la Capital Federal. En estos barrios se concentra la mayor cantidad de habitantes de la ciudad que viven en condiciones de pobreza. Fue acompañado por estrategias usualmente utilizadas en intervenciones policiales en villas, como los operativos de acordonamiento y saturación policial,⁵⁹ la intensificación de los patrullajes y la permanente identificación de personas y control de automóviles.

La justificación de esta intervención fue que se trataba de una zona históricamente desprotegida, no sólo por la deficiente y desigual asignación de recursos⁶⁰ sino también por la existencia de redes de tráfico de drogas emplazadas en algunas de las villas de estos barrios.⁶¹ A su vez, como ya vimos, fue una forma de avanzar sobre los núcleos de poder de la PFA. Recordemos que en estos barrios tuvieron lugar en los últimos años los homicidios más cruentos cometidos por agentes de la PFA: Ezequiel Demonty, Camila Arjona, Jonathan “Kiki” Lezcano y Ezequiel Blanco.

En forma complementaria, se decidió reforzar el patrullaje,⁶² las paradas y los controles vehiculares en barrios del centro de la ciudad, a lo que se sumó el Plan de Seguridad Urbana, según el cual son las autoridades políticas quienes

59 Fueron cercadas la villa Zabaleta y 21-24 (situada entre Parque de los Patricios y Nueva Pompeya), la Villa 1-11-14 (en la zona del Bajo Flores y Villa Soldati) y la Villa 15, más conocida como “Ciudad Oculta”, en el barrio de Mataderos.

60 La necesidad de que los recursos de seguridad se distribuyeran en forma compensatoria de la desigual afectación de la criminalidad violenta entre el norte y el sur de la ciudad fue señalada por el CELS en su Informe anual 2007. Véase CELS, “Olas de inseguridad. Actores, discursos y políticas en un debate público que atraviesa derechos humanos y exclusión”, en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2007*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2007.

61 La ministra Garré, al anunciar el operativo, describió: “En la zona sur hay una importante distribución de drogas hacia otros lugares de la Capital. Estamos mejorando el sistema de inteligencia para poder dismantelar bandas”. Véase “El día en que se ajustó el Cinturón del Sur”, *Página/12*, 5 de julio de 2011.

62 Esta decisión afectó el servicio en Villa Lugano, Mataderos, Liniers, Parque Avellaneda, Flores, Parque Chacabuco, San Cristóbal, Parque Patricios, Constitución, y una parte de Caballito, Almagro y Balvanera.

deciden sobre las paradas y patrullajes policiales. Ambas medidas produjeron un incremento significativo de policías en las calles. En noviembre, se sumó también el plan Control Accesos CABA, que asigna 700 efectivos de GNA a vigilar 42 puntos viales que conectan la ciudad con la provincia de Buenos Aires.

Por último, se anunció que en los primeros meses de 2012 se pondría en marcha la Policía de Prevención Vecinal, una nueva fuerza federal de seguridad de carácter comunitario, con dependencias barriales en la ciudad de Buenos Aires, orientada a la resolución de conflictos en zonas de alta conflictividad.

a. Privación de la libertad y abuso en el marco del Operativo Centinela

El domingo 11 de septiembre a la tarde, tres chicos de entre 13 y 15 años se encontraban en la estación de tren de Castelar, provincia de Buenos Aires, empujando los molinetes de ingreso.

Tres gendarmes afectados al Operativo Centinela y una agente de la policía bonaerense se acercaron y los llevaron a una habitación a mitad del andén. En ese momento, la agente de policía se retiró.

Los chicos fueron obligados a desnudarse y a permanecer en ropa interior. Recibieron cachetazos y golpes, y les ordenaron realizar diversas tareas: uno tuvo que limpiar el piso, otro fue obligado a lavar los platos y el tercero, a quitar las telas de araña.

Al finalizar esas tareas, los obligaron a permanecer parados en un pie por un período prolongado. Mientras permanecían en esa posición, los gendarmes les preguntaban las tablas de multiplicar y ante respuestas equivocadas, recibían insultos y golpes. Luego de tres horas, los dejaron ir y los amenazaron para que no regresaran por la estación.

A partir de diversos relatos, se percibe una preocupación creciente de funcionarios y militantes por la relación de los gendarmes con los jóvenes en los barrios. Sin que se conozcan denuncias de violencia extrema, es importante atender este aspecto de la intervención federal, porque la relación policial con los jóvenes ha sido un punto crítico de la actuación de la policía bonaerense. Sin duda, esta deberá ser un área prioritaria del control de este tipo de operativos.

b. Avance judicial en uno de los casos emblemáticos de Villa Lugano: los homicidios de Jonathan “Kiki” Lezcano (17 años) y Ezequiel Blanco (25 años)⁶³

El 8 de julio de 2009, el hostigamiento, la violencia extrema policial y la desidia judicial quedaron en evidencia con los homicidios de los jóvenes Jonathan

63 Los autores agradecen la información a Juan Manuel Combi, abogado de las familias de las víctimas.

“Kiki” Lezcano, de 17 años, y Ezequiel Blanco, de 25. Los chicos permanecieron desaparecidos por dos meses, hasta que sus familiares pudieron saber que habían sido enterrados como NN.

Durante 2011 se produjo un giro importante en la causa judicial: la Cámara Nacional de Casación Penal resolvió revocar el sobreseimiento de Daniel Santiago Veyga, acusado de matar a los jóvenes, un agente de la PFA perteneciente a la División Operaciones Urbanas de Contención y Actividades Deportivas (DOUCAD), en comisión en la Dirección General de Sanidad Policial de la PFA al momento de los hechos. La Sala IV de Casación destaca que las actuaciones del juez de instrucción Fernando Cubas y de los camaristas Mauro Divito, Rodolfo Pociello Argerich y Juan Cicciaro fueron violatorias de la garantía de imparcialidad y tuvieron graves falencias. Se llegó al sobreseimiento con la sola declaración del policía, sin tomar testimonios en sede judicial, sin efectuar peritajes sobre las armas que supuestamente portaban los jóvenes y sin garantizar a los familiares el acceso a la justicia. El fallo de Casación ordenó iniciar una nueva investigación y apartar a los jueces que intervinieron.⁶⁴

Tras esta decisión, la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires promovió el juicio político contra el juez Facundo Cubas.⁶⁵ En agosto de 2010, el CELS y la Defensoría presentaron una denuncia al Procurador General de la Nación, Esteban Righi, en la que se detallaban las graves falencias cometidas por el fiscal Andrés Madrea en la investigación de los homicidios: no solicitó ninguna medida de prueba, ni cuestionó que el imputado no hubiera sido convocado a prestar declaración indagatoria; tampoco apeló el sobreseimiento. Esta suma de omisiones puso seriamente en riesgo la causa judicial.⁶⁶ El procurador aún no ha resuelto este trámite disciplinario, aunque la decisión de la Cámara da una pauta de la alarmante inacción del Ministerio Público Fiscal.

64 El relato del caso puede leerse en CELS, capítulo III, en *Informe 2010*, ob. cit., actualizado en CELS, capítulo II, *Informe 2011*, ob. cit.

65 La presentación señala “falta de voluntad para investigar, aprobación del uso indiscriminado de la fuerza, credibilidad automática de la versión policial, flexibilidad a la hora de aplicar criterios de justificación del obrar policial y ausencia de protección y respeto de los derechos de las víctimas y sus familiares”. El caso será tratado por el Consejo de la Magistratura durante 2012. Para más información, véase <www.defensoria.org.ar/prensa/agencia/infociedad11archivo.php>.

66 También se denunció la actuación del fiscal Pablo Recchini, de la Fiscalía de Instrucción n° 44, quien tuvo a su cargo la investigación por el paradero de los jóvenes, que permanecieron durante dos meses como NN en la morgue judicial, cuando las familias ya habían denunciado las desapariciones ante el fiscal.

El caso resalta la respuesta deficiente de este último organismo y de los jueces de instrucción que, salvo excepciones, convalidan el trabajo policial. La presentación al procurador incluyó la propuesta de creación de una unidad especializada sobre violencia institucional, con capacidad para definir líneas institucionales en el tema y reglas de actuación para los fiscales. El procurador general aprobó en diciembre el “Protocolo referido a las reglas mínimas de actuación a seguir en la investigación de lesiones y homicidios cometidos por los miembros de las fuerzas de seguridad en ejercicio de sus funciones” (Resolución 114/11). Estas reglas mínimas obligan a los fiscales a realizar diversas medidas de investigación⁶⁷ y a sostener determinados criterios de impu-tación.⁶⁸ Habrá que ver si la modificación de los criterios de control policial del Ministerio de Seguridad y esta resolución para los fiscales revierten los patrones históricos de impunidad que rigieron en estos casos.

2.4.2. Masivo despliegue de recursos tecnológicos orientados a la vigilancia y el control

A un mes del inicio del Operativo Cinturón Sur, el Ministerio de Seguridad puso en marcha el Plan Buenos Aires Ciudad Segura, con el doble objetivo de equipar y modernizar a las fuerzas de seguridad y de garantizar mejores herramientas para el gobierno y control políticos.

El programa⁶⁹ dispone la distribución masiva en Capital de cámaras de video-vigilancia de alta definición, que se agregan a la red que maneja el Gobierno de la Ciudad. Incorpora también “patrulleros tecnológicos” con nuevos dispositivos para el control e identificación de personas y vehículos. Además,

67 Los aspectos generales son centrar la investigación en las causas de la muerte, procurar que la fuerza de seguridad acusada sea apartada, e identificar los cuerpos con la mayor celeridad posible.

68 Los fiscales están obligados a analizar si se dio en el caso alguna causa de justificación que exculpe al funcionario policial. Sin embargo, no podrá ser presumida y deberá ser investigada toda posible conexión entre la agresión y otro delito cometido por los miembros policiales.

69 Diseñado por la agencia SIBAT del Ministerio de Defensa de Israel. El programa involucra 1200 cámaras de video-vigilancia de alta definición distribuidas en la Capital, en los accesos a la ciudad y en terminales de colectivos y trenes. Las nuevas cámaras se pueden manejar de forma remota desde el Centro de Comando y Control en el Departamento Central de PFA, desde donde se puede detectar automáticamente un rodado con pedido de secuestro, obtener en tiempo real las imágenes y datos capturados por las cámaras y computadoras de los patrulleros, y supervisar y coordinar a patrulleros y agentes. Incorpora 200 *patrulleros tecnológicos*, equipados con computadora, cámaras con cobertura de 360°, iluminación infrarroja y un reconocedor automático de patentes. El plan debe ser supervisado por la Secretaría de Planeamiento del ministerio.

en septiembre, el ministerio puso en marcha el programa Tren Alerta, que extiende el programa de video-vigilancia a andenes, terminales ferroviarias y de ómnibus.

Por último, en noviembre, la cartera de Seguridad propuso a las provincias dos iniciativas con el objetivo de fortalecer la infraestructura informática en esa área: el Sistema Federal de Identificación Biométrica para la Seguridad (SIBIOS) y el Sistema Nacional Automatizado de Identificación Balística (SAIB). Ambos se proponen llevar a cabo la articulación entre distintas agencias y poderes que almacenan información sensible para la investigación científica del delito y la identificación de personas.

Las redes de cámaras y los sistemas de identificación biométricas interpelan la agenda de derechos humanos. Suponen un salto significativo en la cantidad de información que el Estado sistematiza sobre particulares y su capacidad para procesar y cruzar datos.

2.4.3. Tensiones en términos de seguridad democrática y derechos humanos

Los operativos Centinela y Cinturón Sur, junto con el reciente anuncio de creación de la Policía de Prevención Vecinal, constituyen intervenciones territoriales focalizadas sobre zonas en las que se concentran privaciones de derechos.

Debe señalarse una serie de aspectos positivos. En primer término, estas medidas implican la decisión de dirigir las políticas de seguridad a estas zonas en forma prioritaria. En segundo lugar, la combinación de estas iniciativas con las políticas de participación comunitaria indica que el despliegue territorial no está orientado solamente a contener el delito que afecta a las zonas más privilegiadas, sino especialmente a reforzar la seguridad de los propios barrios afectados por los operativos. Este es, quizá, el rasgo más novedoso y democrático de estas políticas: incorporar a los vecinos de las villas como interlocutores de las autoridades políticas y como destinatarios de las políticas de seguridad y no –como históricamente se ha hecho–, como elementos de amenaza. En tercer lugar, diferentes indicadores coinciden respecto de la aprobación que estos operativos han recibido por parte de la población destinataria: surge de las mesas de participación, del reclamo de vecinos de barrios cercanos por ser incorporados al plan, de las referencias de funcionarios con trabajo territorial y del resultado diferencial que en las elecciones nacionales el partido de gobierno nacional ha recibido en las comunas afectadas a Cinturón Sur, dato que ha sido interpretado por los especialistas como directamente relacionado con los operativos de seguridad territoriales.

Sin embargo, las implicancias de estos dispositivos diferenciados del resto de la ciudad plantean tensiones en materia de derechos humanos y tienen

como trasfondo las relaciones implícitas entre pobreza y delito, cuestión poco esclarecida en el debate local, aun entre actores partidarios de políticas democráticas de seguridad. La relación entre delito y pobreza ha sido un terreno complicado para el discurso de derechos humanos; entre otros motivos, porque los pobres son las víctimas centrales de los dispositivos represivos del sistema penal, y la sola exposición a sus agencias implica serios riesgos para sus derechos fundamentales.

Los operativos de seguridad han llegado a los barrios con una lógica de intervención que sería difícil de aplicar sobre otros sectores sociales: las identificaciones frecuentes, la convivencia permanente con armas largas, etc. La población afectada por los operativos ve sacrificado este tipo de libertades por mayor seguridad. Se presenta un dispositivo de seguridad territorial diferenciado del resto de la ciudad, que merece ser analizado y sometido a mecanismos de control también diferenciales.

Durante la campaña electoral de 2011, los candidatos de diferente orientación en cuestiones de seguridad, incluso aquellos que han defendido los programas más autoritarios, coincidieron en plantear la necesidad de implementar “políticas integrales de prevención” que aborden las causas de la inseguridad. Así, el argumento del vínculo entre desigualdad e inseguridad –sin mayor análisis ni profundidad– puede habilitar tanto programas protectores de los derechos de los sectores empobrecidos como intervenciones criminalizantes que cargan más violencia sobre los mismos sectores a los que –según se dice– se busca proteger. La mentada *multiagencialidad* se ha vuelto un lugar común en los discursos políticos sobre seguridad, y la retórica políticamente correcta sobre lo social puede derivar en nuevas formas focalizadas de criminalización de la pobreza.

De cara a las políticas en marcha y a la homogeneidad que ha adquirido la retórica dominante en los debates sobre seguridad –ya sea democrática o autoritaria–, se impone la necesidad de aportar sustantividad, de avanzar en estas discusiones para identificar criterios de evaluación de las políticas en las que frecuentemente el diagnóstico queda implícito.

Debe encenderse una luz de alerta en torno a las lecturas simplistas sobre la experiencia de las Unidades de Policía Pacificadora (UPP) en las favelas de Río de Janeiro y la forma en que está siendo promocionada para su exportación a otros estados de Brasil y también a la Argentina. La intervención de las UPP –dispositivo de seguridad específico para favelas de Río en el marco del próximo campeonato mundial de fútbol y de los juegos olímpicos– es compleja, diseñada para contextos de delito y violencia de una envergadura mayor que la de la Argentina, tanto en sus rasgos cuantitativos (muertos, heridos, armas) como cualitativos. Defensores de los derechos humanos de Río han elevado sus voces críticas sobre los efectos del control social ejercido por los

policías pacificadores en las favelas afectadas. Sin embargo, dicha experiencia está permeando el discurso político local, con pocos matices.

Volviendo al caso específico de las políticas de seguridad locales focalizadas en zonas pobres, llamamos la atención sobre los siguientes aspectos:

- a. La relación entre gendarmes y prefectos y los jóvenes en los barrios. Como hemos mencionado, existe una atención especial por los relatos que circulan en los barrios sobre la relación de los gendarmes y prefectos con los jóvenes, que resultan difíciles de formalizar en denuncias. Los jóvenes son tradicionalmente los destinatarios del abuso y la violencia policiales e insistimos en que deberá ser un área prioritaria de control.⁷⁰
- b. La articulación de la seguridad con otras políticas públicas. Con las recientes renovaciones de mandatos de los gobiernos nacional, provincial y porteño se impone la pregunta por la posibilidad de que la llegada a estos barrios del Estado en todos sus niveles no sea solamente a través de sus agencias de seguridad, sino que se enmarque en una real intervención de políticas públicas compensatorias de las desigualdades históricas que han sufrido. Las dificultades de articulación entre diferentes niveles de gobierno durante el Plan de Protección Integral de Barrios, impulsado por la Secretaría de Seguridad Interior de la Nación en 2003 en zonas empobrecidas de la provincia de Buenos Aires fue el motivo principal por el cual nunca llegaron a materializarse otras políticas públicas. La posibilidad de que aquella experiencia federal trascendiera lo meramente policial se vio limitada por las dificultades de organización con el gobierno provincial. La falta de coordinación llegó al punto de que algunas acciones sociales específicas fueron impulsadas por la misma Secretaría de Seguridad Interior (por ejemplo, planes de documentación, iluminación o la inauguración de una guardería). Las otras políticas que se desarrollaron, como los planes de trabajo para jóvenes en conflicto con la ley

70 Consultado, el ministerio informa: "Una de las líneas de acción del Ministerio es mejorar la planificación e implementar servicios de seguridad preventiva en la vía pública en toda la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en sus diferentes tipos y modalidades. Así por una parte se desarrolló el Operativo Unidad Cinturón Sur [...] Se ha dispuesto un circuito de fiscalización, información y aplicaciones de medidas disciplinarias en casos de incumplimientos que luego de aplicar medidas correctivas a varios oficiales jefes logró mejorar sustancialmente los índices de cumplimiento de las actividades planificadas".

- penal, tuvieron la característica de ser muy menores en relación con la inversión de recursos que demandó la política de vigilancia, y fueron marginales respecto de los problemas que se padecían.
- c. La sustentabilidad y el relevo de las fuerzas de despliegue excepcional. La intervención de GNA y PNA supone el desplazamiento de las policías federal y bonaerense, agentes de violencia y partes necesarias de la problemática del delito en los barrios afectados. Sin embargo, medidas de excepción como estas generan cierta incertidumbre. En primer lugar, por la capacidad de sostener operativos de envergadura por la concentración de recursos que suponen. En segundo lugar, por el desgaste del efecto positivo que tiene la novedad del despliegue atípico de fuerzas ajenas a esos territorios. Por último, por el nivel de transformación que pueda realizarse sobre las fuerzas de seguridad que fueron desplazadas.⁷¹

2.5. LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA COMO POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DE CONTROL⁷²

El Plan Nacional de Participación Comunitaria en Seguridad constituyó una de las políticas destacadas de la gestión del Ministerio de Seguridad, que se plantea contribuir a la desarticulación del autogobierno policial y a la recuperación de la conducción política de la seguridad, previendo que la comunidad se involucre en el despliegue territorial de los recursos, así como en la evaluación del servicio policial.

En sus primeros meses, ha mostrado algunos resultados en cuanto al aporte de información para la definición de políticas territoriales de seguridad, denuncias sobre la actuación policial y nuevos modos de relación comunitaria con la policía, mediados y conducidos por la autoridad política.

La convocatoria en esta primera etapa ha privilegiado un arco de actores afines a la propuesta; esto ha facilitado su instauración, al mismo tiempo que ha condicionado la posibilidad de trascender estas alianzas, cuestión necesaria para el cumplimiento de los objetivos del plan.

71 Este tipo de cuestiones instalan en la agenda la relación y el nivel de articulación que puede establecerse entre la Policía Federal y la Metropolitana de la ciudad de Buenos Aires.

72 Esta sección estuvo a cargo de Manuel Tufro, que desde 2007 realiza trabajo de campo con organizaciones vecinales para la prevención del delito en el Área Metropolitana de Buenos Aires, en el marco de su investigación de doctorado con sede en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, con apoyo del CONICET.

La propuesta del ministerio consistió en implementar dos dispositivos principales: las mesas barriales y las escuelas de participación,⁷³ diseñados por los equipos de trabajo que habían desarrollado las políticas participativas durante las gestiones de León Carlos Arslanian en la provincia de Buenos Aires.⁷⁴

Las mesas barriales se constituyeron con el objetivo de promover la participación territorial de la comunidad. Unas 450 organizaciones participan de una treintena de mesas por barrio,⁷⁵ un criterio dinámico que prevé la posibilidad de que las mesas se desdoble según necesidades prácticas y, luego, se articulen en mesas zonales que sí se correspondan con las jurisdicciones de las comisarías.⁷⁶ En sus primeros meses, la iniciativa se orientó a generar una masa de información de origen no policial disponible para la conducción política de la seguridad. Por otra parte, promovió que la conducción política de la seguridad estuviera presente de forma permanente en el territorio. Esto permite interrumpir o mediar en el circuito de información entre la policía y ciertos sectores de la comunidad afines a las prácticas de autogobierno policial. Finalmente, se propuso movilizar a actores que habían sido excluidos de los debates sobre seguridad.

El plan supuso posicionamientos territoriales y políticos que marcaron la presencia del Ministerio de Seguridad en la ciudad de Buenos Aires. Respondió a la prioridad operativa del ministerio en el área metropolitana y a que

73 Las escuelas de participación fueron planteadas como espacios en los que los actores de las mesas pueden debatir en torno a modelos de seguridad, más que sobre las problemáticas locales que se abordan en las mesas barriales.

74 Nos referimos a los equipos técnicos encabezados por Martha Arriola, que contaban con la experiencia de los foros vecinales y municipales de seguridad, creados en 1998 por la Ley 12 154, desarticulados a partir de los procesos de contrarreforma iniciados en 1999 y en 2007. Desde diciembre de 2007, en la provincia de Buenos Aires se adoptó una política de desaliento de la participación comunitaria. Como los foros vecinales y municipales no pueden ser simplemente disueltos (puesto que su existencia está garantizada por la citada ley), se optó por desactivarlos en la práctica. Los pocos foros que aún cuentan con recursos para sostener sus tareas mantienen una relación de dependencia política con los gobiernos municipales respectivos.

75 A diferencia de los foros vecinales bonaerenses, cuyo alcance coincidía con el de cada una de las comisarías de la policía de la provincia.

76 Véase "La participación comunitaria en la gestión de la seguridad pública. Cuadernillos de difusión: Seguridad democrática", de la Dirección de Comunicación, Ministerio de Seguridad de la Nación. Disponible en <issuu.com/minseg/docs/cuadernillo_participacion_ciudadana_web>; fecha de última consulta: 1° de diciembre de 2011.

“existen muy fuertes sospechas sobre la implicación institucional de instancias dependientes del gobierno federal” en lógicas delictivas.⁷⁷

En términos políticos, supuso el desembarco de un importante despliegue en el territorio de la ciudad de Buenos Aires, cuyo gobierno local es de signo distinto del federal, con una agenda de seguridad propia y que recientemente ha creado una nueva fuerza policial local.⁷⁸ Esta dinámica de oposición y conflicto determinó el origen y el desarrollo de la política participativa, como una de las formas que asumió la disputa política más amplia. Es relevante tener en cuenta que el Gobierno de la Ciudad había detenido el avance de sus propios foros, creados por las leyes de Seguridad Pública 2894 (2008) y de Foros de Seguridad Pública 3267 (2009). Los arts. 3 y 7 de esta ley de 2009 preveían que los foros tuvieran participación en el diseño y la elaboración de las políticas públicas de seguridad, pero el Ejecutivo consideró que esas facultades eran potestad exclusiva del Ministerio de Seguridad de la ciudad y vetó ambos artículos en el Decreto 005/10.

El Plan Nacional de Participación Comunitaria en Seguridad supuso un encuentro conflictivo entre la *cultura vecinal* y el paradigma de *seguridad democrática*, que se plasmó en la agenda y metodología de trabajo de las mesas. Se ha conformado un *campo de la participación en seguridad*, en el que se generó en los últimos quince años una verdadera cultura vecinal,⁷⁹ caracterizada, entre otros rasgos, por el rechazo a la política, la exigencia de soluciones inmediatas centradas en la vigilancia y el castigo, el carácter efímero de los compromisos y por el supuesto de que el Estado es el único responsable de la cuestión de la seguridad.

Existen diversas asociaciones y organizaciones que pueden ser consideradas como sedimentos de experiencias anteriores, patrocinadas por el Estado y luego abandonadas. Sólo algunas de estas asociaciones participan en las mesas con diferente nivel de conflicto. Una parte importante no lo hace y disputa formas de participación desde otras instancias de relación directa con la policía.

77 Véase “Fundamentos de la propuesta de participación comunitaria”, documento de trabajo de la Secretaría de Políticas de Prevención y Relaciones con la Comunidad, Ministerio de Seguridad de la Nación.

78 Sobre los mecanismos de control de la Policía Metropolitana, véase el apartado 4 en este mismo capítulo.

79 Manuel Tufro, “Sobre algunos problemas para la organización de la participación comunitaria en seguridad ciudadana”, ponencia presentada en la mesa organizada por el ASD en el IV Seminario Internacional de Políticas de la Memoria. Ampliación del campo de los Derechos Humanos. Memoria y perspectivas, Buenos Aires, 2011.

Dos decisiones del ministerio determinaron el arco de actores que participan en las mesas. Por un lado, el plan se destaca por la flexibilidad de los requisitos en comparación con la experiencia bonaerense, lo que habilita a más actores,⁸⁰ e incorpora a vecinos no encuadrados en organizaciones. Incluso, por primera vez, se sumaron organizaciones políticas de base y partidos políticos. Por otro lado, el proceso de implementación en muchas de las mesas barriales se configuró, en la práctica, en dos etapas, que algunos coordinadores y participantes definen como “momento de conformación” y “momento de apertura”. En el momento de conformación se privilegió la convocatoria a organizaciones sociales y políticas afines al gobierno nacional. Hacia fines de 2011, gran parte de las mesas se planteaba ya la cuestión de la apertura hacia otros sectores.

Para actores con experiencias vecinales anteriores en seguridad, las mesas son percibidas como ámbitos *politizados*, en relación con el arco tradicionalmente representado en los espacios participativos, e *ineficaces*, en relación con la expectativa de soluciones inmediatas propias de la mencionada “cultura vecinal de la seguridad”. Las mesas se encontraron, además, con resistencias de los Consejos de Participación Comunitaria (CPC), ámbitos de intercambio con sectores de la comunidad creados en 1998 por la propia PFA, y de las Asociaciones de Amigos de las Comisaría. Estas organizaciones se negaron a participar de las mesas, alegando también que “están politizadas”.

La propuesta participativa desplegada por el ministerio supone cambios en la relación entre la comunidad y las fuerzas policiales, opuesta al modelo de los CPC, que plantea vínculos directos, sin mediación política, entre ciertos sectores de la comunidad y los funcionarios policiales. Esta relación, muchas veces asentada en vínculos de tipo personal,⁸¹ convierte a estas organizaciones en portavoces de reclamos policiales que ostentan la exclusividad del contacto

80 En los foros vecinales sólo podían participar organizaciones que tuvieran una estructura formal y/o personería jurídica, lo cual excluyó a una gama de organizaciones “informales” u horizontales surgidas a partir de la crisis de 2001-2002. La incorporación de nuevos actores ajenos, en muchos casos, a los problemas de la seguridad permitió introducir cuestiones novedosas asociadas a los derechos humanos, a temas culturales y a la prevención social de la violencia.

81 Este modo de relación entre la policía y los sectores “decentes” de la comunidad fue analizado en Lucía Eilbaum, “La policía ‘al servicio de la comunidad’. Tradición policial y vientos de cambio”, en Sofía Tiscornia (comp.), *Burocracias y violencias. Estudios de antropología jurídica*, Buenos Aires, Antropofagia, 2004.

policial.⁸² Un ejemplo práctico de cómo se media y conduce políticamente la relación entre la policía y la comunidad tuvo lugar en una de las mesas, cuando un participante hizo una denuncia pública y precisa, y el comisario, mientras anotaba en su libreta, le dijo: “Venga a verme mañana a la comisaría y lo hablamos con mayor detalle”. Una funcionaria de alto rango del ministerio que estaba presente interrumpió de inmediato la conversación para solicitar que tanto la denuncia del vecino como la respuesta y el compromiso del comisario se hicieran públicamente, en el marco de la mesa barrial, y que ambas quedaran asentadas en las actas públicas.

2.6. EL ESTADO ARGENTINO Y LOS PARADIGMAS DE SEGURIDAD A NIVEL REGIONAL

Durante 2011, los Estados de América participaron en múltiples instancias regionales de discusión sobre temas de seguridad y defensa.⁸³ Se puso en evidencia que, si bien hay numerosas problemáticas comunes, existen importantes diferencias nacionales y subregionales que impiden las generalizaciones y que deben ser tomadas en cuenta al momento de elaborar diagnósticos y propuestas de políticas de seguridad para evitar la importación de recetas que fueren intervenciones homogéneas.

82 Por ejemplo, en Parque Patricios coexisten una mesa barrial y un CPC, que se resiste a participar de la mesa. El ministerio debió intervenir porque la policía no presentaba la información que sí proporcionaba al CPC.

83 En junio del 2011, la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) celebró en El Salvador sus sesiones sobre “Seguridad ciudadana en las Américas”. En noviembre, la OEA llevó a cabo la Tercera Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas (MISPA III), en Trinidad y Tobago, enfocada sobre asuntos relacionados con la gestión policial. Otro espacio en el que se discutió sobre el tema fue la XIX Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos y Cancillerías del Mercosur y Estados Asociados, realizada en la ciudad de Asunción, donde se llevó a cabo un seminario sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos. También se realizó, en octubre de 2011, la XXI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, en Asunción. Allí se emitió un comunicado conjunto, público y especial sobre seguridad, en el que se destacó, entre otras cosas, la importancia de las políticas públicas de seguridad para avanzar en el proceso de integración y seguridad regionales. Además, se enfatizó que “el fortalecimiento de la capacidad de los Estados para prevenir y responder a la delincuencia y a la violencia debe ser necesariamente acompañado por el irrestricto respeto de sus instituciones a los derechos humanos, en los marcos jurídicos nacionales e internacionales”. El comunicado se encuentra disponible en <segib.org/cumbres/files/2011/03/CE-XXI-CUMBRE-Seguridad-Ciudadana.pdf>.

2.6.1. Posicionamiento crítico del Estado argentino en los ámbitos regionales sobre seguridad

En estas últimas décadas se han puesto en tensión diversos paradigmas de seguridad. Por un lado, las posturas que, frente a los problemas de delito y violencia, sostienen la necesidad de articular políticas con una fuerte capacidad de gobierno civil y político de las instituciones de seguridad y con un perfil no militarizado. Esta visión fue reflejada en el Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.⁸⁴ Por el otro, las posiciones que promueven que el entramado de la inseguridad y la violencia viene dado por las *nuevas amenazas*,⁸⁵ a partir de las cuales se cons-

84 Véase “Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos”, publicado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), 2009; disponible en <www.cidh.org/countryrep/seguridad/seguridadindice.sp.htm>. El Informe recoge declaraciones anteriores y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, y plantea estándares para los Estados en relación con la formulación de políticas públicas de seguridad.

85 Como explica Marcelo Sain, “Se denominaron ‘nuevas amenazas’ al conjunto de riesgos y situaciones conflictivas no tradicionales, esto es, no generadas por los conflictos interestatales derivados de diferendos limítrofes-territoriales o de competencias por el dominio estratégico y particularmente sujetos a resolución de carácter militar a través del empleo o de la amenaza de empleo de las Fuerzas Armadas de los países contendientes. Estas ‘nuevas amenazas’ han supuesto un corolario de cuestiones y asuntos que conformaron la denominada ‘nueva agenda de seguridad’, en la que despunta el narcotráfico, el fenómeno guerrillero, el terrorismo, los conflictos étnicos, raciales, nacionalistas, religiosos, etc., es decir, cuestiones que, conforme el marco institucional argentino, constituyen problemáticas claramente inscritas en el ámbito de la seguridad interior”. En Marcelo Sain, “Las Fuerzas Armadas, la seguridad interior y las ‘nuevas amenazas’: el caso argentino (1983-2000)”, marzo de 2001. Disponible en <www.insumisos.com/lecturasinsumisos/Las%20Fuerzas%20Armadas%20y%20seguridad%20interior%20en%20Argentina.pdf>. El desarrollo de las nuevas amenazas implicó un cambio en la agenda de seguridad regional. Se corresponde con la estabilización institucional de la región, entre los años ochenta y noventa y la ausencia de conflictos convencionales a nivel regional; también, con el surgimiento de nuevos fenómenos de criminalidad transnacional o con efecto transnacional y con la incapacidad de los países latinoamericanos para hacerles frente. Esto condujo a una reformulación de las prioridades de los Estados Unidos en la región, que puso énfasis en estas cuestiones atinentes a las nuevas amenazas como el narcotráfico y las migraciones ilegales, sustentando su postura en el riesgo de desestabilización tanto para los Estados Unidos como para la región. Esta concepción se profundizó luego del ataque a las Torres Gemelas en 2001, en el que cobró peso la cuestión del terrorismo. Véase “Declaración de Santiago”, resolución de los Ministros de Defensa de las Américas, Santiago de Chile, 19 al 22 de noviembre de 2002. Para la versión íntegra del documento, véase <www.visionvenezolana.com/ASP/ContDoc.asp?ND=39D4>; y la Reunión Especial de los Estados Americanos sobre Defensa y Seguridad, en la Ciudad de México, en 2003.

truyen actores o grupos sociales que deben ser controlados desde lo policial o, incluso, desde lo militar (o con una combinación de ambas). Es una perspectiva que opera fundamentalmente dentro de la lógica del amigo/enemigo, que habilita intervenciones de mano dura bajo la idea de que los problemas de seguridad ponen en riesgo la institucionalidad y la estabilidad regionales. Se postula la necesidad de profesionalizar a las fuerzas policiales pero con una lógica militarizada como herramienta principal para combatir la inseguridad.

Estos dos marcos analíticos aparecieron en los procesos de negociación y discusión regionales. Se mantuvo la centralidad del concepto de “nuevas amenazas” como el terrorismo, el narcotráfico, el tráfico de personas o de bienes. Esta referencia busca ampliar la definición tradicional de defensa nacional hasta superponerla con las cuestiones de seguridad interior, que se ven amenazadas por estos nuevos conflictos *no convencionales*. Esta corriente, que representa todo un marco conceptual e ideológico, ha definido los debates de estos años y ha generado una creciente *securitización* de la agenda política y social de los Estados. Se apela, en muchos casos, a la articulación policial-militar para responder a problemáticas o preocupaciones de índole política, económica, social, de salud pública, o ambiental.⁸⁶

En esta línea, uno de los primeros borradores del Proyecto de Declaración de San Salvador sobre Seguridad Ciudadana en las Américas presentó como amenazas o como factores que contribuyen a la inseguridad conceptos tales como pobreza, indigencia, desigualdad, exclusión social, inestabilidad política e institucional, inestabilidad económica y desempleo. Si bien se logró eliminar esta enumeración del documento final en virtud de las observaciones de Estados como el argentino,⁸⁷ dicha caracterización se mantiene presente en muchos de los discursos y posicionamientos gubernamentales.

86 Gastón Chillier y Laurie Freeman, “Potential threat: The new OAS concept of hemispheric security”, *WOLA Special Report*, julio de 2005. En esta línea, el Ministerio de Seguridad dispuso tomar en sus manos la decisión de que funcionarios de las fuerzas federales hagan cursos en el exterior y creó un “Sistema de gestión de comisiones al exterior”, que evalúa los programas de los cursos que proponen las fuerzas (Resolución 50/2011), orientado a controlar quién da los cursos, dónde y cuál es el contenido y, según la ministra Garré, a rechazar “los cursos o seminarios en los cuales los instructores sean militares” (“Formación en la Argentina y en el exterior”, *Página/12*, 20 de febrero de 2011). Esta decisión tuvo como antecedente lo ocurrido con un avión de la Fuerza Aérea estadounidense que traía a militares para instruir a integrantes del Grupo Especial de Operaciones Federales (GEOF) en un curso sobre crisis y toma de rehenes. Véase “Garré mira con lupa los viajes de los agentes”, *Página/12*, 19 de febrero de 2011, y “Seguro que no”, *Página/12*, 13 de febrero de 2011.

87 La posición argentina se vio reflejada en el discurso del canciller Héctor Timerman ante la Asamblea General de la OEA, en San Salvador, ju-

Bajo esta orientación se promueve debilitar la separación entre seguridad interior y defensa nacional. En los últimos tiempos se ha dado, en diversos países,⁸⁸ un fuerte proceso de militarización del ámbito de la seguridad interior, avance que debería ser tomado con mucha preocupación.⁸⁹ Para Argentina, la división entre seguridad y defensa representa una bisagra institucional de la transición democrática. Más allá de algunos momentos históricos precisos, se ha mantenido un fuerte consenso político sobre la necesidad de sostener esta separación tajante.⁹⁰ Por ello resultó importante que el Estado argentino promoviera en los distintos encuentros posicionamientos que no avalan esta tendencia a la militarización y a la imposición de estándares regresivos en materia de derechos humanos para las políticas de seguridad.⁹¹

nio de 2011; disponible en <www.oas.org/es/centro_noticias/discurso.asp?sCodigo=11-0032>.

88 De distintas formas y con sus características particulares en subregiones y países tan variados como Centroamérica, México, Brasil, Venezuela, Colombia, entre otros.

89 El Informe de la CIDH se refiere especialmente a este punto en los arts. 100 a 105, pp. 42 a 44. Allí dice: “La Comisión desea insistir en una de sus preocupaciones centrales en relación con las acciones implementadas por los Estados miembros en el marco de su política sobre seguridad ciudadana: la participación de las Fuerzas Armadas en tareas profesionales que, por su naturaleza, corresponden exclusivamente a las fuerzas policiales” (art. 100, p. 42). “En la región es recurrente que se proponga, o directamente se establezca, que efectivos militares asuman la seguridad interior a partir del argumento del incremento de los hechos violentos o delictivos. La Comisión se ha referido también a este punto, expresando que este tipo de planteos responden a la confusión entre ‘los conceptos de seguridad pública y seguridad nacional, cuando es indudable que la criminalidad ordinaria –por muy grave que sea– no constituye una amenaza militar a la soberanía del Estado’” (art. 103, p. 43).

90 Véase CELS, capítulo II, en *Informe 2011*, ob. cit. Véase también, Marcelo Sain, ob. cit., donde se da cuenta del consenso político existente para sostener esta separación y los intentos que hubo durante los años noventa para que las Fuerzas Armadas intervinieran en cuestiones de narcotráfico.

91 El CELS le transmitió esta preocupación al Estado argentino a través del documento de trabajo y memorándum presentado al canciller Héctor Timerman y a la ministra Nilda Garré (CELS, “La seguridad ciudadana en el marco de la Asamblea General de la OEA (AG-OEA)”, 30 de mayo 2011). El Estado argentino resaltó la importancia de que las políticas de seguridad se basen en el control civil de las fuerzas de seguridad, en la modernización y la profesionalización, en protocolos de uso de la fuerza, en el desarrollo de políticas de transparencia y de rendición de cuentas, en la participación ciudadana y en la descentralización, entre otros principios y estándares mencionados en el informe de la CIDH. La última versión del proyecto incorporó algunas de estas perspectivas que no se encontraban en los primeros borradores. Véanse, por ejemplo, las sugerencias del Estado argentino en <www.oas.org/consejo/

Sin embargo, como dijimos, los proyectos de declaración y las discusiones de este año siguieron centrados en esta mirada principalmente policial y con mucha resistencia a incorporar los estándares del Informe de la CIDH. Esto pudo verse no sólo en la Asamblea General de San Salvador, sino también en la Tercera Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas (MISPA III), orientada al tema de la gestión policial. En dicho encuentro, si bien diversas organizaciones no gubernamentales trataron de incidir para incorporar al debate los principios de una agenda de seguridad más democrática,⁹² su participación se limitó y prácticamente no fue tomada en cuenta. Por el contrario, las discusiones se centraron nuevamente en el ámbito policial como principal herramienta de las políticas de seguridad y de la cooperación entre los países.⁹³ En este contexto regional es crítico que actores oficiales y organizaciones no gubernamentales fortalezcan sus posiciones para evitar regresiones.

2.6.2. Recepción de la agenda internacional de las nuevas amenazas: la política de radarización civil-militar y la nueva Ley Antiterrorista

A pesar del correcto posicionamiento del Estado argentino en aquellos ámbitos regionales, a nivel interno se avanzó con dos iniciativas que resultan preocupantes y, en distinta medida, contradictorias con los discursos y posturas previas del gobierno.

La medida que puso en mayor tensión los postulados del programa gubernamental ha sido la sanción de la llamada Ley Antiterrorista. El proyecto fue enviado por el Poder Ejecutivo a la Cámara de Diputados en octubre e incluido en la agenda de sesiones extraordinarias, por lo que tuvo un mínimo debate parlamentario. La ley reformó el Código Penal e introdujo una nueva agravante, que duplica las penas para todos los delitos si se los comete con la finalidad de aterrorizar a la población o de obligar a las autoridades públicas

sp/AG/CPREPGT41AG.asp#doc> (avisos del 20 de abril y del 6 de mayo de 2011).

92 “Declaración de las organizaciones de la sociedad civil para la seguridad pública en las Américas”, Reunión Preparatoria para la Tercera Reunión de Ministros Responsables de la Seguridad Pública de las Américas (MISPA III), “Avances y desafíos de la agenda de seguridad pública en las Américas”, Quito, 16 al 18 de agosto de 2011.

93 Véase “Recomendaciones de Puerto España sobre gestión de la policía” (acordadas por el Consejo Permanente en la sesión celebrada el 10 de noviembre de 2011), OEA/Ser.K/XLIX.3, MISPA III/doc.8/11.

nacionales o gobiernos extranjeros o agentes de una organización internacional a realizar un acto o abstenerse de hacerlo.⁹⁴

La razón que justificó la reforma fue la necesidad de cumplir con la exigencia del G-20 y del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), relativa a las obligaciones internacionales en materia de financiamiento del terrorismo y de lavado de activos.⁹⁵ Se sostuvo que, para ello, era mejor no avanzar en una definición específica de terrorismo sino incorporar una agravante en la parte general del Código Penal que permitiera calificar algunos delitos como “acciones terroristas”.

Son varios los puntos críticos de esta iniciativa.⁹⁶ La reforma introduce con muy mala técnica legislativa una agravante para todos los delitos del Código Penal (art. 41 quinquies), con una formulación sumamente laxa, que deja a criterio judicial la interpretación de posibles “finalidades terroristas” o de actos extorsivos a las autoridades. Esta clase de formulación es violatoria del principio constitucional de legalidad que exige que los tipos penales sean precisos, para achicar el margen de discrecionalidad y arbitrariedad en la aplicación de la ley penal. Además, se optó nuevamente por la incorporación de agravantes en la parte general del Código Penal, tal como se hizo para responder a las demandas punitivistas del efecto “Blumberg”.⁹⁷ Esto genera inconsistencias internas en el Código Penal. Por ejemplo, se altera la escala penal al permitir que delitos menos graves, si se cometen con finalidad terrorista, sean castigados con penas más altas que las figuras

94 Ley 26 734, art. 3: “[...] Cuando alguno de los delitos previstos en este Código hubiere sido cometido con la finalidad de aterrorizar a la población u obligar a las autoridades públicas nacionales o gobiernos extranjeros o agentes de una organización internacional a realizar un acto o abstenerse de hacerlo, la escala se incrementará en el doble del mínimo y el máximo” (sancionado el 22 de diciembre de 2011).

95 Véanse, entre otras notas periodísticas, “Alak prometió ante GAFI que la Argentina sancionará ley contra lavado de dinero de origen ilícito”, Terra, 27 de octubre de 2011, disponible en <noticias.terra.com.ar/alak-prometio-ante-gafi-que-la-argentina-sancionara-ley-contra-lavado-de-dinero-de-origen-ilicito,b8dba184dd-743310VgnVCM4000009bf154d0RCRD.html>, fecha de última consulta: 7 de marzo de 2012; y “Respiró el Gobierno: el GAFI no pidió otra ley antilavado”, *Ámbito Financiero*, 17 de febrero de 2012.

96 Hubo varios pronunciamientos de las organizaciones sociales y de derechos humanos en contra de que se sancione el proyecto de ley antiterrorista. El CELS, junto con otras organizaciones sociales y de derechos humanos, firmó una declaración pública y presentó una nota a los senadores para que no la sancionen. Véase “Una reforma penal que legitimaría la criminalización de la protesta”, disponible en <www.cels.org.ar> y Horacio Verbitsky, “De terror”, *Página/12*, 18 de diciembre de 2011.

97 Véase CELS, *Informe 2004*, ob. cit.

más graves. Si bien estas cuestiones pueden parecer tecnicismos, menospreciarlos implica tomar con ligereza las consecuencias de impulsar reformas punitivas que alimentan la voracidad de los sistemas penales. El CELS comunicó estas objeciones por escrito y en reuniones con funcionarios del Poder Ejecutivo nacional.

Esta ley encolumnó a la Argentina en el proceso regional de endurecimiento de la legislación penal por la amenaza del terrorismo. Desde el punto de vista de la política internacional, Argentina parece haber respondido a una exigencia del GAFI,⁹⁸ por la amenaza de ser excluida del G-20, con una iniciativa regresiva en materia penal y constitucional.

La legislación antiterrorista ha sido parte de la agenda vinculada a las *nuevas amenazas*. La comunidad internacional no ha logrado ponerse de acuerdo en un concepto de terrorismo, lo que ha servido para perseguir a las más variadas entidades y, sobre todo, a comunidades minoritarias o disidentes políticos.

La última reforma legal estadounidense sobre defensa nacional da una pauta de la orientación que la legislación antiterrorista tiene para la política global. El 31 de diciembre de 2011, el presidente Barack Obama promulgó la “National Defense Authorization Act”, que habilita la detención indefinida de toda persona sospechada de terrorista y su sometimiento a la justicia militar, sin garantías de defensa. Según algunas versiones, la ley promovida por el Congreso estadounidense iba a ser vetada por el presidente Obama, pero fue promulgada a pesar de la oposición de organismos de derechos humanos y referentes políticos y sociales. Su convalidación confirmó la línea seguida por ese gobierno, que tampoco cumplió con su promesa inicial de clausurar el centro de detención extraterritorial en Guantánamo (Cuba), que reclama su devolución.⁹⁹

A su vez, en países como El Salvador, Perú o Chile se avanzó con legislaciones antiterroristas duras que justificaron la persecución de activistas y disidentes internos. En Chile, por ejemplo, se han impulsado procesos penales contra referentes de la comunidad mapuche por acciones directas en reclamo de sus tierras ancestrales.¹⁰⁰ Si bien es cierto que la reforma argentina es más cuidado-

98 Véanse las 40 recomendaciones del GAFI en <www.fatf-gafi.org/dataoecd/38/53/34030987.pdf>.

99 Véanse, entre otros, Human Rights Watch, “US: Refusal to Veto Detainee Bill A Historic Tragedy for Rights”, disponible en <www.hrw.org/news/2011/12/14/us-refusal-veto-detainee-bill-historic-tragedy-rights> y BBC, “EE.UU.: el peligro de institucionalizar el ‘método Guantánamo’”, disponible en <www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2012/01/120104_eeuu_nueva_ley_detencion_en.shtml>.

100 “Chile: acusan de terrorismo a los mapuches por el incendio”, Diario Época.com, 7 de enero de 2012; disponible en <www.diarioepoca.com/notix2/noticia/265928_chile-acusan-de-terrorismo-a-los-mapuches-por-el-incendio.htm>.

sa que las otras sancionadas en la región en respuesta a las mismas exigencias, su aplicación da una pauta de la orientación política en la que se inscriben y del riesgo que traen aparejado. Tal como expresó el juez de la Corte Raúl Zaffaroni, esta ley era innecesaria para el país.¹⁰¹

La expresión “delitos dirigidos a aterrorizar a la población” o la de “exigir que las autoridades hagan algo o se abstengan de hacerlo” son muy genéricas y pueden ser utilizadas para abarcar supuestos de reclamos sociales. Ya no se trata de medidas dirigidas a la represión de la protesta sino al uso del sistema penal para someter a proceso a manifestantes o referentes y criminalizarlos. Por su aumento, las penas habilitarían una imputación no excarcelable. En este caso, tanto el riesgo de ser procesado como el de sufrir prisión preventiva tendría graves consecuencias para los militantes o referentes sociales acusados de “querer aterrorizar” o de “exigir a las autoridades”.

En respuesta a los diversos reclamos, el oficialismo introdujo una modificación al proyecto por la que se estableció que no se aplicará el nuevo inciso en caso de que se trate del ejercicio de derechos (humanos, sociales o constitucionales). Sin embargo, si bien tal afirmación puede tener valor político, desde el punto de vista jurídico su incorporación es superflua. El art. 34 del Código Penal ya establece que no pueden ser sancionadas las personas que actúan “en ejercicio legítimo de un derecho”. Esto quiere decir que ya estaba prevista en nuestra ley penal una regla general que justifica a quienes cometen acciones prohibidas, amparados en el ejercicio de sus derechos. Lo relevante en este punto es que un juez realizará el análisis sobre si la acción está justificada, en el marco de un proceso penal abierto. De manera que la modificación no evita que las personas acusadas deban soportar el proceso, hasta tanto se defina si se trata de una acción tolerada por el Estado.

Otro cambio introducido al proyecto original consistió en que estas figuras sean de competencia federal, para disminuir el impacto de su utilización por las justicias provinciales. Si bien esto no despeja las críticas de fondo a la ley –y tampoco se puede afirmar que la justicia federal argentina sea intachable–, al menos limita la discrecionalidad de los jueces provinciales, que en algunos casos responden, como los gobernadores, a los intereses de los agronegocios o de la minería, a expensas de las comunidades indígenas o los pobladores que reclaman por sus tierras.

101 “El GAFI recomendó que esta ley se transforme en obligatoria, pero en algún momento puede ser utilizada por alguien contra la protesta social o contra los sindicatos. En el país no necesitamos esta ley antiterrorista.” “La ley antiterrorista es un disparate”, *Perfil*, 23 de diciembre de 2011.

El segundo tema que ha generado preocupación es la utilización de recursos militares para mejorar la vigilancia y el control de las zonas de frontera del país. El 20 de julio de 2011, el Ejecutivo nacional lanzó el Operativo Escudo Norte (Decreto PEN 1091/11, prorrogado por un año según el Decreto 296/2011, del 30 de diciembre de 2011) para responder a los problemas de seguridad transnacionales identificados con el narcotráfico, la trata de personas y el contrabando de bienes, mediante la utilización de radares y recursos militares, en articulación con las fuerzas policiales y de seguridad. Se lo presentó como una medida dirigida a incrementar la capacidad de control de los espacios aéreos, fluviales y terrestres en las provincias de Jujuy, Salta, Tucumán, Santiago del Estero, Formosa, Chaco, Misiones, Corrientes, La Rioja, Catamarca, Córdoba y Santa Fe.¹⁰²

Se estableció el trabajo conjunto y coordinado entre el Ministerio de Seguridad de la Nación y el de Defensa. Por un lado, se instruye al de Seguridad a que incremente las tareas de prevención en los límites geográficos del operativo y, por el otro, al de Defensa, “a que adopte las medidas administrativas, operativas y logísticas necesarias para intensificar las tareas de vigilancia y control de los espacios de jurisdicción nacional, por parte de las Fuerzas Armadas”. Según la información oficial, se diseñó una “estrategia inteligente que echa mano de todos los recursos de los que dispone el Estado, desde agentes suplementarios de Gendarmería y Prefectura hasta modernos radares militares, helicópteros, aviones y embarcaciones de los sistemas de Seguridad y Defensa que serán puestos al servicio de la lucha contra el crimen organizado”.

Para detectar incursiones ilegales se suma al Sistema Nacional de Vigilancia y Control Aeroespacial (SINVICA) –creado en 2004 por Decreto PEN 1407/04– y a los operativos del Ministerio de Defensa Fortún I y II¹⁰³ –encargados a la Fuerza Aérea–¹⁰⁴ la utilización de otros recursos militares como los radares de

102 Según el Decreto PEN 1091/11, “las fronteras noreste y noroeste de la República Argentina presentan características orográficas que facilitan especialmente la incursión al territorio nacional de organizaciones delictivas dedicadas al tráfico ilícito de drogas, la trata de personas y el contrabando de bienes” (considerando 4). El operativo se estableció con el objetivo de “incrementar la vigilancia y el control del espacio terrestre, fluvial y aéreo de jurisdicción nacional en las fronteras noreste y noroeste de la República Argentina, así como la aprehensión y la puesta a disposición de las autoridades judiciales de los incursores ilegales”.

103 Resolución del MD 590/11, del 12 de julio de 2011; disponible en <www.prensa.argentina.ar/2011/07/20/21836-cristina-firmo-el-decreto-que-aprueba-el-operativo-de-seguridad-escudo-norte.php>.

104 Esto es así porque ninguna de las cuatro fuerzas de seguridad federales tiene jurisdicción en el espacio aéreo. El vacío legal se produjo al sancionarse la Ley de Seguridad Aeroportuaria 26 102, en 2006, que reemplazó a la

vigilancia táctica (Rasit) del Ejército. Es decir que a las tareas encomendadas a la Fuerza Aérea para el control del espacio aéreo se agrega el componente terrestre,¹⁰⁵ con los radares Rasit manejados por efectivos de inteligencia del Ejército.¹⁰⁶

Este tipo de intervenciones pone en tensión el principio de que las Fuerzas Armadas no deben intervenir en cuestiones de seguridad interior, y deja planteadas varias preguntas. Un primer punto es la identificación de los problemas de seguridad regional con las *nuevas amenazas* y la consecuente tendencia a incorporar (aunque sea en forma instrumental, a modo de apoyo tecnológico) a las Fuerzas Armadas en operativos de seguridad vinculados a estos temas. En el lanzamiento del operativo, la presidenta de la Nación sostuvo: “El Operativo Escudo Norte, diseñado por el Ministerio de Seguridad, y el Plan Fortín II suponen la articulación inteligente entre los ministerios nacionales de Defensa y Seguridad en la lucha y prevención contra el narcotráfico”.¹⁰⁷ A su vez, en el considerando 2 del Decreto se sostuvo: “Que en el ámbito de la defensa, reside la responsabilidad primaria de realizar las tareas de vigilancia, identificación, control y reconocimiento de los espacios de jurisdicción nacional...”.

PAN por la PSA. Las funciones de seguridad interior relativa a cuestiones aeroportuarias y del espacio aéreo eran competencia de la PAN por Ley 21 521 de 1977 (arts. 2, 4, 10 y 12). La Ley de Seguridad Aeronáutica excluye expresamente a la PSA de las cuestiones relativas al espacio aéreo en materia de defensa nacional (arts. 5 y 91), pero no especifica nada sobre cuestiones de seguridad en ese ámbito. El vacío legal fue llenado por el decreto que estableció el SINVICA y las resoluciones sobre los Operativos Fortín I y II. El considerando 12 del Decreto 1407/04 afirma: “Que dado el incremento que ha tenido la actividad de vuelos ilícitos a nivel mundial y más específicamente a nivel regional, relacionados con el contrabando y el uso del medio aéreo como elemento terrorista, se hace imprescindible poder contar con radares y sistemas que realicen un control efectivo del aeroespacio, de manera de proteger el tránsito aéreo en el ámbito nacional, el desarrollo económico del país y la seguridad de sus fronteras”. En el Anexo I se dice que el propósito del sistema es controlar el tránsito irregular o ilícito (punto 1.1.2).

105 Esto es habilitado por el Decreto presidencial 1091/11, al referirse a los espacios de jurisdicción nacional, que abarca los ámbitos aéreo, terrestre y fluvial.

106 Los 20 radares Rasit pertenecen al Sistema de Inteligencia del Ejército y serán manejados por 180 efectivos para su conducción operativa, logística y la transmisión del flujo informativo. Son pequeños radares portátiles para vigilancia terrestre, utilizados desde los años ochenta para detectar blancos móviles terrestres y aéreos de baja altura. Su principal función –con un rango de cobertura de 20 km– es detectar movimientos anormales en la frontera terrestre, tanto de vehículos como de personas a pie. Incorporan en tiempo real la información adquirida a un mapa georreferenciado.

107 Véase <www.youtube.com/watch?v=qFrEIfQQTnc&feature=youtu.be>.

De la normativa que regula estos operativos surge expresamente la decisión del Ejecutivo nacional de sostener la política de no intervención de las Fuerzas Armadas en cuestiones de seguridad interior. El primer decreto que estableció el operativo no hizo mención a las leyes de Defensa Nacional, Seguridad Interior, ni Inteligencia Nacional, que delimitan en forma taxativa los ámbitos de actuación y competencia respectivos; pero esta omisión fue salvada en el texto que prorrogó su vigencia al cumplirse el semestre inicial. También se aclara que los operativos que surjan de la identificación de acciones ilícitas serán realizados por las fuerzas de seguridad, a las que los radaristas del Ejército suministrarán la información en estado neutro, es decir, sin interpretación ni análisis.

Sin embargo, esto no reduce la preocupación que genera el debilitamiento en los hechos de la separación entre defensa nacional y seguridad interior, fundamentalmente en un contexto regional de mayor intervención de las Fuerzas Armadas en conflictos internos. Cualquier intervención militar en cuestiones de seguridad interior debe ser decidida por el Poder Ejecutivo ante la declaración del estado de sitio o por el Comité de Crisis previsto por la Ley de Seguridad interior. Y en los dos casos, la función de las Fuerzas Armadas es muy limitada y de apoyo a las fuerzas de seguridad.¹⁰⁸

Una segunda cuestión es que se garantice el gobierno político y el control civil del Operativo Escudo Norte, que conlleva tareas conjuntas entre militares y policías. Se abre el interrogante también sobre el manejo de la información de inteligencia de estos operativos, que, además del acopio de datos, en mu-

108 El rol de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad interior se encuentra delimitado por las leyes 23 554 de Defensa Nacional (LDN) y su Decreto reglamentario 727/2006, y por la Ley 24 059 de Seguridad Interior (LSI). Su participación se restringe a dos supuestos: el apoyo logístico a requerimiento del Comité de Crisis del Consejo de Seguridad Interior (art. 27, LSI) y por decisión presidencial, previa declaración del estado de sitio (arts. 31 y 32, LSI). Según los arts. 26 y 27 de la LSI, el Consejo de Seguridad Interior es el que convoca al resto de los organismos nacionales y provinciales que se prevea emplear en las operaciones de seguridad interior o situación de desastre: “el Ministerio de Defensa dispondrá, en caso de requerimiento del Comité de Crisis, que las Fuerzas Armadas apoyen las operaciones de seguridad interior mediante la afectación a solicitud del mismo, de sus servicios de arsenales, intendencia, sanidad, veterinaria, construcciones y transporte, así como de elementos de ingenieros y comunicaciones [...]” (art. 27). En cuanto al supuesto de la declaración de estado de sitio, la LSI establece que “las Fuerzas Armadas serán empleadas en el restablecimiento de la seguridad interior dentro del territorio nacional, en aquellos casos excepcionales en que el sistema de seguridad interior descrito en esta ley resulte insuficiente a criterio del presidente de la nación para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el artículo 2º” (art. 31).

chos casos implica que se generen dinámicas de trabajo propias, en violación a la Ley de Inteligencia Nacional 25 520.¹⁰⁹

Por esta preocupación, recién en 2008 se estableció para el SINVICA un procedimiento de transmisión de información en estado neutro para los casos en que las Fuerzas Armadas tomen conocimiento de tránsitos aéreos irregulares.¹¹⁰ Según esta reglamentación, la información debe ser transmitida a las autoridades civiles del sistema de seguridad interior. En la misma línea, en septiembre de 2011, con posterioridad al decreto de lanzamiento de Escudo Norte, los ministerios de Seguridad y de Defensa establecieron conjuntamente el “Protocolo interministerial para la transferencia de datos neutros de movimientos terrestres a las fuerzas de seguridad” (Resolución Conjunta 821/11 y 905/11, del 9 de septiembre de 2011).

El término “datos neutros” implica que los operadores militares de los radares no pueden realizar actividades de inteligencia con los datos obtenidos, dado que no están habilitados para sistematizar ni analizar la información. Esta regulación establece límites normativos claros, en línea con la Ley de Inteligencia Nacional, aunque supone que la conducción y el control de esta tarea se realizan en el ámbito civil (lo que no está previsto expresamente) y plantea serias dudas al no establecer qué instancia deberá realizarla.

3. PROVINCIA DE BUENOS AIRES: CONSECUENCIAS Y DILEMAS TRAS CUATRO AÑOS DE MODELO DELEGATIVO

La provincia de Buenos Aires sostuvo durante los últimos cuatro años políticas de delegación de la seguridad en la propia Policía Bonaerense. La situación actual de la provincia es la consecuencia de esa sostenida decisión política. A través de hechos conmocionantes pueden verse complejas tramas en las que se superponen la ineficiencia para investigar, la corrupción, la connivencia con redes delictivas y la violencia policial. Como ejemplo extremo, uno de los casos

109 En su art. 2, inc. 4, la ley 25 520 establece los alcances de la producción de inteligencia por parte de las FFAA: “[Se entiende por] Inteligencia Estratégica Militar a la parte de la Inteligencia referida al conocimiento de las capacidades y debilidades del potencial militar de los países que interesen desde el punto de vista de la defensa nacional, así como el ambiente geográfico de las áreas estratégicas operacionales determinadas por el planeamiento estratégico militar”.

110 Resolución conjunta MD 1517 y ex MJS y DH 3806, del 16 de diciembre de 2008.

más resonantes del año, el secuestro y la muerte de Candela Sol Rodríguez,¹¹¹ mostró el callejón sin salida al que se han dirigido las decisiones del gobierno provincial.

En torno del “caso Candela”, la respuesta policial osciló entre la incapacidad de investigar de manera eficaz y el directo interés por encubrir la verdad cuando los hechos parecen amenazar estructuras delictivas protegidas o integradas por personal policial. Los casos de violencia policial ocurridos en 2011 muestran, además, la pervivencia de los modos más violentos e ilegales de dirimir conflictos: los asesinatos de Mauricio Ramos y Franco Almirón en el barrio La Cárcova de José León Suárez y las ejecuciones de Lucas Rotella en Baradero y de Federico Taja en Balcarce son casos de una violencia extrema. Vuelven visibles las relaciones cotidianas de abuso policial en barrios pobres y la ausencia de voluntad política para revertir las condiciones que habilitan su reiteración.

Más aún, existen políticas públicas de seguridad que se afirman sobre concepciones que reproducen y realimentan la estigmatización de estos sectores, como los *operativos de saturación*, llevados adelante frecuentemente en villas y asentamientos del conurbano, identificándolos con las amenazas a las que hay que combatir. Aun cuando los abordajes territoriales intensificados también son una opción impulsada por el gobierno nacional, su racionalidad y diseño son diferentes. Los allanamientos masivos de la provincia son operativos disruptivos, asociados generalmente a un caso que causa conmoción pública y para el que se activan respuestas rápidas, violentas y en los que no se reconoce a los vecinos afectados como interlocutores del gobierno y beneficiarios de los servicios de seguridad sino como objetos bajo requisa e investigación.

El modelo delegativo asumido por el gobierno provincial desarmó gran parte de los avances de la reforma policial bonaerense (2004-2007).¹¹² En los primeros años de esta gestión (2007-2011) se impulsaron reformas normativas para desarmar el andamiaje jurídico: se abandonó la dirección civil, se des-

111 Candela Sol Rodríguez, una niña de 11 años que desapareció el 22 de agosto de 2011, en la localidad de Hurlingham, provincia de Buenos Aires. Este caso tuvo enorme repercusión en los medios y mantuvo en vilo a la sociedad. Candela estuvo desaparecida durante nueve días, hasta que su cuerpo fue descubierto por una cartonera en un basural de Villa Tesei a 30 cuadras de su casa, mientras la zona era rastreada por cientos de policías bonaerenses.

112 Véanse CELS, “Violencia institucional y políticas de seguridad. Los espacios donde se recicla la violencia policial”, en CELS, *Informe 2008*, ob. cit., p. 91 y ss.; “Regresiones en las políticas de seguridad, una dirección de difícil retorno”, en *Informe 2009*, ob. cit., y “Violencia institucional y políticas de seguridad: refuerzo de las corporaciones y estigmatización de los sectores más vulnerables de la sociedad”, en *Informe 2010*, ob. cit., p. 132 y ss.

articuló la política de participación ciudadana y de prevención comunitaria de la violencia y las herramientas de gestión que permitían el monitoreo de los fenómenos de inseguridad y el control del trabajo policial. El gobierno provincial progresivamente dio marcha atrás con los cambios que se habían realizado en la estructura de la policía y terminó optando en la práctica por un esquema de autogobierno, expresado en la decisión institucional de fusionar los ministerios de Seguridad y de Justicia y de elevar el cargo de Jefe de la Policía al rango de Subsecretario.

Como veremos, este armado entró en crisis ante hechos de gran impacto público.

3.1. POLÍTICAS DE SEGURIDAD EN LA PROVINCIA

De acuerdo con información oficial, en 2010 y 2011 se produjo una baja relativa en materia de delitos y, en particular, un descenso de la mayoría de los hechos asociados con violencia. Esto sucede luego de un pico de los indicadores delictivos del segundo semestre de 2008 y de todo 2009.¹¹³

Durante el año de campaña electoral, el gobierno provincial fortaleció tres áreas de soporte para el despliegue policial: equipamiento (principalmente cámaras de video-vigilancia), mejoramiento de infraestructura en calabozos y comisarías y el lanzamiento del escalafón civil en recursos humanos.

3.2. NUEVOS SESGOS EN LA VISIBILIDAD DEL DELITO

En relación con el equipamiento –como también ocurre en el nivel nacional y en el de la ciudad de Buenos Aires–, una de las principales acciones fue montar una red de cámaras de seguridad con fines de vigilancia. Esta red de casi tres mil cámaras provocó debates y controversias, que abarcan el derecho a la intimidad, los usos de las imágenes, las responsabilidades y su distribución.

En un principio, la localización de la mayor parte de las cámaras fue decidida de manera centralizada con datos provenientes del mapa del delito, que se con-

113 De acuerdo con un informe elaborado por la Subsecretaría de Política Criminal de la Provincia, los homicidios dolosos bajaron un 6,4% entre 2009 y 2010, y el robo con uso de armas se redujo un 10,1% en el mismo período. El conjunto de delitos que la Subsecretaría califica como “asociados a la seguridad ciudadana” muestra que la tendencia descendente habría continuado en 2011: de 129 000 en el primer semestre de 2009 a 113 000 en el primer semestre de 2011, lo que marca una reducción acumulada de un 12,5%. Los datos para el primer semestre de 2009 son 129 349; para el primer semestre de 2010, 122 255 y para el primer semestre de 2011, 113 218. Datos disponibles en <www.mseg.gba.gov.ar/mjysseg/SubsecInvestig/PaginaInicial.html>.

fecciona a partir de las denuncias. Sin embargo, en cada municipio existen vastos territorios, principalmente asentamientos y villas, en donde muchos delitos no son denunciados. Así es que, en un principio, esta política tuvo reclamos por reproducir la situación de invisibilidad de estas zonas en los mapas del delito. A mediados de 2011 se dispuso la instalación de cámaras en estos barrios y la participación de las autoridades comunales en la determinación de su localización.

Como señalamos en el apartado anterior, el uso de esta tecnología intensifica el control social. En algunos municipios, como San Martín, se utilizó para multar a los vecinos por sacar la basura fuera de horario, y en Almirante Brown, para detectar *trapitos*, como se conoce a los niños y jóvenes que limpian vidrios en los semáforos o cuidan los autos estacionados. Así utilizada, esta política de vigilancia resulta protectora para ciertos sectores e incriminatoria para otros.

3.3. REASIGNACIÓN DE PERSONAL A TAREAS DE PREVENCIÓN DEL DELITO

Durante 2011 tuvo lugar un progresivo traslado de detenidos alojados en comisarías al ámbito del Servicio Penitenciario Bonaerense. Esta disposición, que sin duda ha sido uno de los puntos positivos de la política provincial, estaba pendiente desde hacía más de una década. En efecto, esa situación alteraba seriamente el funcionamiento de las dependencias, que debían organizarse para recibir las visitas y custodiar a los internos, lo que reducía considerablemente los recursos para la prevención en las calles.¹¹⁴

Esta medida se complementó con la creación de un nuevo escalafón civil de administración, cuya convocatoria de personal tuvo muy buena respuesta. Tras ocho años de congelamiento, se dispuso el ascenso de más de 25 000 policías, que equivale a casi la mitad del plantel. La medida beneficia a todas las jerarquías, a excepción de los cargos superiores, e implica aumentos salariales para todos los ascendidos.

Si bien el gobierno informó que para la evaluación de los ascensos se tomó en cuenta el “respeto por los derechos humanos, las condiciones personales y sus capacidades profesionales”, también fue ascendido personal implicado o bajo sospecha de haber cometido delitos.¹¹⁵

114 Al respecto, véase el capítulo III de este Informe.

115 Entre otros, varios de los funcionarios policiales involucrados en la represión de La Cárcova, en José León Suárez, provincia de Buenos Aires, que se informa en el apartado 3.7.1 de este capítulo.

3.4. ALLANAMIENTOS MASIVOS Y MEGAOPERATIVOS TERRITORIALES

En los últimos años, en la provincia se realizaron numerosos operativos de gran escala, conocidos como “megaoperativos de saturación”. Estos despliegues sorpresivos de cientos de efectivos en un barrio constituyen un ejemplo de las prácticas destinadas a exhibir, ante los medios y la opinión pública, una puesta en escena de eficiencia policial; es una forma de la tradicional práctica policial de *hacer estadística*: en ellos, la policía aumenta los números de detenciones, de incautaciones de droga y de vehículos secuestrados.

Se trata de acciones policiales con un fuerte sesgo discriminatorio. Estos operativos, que muchas veces comienzan en horas de la madrugada, implican la ocupación de un barrio por cientos de policías. La policía allana domicilios con o sin orden judicial y abundan las denuncias de los vecinos por la violencia con que se ejerce el ingreso, la rotura de muebles y puertas, el maltrato a mujeres y niños en las casas y hasta el plantado de armas y de drogas, que luego se presentan como decomisados. Gran parte de estos operativos se realiza con la presencia del ministro de Seguridad y hasta del gobernador, ante medios de comunicación convocados para cubrir el evento.

Los resultados son el decomiso de elementos y las detenciones de jóvenes del barrio, mientras que su cobertura mediática forma parte de la propaganda del “combate contra la inseguridad”. El gobernador presentó reiteradas veces los resultados de los megaoperativos y señaló que permiten dar “un nuevo golpe contra el narcotráfico y el crimen organizado”.¹¹⁶ Algunos de estos dispositivos tienen un fuerte carácter de control social, como se desprende de las declaraciones del titular de la Comisaría 1^a de Zárate: “No queremos concentración de jóvenes en las esquinas hasta altas horas de la noche molestando a vecinos. Muchos tienen que trabajar al otro día y quizás escuchan ruidos molestos hasta altas horas de la madrugada por estas concentraciones de personas”.¹¹⁷ En estos operativos son frecuentes también las detenciones masivas por simple averiguación de identidad, como las 63 personas detenidas por ese motivo en la villa Los Eucaliptos de Quilmes en el mes de septiembre.

El montaje de la eficiencia y la falsificación de resultados es una práctica policial histórica, pero en este contexto se lleva adelante con el acompañamiento de las autoridades políticas. A pesar de su repetición, no son frecuentes las investigaciones judiciales o administrativas sobre causas armadas con pruebas

116 Véase “Scioli supervisó megaoperativo en ‘nuevo golpe al narcotráfico’”, portal oficial del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 16 de septiembre de 2011; disponible en <www.prensa.gba.gov.ar/nota.php?idnoticia=18536>.

117 “Operativos de ‘saturación’”, declaraciones del comisario Aníbal Maidana en El Debate.com.ar, 11 de noviembre de 2011, disponible en <www.eldebate.com.ar/despliegue.php?idnoticia=50048&idseccion=25>.

falsas, ni sobre abusos por las aprehensiones por averiguación de identidad que tienen su expresión masiva en los megaoperativos.

Una excepción a esta inactividad de los fiscales es la denuncia presentada por el juez de Garantías de Mar del Plata, Juan Tapia, quien encontró nuevamente sistemas de “producción de estadística policial de presunta eficacia en el control de la criminalidad”¹¹⁸ cuando advirtió la reiteración de los mismos nombres en cinco causas de su juzgado, alternativamente como testigos y como víctimas. Según lo que pudo advertir, dos policías del área de prevención armaban casos de presuntos robos, en el marco de los cuales solicitaban órdenes de allanamiento a las fiscalías para realizar operativos en los que se presentaba el hallazgo de armas o drogas, promocionados como resultados de la eficiencia policial.

3.5. EL “CASO CANDELA”: LA RESPONSABILIDAD ESTATAL SOBRE EL CRIMEN ORGANIZADO Y LA PARTICIPACIÓN DE LA POLICÍA BONAERENSE EN LAS REDES DE ILEGALIDAD

El caso del secuestro y homicidio de la niña Candela Sol Rodríguez, de gran impacto social, mostró importantes deficiencias en materia de investigación criminal y concentró las distintas facetas de la complicidad policial y política con las redes de ilegalidad.

Hasta que se encontró el cuerpo de Candela, las demandas sociales presentadas y potenciadas por los medios de comunicación parecían escalar hacia un nuevo contexto de pánico moral, esos momentos en los que la sociedad se percibe amenazada por hechos trágicos que podrían ocurrirle a cualquiera. La aparición del cuerpo de la nena y la revelación mediática de variadas vinculaciones con la criminalidad organizada implicó un nuevo marco de referencia para la interpretación del caso. La nueva codificación del hecho como un ajuste de cuentas entre narcos o criminales del asfalto –y ya no como un caso de inseguridad– rompió el principio de identificación social básico: la sensación de que “nos podría haber ocurrido a nosotros”.¹¹⁹

El encuadre del hecho en la lógica del crimen organizado parece, en algunas argumentaciones, liberar al Estado de sus obligaciones, en tanto se presupone que hay grupos que regulan sus conflictos con su propia ley y me-

118 El juez Tapia presentó una denuncia penal por estas acciones, por las cuales los oficiales podrían ser imputados por estafa procesal, falso testimonio, falsa denuncia y asociación ilícita. Véase “Denuncian a policías por el supuesto ‘armado de causas’”, *Clarín*, 2 de agosto de 2011.

119 Los autores agradecen al sociólogo Gabriel Kessler la colaboración para la construcción de este argumento.

canismos. Esta falacia oculta que, con un diseño institucional y prácticas de investigación adecuadas, el Estado debería tener más y no menos vías para esclarecer este tipo de hechos. De ninguna manera un delito complejo, por más códigos mafiosos que involucre, reduce la responsabilidad del Estado de proteger los derechos de las víctimas. Por el contrario, son estos hechos los que, por su vínculo con redes que necesariamente atraviesan instituciones oficiales, ponen a prueba el alcance de la ley y la capacidad estatal.

Lo que se expuso con el transcurrir de la investigación fueron las graves falencias estructurales de las instituciones del sistema penal bonaerense: Ministerio Público, Poder Ejecutivo, policía de investigación. Problemas estructurales que combinan la incapacidad de investigar de manera eficaz –cuando existe la voluntad de acceder a la verdad de los hechos–, con el interés por encubrir cuando la verdad amenaza estructuras delictivas protegidas o integradas por personas involucradas en la investigación.

Durante los nueve días de búsqueda de la niña, se destinaron a la tarea millares de efectivos policiales, helicópteros, se usaron perros rastreadores, se efectuaron cientos de allanamientos en varias provincias y se constituyó un comité de crisis en el Ejecutivo provincial para seguir la evolución de la pesquisa. En medio de ese esfuerzo, se observaron serias irregularidades en el proceder de los investigadores, como el aviso anticipado de allanamientos a los que los medios de comunicación llegaban antes que la policía, la transmisión en vivo de los operativos, la difusión por la prensa de un llamado extorsivo y el total descuido del sitio donde apareció Candela. Comenzaron a aparecer indicios de que las bandas investigadas estaban asociadas al narcotráfico y contaban con cobertura de sectores policiales de la provincia y fueron allanados los domicilios de varios policías en relación con una banda de narcos y policías dedicados al secuestro extorsivo de traficantes.

El caso mostró el lugar central que ocupan funcionarios policiales con graves antecedentes y sospechas. Marcelo Javier “Chivo” Chebriau, jefe de la Dirección Departamental de Investigaciones (DDI) de La Matanza, tuvo un rol importante en la búsqueda de Candela, a pesar de sus antecedentes, incluso en otras desapariciones. Chebriau fue acusado de proteger a piratas del asfalto en la zona de El Matancero, y el ex ministro de Seguridad bonaerense, León Carlos Arslanian, lo había pasado a disponibilidad preventiva. Sin embargo, Chebriau logró acomodarse durante la actual gestión, y en 2008 llegó nada menos que a la jefatura de la DDI del municipio más extenso del conurbano. Entre otras cuestiones que ya fueron reveladas en investigaciones periodísticas, se le atribuyen errores y faltas graves en los procedimientos por las desapariciones de Luciano Arruga y de la familia Pomar. Además, abundan las denuncias en su contra, incluso de parte de sus propios compañeros: el 10 de abril de 2005, el policía Rolando René Márquez Da Silva lo acusó de armar procedimientos falsos donde se secuestraban

grandes cantidades de marihuana y cocaína. El 3 de enero de 2007, fue denunciado por sus subalternos de Drogas Ilícitas por golpes y amenazas de muerte. Lo acusaron de maltratador, de ampararse en sus contactos con jueces de Morón y de recaudar coimas de boliches y prostíbulos en un vehículo judicial.

Durante la búsqueda de Candela Rodríguez, cada jefatura distrital realizó en su territorio operativos de saturación como los que describimos en el apartado anterior. El jefe de la Departamental de San Martín, Mario Briceño, llevó adelante un megaoperativo de rastillaje en el barrio de Costa Esperanza. Durante los allanamientos, Briceño habló ante los medios y, pese a que el barrio no queda cerca del lugar donde había desaparecido Candela (a 20 metros de su propia casa, en Hurlingham), afirmó que estaban en “la zona de influencia” y atribuyó vagamente el origen del megaoperativo a “llamados al 911 e información que se tiene”. Sin embargo, personas del barrio afirman que, mientras se realizaba la ocupación, los propios agentes de policía les aclaraban a los asustados vecinos que se quedaran tranquilos, que se trataba solamente de “un circo para la prensa” por el caso Candela. Como veremos más adelante, Briceño –uno de los policías ascendidos en 2011–¹²⁰ está acusado de haber montado el encubrimiento de la jerarquía policial en el caso de los homicidios de Franco Almirón y Mauricio Ramos, el 3 de febrero de 2010, durante una represión en el barrio La Cárcova, en la localidad de José León Suárez, en San Martín. En ambos casos, Briceño habría estado a cargo de montar versiones que, a la vez que dan una respuesta pública en contextos de conmoción social, logran ocultar responsabilidades policiales en los hechos.

Otro policía afectado a un rastillaje en la búsqueda de Candela, el oficial inspector Fabián Oviedo, fue detenido mientras participaba en uno de los operativos en las proximidades de Villa Korea, en San Martín. Oviedo está acusado por la desaparición y el asesinato de Fabián Gorosito, un joven de 22 años cuyo cuerpo fue arrojado en un descampado de Mariano Acosta, en agosto de 2010.¹²¹

Estos son funcionarios de seguridad a los que el gobierno provincial confió el caso que mayor conmoción social y política causó en 2011. La situación llegó a extremos grotescos: el principal sospechoso es un confidente policial y el sitio donde fue hallado el cuerpo de Candela fue contaminado por el propio ministro, a quien acompañaba el gobernador. A cuatro años de delegar la política de

120 La Resolución 2658 lo nombró jefe de la Jefatura Departamental de San Martín, el 29 de junio de 2011, dado que “analizados los antecedentes del funcionario policial, no surgen impedimentos para el dictado del acto administrativo pertinente”.

121 Este caso fue expuesto en los últimos informes anuales del CELS. Véase CELS, *Informe 2010*, ob. cit., p. 159 y ss., e *Informe 2011*, ob. cit., p. 98 y ss.

seguridad en la policía, el gobierno de la provincia se encuentra en un callejón signado por la impotencia para investigar, la corrupción y la violencia policial.¹²²

La penetración de las redes delictivas y de ilegalidad en la estructura de la policía bonaerense se percibe en otros casos menos visibles que el de Candelaria. En el último año fueron varios los altos jefes involucrados en situaciones de encubrimiento y connivencia con bandas criminales. Uno de estos casos fue el de Raúl Papa, jefe distrital de San Isidro, de quien se supo que pasaba información a una banda de secuestradores y plantaba pruebas falsas en la investigación judicial de los casos. Ahora es investigado por la justicia, por “encubrimiento en la modalidad de favorecimiento personal doblemente agravado por su calidad de funcionario público y por ser consecuencia de un hecho especialmente grave”.¹²³

La relación policial con las bandas delictivas no implica únicamente tener alguna participación en los delitos o el reparto de sus botines, la liberación de zonas o el entorpecimiento de las investigaciones, sino también la instauración de códigos mafiosos en la resolución de problemas con sus socios delictivos o informantes.

La mezcla de demostraciones de “eficiencia policial”, corrupción y violencia también se hizo presente en los operativos de verano en la costa atlántica. A principios de 2012 fueron detenidos cinco oficiales bonaerenses, entre ellos el jefe de la Sub DDI de Villa Gesell, por el homicidio de un informante. Según surge de la investigación judicial, el homicidio fue en realidad una emboscada. El 3 de enero de 2011, los policías esperaron a su *buchón* a la salida de una casa que estaba siendo robada, lo mataron y exhibieron el operativo como un triunfo en “la lucha contra la delincuencia”.¹²⁴ El hecho fue utilizado por el propio gobernador Scioli: “Tolerancia cero con los de-

122 Uno de los detenidos durante la investigación, Alberto Espíndola, denunció haber sufrido torturas en la comisaría de Villa Tesei, con el objetivo de obligarlo a incriminar a tres personas. Según su abogado, en su declaración en la fiscalía, Espíndola “se quebró, declaró todo el tiempo llorando. Hablaba como podía. Espíndola dijo que fue literalmente torturado por la policía. Primero fue un grupo de siete policías y después unos diez, que le hicieron ‘submarino seco’ y que, con la bolsa en la cabeza, lo golpearon. Después aparecieron otros cuatro uniformados que le recomendaron acordarse de ‘lo que tenía que decir’”. En “Un detenido denunció torturas”, *Página/12*, 24 de septiembre de 2011.

123 “Las escuchas hicieron caer al Jefe de Policía de San Isidro”, *Clarín*, 13 de noviembre 2011.

124 “Un escándalo que se complica”, *La Nación*, 7 de enero de 2012. Véase, también, “Cómo matar a un ‘buche’ de la bonaerense”, *Miradas al Sur*, 20 de febrero de 2011; disponible en <sur.infonews.com/notas/como-matar-un-buche-de-la-bonaerense>.

lincuentes en la Costa Atlántica [...] anoche un llamado al 911 alertó a la policía, que actuó rápidamente y como consecuencia de un tiroteo hay un delincuente muerto”.¹²⁵

Otro caso que muestra la violencia y la impunidad con que la policía dirige conflictos en los que tiene interés directo es el del joven Jonathan Alí, de 19 años, quien había participado del asalto a un grupo de pescadores en San Pedro, entre los que se encontraba Jorge Espíndola, comisario de la policía provincial. Jonathan fue herido en el tiroteo y lo detuvieron en el hospital al que fue a atenderse. El joven estuvo esposado y con custodia permanente en el centro de salud. Fue trasladado al Hospital Fiorito para ser sometido a una operación; allí fue golpeado y torturado hasta la muerte por la misma custodia policial que debía cuidarlo mientras se estaba recuperando de la operación.¹²⁶

3.6. LA AUSENCIA DE INVESTIGACIÓN POR LA DESAPARICIÓN

DE LUCIANO ARRUGA

Las demoras, la inacción y la ausencia de resultados en la investigación por la desaparición de Luciano Arruga, el 31 de enero de 2009,¹²⁷ permiten agregar, a la incapacidad del Ejecutivo provincial para investigar, el rol deficiente de la justicia, que resulta incapaz de abrir fisuras en el escenario de autonomía policial de la provincia.

La actuación de la justicia en uno de los casos más graves de violaciones a los derechos humanos de los últimos años ha sido defectuosa en todo nivel. Cuando existió voluntad de avanzar en la determinación de la verdad, no pudo hacerlo. Pero más grave aún es que evidenció complicidad con el estancamiento y desvío de las hipótesis vinculadas con la Policía Bonaerense.¹²⁸

125 “Scioli anunció ‘tolerancia cero’ con la delincuencia en la Costa”, *Infobae*, 4 de enero de 2011, <www.infobae.com/notas/555128-Scioli-anuncio-tolerancia-cero-con-la-delincuencia-en-la-Costa.html>.

126 En la operación se le extrajo la bala exitosamente, pero al día siguiente los médicos notaron que tenía lesiones nuevas en su cuerpo: un hematoma en un ojo y graves lesiones internas en el abdomen; fue intervenido de urgencia, pero murió a los pocos días. Para los médicos, “todo lleva a pensar que el paciente fue sometido a una feroz golpiza mientras se recuperaba de la primera intervención”. Su familia denunció a la Policía de la Provincia de Buenos Aires en la fiscalía de Avellaneda. La causa recayó en la Unidad Funcional de Instrucción (UFI) n° 3, cuyo titular, el fiscal Rojas, secuestró la historia clínica y la documentación del paciente y citó a declarar a médicos y enfermeras. Información obtenida de los siguientes medios: *Tiempo Argentino*, 25 de octubre de 2011; *Clarín* y *La Nación*, 26 de octubre de 2011; *Página/12*, 2 de noviembre de 2011.

127 Para más detalle, véase CELS, *Informe 2011*, ob. cit., p. 98 y ss.

128 En un primer momento, la fiscal interviniente, Roxana Castelli, cometió serias irregularidades por las que la Fiscal General de La Matanza decidió su

Luego de la separación de la fiscal Roxana Castelli, a casi tres meses de la desaparición, comenzó a intervenir la fiscal Celia Cejas. En un comienzo, Cejas intentó avanzar sobre las responsabilidades policiales, pero cometió serias irregularidades.¹²⁹ Luego, desde marzo de 2010 hasta enero de 2011, no se tomó ninguna medida adecuada para determinar qué habían hecho los funcionarios policiales sospechados.

Desde la Procuración General, a cargo de María del Carmen Falbo, lo más significativo que se hizo fue nombrar a tres instructores judiciales que tampoco aportaron avances en relación con las hipótesis policiales. Por el contrario, en muchos casos se desvió la investigación hacia la familia de la víctima. Tampoco se investigaron posibles delitos cometidos por el personal policial, que surgen de las constancias expresas de la causa. Durante esta etapa, mucho menos se profundizó sobre el contexto en el que se investiga la desaparición de Luciano –las prácticas de hostigamiento y reclutamiento de personas menores de edad para la comisión de delitos–, ni se emprendieron estrategias de protección de testigos.

En febrero de 2011, tras la insistencia del CELS y de los abogados de la familia Arruga, la fiscalía solicitó un nuevo rastillaje en el descampado en el que se habían detenido durante dos horas, estando fuera de su cuadrícula, dos de los patrulleros del Destacamento de Lomas del Mirador la noche de la desaparición. Dicho estudio requería el uso de un geo-radar, un sofisticado dispositivo de exploración que permite hallar irregularidades en el terreno compatibles

apartamento del caso y se le inició un sumario administrativo. Había delegado la investigación en funcionarios policiales del destacamento donde habría estado secuestrado Luciano, y que se encuentran sospechados como posibles autores de la desaparición. Por incumplimiento de la Resolución 1390 de la Procuración General de la Provincia de Buenos Aires, se apartó del caso a la fiscal y se remitió el expediente a la UFI n° 1. En el dictamen de la Fiscalía General del 12 de marzo de 2009, obrante a fs. 219/220 consta: “Se desprende que la investigación se ha orientado en dirección a establecer si personal policial del destacamento de Lomas del Mirador se halla involucrado en razón de existir sospechas de que el menor Arruga pudo haber estado detenido en época de su desaparición en dicha dependencia policial”.

129 Por ejemplo, en un predio descampado de la zona de Lomas del Mirador, conocido como “Monte Dorrego”, se realizó un rastillaje con miembros de la GNA, con utilización de canes y de tecnología para este tipo de investigaciones. En esa ocasión, la fiscal Cejas no labró acta judicial, como imponen los arts. 117 y ss. del Código Procesal Penal de la Provincia de Buenos Aires. No dejó registrada ninguna de las tareas efectuadas, lo que obligó a los particulares damnificados –tanto a los abogados que representan a Mónica Alegre, la mamá de Luciano, como al CELS– a requerir un nuevo rastillaje, después de tanto tiempo de la desaparición, para profundizar la búsqueda de rastros o indicios que pudieran dar cuenta de algunos de los extremos de la imputación contra los funcionarios policiales.

con remociones de tierra.¹³⁰ Luego de unas semanas se pudo comenzar el rastillaje en el descampado que, a casi un año, aún no finalizó.

3.7. CASOS DE VIOLENCIA POLICIAL EXTREMA Y ENCUBRIMIENTO CORPORATIVO

3.7.1. *Los asesinatos de Franco Almirón (16 años) y Mauricio Ramos (17 años) en La Cárcova, José León Suárez*

El 3 de febrero de 2011, alrededor de las 14.30 hs, un tren carguero de treinta y dos vagones descarriló como consecuencia de desperfectos técnicos frente al barrio popular La Cárcova, en la localidad bonaerense de José León Suárez, mientras transportaba alimentos y autopartes. Inmediatamente, el personal de la empresa Trenes de Buenos Aires (TBA) que se encontraba a cargo de la formación dio aviso por radio a la Base Retiro y solicitó seguridad policial. Un delegado de TBA se comunicó con la Comisaría 4ª de José León Suárez para informar que gente del barrio estaba llevándose mercadería de los vagones descarrilados, razón por la que tres móviles de esa dependencia se dirigieron al lugar. Algunas personas se habían acercado para intentar abrir los contenedores y fueron sumándose otras. Media hora después del descarrilamiento, llegaron algunos policías de la comisaría mencionada, quienes requirieron la presencia de divisiones de refuerzo. Acudieron¹³¹ más agentes policiales de dicha dependencia y comenzaron a disparar balas de goma, que eran respondidas con piedras y otros objetos.

Franco Almirón, de 16 años, y Mauricio Ramos, de 17, dos chicos de La Cárcova, se dirigían en sus bicicletas a buscar cartones a los cercanos basurales del CEAMSE y se detuvieron a mirar.

130 El día del rastillaje apareció en los medios la noticia de que un testigo que se había presentado en el Ministerio de Justicia y Seguridad provincial había dado información sobre el lugar en el que podría estar enterrado Jorge Julio López. El único geo-radar disponible en el país fue destinado a esa supuesta pista, en un operativo que el propio Casal anunció públicamente, por lo que se postergó el rastillaje en la causa Arruga y tampoco se aportaron resultados positivos para la búsqueda de López.

131 El titular de la Comisaría 4ª de San Martín, comisario Víctor Hualde, y el subcomisario Carlos Silva se encontraban cubriendo un hecho en el que horas antes había muerto un efectivo policial cerca del lugar del descarrilamiento, en el kilómetro 172 del Camino del Buen Ayre. Se trataba del subteniente Marcelo Houriec, que fue asesinado ese mismo día de un disparo en el estómago cuando forcejeó con cuatro personas que quisieron robarle el arma mientras patrullaba el Camino del Buen Ayre, bajo órdenes del Departamento de Seguridad Vial. Los sospechados fueron detenidos luego en la zona, uno de ellos herido de bala. Tres días más tarde fueron detenidos dos hombres más por este hecho.

Desde la Jefatura Distrital de San Martín, que tiene la función de coordinar las fuerzas para este tipo de operativos, se ordenó la concurrencia de más refuerzos al lugar. De esta forma, llegaron efectivos de las comisarías 2ª, 8ª y 9ª de San Martín y de la Policía Bonaerense 2 (PB2). La represión continuó con balas de goma y gases lacrimógenos, hasta que comenzaron a disparar también municiones de plomo.

Franco y Mauricio se refugiaron del ataque tras un montículo de chatarra, pero la policía disparó gas para forzarlos a salir y en cuanto se expusieron, los asesinaron con balas de plomo. Ninguno de ellos había participado del saqueo, ni se había enfrentado con la policía.

De acuerdo con testimonios que constan en la causa, se trató de un procedimiento coordinado de ataque policial que consistió en el lanzamiento de gases para obligar a exponerse a quienes se protegían detrás de las chapas. Esta coordinación estuvo a cargo del titular de la Comisaría 4ª de José León Suarez, comisario Víctor Hualde, quien se dirigió a la dependencia a su cargo a buscar la pistola lanzagases. Uno de los policías que declaró en la causa afirmó que se efectuaron los disparos con gases por orden de Hualde y otros testigos afirmaron que, a partir del disparo de gases, “hubo un quiebre”, ya que los policías comenzaron a disparar con balas de plomo. Este accionar de disparar gases para exponer a las víctimas a tiro de escopeta se concentró precisamente en torno del montículo de chatarra en el que quedaron marcadas las perforaciones de los disparos con plomo.

Almirón murió antes de llegar al Hospital Belgrano y Ramos falleció a las 19.30. Joaquín Romero, de 19 años, fue gravemente herido en el tórax y el abdomen y pudo salvar su vida luego de ser operado.

Desde un primer momento, el Ministerio de Justicia y Seguridad provincial estableció la versión de que el descarrilamiento había sido provocado por los habitantes de La Cárcova para asaltar el tren y que habían atacado a los efectivos policiales. El propio ministro de Justicia y Seguridad, Ricardo Casal, afirmó: “La banda es muy conocida en el barrio, los que tenían las armas eran ellos, y fueron los que lideraron este robo, descarrilando intencionalmente un tren”,¹³² Casal sostuvo que “fue un asalto con armas de fuego”¹³³ por parte de la banda que habían identificado. Este relato fue replicado en los medios de comunicación y por la empresa ferroviaria: el comunicado de Nuevo Central Argentino sostuvo: “Un grupo de personas arrojó al paso de un tren [...] tron-

132 <Lanoticiaweb.com.ar>, 4 de febrero de 2011, “Casal: ‘Fue una banda muy conocida en el barrio’”. Disponible en <www.lanoticiaweb.com.ar/noticia/14186/casal-fue-una-banda-muy-conocida-en-el-barrio->.

133 <Clarín>, 5 de febrero 2011, “Saqueo al tren: un policía dijo que usó balas de plomo”. Disponible en <www.clarin.com/policiales/Saqueo-policia-dijo-balas-plomo_0_421757971.html>.

cos de árboles con el fin de producir su descarrilamiento para posteriormente saquear la mercadería transportada [...] los últimos 90 días se produjeron dos hechos similares con la misma finalidad”.

Esta versión de los hechos fue desvirtuada por la investigación judicial:¹³⁴ el descarrilamiento del tren obedeció al mal estado de las vías, el saqueo concluyó tiempo antes de la represión y no existieron agresiones armadas por parte de las víctimas. Nunca se aportaron datos sobre la supuesta banda. Lo ocurrido fue una represión policial desmesurada a un grupo de personas que intentaba sacar productos de un tren parado y a otros vecinos del barrio que se habían acercado a mirar.

La actividad que sostiene a gran parte de los vecinos de la zona es la venta de residuos encontrados entre la basura del CEAMSE, adonde justamente se dirigían Mauricio y Franco cuando fueron asesinados. Habitantes del barrio, incluso niños, buscan sacar entre los desechos lo que se pueda consumir o vender. En la zona funcionaba un desarmadero de autos al amparo de la policía local. El tren descarrilado trasladaba justamente autopartes, un dato que ayuda a entender que los vecinos se acercaran a ver qué se podía rescatar y vender.

Al investigar el procedimiento policial se hicieron evidentes otras irregularidades. Uno de los policías participantes en el operativo, el oficial subinspector Gustavo Ezequiel Vega, de la Comisaría 2^a de San Martín, fue el primero en reconocer que había utilizado postas de plomo para reprimir a las personas, casi inmediatamente después de los hechos. Al declarar, Vega sostuvo ante la justicia que se había equivocado al agarrar los cartuchos de plomo,¹³⁵ lo cual resultó inverosímil, ya que el efectivo es instructor de tiro de la policía y los cartuchos de distinto tipo de munición son de diferente color, para evitar cualquier confusión.¹³⁶

134 Desde el inicio de la investigación fue notoria la ausencia de elementos de prueba que permitieran aseverar la existencia de un descarrilamiento intencional. La investigación indicó que en el lugar del descarrilamiento existe un puente que cuando se inunda provoca el hundimiento de los durmientes, que genera reiterados problemas en el ferrocarril, a lo que debe sumarse la falta de mantenimiento por parte de la empresa licenciataria TBA, fácilmente advertible al comprobar el estado y sinuosidad de las vías en dicho sector. Los testimonios del conductor y del jefe de tren presentes también van en este sentido. Al no haber indicios de que se hubiera cometido el delito federal de interrupción de un servicio de transporte público, la causa quedó radicada en la justicia penal de San Martín, en el Juzgado de Garantías n° 5 a cargo de Nicolás Schiavo y de la Fiscalía n° 5 a cargo de Marcelo Sendot.

135 El imputado amplió meses más tarde su declaración y negó esta primera versión de los hechos, tal como se verá más adelante.

136 Exactamente el mismo argumento fue usado en Baradero, el 12 de febrero, tras el asesinato de Lucas Rotella, otro adolescente cuyo caso se relata en el apartado 3.7.2 de este capítulo. El policía que le disparó por la espalda y la superioridad sostuvieron que se trató de un error porque el efectivo creía

Tras la detención de Vega, quedó en evidencia la intención de legitimar la actuación ilegal de la policía bonaerense. El ministro Casal se vio obligado a tomar decisiones que iban en un sentido opuesto a su relato de los hechos, aunque no se retractó en forma explícita: ordenó la intervención de la Comisaría 4^a, desafectó de la fuerza a Vega y puso a disposición de la justicia a otros 15 efectivos.

Dos semanas después de la alta exposición mediática por este hecho, se decidió el relevo de toda la cúpula de la fuerza, con excepción del jefe máximo. El ministro Casal y el gobernador Daniel Scioli negaron que la medida estuviera relacionada con los crímenes de José León Suárez y mencionaron que se trataba de cambios operativos de rutina a esa altura del año.¹³⁷

En abril se realizó un reconocimiento judicial en el lugar de los hechos, en el que un policía citado como testigo fue identificado y denunciado por vecinos del barrio como otro de los agentes que habían disparado contra los chicos. Luego de que se reuniera una serie de pruebas, sumadas al testimonio de los vecinos, el juez de la causa dispuso la detención de Gustavo Sebastián Rey, integrante de la Policía Buenos Aires 2, mientras que los fiscales solicitaron que se le dictara la prisión preventiva como presunto autor de las dos muertes.

En mayo, Vega, principal imputado de la causa, pidió volver a ver al fiscal, ante quien declaró haber sido presionado por altos jefes de la policía provincial la noche de los hechos¹³⁸ para presentar su primera declaración y autoincriminarse; planteó una nueva hipótesis y explicó cómo se organizó el operativo por parte de las autoridades policiales presentes en el lugar. Entre quienes dijo que lo amenazaron se encuentra el entonces jefe de la DDI de San Martín, Mario Briceño, aquel que estuvo a cargo de operativos mediáticos de saturación en el secuestro de Candela Rodríguez en agosto de 2011.

que la escopeta tenía postas de goma.

137 “Purga en la cúpula Bonaerense”, *Página/12*, 18 de febrero de 2011.

138 Las supuestas presiones hacia Vega habrían comenzado la misma noche del 3 de febrero, cuando se encontraba en uno de los móviles de la Comisaría de José León Suárez, y en el que uno de los policías que viajaba junto a él le habría dicho que debía hacerse cargo de haber usado postas de plomo y que se mantuviera en que el suceso se trató de “un enfrentamiento”. Este fue quien además, posteriormente, lo habría amenazado diciéndole que “tenía mucho que perder”, en alusión –según Vega–, a una posible represalia contra su familia. Luego, cuando llegaron a la seccional San Martín, el jefe departamental le habría dicho que “necesitaba un cadáver para arrojárselo a los cuervos de los medios”, y que el cadáver sería, justamente, Vega. También dijo que el jefe le habría garantizado la impunidad y que sólo se labrarían actuaciones administrativas, que tenía a su disposición abogados de la propia policía y que no lo dejarían solo.

Los dichos de Vega sobre el armado y el modo en que se materializó el operativo son contundentes y ponen en evidencia la necesidad de profundizar la investigación hacia los altos mandos de la policía local. Si bien la declaración de Vega pudo haber tenido como objetivo deslindar su propia responsabilidad penal, lo cierto es que las graves acusaciones imponen la obligación de investigar si efectivamente hubo alguna presión para encubrir a los altos mandos de la policía de San Martín.

Los familiares de Franco y Mauricio se presentaron en la causa con la representación del CELS y del abogado Juan Carlos García Dietze. La Fiscalía, a cargo de Marcelo Sendot, requirió la elevación a juicio de los acusados Vega y Rey por los homicidios de Franco Almirón y Mauricio Ramos y por la tentativa de homicidio a Joaquín Romero. El juez Nicolás Schiavo hizo lugar a este pedido. El CELS solicitó que se investigue a los responsables del operativo, así como las maniobras para encubrir los hechos. El fiscal Sendot ordenó la producción de diversas medidas de prueba orientadas a determinar las responsabilidades penales de las jerarquías policiales involucradas en los hechos. Por su parte, la Fiscalía ordenó investigar otros posibles delitos y responsabilidades policiales en una causa desprendida de la principal.

3.7.2. Homicidio por la espalda y abandono de Lucas Rotella (19 años) en Baradero

Pocos días después de la represión en La Cárcova, Lucas Rotella, de 19 años, fue asesinado de un balazo en la espalda por un Policía Bonaerense. Lucas estaba junto a un amigo en una plaza de la localidad de Baradero, provincia de Buenos Aires, cuando en un patrullero de la policía bonaerense se presentaron de manera agresiva tres efectivos y dijeron que iban a realizar “averiguaciones de rutina”. Asustados, los jóvenes intentaron escapar; Lucas salió corriendo, subió a su moto y el policía Gonzalo Kapp¹³⁹ le disparó un tiro por la espalda y se fue en el patrullero. El joven herido fue asistido por su amigo y llegó en la moto a su casa, donde estaba su padre, pero se desplomó delante de él.

Al conocerse la noticia, los vecinos y amigos del joven prendieron fuego a neumáticos y protestaron ante la seccional local.¹⁴⁰ El policía agresor fue

139 Legajo n° 175 416.

140 Dolor en la despedida del joven asesinado por un policía en Baradero”, *Clarín*, 13 de febrero de 2011. Disponible en <www.clarin.com/policiales/crimenes/Dolor-despedida-asesinado-policia-Baradero_0_426557556.html>; “Baradero: declaró el policía acusado y seguirá detenido”, *La Nación*, 13 de febrero de 2011. Disponible en <www.lanacion.com.ar/1349697-baradero-declaro-el-policia-acusado-y-seguira-detenido>.

identificado y detenido, acusado de homicidio calificado.¹⁴¹ Una fuente policial agregó que está comprobado que “el oficial no estaba en persecución y no discutió con la víctima antes de dispararle”.¹⁴² Según fuentes del gobierno bonaerense, Kapp ya tenía un expediente abierto en la Auditoría de Asuntos Internos por abuso de autoridad, al amenazar con su arma reglamentaria a un grupo de estudiantes en una fiesta de egresados.

La autopsia reveló que Lucas recibió ocho postas de plomo de un cartucho. Kapp declaró que tenía cargadas postas de goma y de plomo, aunque había creído que eran todas de goma. Una vez más, un policía se defiende con el argumento de la confusión de las municiones para intentar justificar lo injustificable: que utilizó el arma para disparar sin motivo contra un joven indefenso.

Un año antes, en la ciudad de Baradero había ocurrido otro caso de violencia institucional. Un agente de tránsito municipal fue investigado por perseguir y encerrar con la camioneta de servicio a dos adolescentes que circulaban en moto, supuestamente por no respetar las normas de tránsito. Los adolescentes murieron tras caer contra el cordón de la calle, lo que provocó una fuerte reacción popular de protesta.

En el caso de Lucas Rotella, en cambio, el accionar del policía Kapp no fue defendido por las autoridades de la Policía Bonaerense, quienes calificaron su conducta como “una total irracionalidad”.¹⁴³ Sin embargo, el proceder fue presentado como algo excepcional, sin reconocer la repetición de este tipo de casos. El comisario de Baradero y dos oficiales que estaban de guardia esa noche fueron desafectados por las falencias encontradas en el acta del procedimiento por la muerte de Lucas.¹⁴⁴

3.7.3. Federico Taja (17 años): homicidio de un adolescente en el montaje de un operativo antidrogas

El 24 de junio, en la localidad de Balcarce, policías bonaerenses montaban un supuesto operativo antidrogas. Según la versión oficial, la DDI de Mar del Plata junto a policías de la Sub DDI de Balcarce prepararon un operativo que pretendía llegar al núcleo de una organización dedicada a la comercialización

141 “Otro caso de gatillo fácil en Baradero”, *Página /12*, 13 de febrero de 2011. Disponible en <www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-162282-2011-02-13.html>.

142 “El policía que mató al joven estaba en la mira de Asuntos Internos”, *Tiempo Argentino*, 14 de febrero de 2011. Disponible en <www.tiempo.infonews.com/notas/policia-que-mato-al-joven-estaba-mira-de-asuntos-internos>.

143 “Una total irracionalidad”, *Tiempo Argentino*, 15 de febrero de 2011.

144 Se trata del comisario Raúl Franzoia, el oficial Julián Cáceres y el oficial inspector Mario Jesús Pío.

de estupefacientes. Con el dato de que en la calle 5 bis de Balcarce vivía una vendedora, pusieron una guardia a la espera de que apareciera un posible comprador.

El joven Federico Taja, de 17 años, salió en su auto de la casa vigilada. Dos autos sin identificación lo persiguieron y lo obligaron a detenerse con una brusca maniobra. Un móvil de la DDI de Mar del Plata lo chocó de costado y Federico perdió el control de su vehículo e impactó contra una casa rodante. Los agentes se abalanzaron sobre el auto y el agente Waldemar Chazarreta le disparó: la bala perforó su axila izquierda, atravesó el tórax y le destrozó órganos vitales. Los efectivos trasladaron al muchacho al Hospital de Balcarce, pero murió antes de llegar.

Federico no tenía antecedentes delictivos, no llevaba armas, ni intentó resistirse. Llevaba con él una cantidad ínfima de marihuana.¹⁴⁵ Chazarreta admitió ser el responsable de la muerte, aunque adujo que el arma se le disparó por el choque.

Los resultados del supuesto operativo antidrogas fueron la muerte de Federico y el secuestro de algo menos de 500 gramos de marihuana a la presunta vendedora vigilada.

La noche del 29 de junio, familiares¹⁴⁶ y vecinos se concentraron frente a la Sub DDI y marcharon a la sede del Concejo Deliberante para pedir el pronto esclarecimiento del crimen. La causa quedó caratulada como homicidio simple.¹⁴⁷ La Auditoría General de Asuntos Internos desafectó de sus funciones al subcomisario Mariano Laure, jefe de la Sub DDI Balcarce, y a tres agentes de la DDI Mar del Plata que participaron del operativo.¹⁴⁸

145 "Gatillo Fácil: un policía mató a un chico de 17 años", *Clarín*, 26 de junio de 2011. Disponible en la siguiente dirección electrónica <www.clarin.com/politicas/Gatillo-facil-policia-chico-anos_0_506349502.html>.

146 "Por gatillo fácil intervienen la sub DDI de Balcarce", *Precinto 56*, 1º de julio de 2011, disponible en <www.precinto56.com.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=2356:por-gatillo-facil-intervienen-la-sub-ddi-de-balcarce-&catid=45:noticias-principales>.

147 El defensor de Chazarreta pidió la prisión domiciliaria, con consentimiento del fiscal y oposición de los representantes de la víctima. El juez de la causa, Gabriel Bombini, denegó el pedido, pero el defensor recurrió a la Cámara de Apelaciones, que concedió el arresto domiciliario, basándose en el carácter vinculante del consentimiento del fiscal. La causa ya fue elevada a juicio sin que haya mediado oposición de la defensa. "Crimen de Federico Taja: el acusado no obtendrá el arresto domiciliario", *La Capital*, Mar del Plata, 12 de septiembre de 2011, disponible en <www.lacapitalmdp.com/noticias/Policias/2011/09/13/194759.htm>.

148 "Intervinieron la Policía en Balcarce por un caso de gatillo fácil", 27 de junio de 2011, *Clarín* online.

3.7.4. Casos de violencia en el marco de redes de ilegalidad con participación policial

En la madrugada del 11 de diciembre de 2011, Lucas Ezequiel Montenegro, de 19 años, estaba en el boliche Tropitango, en Grand Bourg, partido de Malvinas Argentinas. Lucas se retiró con una chica con la que tuvo una discusión, y su cuerpo apareció poco después en las vías del tren, con signos de haber sido atropellado y con múltiples golpes. No se sabe si Lucas estaba muerto al momento en que fue arrollado por el tren. Según sus familiares, hombres de seguridad del boliche lo agredieron brutalmente y un grupo de efectivos bonaerenses asignados a esa zona lo habría perseguido hasta las vías del tren. Este no sería el primer episodio en el cual *patovicas* de Tropitango agreden a jóvenes que concurren al lugar, ya que el boliche ha sido clausurado varias veces por denuncias de violencia. Los vecinos vinculan a la policía de la provincia con irregularidades del boliche y con la tolerancia o la participación en hechos de violencia ejercidos por la seguridad privada.

La misma noche en que murió Lucas Montenegro, Carlos Fretes fue llevado a la casa de Santiago Montt, en Florencio Varela, donde fue golpeado y quemado durante varias horas. Montt es el segundo al mando de una red de drogas de la zona liderada por Claudio Américo Mena, quien también participó del hecho. Aparentemente, Mena y Montt torturaron a Fretes para que confesara información sobre el robo de un cargamento de drogas que él negaba tener,¹⁴⁹ o tal vez buscaron cargar a Fretes de la responsabilidad por el robo, para liberarse de la sospecha de que hubieran sido ellos mismos los que se quedaron con la droga.

Lo trasladaron en un Peugeot 504 a un descampado en Longchamps, donde lo remataron con una piedra que le arrojaron a la cabeza.

Según la fiscal de la causa, Mariana Monti, el hecho está esclarecido, por lo que a los pocos días se libró orden de captura sobre Mena, Montt y el hijastro de Mena. A las semanas, luego de gestiones del vicegobernador Gabriel Mariotto y con colaboración de GNA, la policía local detuvo a Montt y a Mena.¹⁵⁰

Mena no sólo es conocido en Florencio Varela como el líder de una banda vinculada al tráfico y venta de drogas, sino que también maneja una red de pedofilia y prostitución infantil bajo la cobertura, al menos, de la policía de la zona. Cuando los vecinos supieron del asesinato de Fretes, intentaron quemar las casas de Montt y de Mena. La Policía Bonaerense ignoró la orden de

149 Por el hecho de ser vendedor ambulante y tener contacto con diferentes personas del barrio, suponían que Fretes podría manejar información.

150 "Un modelo agotado", *Página/12*, 5 de febrero de 2012.

la fiscal de preservar la casa de Montt como lugar de los hechos y se limitó a cuidarla de saqueos e incendios.

Ambos casos exigen el esclarecimiento judicial de los hechos y de la vinculación de la policía provincial en negocios ilegales, que sirve de marco o de complicidad para la violencia entre particulares.

3.7.5. Prácticas y patrones de violencia policial

a. El hostigamiento policial como forma de control de circulación y protección de negocios ilegales

En barrios como La Cárcova y otros distritos pobres de la provincia, las tensiones y los enfrentamientos de los pobladores, especialmente los jóvenes, con la policía local son sostenidos. La hostilidad se manifiesta cotidianamente en el hostigamiento policial como forma de control territorial y regulación del delito.

En parte, la falta de intervención política sobre la actuación policial pasa por la ausencia de proyectos activos para desarmar estas tramas de violencia. Cuando los casos se hacen públicos, porque el hostigamiento escala hacia formas de violencia extremas, las reacciones políticas oscilan entre la negación y la atribución de un carácter excepcional a esos casos.

El control territorial se realiza mediante diferentes prácticas policiales, como limitar la circulación de los varones jóvenes de los asentamientos; por ejemplo, impidiendo el paso entre La Cárcova y el centro de San Martín. Este control de la circulación se ejerce mediante cacheos, detenciones por averiguación de identidad, amenazas y una cantidad de situaciones abusivas que consisten en demorar a los chicos en la vía pública, formas de molestarlos que no quedan registradas en los libros policiales, por lo que constituyen prácticas de difícil denuncia y control.

Las prácticas de hostigamiento señaladas se utilizan también para proteger negocios ilegales y representan el soporte necesario para la regulación policial de las actividades delictivas. Los vecinos de los barrios bonaerenses pobres conviven y sufren las consecuencias de las conexiones entre la policía local y diversas redes de ilegalidad, como la venta de drogas, los desarmaderos de autos y los prostíbulos.

b. La violencia policial en operativos de rutina

En el último año varios adolescentes, como en el caso de Lucas Rotella, murieron en hechos de violencia originados en procedimientos habituales, rutinarios (identificación de una persona en la vía pública, detención por averiguación de Identidad), o en aquellos procedimientos en los que, ante

una alegada “actitud sospechosa”, la policía actúa con arbitrariedad y violencia.

Una rutina que comienza con una simple identificación puede escalar a una detención arbitraria de varias horas, maltratos, amenazas, coacciones, golpes, torturas o llegar incluso hasta la muerte. Esta gama de violencias, conocida especialmente por los jóvenes pobres, hace que muchos intenten huir al ver acercarse un patrullero o un agente, lo cual es utilizado con frecuencia como excusa para justificar la intensificación de la violencia, como ocurrió en los casos de Diego Boneffoi en Bariloche,¹⁵¹ Ezequiel Riquelme en Corrientes,¹⁵² Guillermo Trafiñanco en Viedma¹⁵³ y otras tantas veces en la provincia de Buenos Aires: un chico se asusta de la policía, corre y la policía le dispara por la espalda, de cerca y a matar.

Además de las circunstancias frecuentes de los procedimientos por averiguación de identidad y de antecedentes,¹⁵⁴ aquel círculo se confirma en los habilitados por la actual Ley de Drogas:¹⁵⁵ la policía y el sistema penal consideran como un delincuente a una persona que lleva un cigarrillo de marihuana.¹⁵⁶ Este marco refuerza las conductas defensivas de las personas, a la vez que faculta y habilita a la policía a realizar procedimientos y detenciones, como en el caso de Federico Taja, que presenta una desproporción extrema entre el hecho que la policía buscaba reprimir y el bien afectado por el operativo: la vida del joven.

La vulnerabilidad social de los sectores que padecen mayormente estas prácticas permite que sean utilizados en el marco de operativos propagandísticos sobre una aparente eficiencia policial, mientras los grandes o medianos negocios de narcotráfico no son investigados u operan bajo protección policial, como en el caso de Fretes.

c. La construcción policial de versiones falsas sobre los hechos

La negación de la responsabilidad oficial en casos de violaciones de derechos humanos es una práctica constante, que puede incluir la directa negación de

151 Véase “Violencia institucional y políticas de seguridad: refuerzo de las corporaciones y estigmatización de los sectores más vulnerables de la sociedad”, CELS, *Informe 2010*, ob. cit.

152 Íd.

153 Íd.

154 Ley 13 482 de la provincia de Buenos Aires, art. 15.

155 Ley 23 737.

156 De acuerdo al último informe publicado por la Comisión Científica Asesor en Materia de Drogas, “en el caso de tenencia de estupefacientes en pequeñas cantidades para el consumo personal inmediato, debe tenerse en cuenta la grosera desproporción que implica acudir al sistema penal”.

los hechos, el intento de imponer una interpretación sesgada y, en última instancia, el reconocimiento del hecho particular como un caso excepcional, de manera que se aísla, frecuentemente, también al funcionario que carga con la culpa, para no dar cuenta de los patrones y responsabilidades institucionales en los que se inscribe.¹⁵⁷ A esta caracterización, muy habitual en el discurso de la policía bonaerense y de sus autoridades políticas, deben sumarse diferentes formas de fraguado de pruebas y testimonios destinadas a condicionar la investigación judicial.

En el caso de La Cárcova, el ministro Casal difundió rápidamente una versión de los hechos que criminalizaba a las víctimas y justificaba el accionar policial represivo: la tesis de que una banda criminal había asaltado el tren y lo había saqueado.

Mientras tanto, en el interior de la fuerza, policías de alto rango implicados construyeron el soporte para el relato oficial dirigido a la prensa y a la justicia. Existe la denuncia de que los máximos jefes policiales de la DDI de San Martín buscaron concentrar toda la responsabilidad sobre uno de los autores materiales de las muertes y las heridas y lo amenazaron para que se autoincriminara. Cuando fue inevitable dar explicaciones por la responsabilidad policial en las muertes, se presentó la hipótesis de que este policía, en forma personal, había confundido las municiones. Un argumento que separa la responsabilidad del plano institucional en el que tuvo lugar, pero que resulta inverosímil: la misma excusa se planteó en el caso de Lucas Rotella y la policía bonaerense ya la había esgrimido inútilmente para explicar la ejecución por la espalda y a cortísima distancia de Darío Santillán, el 26 de junio de 2002 en la estación Avellaneda.¹⁵⁸

3.8. AGOTAMIENTO POLÍTICO DEL MODELO DELEGATIVO

La revisión de casos y prácticas de violencia policial y encubrimiento corporativo deja a la vista las consecuencias de un ciclo político de delegación, por parte del gobierno, de la seguridad y de las fuerzas de seguridad en la propia policía bonaerense. La delegación no se configura solamente por el diseño institucional por el que optó la gobernación provincial, que retrocedió respecto de los estándares alcanzados en la reforma anterior, sino fundamentalmente en el vaciamiento de las instancias de gobierno y control.

157 Sobre esta y otras conceptualizaciones sobre formas de negación oficial, véase Stanley Cohen, *Estados de negación: ensayo sobre atrocidades y sufrimiento*, Buenos Aires, Facultad de Derecho UBA - British Council Argentina, 2005.

158 Véase CELS, *Informe 2007*, ob. cit., p. 279.

De acuerdo a datos recabados por el defensor del fuero de responsabilidad juvenil de La Plata, Julián Axat, en ninguno de los 120 casos por torturas y malos tratos aplicados a menores de 18 años denunciados durante 2010 en toda la provincia de Buenos Aires,¹⁵⁹ ni en los 10 casos denunciados en 2011¹⁶⁰ en La Plata, la Dirección de Asuntos Internos del Ministerio de Seguridad bonaerense inició actuaciones para investigar o sancionar al personal policial que podría estar implicado, como tampoco lo hizo la justicia.¹⁶¹ Esta inacción disciplinaria y la impunidad que conlleva reflejan la decisión política de dejar hacer a la policía bonaerense de la forma en que esta lo defina autónomamente y sin supervisión o control alguno.

Sin embargo, no son estos los datos que encendieron las alertas políticas de la gobernación sobre su modelo, sino el hecho de que haya quedado en evidencia la impotencia para investigar y para dirigir a la Policía Bonaerense de acuerdo con objetivos del Poder Ejecutivo, incapacidad en la que se sumió por haber renunciado a ejercer el gobierno de la seguridad y de las fuerzas policiales de la provincia.

Hacia fines de año, el gobernador anunció tres novedades en el ámbito de la seguridad. En primer lugar, el desplazamiento de Juan Carlos Paggi por Hugo Matzkin como jefe de la fuerza, y cambios en las funciones a cargo del jefe de la policía, que pasó a denominarse Superintendente de la Policía de Seguridad. Este cargo conserva el manejo de las tareas de prevención del delito y tareas operativas de la fuerza, y debe articular la política de seguridad con dos subsecretarías dirigidas por civiles, que absorben funciones que antes abarcaba el jefe de la fuerza y que se reasignaron a la Subsecretaría de Política Criminal e Investigaciones Judiciales y a la Subsecretaría de Coordinación Operativa.

En segundo lugar, anunció el envío de un nuevo proyecto a la legislatura para la creación de la Policía Judicial, idea surgida de una iniciativa impulsada por la Comisión Provincial de la Memoria y el grupo de organizaciones “Convergencia para la democratización de la justicia”, que postula la creación de la policía judicial sobre catorce puntos básicos.¹⁶² Se prevé que esta nueva policía sea la encargada de investigar crímenes complejos, como delitos que

159 Así surge del Banco de Torturas que lleva la Defensoría de Casación de la provincia y que se informaron al Subcomité Contra la Tortura de la ONU.

160 Se trata de las causas (IPP) 9730, 9731, 15 553, 22 508, 22 091, 22 818, 28 128, 28 714, 43 654 y 43 608.

161 “¿Un cambio de jurisprudencia?”, *Página/12*, 21 de diciembre de 2011.

162 Para mayor información, véase <www.democratizaciondelajusticia.wordpress.com>.

involucren a miembros de la policía bonaerense, y que dependa de la órbita judicial y no del Poder Ejecutivo.

En tercer lugar, presentó el proyecto de crear policías municipales para localidades con más de 100 000 habitantes. Se trata de un reclamo sostenido por los intendentes que, si bien no ejercerán el mando de estas fuerzas locales, aumentarán su injerencia en la cuestión policial en sus zonas.

El anuncio fue interpretado como un gesto de alineamiento con la agenda del gobierno nacional en temas de seguridad y una concesión a las demandas de actores, como el ASD, que denuncian los efectos de su modelo delegativo. Aunque en principio no parece un programa real de ruptura con el modelo anterior, los alcances de las medidas deberán evaluarse de acuerdo con sus resultados concretos en materia de seguridad, reducción de la violencia y control, entre otras dimensiones críticas. En esta línea, el proyecto de policía judicial enviado por el Poder Ejecutivo a la Legislatura suprimió las disposiciones sobre sistemas de selección transparentes y participativos y las instancias de control previstas en el texto original del proyecto elaborado a partir de los catorce puntos de consenso.

El año cerró con un acontecimiento que representa las tensiones que esta agenda supone para el mapa político provincial. A principios de diciembre, la Asociación Profesional de Policías de la Provincia de Buenos Aires (APROPOBA) convocó a una medida de fuerza poco común en la historia provincial: un acuartelamiento, que estaba previsto para el martes 12 de diciembre,¹⁶³ en reclamo de “mejoras en las condiciones laborales, francos, sueldos más altos y seguros de vida”. Ese día, durante la ceremonia de asunción del nuevo mandato del gobernador Scioli, una unidad antidisturbios de la Policía Bonaerense reprimió e hirió a un grupo de militantes de la agrupación La Cámpora en las escaleras de la legislatura, cuando intentaba ingresar al recinto donde se realizaba el acto. El escándalo político que causó la represión obligó al gobierno provincial a sobreactuar medidas que en cuatro años no había impulsado, como la inmediata apertura de oficio del sumario de Asuntos Internos,¹⁶⁴ en el que se investiga la actuación de siete agentes de infantería, anticipándose en forma inédita a la causa penal.¹⁶⁵ Inmediatamente, sumando al reclamo anunciado días antes por APROPOBA un gesto de solidaridad con sus compañeros desafectados —quienes aseguraban haber recibido la orden de actuar tal como lo hicieron—, 120 integrantes de la Dirección de Infantería de la

163 El anuncio fue realizado por oficiales de San Martín, donde se ha elevado a juicio la causa por los asesinatos de Franco Almirón y Mauricio Ramos, en La Cárcova, José León Suárez.

164 Denuncia en Expediente administrativo 1050-5895/1211.

165 IPP 45 282-11, 14 de diciembre de 2011.

Policía Bonaerense se acuartelaron en La Plata durante once horas, hasta que una gestión de las autoridades descomprimió, con mensajes ambiguos, la protesta.

Por su parte, las primeras medidas del recién asumido vicegovernador Gabriel Mariotto como presidente de la Cámara de Senadores se relacionaron con el interés por diferenciarse del gobierno provincial en lo que hace a la gestión de la seguridad de la Legislatura: clausuró el destacamento policial que había en el Senado y puso la seguridad en manos de un civil.¹⁶⁶

Esta secuencia resulta elocuente respecto de los dilemas que enfrenta la gobernación bonaerense luego de cuatro años de delegación. Se han limitado sus márgenes políticos y operativos para manejarse con una policía autónoma que lo expone ante hechos conmocionantes de inseguridad y violencia sin aportarle resultados, pero sus mínimos intentos por recobrar la iniciativa de gobierno de la seguridad despiertan reacciones corporativas amenazantes.

4. GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES: ENTRE EL DISEÑO INSTITUCIONAL, LOS PROBLEMAS DE INTEGRACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO REAL

La investigación del fiscal Sandro Abraldes aportó datos concretos acerca de las responsabilidades que le caben a 33 funcionarios de la Policía Metropolitana (PM) por los hechos ocurridos en el Parque Indoamericano el 7 de diciembre de 2010,¹⁶⁷ en el marco de un operativo conjunto con la PFA. Sin embargo, la Auditoría Externa de la PM consideró durante todo 2011 que no existían motivos para iniciar actuaciones respecto de ninguno de los funcionarios a los que debe auditar, a pesar del poder de fuego que esta fuerza desplegó en diferentes áreas del parque cuando ocurrieron los homicidios de Bernardo Salgueiro y de Rossemay Chura Puña.

Ambas cuestiones, la violencia y la ausencia de investigación interna, aportan elementos para caracterizar el gobierno de la nueva fuerza de la ciudad de Buenos Aires y sus modalidades de actuación. Una experiencia que demuestra que un diseño institucional moderno, que prevé incluso una auditoría de control externo, es una condición necesaria pero muy insuficiente para garanti-

166 "Previsible", *Página/12*, 18 de diciembre de 2011.

167 Véase "Umbrales perforados", en CELS, *Informe 2011*, ob. cit.

zar un funcionamiento democrático de la seguridad y de las instituciones de seguridad.

Al rol de la PM en los hechos del Indoamericano debe sumarse una serie de casos de violencia con víctimas fatales ocurridos durante este año, protagonizada por policías metropolitanos fuera de servicio y formas violentas de relación con grupos de vendedores ambulantes, que han tenido momentos de mayor visibilidad durante allanamientos alejados de estándares respetuosos de los derechos de las personas afectadas y de los propios reglamentos de la PM.

4.1. LA RESPONSABILIDAD DE LA POLICÍA METROPOLITANA EN LOS HECHOS DEL INDOAMERICANO

Luego de una minuciosa investigación, el fiscal Abraldes solicitó que se cite a indagatoria a 33 funcionarios metropolitanos. Les imputa la responsabilidad por los fallecidos y heridos, y además les atribuye el delito de abuso de armas. También surge de la investigación la firme sospecha de que efectivos de la PM adulteraron municiones de plomo para que tuvieran el aspecto de proyectiles de goma, con el objeto de encubrir el accionar ilegítimo en el marco del operativo montado. A un año de los hechos, el fiscal echó luz sobre las actuaciones de cada fuerza policial y descubrió que la PM había realizado los disparos mortales.

Por otra parte, de la investigación surge que la actuación de la PFA y de la PM fue coordinada, y que la PFA dictó indicaciones.

Se destaca la violencia ejercida por la División Operaciones Especiales Metropolitanas (DOEM) y la División Vigilancia Preventiva de la Policía Metropolitana. Los agentes de la DOEM efectuaron los disparos con armas largas hacia el interior de la Villa 20, a la par del lanzamiento de gases lacrimógenos. Dispararon en diferentes zonas del parque, primero en donde se produjo la muerte de Bernardo Salgueiro y las lesiones de Wilson Ramón Fernández Prieto y José Ronald Meruvia Guzmán, y luego tuvieron también intervención directa en la muerte de Rossemary Chura Puña y en las lesiones de Miguel Ángel Montoya y Juan Segundo Aráoz.

4.2. HECHOS DE VIOLENCIA LETAL CON PARTICIPACIÓN DE FUNCIONARIOS METROPOLITANOS OCURRIDOS EN 2011

La nueva policía que patrulla la Ciudad Autónoma de Buenos Aires repite formas lesivas de actuación tradicionales de las viejas policías. Esta fuerza local reproduce las peores prácticas de uso abusivo de la fuerza letal.

4.2.1. Los homicidios de Rodrigo Alfredo Romero (16 años) y de Jesuán Ariel Marchioni (23 años)

En la madrugada del 8 de septiembre, durante un supuesto asalto ocurrido a bordo de un colectivo de la línea 79 que circulaba por Avellaneda, el oficial David Alejandro Barrios asesinó a Rodrigo Alfredo Romero, de 16 años, y a Jesuán Ariel Marchioni, de 23. Barrios, según indicios y testimonios, se habría comportado de forma temeraria y con una evidente falta de control en el uso de la fuerza letal. De acuerdo con los datos brindados por testigos, luego de haberlo herido y cuando agonizaba en el piso del colectivo, Barrios disparó nuevamente contra Romero.

La PM dio a conocer que, junto a los cuerpos de “los sospechosos”, se encontraron cuatro vainas servidas, y el peritaje informa que la pistola reglamentaria de Barrios tenía 13 cartuchos y cuatro vainas servidas. Las armas que se alega que tenían los jóvenes no habían sido disparadas e, incluso, una de ellas no tenía municiones.

El ministro de Seguridad de la ciudad, Guillermo Montenegro, sostuvo: “El hecho está muy, muy claro”. El entonces jefe de la PM, Eugenio Burzaco, elogió “la valentía y el profesionalismo” de Barrios, a quien atribuyó haber actuado para “proteger la vida del conductor y los pasajeros del transporte”. Ambos respaldaron la versión según la cual una banda de cinco asaltantes subió al colectivo y que, ante el accionar idóneo y heroico de Barrios, dos jóvenes resultaron abatidos. El apoyo automático de los funcionarios políticos buscó instalar una versión sobre los hechos en caliente, antes de que fueran esclarecidos en sede judicial o administrativa.

La defensa política del accionar policial se alineó con lo resuelto por el juez de Garantías n° 9 de Avellaneda, Luis Carzoglio, quien liberó a Barrios apoyándose en que el Código Penal no prevé pena para quien actúa en cumplimiento del deber, e invocó el art. 28 de la ley de la Ciudad que habilita a los uniformados a usar armas en “legítima defensa, propia o de terceros”. Carzoglio no resolvió el sobreseimiento del oficial Barrios, quien sigue imputado ante la justicia. De hecho, aunque consideró que “debe continuarse la investigación para establecer fehacientemente cómo ocurrieron los hechos”, indudablemente adelantó su posición sobre la conducta que se le imputa al agente policial, ya que afirmó la inexistencia del “estado de sospecha respecto de la participación” de Barrios en el delito que “prematuramente” se le imputó.

Por otro lado, agregó en distintos pasajes de la resolución que la conducta de Barrios fue asumida luego de un enfrentamiento con “delincuentes” hasta que finalmente concluyó con una afirmación que lo pone al borde del prejuzgamiento: “Que la conducta del incausado [sic] no sólo no corresponde a un hecho ilícito sino que podría ser encuadrada dentro de las previsiones del inc. 4 del art. 34 del Código Penal, actuando Barrios en el legítimo ejercicio

de su función”. Esta afirmación es claramente una homologación de la versión oficial introducida formalmente en el expediente judicial por el oficial Barrios pero, sobre todo, ante la opinión pública por parte del ministro Montenegro y del entonces jefe policial Burzaco. Desde hace años, el CELS denuncia las consecuencias institucionales que trae aparejadas la convalidación acrítica del relato policial por parte de la justicia.¹⁶⁸ Por otra parte, el otorgamiento de la excarcelación a Barrios contrasta con la situación de los miles de imputados que se encuentran privados de su libertad en la provincia de Buenos Aires, aún sin sentencia condenatoria. El beneficio que se le concedió a Barrios rara vez se les otorga a personas acusadas de delitos comunes; basta ver la tasa de encarcelamiento preventivo en la provincia de Buenos Aires para corroborarlo. Por el contrario, el juez Juan Ramos Padilla, quien había tenido a cargo la causa en primer término,¹⁶⁹ cuestionó la versión oficial y la veracidad del dato acerca de que ambos jóvenes muertos integraban una banda de asaltantes. Ramos Padilla planteó que Romero, de 16 años –y no de 18, como se dio a conocer en un principio– era un pasajero ajeno al intento de asalto. Ramos Padilla fue denunciado por Montenegro y Burzaco, quienes lo acusaron de cometer prevaricato y violación de secretos durante la investigación, haciéndolo responsable de haber mantenido la detención del policía Barrios invocando hechos falsos e, incluso, de haber puesto a Barrios en riesgo personal por difundir su nombre.¹⁷⁰ De la causa surge que los disparos se produjeron casi inmediatamente cuando Marchioni y Romero subieron al colectivo. Por otro lado, la autopsia realizada a Marchioni da cuenta de que murió a causa de dos disparos. Uno desde adelante hacia atrás y otro de atrás hacia adelante y de arriba hacia abajo, lo que fortalece la posibilidad de que el segundo disparo haya sido para rematar por la espalda al joven mientras estaba en el piso, y pone en tela de juicio la legitimidad de la actuación policial.

168 Véase, por ejemplo, CELS, *Informe 2008*, ob. cit., p. 123 y ss.

169 La causa se inició ante la justicia nacional ya que el agente Barrios ordenó al colectivo que siguiera su curso, con los chicos muertos sobre el colectivo, hasta el barrio de Barracas. Los homicidios fueron cometidos en la localidad de Avellaneda, razón por la que el juez Ramos Padilla, luego de realizar las primeras medidas, se declaró incompetente y remitió la causa al Juzgado de Garantías n° 9 de Avellaneda, a cargo de Luis Carzoglio.

170 “El ministro Montenegro denunció a un juez”, *Clarín*, 25 de agosto de 2011. La denuncia de Montenegro y Burzaco implicó, en los hechos, una presión del Poder Ejecutivo de la ciudad sobre un juez respecto de sus decisiones en un caso de violencia policial. Los funcionarios alegaron un deber de guardar secreto respecto de la identidad del imputado, que no tiene amparo legal.

4.2.2. *La ejecución a quemarropa de Bruno Pappa (26 años)*

En otro hecho de extrema gravedad, el 12 de septiembre un efectivo de la Policía Metropolitana, que también se encontraba fuera de servicio, asesinó a Bruno Pappa, de 26 años, en el barrio porteño de Chacarita. Pappa, junto a otra persona, había robado en un local de ropa sobre la avenida Corrientes. Eran las 12 del mediodía, estaba borracho y se llevó unas remeras, camperas y calzoncillos. Al salir, según algunas versiones, asaltaron al policía metropolitano Enzo Fabián Álvarez, amenazándolo con una réplica de pistola. Según esta hipótesis, le habrían quitado la mochila y la billetera. De acuerdo con los datos brindados por testigos del hecho, el policía se identificó y alcanzó a Pappa, con quien forcejeó. Cuando ya lo había reducido en el piso con ayuda de otros dos hombres, le disparó en la cara. El disparo, efectuado a 50 cm del rostro, le ocasionó la muerte en forma inmediata. En el marco de la causa penal, que se encuentra en etapa de elevación a juicio, se pudo probar esta versión de los hechos, a lo que se suma que dos testigos directos afirmaron que Pappa no representaba peligro alguno para Álvarez.

Pappa vivía en Villa Fraga, un asentamiento que creció en los terrenos ganados a los predios ferroviarios de Chacarita. La noche del homicidio, vecinos y amigos de Bruno apedrearon la sede de la Policía Metropolitana en Guzmán y Jorge Newbery, y fueron repelidos por los efectivos con balas de goma y gas pimienta. La inmediata reacción de los vecinos se explica por el maltrato cotidiano de efectivos de la PM que patrullan las cercanías de Villa Fraga. Por ejemplo, los jóvenes del asentamiento que se dedican a *cartonear* son cotidianamente maltratados por agentes metropolitanos, insultados y amenazados.

El único funcionario que se refirió públicamente al caso fue el superintendente de Seguridad Comunitaria de la Metropolitana, Ricardo Pedace, quien sostuvo que el Poder Judicial debía determinar si se trató de un caso de legítima defensa, y centró su declaración en destacar el parecido del arma de juguete con una real. Según informó la Auditoría Externa Policial, Álvarez fue puesto en disponibilidad preventiva a partir de este hecho.

4.2.3. *El intento de homicidio de Francisco Nilda (46 años)*

El policía metropolitano Juan José Lisondo se encontraba fuera de servicio en Temperley, donde vive, cuando Francisco Nilda, de 46 años, mantenía una discusión con su hermano. Lisondo decidió intervenir y disparó con su pistola reglamentaria, hiriendo de gravedad a Nilda en la cabeza. Con posterioridad, Lisondo se entregó ante los efectivos de la Comisaría 6ª de Lomas de Zamora. Según informó la AEM, Lisondo fue puesto en disponibilidad.

Como se advierte, los casos de Pappa, Romero, Marchioni y Nilda, tuvieron lugar cuando los efectivos policiales, en este caso de la PM, se encontraban fuera de servicio, una circunstancia que en las diferentes fuerzas de seguridad implica mayores riesgos para la vida de policías y particulares.

4.3. ALLANAMIENTOS VIOLENTOS A VENDEDORES AMBULANTES¹⁷¹

A partir del requerimiento formulado por la fiscal contravencional Sandra Verónica Guagnino, el 5 de julio la PM allanó un local de la galería Luxor en la calle Lavalle 669, que supuestamente alquilaba una organización que guardaba mercadería de vendedores ambulantes, conocidos como *manteros* –porque utilizan mantas para exponer los productos a los clientes– de la calle Florida. En el operativo, en el que participaron 70 miembros de la PM, 10 personas fueron detenidas por resistencia a la autoridad y permanecieron arrestadas a disposición de la justicia. Testigos afirmaron que el accionar de la PM fue desmedido, que había policías de civil entre los que efectuaban los arrestos y que, incluso, llegaron a utilizar gas pimienta contra las personas que se resistían al secuestro de sus pertenencias. A su vez, algunos efectivos de la Brigada de Investigaciones de la PM llegaron a desenfundar sus armas reglamentarias, una acción desproporcionada e injustificada dado que no había personas armadas.

Durante 2011, la PM ha realizado numerosos allanamientos a supuestos depósitos de mercadería perteneciente a vendedores ambulantes, en los que se produjeron, invariablemente, disturbios violentos cuyo único resultado fueron heridas a los vendedores y numerosas detenciones. En la misma línea, en diferentes oportunidades los inspectores del Gobierno de la ciudad de Buenos Aires, realizan inspecciones sin identificarse ante los vendedores y siempre en compañía de personas no identificadas ni aparentemente pertenecientes al gobierno ni a la PM. En diferentes casos, provocan a los vendedores ambulantes con el fin de generar disturbios y así poder detenerlos por resistencia a la autoridad.

En diciembre de 2011, la legislatura porteña sancionó una ley por la cual se modificó el Código Contravencional con relación a la venta ambulante. La principal modificación, impulsada por el partido de gobierno, se produjo en el art. 83, en donde se suprimió la referencia a “la venta de mera subsistencia”,

171 Agradecemos a la antropóloga María Pita –integrante del Equipo Argentino de Antropología Política y Jurídica de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA e investigadora del Conicet– por compartir con nosotros los relatos que surgen de su investigación.

poniendo en evidencia, una vez más, la intención de accionar judicialmente contra los vendedores ambulantes.

4.4. LA AUDITORÍA EXTERNA POLICIAL DEL MINISTERIO DE JUSTICIA Y SEGURIDAD DE LA CIUDAD

La Auditoría Externa Policial (AEP) fue creada por la Ley de Seguridad Pública 2894/LCABA como organismo externo de control de la Policía Metropolitana, dependiente del Ministerio de Justicia y Seguridad. La AEP tiene autonomía para realizar investigaciones administrativas y para proponer sanciones ante el ministro de Justicia y Seguridad. Se trata de un mecanismo adecuado, con importantes facultades de investigación y acceso pleno a la información policial. Junto a la experiencia de la Policía de Seguridad Aeroportuaria, constituye un caso de diseño institucional moderno de control de agencias policiales. Según informan, en los dos años de actuación de la PM, la AEP ha iniciado 131 actuaciones administrativas, de las cuales 55 se encuentran cerradas.

Si bien el art. 54 dispone que la AEP “intervendrá también en el control de las actividades y procedimientos que realice la Policía Metropolitana en aquellos casos que se denuncien, o en los que razonablemente se puedan presumir irregularidades”, a un año de la represión del Parque Indoamericano, en la que la PM –en coordinación con la PFA– utilizó ampliamente armas de fuego, por lo que tres personas resultaron asesinadas y muchas heridas, la AEP considera que no existen motivos para realizar investigaciones internas sobre ningún efectivo de su fuerza por hechos relacionados con este acontecimiento.¹⁷²

En este marco, el funcionamiento real de la AEP contrasta con su misión y las amplias facultades de investigación que le fueron otorgadas. La AEP no aparece como un órgano de control efectivo, en tanto no conduce investigaciones propias sobre los hechos más graves que involucran a funcionarios metropolitanos. El objeto de una investigación administrativa de un organismo de control

172 Por su actuación en el marco de esta represión, al momento de los hechos el entonces ministro de Justicia y Seguridad de la Nación Julio Alak separó de la fuerza a los oficiales comisario Eduardo R. Pereyra (sumariado administrativamente por causas graves), al principal Roberto A. Morales –ambos de la Comisaría 48ª–, y al subcomisario Ángel E. Notarfrancesco, perteneciente al Cuerpo Guardia de Infantería (CGI); y a los suboficiales sargento 1° Alejandro Ismael Romero –de la Comisaría 48ª– y al agente Nahuel Iván Fernández, de la DOUCAD. En marzo, el Ministerio de Seguridad puso en disponibilidad al jefe de Seguridad Metropolitana de la Policía Federal, comisario mayor Hugo Lompizano, por cuestionamientos sobre su desempeño en la represión en el Indoamericano y en el homicidio de Mariano Ferreyra, ocurrido sólo dos meses antes. En junio, Lompizano fue procesado en esta última causa.

policial difiere del de una investigación penal: mientras la investigación judicial tiene el objetivo de determinar cómo ocurrió un hecho y verificar la existencia de un delito, una investigación interna debería determinar la comisión de faltas disciplinarias o funcionales en el ejercicio de la función policial.

4.5. EL DISEÑO INSTITUCIONAL COMO CONDICIÓN INSUFICIENTE PARA UN GOBIERNO DEMOCRÁTICO

En relación con el gobierno político de la seguridad y de las fuerzas de seguridad —que es uno de los ejes de este capítulo— analizar la experiencia de los primeros dos años de la PM permite diferenciar el diseño institucional del funcionamiento real de las instituciones. La PM cuenta con herramientas muy relevantes para el gobierno democrático de la fuerza; entre otros, el escalafón único, un organismo de control externo y una clara delimitación de las funciones policiales, reforzada por el discurso de las autoridades que insisten en que la PM solamente “opera”, mientras que el gobierno y el control se ejerce desde el ministerio. Sin embargo, el análisis del desempeño de la PM y de la AEP en sus cortas trayectorias indica que el diseño institucional es una condición necesaria para el avance hacia políticas democráticas de seguridad, pero que dista de ser suficiente para que el funcionamiento resulte democrático en cuanto a las prácticas policiales, el esclarecimiento de hechos de violencia y su sanción.

Como hemos detallado en el informe del año anterior, uno de los problemas centrales de la PM se relaciona con su composición, cuestión que tuvo su mayor exposición pública por los escándalos políticos que llevaron a recambios de la jefatura de la PM,¹⁷³ pero que también se verificaron al analizar los legajos de los policías que ingresaron para ocupar los cargos de comisionados (rango equivalente al de comisario).¹⁷⁴ En todos los niveles subsisten problemas graves de integración.

El 23 de noviembre de 2011, por Resolución 879/2011, el Ministerio de Justicia y Seguridad porteño dejó sin efecto la incorporación del hasta entonces subteniente Fernando Pedreira. En su declaración jurada para el ingreso a la PM (de 2009) Pedreira omitió que había sido exonerado de la policía bonaerense en 2007 por un incendio en la Comisaría 1^a de Quilmes, conocido como “la Masacre de Quilmes”, que causó la muerte de 4 adolescentes y por el que

173 Sus dos primeros jefes, Jorge Palacios, impugnado al momento de su designación por el CELS y otras organizaciones, y Osvaldo Chamorro, ambos ex policías federales, fueron desplazados de sus cargos de manera sucesiva en medio de escándalos por espionaje ilegal.

174 CELS, *Informe 2011*, ob. cit., p. 73 y ss.

está procesado junto con otros 9 policías. Sin embargo, Pedreira sí había declarado que había pertenecido a la bonaerense, aunque indicó que su baja era de 2005. Este dato era suficiente para que la PM chequeara sus antecedentes con las autoridades correspondientes y con los organismos de derechos humanos, consultas que desde el primer momento hubieran develado la mentira de Pedreira. Tal como informó el CELS en 2011 tras acceder a los legajos de comisionados de la PM, en diferentes casos de ex policías que habían ingresado a la fuerza faltaba información acerca de los motivos de la baja, así como toda documentación que explicara a qué se habían dedicado entre la fecha de la baja y su ingreso a la PM.

Hacia fines de año, el jefe civil de la fuerza, Burzaco, fue reemplazado en su cargo nuevamente por un ex policía federal, en este caso el ex comisario Héctor Giménez. La designación de Burzaco, que había constituido parte de las medidas de control de daños del gobierno porteño ante las salidas de Chamorro y Palacios –los dos primeros jefes de la PM, ambos policías involucrados en hechos de inteligencia ilegal–, no implicó transformaciones cualitativas en las formas de trabajar de la PM. Este año fue justamente Burzaco quien, en forma prematura, hizo propia la versión que el policía involucrado le acercó ante los homicidios de los jóvenes Romero y Marchioni. De esta manera, el propio jefe civil de la PM desmerecía la importancia de que el órgano de control de la fuerza ejerciera su función.

La designación de Giménez ratifica las opciones iniciales del gobierno porteño: confiar la seguridad a cuadros tradicionales de la PFA. Una vez más, el gobierno porteño entrega la gestión cotidiana de la PM a un comisario federal. En este sentido, Giménez representa el mismo modelo de armado estructural y de alianzas que Palacios o Chamorro. Como en el caso de sus antecesores en el cargo, y como es habitual entre comisarios federales, la familia de Giménez es titular de una empresa privada de seguridad, que está a nombre de su esposa y de su hija. Al momento de conformación de la empresa, el socio de las familiares de Giménez era el hijo del conocido comisario general de la PFA, Adrián Pelacchi.¹⁷⁵

175 La constitución y los cambios en el directorio de la empresa Global Security Services S. A. pueden verse en el Boletín Oficial de fechas 24 de febrero de 2004, 30 de octubre de 2008 y 22 de diciembre de 2009. Sobre la trayectoria de Pelacchi en la PFA, véase “Normas y prácticas autoritarias en la Policía Federal Argentina. Los núcleos duros de la impunidad”, en CELS, *Informe 2011*, ob. cit.

5. REFLEXIONES A MODO DE CONCLUSIÓN

5.1. NOTAS PARA LA AGENDA DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA: CUESTIONES COMUNES A LAS JURISDICCIONES

Del análisis de las políticas de seguridad y casos de violencia en el nivel nacional, bonaerense y porteño, surgen cuestiones comunes que requieren medidas a ser priorizadas en una agenda de seguridad democrática: los usos y la regulación de las nuevas tecnologías de vigilancia extendidas a lo largo del área metropolitana y de las fronteras aéreas y terrestres del país, la exposición ante la violencia policial por parte de jóvenes varones en barrios pobres, la necesidad de fortalecer los controles interinstitucionales sobre los operativos de seguridad de abordaje territorial y una reflexión crítica sobre la recepción local de políticas de seguridad aceptadas internacionalmente, que implican tensiones con las normas y la realidad argentinas.

La instalación de redes de video-vigilancia y de sistemas inteligentes de procesamiento y reconocimiento biométrico de imágenes se ha extendido y acelerado en la ciudad y en la provincia de Buenos Aires. Esta herramienta está orientada a la prevención situacional y al esclarecimiento de delitos y al mismo tiempo potencia los viejos problemas del manejo de registros personales por parte de las autoridades y, especialmente, por la policía, como ocurrió históricamente con los álbumes de sospechosos, entre otros registros y bases de datos oficiales.¹⁷⁶ Es aún incipiente el debate sobre los usos, las normas de preservación, el poder probatorio y los controles a los que debe atenerse la circulación de incontables minutos de registros audiovisuales sobre la vida cotidiana de la comunidad.¹⁷⁷

Al seguimiento del uso de esta tecnología debe sumarse el monitoreo de las políticas de radarización que se llevan adelante en una zona gris de la demarcación entre seguridad interior y defensa. Aún no han existido casos concretos sobre los que puedan discutirse los efectos de una política que, en abstracto, presenta serios interrogantes.

176 A fin de año, el Juzgado Contencioso Administrativo n° 1 de La Plata, a cargo del juez Luis Arias, ordenó al Ministerio de Seguridad y Justicia de la Provincia que elimine de sus órganos administrativos y de la policía bonaerense todos los archivos fotográficos y cualquier otro dato que permita la identificación de personas menores de edad. Además, como medida de no innovar, ordenó a ese ministerio que se abstenga de filmar, fotografiar y armar prontuarios, por resultar violatorio de la Ley 26 061 de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes. Por último, la resolución judicial prohíbe a la Municipalidad la instalación de cámaras en las escuelas. "La Justicia le ordenó a Casal que retire prontuarios y fotos de menores de las comisarías", *El Argentino*, 31 de diciembre de 2011.

177 La Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires ha elaborado diferentes proyectos de ley para la regulación de las cámaras de seguridad.

Hemos encabezado el relato de cada caso de violencia con la referencia a la edad de las víctimas para destacar que, como ha sucedido en forma sostenida al menos desde el regreso al sistema democrático, son los adolescentes y jóvenes varones de los barrios pobres los destinatarios principales de los abusos policiales en general y de la violencia letal, en particular. Se reafirma la necesidad de que las autoridades políticas de la seguridad implementen medidas específicas a nivel de la formación, del diseño de las políticas y del control de actuación para la prevención y detección de maltratos policiales sobre este grupo, cuya particular exposición está motivada por la clase social, la edad y el género, situación que se agrava cuando el joven lleva consigo o es acusado de llevar drogas ilegales, cuando se trata de un chico inmigrante o la policía presume que lo es.

También queremos llamar la atención sobre la necesidad de fortalecer los controles de todo tipo –políticos, judiciales, parlamentarios y de los órganos extrapoder de control y defensa de derechos– sobre los operativos de seguridad de abordaje territorial. El diseño y la naturaleza de estos operativos es muy diferente entre el nivel nacional y el provincial, comenzando por el hecho de que en la provincia de Buenos Aires se trata de operativos disruptivos, eminentemente violentos y los que ha encarado el gobierno nacional son sostenidos en el tiempo e implican el reconocimiento de los vecinos directamente afectados como beneficiarios de los servicios de seguridad. Sin embargo, las intervenciones territoriales diferenciadas requieren controles específicos que apunten a las dimensiones críticas de la relación entre las fuerzas de seguridad y los habitantes de las zonas afectadas. Como hemos visto, se presentan algunas prácticas abusivas especialmente esquivas a los controles habituales, como las detenciones en la vía pública, informales y no registradas, ante las que se requiere diseñar dispositivos de control particulares.

Finalmente, queremos colocar en el listado de debates pendientes una reflexión crítica sobre la influencia de las agendas de seguridad regionales e internacionales sobre la política local. En este capítulo hemos revisado que tanto las cuestiones de “las nuevas amenazas” como la promoción de la política de policía pacificadora de Río de Janeiro están permeando fuertemente las agendas de gobierno de la seguridad, con la complejidad adicional de haber sido impulsadas en países con gobiernos de orientación progresista. El antecedente de la sanción de la Ley Antiterrorista, parte prioritaria de las medidas promovidas por el GAFI –un organismo intergubernamental creado a instancias del G-7 que agrupa a las principales economías del mundo– es una señal de alerta grave acerca de la recepción de la clase política local de las corrientes autoritarias de la seguridad aceptadas internacionalmente.

5.2. NOTAS SOBRE MODELOS DE GOBIERNO Y EL CARÁCTER DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD

Analizar y evaluar las políticas de seguridad desde la perspectiva del ejercicio del gobierno político exige una mirada que pueda poner en relación las dimensiones normativas (los diseños institucionales, mecanismos, leyes y regulaciones), la cultura institucional que las autoridades políticas permean hacia las fuerzas en el funcionamiento cotidiano y, finalmente, los efectos en las prácticas policiales concretas.

Estos niveles se identifican en la literatura sobre reforma policial. Análíticamente, suele postularse que un proceso de reforma se inicia en el nivel normativo, siendo más difícil transformar la práctica policial, lo que habitualmente se refiere como la distancia entre las normas y las prácticas. Sin embargo, esta linealidad descendente, de la reforma normativa a la reforma de la actuación, no necesariamente se verifica en los casos analizados, ya sea porque los modelos de gobierno revisados no son reformistas o porque las estrategias asumidas desafían tal esquema.

En el caso de la provincia de Buenos Aires, el agotamiento de su modelo delegativo tras cuatro años de abstención del ejercicio del gobierno político de la seguridad y de la Policía Bonaerense muestra importantes consistencias entre los cambios normativos que se habían impulsado (caracterizados por el CELS y el ASD como de *contrarreforma*), la cultura institucional reforzada por la gobernación (ausencia de investigación interna, delegación de las decisiones de seguridad) y el resultado de prácticas caracterizadas por la violencia, la ineficiencia y la corrupción.

La ciudad de Buenos Aires, por su parte, cuenta con un diseño institucional y normativo adecuado, en términos generales, para poder ejercer un gobierno democrático de la seguridad. Sin embargo, la cultura institucional promovida por las autoridades políticas resulta consistente con sus lineamientos generales de gobierno –tanto en lo que hace a seguridad, política social, espacio público, articulación con el Ministerio Público Fiscal–: la consideración de que el sistema penal es la arena privilegiada para dirimir conflictos sociales. Se trata de una dimensión clave para ser tomada en el discurso y en las agendas de trabajo para la seguridad democrática: las normas y los diseños institucionales que demandamos no garantizan una gestión no autoritaria de la seguridad. Otros actores externos de control y defensa de derechos, como las comisiones parlamentarias y las defensorías pueden colaborar en establecer mejores umbrales de actuación policial.

El primer año del Ministerio de Seguridad de la Nación es el caso que más incógnitas supone respecto del ordenamiento de los niveles normativo, de cultura institucional y de prácticas. Su estrategia de recuperación del gobierno político de la seguridad y de las fuerzas se ha llevado adelante en el marco de

la legislación existente. Una importante cantidad de resoluciones ministeriales ha obrado como nuevo marco regulatorio para cuestiones que se identificaron como críticas. Del análisis surge que la apuesta principal se hizo en el nivel intermedio, generando condiciones para cambios de cultura institucional. La acumulación de decisiones y medidas mostró a las fuerzas y a la comunidad que la modalidad histórica de autogobierno de las fuerzas federales está siendo fuertemente afectada. Sin embargo, para una profunda reforma del sistema federal de seguridad, la convivencia de este estilo de conducción con las normas anacrónicas que rigen a las fuerzas debe resolverse dando lugar a un ordenamiento normativo acorde a la democracia: una estrategia de afirmación de la autoridad política de la seguridad que se construye desde la cultura y las prácticas y que debería emprender la necesaria reforma de los marcos legales.

5.3. NOTAS SOBRE EL NUEVO PERÍODO POLÍTICO Y LAS PRIORIDADES PARA UNA SEGURIDAD DEMOCRÁTICA

El año comienza con gestiones de legitimidad renovada y fortalecida en todos los niveles de gobierno y un horizonte de mediano plazo libre de contextos electorales. La experiencia del Ministerio de Seguridad ha demostrado que es posible intervenir sobre núcleos de poder de la autonomía policial –nada menos que de la PFA– sin importantes reacciones corporativas que amenazaran la mentada gobernabilidad. La degradación de la Federal era tal que no sólo no se intervenía sobre sus actividades ilegales, sino que se había abandonado cualquier exigencia de formación, evaluación o profesionalismo. Este dato no es menor, dado que desafía el supuesto realismo político local, que postula que pactar con las policías es una condición para gobernar. Este hecho político podría irradiar a otras jurisdicciones, especialmente a través del Consejo de Seguridad Interior, cuyo potencial para federalizar buenos estándares de seguridad en todo el país aún no ha sido aprovechado.

La racionalidad de la estrategia emprendida por el Ministerio de Seguridad estuvo signada por el marco del año electoral, durante el cual el Congreso de la Nación fue relegado por el gobierno nacional como plataforma de impulso político, debido a la mayoría opositora que controlaba sus dos cámaras. El nuevo contexto incluye una contundente legitimación por el voto popular que se traduce en mayor fortaleza parlamentaria para respaldar proyectos del Ejecutivo, a lo que se suma, en lo particular, el compromiso de legisladores de diferentes bloques con el programa propuesto por el Acuerdo de Seguridad Democrática (ASD). En conjunto, presenta las mejores condiciones para avanzar en la reforma de las leyes que desde tiempos de la dictadura rigen a las fuerzas y en la sanción de normas que establezcan

un nuevo marco para el funcionamiento institucional y la actuación de las fuerzas federales de seguridad.

Una cuestión clave es la posibilidad de gobernar en forma coordinada y consistente los sistemas de seguridad nacional y bonaerense. El apoyo político recibido en las elecciones por el gobernador representa un importante capital para revertir el escenario crítico al que ha llegado. Queda abierta la pregunta sobre si el armado político que implica la vicegobernación alineada con el gobierno nacional puede funcionar como instancia de promoción de una mayor articulación en la orientación de las políticas de seguridad o si, por el contrario, la necesidad de fortalecer posiciones en el interior del Ejecutivo provincial propiciará mayores distancias en esta agenda crítica en términos de derechos humanos.

6. NOTA FINAL: VIOLENCIA POLICIAL EN CHUBUT

En este capítulo decidimos priorizar el análisis de la situación de las políticas de seguridad y los hechos de violencia policial en las jurisdicciones federal, bonaerense y porteña. Sin embargo, queremos también llamar la atención de la situación de la provincia de Chubut, caracterizada por relaciones violentas entre la policía provincial y los jóvenes, que incluye una diversidad de situaciones de abuso, muertes e, incluso, desaparición, además de la participación directa de funcionarios policiales en robos¹⁷⁸ y en allanamientos violentos.

Desde fines de 2010 y durante 2011 tuvo lugar una serie de hechos que conmovieron a la sociedad por su gravedad institucional y que dieron lugar a un debate sobre la necesidad de reformar el sistema de seguridad provincial. El ministro de gobierno fue interpelado en la Legislatura provincial por los casos de violencia policial y su encubrimiento. Destacamos uno de los casos más graves.

El 5 de septiembre de 2010, a la salida de los boliches de la ciudad de Trelew, la policía llevó adelante una serie de violentas detenciones, golpizas, apremios y torturas a varias personas. Entre ellos estaban los hermanos Sergio y Denis Aballay, quienes fueron detenidos ilegalmente, golpeados, y recibieron disparos con balas de goma a corta distancia. Esa madrugada también fue detenido Julián Antillanca, de 20 años, mientras volvía a su casa de un boli-

178 Tres policías –dos suboficiales y un comisario– fueron sorprendidos *in flagranti* robando un cajero automático en la localidad de Puerto Pirámide. Para efectuar el robo, los efectivos habían cortado la luz de todo el pueblo.

che. Esa madrugada el joven recibió una brutal golpiza en distintas partes del cuerpo (rostro, cabeza, tórax y extremidades) mediante trompadas, patadas y tonfas. Falleció víctima de las severas agresiones propinadas esa noche por los policías. El cuerpo muerto de Julián habría sido trasladado por los policías en un móvil policial y dejado tirado en la calle. En un primer momento, la policía informó que el joven había muerto por un coma alcohólico, pero César Antillanca recibió el cuerpo de su hijo lleno de golpes. Estos casos comenzaron a ser investigados por la justicia, y las familias Aballay y Antillanca fueron representadas por la Defensa Oficial de Trelew, quienes oficiaban como querrelantes en la causa. A mitad de 2011 se solicitó la elevación a juicio, que fue otorgada a fines de año.

La provincia de Chubut cuenta con graves antecedentes en materia de violencia policial: Iván Torres¹⁷⁹ permanece desaparecido desde el 3 de octubre de 2003, luego de haber sido detenido y golpeado. Seis de los testigos de esta causa murieron en distintas circunstancias de violencia y no fueron esclarecidas. La impunidad del caso suscitó la intervención de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que condenó al Estado argentino por la detención ilegal, tortura y desaparición forzada de Iván Torres.

Las reiteradas prácticas policiales violentas e ilegales demandan que las autoridades políticas de la provincia implementen un programa efectivo de control y gobierno de la seguridad, orientado a que la actuación de las fuerzas se enmarque en una concepción democrática de la relación entre la policía y la comunidad.

179 Véase “Informe sobre la desaparición de Iván Torres”, en www.cels.org.ar/common/documentos/informe_caso_ivan_torres.pdf.

III. El modelo de la prisión-depósito

Medidas urgentes en los lugares de detención en la Argentina*

1. INTRODUCCIÓN

La situación carcelaria responde a las transformaciones que produce la “demagogia punitiva”. Se trata de un modelo que atribuye “más valor al sistema represivo en un circuito de peligrosa autorreferencialidad que legitima al mismo sistema penal, en una dimensión fundamentalmente simbólica”,¹ y ha conducido al incremento de la población encarcelada. A lo largo del capítulo presentamos un conjunto de características que muestran la consolidación de un modelo de prisión alternativo al “modelo correccional”: la “prisión-depósito”.² Este modelo deviene en una prisión “contenedora de bienes

* Este capítulo fue elaborado por Anabella Museri, Mariano Lanziano, Eva Asprella y Paula Litvachky, del Equipo de Privados de Libertad, con la colaboración de Luciana Pol; Macarena Sabin Paz, Laura Sobredo, Rosa Matilde Díaz Jiménez y Soledad Ribeiro tuvieron a su cargo los apartados sobre la situación de las personas detenidas que presentan padecimientos mentales. A su vez, este trabajo fue posible gracias al aporte de funcionarios, organizaciones y activistas que a diario defienden y promueven los derechos de las personas privadas de libertad. Su esfuerzo y compromiso personal hacen que en muchos casos el sufrimiento sea menor y la maquinaria estatal se mueva en la dirección correcta. El capítulo incluye información producida por la Procuración Penitenciaria de la Nación (PPN), la Defensoría de Casación Penal de la provincia de Buenos Aires, la Coordinadora de Trabajo Carcelario (Rosario - Santa Fe), el Observatorio de Derechos Humanos (Río Negro), la organización Xumek (Mendoza), la Red de Derechos Humanos (Corrientes), y la Asociación Pensamiento Penal (Buenos Aires). Agradecemos además a los defensores oficiales María Fernanda Mestrín, Karina Costas, Marcela Piñero, Julián Axat, Juan Manuel Casolati y María Celina Berterame; a los abogados de la provincia de Chaco, Mario Bosch y Cristian Gaczynski; y al juez Juan Tapia, y a la defensora General de Mar del Plata, Cecilia Boeri, por su valiosísima información y colaboración. También agradecemos al Comité contra la Tortura (CCT) de la Comisión Provincial por la Memoria (CPM) por la información brindada y el trabajo conjunto.

1 Massimo Pavarini, *Castigar al enemigo. Criminalidad, exclusión e inseguridad*, Quito, FLACSO Ecuador, 2009, p. 34.

2 Máximo Sozzo, “Populismo punitivo, proyecto normalizador y ‘prisión-depósito’ en Argentina”, *Nueva Doctrina Penal*, 2007B, Editores del Puerto,

humanos cuyo objetivo es la legitimación de su propia existencia”.³ En diferentes estudios criminológicos se describen las características de este modelo, que busca la retribución del daño generado por el delito a través de la producción intencionada de dolor sobre el preso y, fundamentalmente, la incapacitación o neutralización del detenido.

En este marco, el gobierno de la cuestión criminal es una expresión del modo de entender el orden social.⁴ El trato a la población privada de libertad es el mismo consistente con el que la agencia policial aplica cuando la detiene. La violencia intramuros no permanece hermética, en las cárceles y los lugares de encierro, y sus efectos se ven más allá de los cuerpos de los detenidos y el dolor de sus familias. La violencia intramuros los traspasa, y circula en la sociedad.⁵

Es necesario identificar las racionalidades políticas que subyacen a la promoción de castigos que implican sufrimientos físicos, bajo la idea de que quienes son castigados lo merecen.⁶ Se busca evitar el riesgo que implica que esa persona esté en libertad y, de ese modo, las personas detenidas conocen en forma exclusiva la cara punitiva, más dura, del Estado. El eje de este capítulo son las violaciones de derechos humanos que conlleva el paradigma de la prisión depósito y las posibles líneas de acción para transformar ese modo de intervención del Estado.

Para este análisis, recurrimos a los aportes de la sociología de la negación al analizar las respuestas estatales frente al sufrimiento y las violaciones de derechos a las personas privadas de libertad. Mostramos las técnicas que se despliegan para la negación de estas realidades, sostenidas en acuerdos tácitos acerca de qué puede ser reconocido públicamente. Algunas violaciones de

pp. 527-578. Sozzo señala que no se trata de la superación de un modelo por otro, sino que persisten cuestiones del “modelo correccional” en las prisiones argentinas, lo que presenta una “economía mixta” en el interior de la prisión.

3 Íd. Para más información, véase John Pratt, “Elias, Punishment and Decivilization”, en John Pratt, Simon Hallsforth, Mark Brown, David Brown y Wayne Morrison (eds.), *The New Punitiveness. Trends, Theories, Perspectives*, Londres, William Publishing, 2005, pp. 256-271.

4 Massimo Pavarini, ob. cit.

5 En esta misma línea, Pratt analiza la prisión a partir de características de la sociedad. En su análisis sobre la forma en que el concepto de *civilización* fue limitando las fronteras del castigo legalmente aprobado, señala que los valores culturales deben entenderse en el sentido de que interactúan con otros rasgos necesarios para que exista el proceso civilizatorio. Estos rasgos son el cambio en la estructura social, los cambios en el hábitus social y los modos de conocimiento (sistemas de creencias humanas y maneras de entender el mundo).

6 Pat O'Malley, *Neoliberalismo, riesgo y justicia penal*, Buenos Aires, Ad-Hoc, 2006.

derechos humanos son conocidas pero nunca abiertamente reconocidas.⁷ A su vez, la burocratización de las agencias estatales y la indiferencia del público⁸ sostienen la negación oficial.⁹

A continuación analizamos algunas de las manifestaciones más claras de violaciones de derechos de las personas privadas de libertad en el país. Luego presentamos un análisis más detallado de la situación en el Servicio Penitenciario Bonaerense (SPB), el Servicio Penitenciario Federal (SPF) y las instituciones que alojan personas por cuestiones psicosociales. En términos generales, los detenidos continúan sufriendo diversos tipos de violencias, sostenidas por estrategias de negación política, jurídica y social. Su manifestación extrema es la tortura y la muerte.

2. PRINCIPALES VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS EN EL ENCIERRO

Hallsworth afirma que “El acto del castigo desproporcionado está motorizado por una lógica *particular a sí misma*, una lógica inteligible, sólo en referencia a las prácticas penales basadas en una economía definida por el exceso”.¹⁰ En este sentido, sin pretender ser exhaustivos, resaltamos algunas de las manifestaciones de esta idea, fundamentales en la agenda de protección de los derechos de las personas privadas de libertad. En el informe del año pasado remarcamos las políticas de salud como uno de los ámbitos en los que se advertían mayores problemas de atención adecuada, con consecuencias, incluso, de muertes evitables y de casos extremos de trato inhumano. Estas advertencias siguen vigentes. A continuación, desarrollamos otras características específicas del encierro que se extienden por todo el territorio del país.

7 Stanley Cohen, *Estados de negación. Ensayo sobre atrocidades y sufrimiento*, Buenos Aires, Facultad de Derecho (UBA)-British Council Argentina, 2005.

8 En este sentido, es útil la idea de “indiferencia moral” de Bauman, para comprender que la distancia provocada por la burocratización, aliada al deseo de no involucrarse, generó un sentido de indiferencia moral (Zygmunt Bauman, *Modernidad y Holocausto*, 1989) hacia las prisiones y lo que sucede en ellas por parte de la sociedad en general.

9 John Pratt, *Castigo y civilización*, Barcelona, Gedisa, 2002.

10 Este autor sostiene que han desaparecido los intentos de hacer que el castigo corresponda al delito; los castigos son más indiscriminados en su severidad, buscan imponer tanto daño y degradación al ofensor como sea posible. Simon Hallsworth, “Repensando el giro punitivo. Economía del exceso y criminología del otro”, *Delito y Sociedad*, n° 22, 2006, pp. 57-74.

2.1. HUMILLACIÓN Y AISLAMIENTO

La práctica de las requisas y del aislamiento resulta paradigmática del modelo de prisión-depósito. Se trata de prácticas violentas reglamentadas, que forman parte del accionar penitenciario cotidiano y que, por ello, están aún más lejos de ser problematizadas por la administración o el Poder Judicial.

El modo en que se regulan y practican las requisas importa un fuerte avasallamiento de la intimidad e integridad física de los detenidos y de sus familias. Se establecen grados de exposición corporal que van desde el cacheo sobre el cuerpo vestido o con desnudos parciales, hasta el desnudo total con flexiones y la inspección vaginal, la modalidad más degradante y vejatoria. Este tipo de requisa aún se practica, a pesar de estar prohibida por la legislación internacional. En muchos casos, aumenta el aislamiento de los detenidos, ya que muchas veces prefieren suspender las visitas para que sus familiares no sean sometidos a este tipo de revisión.

En el caso del SPF, hemos sostenido, junto con la Defensoría General de la Nación (DGN) y la Procuración Penitenciaria de la Nación (PPN), la necesidad de que se modifique la normativa que regula esta práctica. Se ha avanzado en un sistema electrónico que evitaría el contacto físico (aunque limitado a algunas situaciones de ingreso a las unidades, sin que se extienda a las revisiones a los detenidos) pero no se han modificado las reglamentaciones que contienen disposiciones inconstitucionales. La reciente experiencia en la provincia de Corrientes, que incorporó este tipo de aparatos electrónicos en unidades provinciales y dio por resuelto el reclamo de las organizaciones por la violencia ejercida durante las requisas, constata la insuficiencia de esta medida. Según la denuncia de la Red de Derechos Humanos de la provincia, las máquinas no se pusieron en funcionamiento, y las requisas continuaron siendo humillantes, tanto con las visitas como con los detenidos.

Por otro lado, el aislamiento por tiempos prolongados en condiciones denigrantes es otra de las prácticas reglamentadas, extendidas en los distintos servicios penitenciarios y utilizada como forma de gestión de la población y de castigo. Se trata de encierros prolongados en celdas muy pequeñas y condiciones insalubres. En este contexto se suele producir una gran proporción de los hechos de violencia. En algunos casos, se aísla a las personas luego de haber sido maltratadas, para ocultar los hechos y garantizar la impunidad. En el plano discursivo, esta modalidad se ampara en la necesidad de garantizar la *seguridad* de los establecimientos. En la práctica, se trata de un ámbito de ejercicio de arbitrariedad, violencia y producción de dolor, y es la manifestación de la extensión del modelo de prisión-depósito en las cárceles argentinas.

2.2. TORTURA Y MALTRATO

La tortura y los malos tratos afectan de forma cotidiana a las personas privadas de libertad, como práctica extendida en todo el territorio nacional. Es un fenómeno que se oculta, a partir de la ausencia de información consolidada respecto de las denuncias que tienen lugar en todos los centros de detención del país.¹¹ A su vez, es un problema que no aparece en las prioridades de gestión penitenciaria. Los programas para disminuir la violencia carcelaria se traducen en limitaciones de derechos para las personas detenidas y no consideran al servicio penitenciario como parte del problema.¹² Sin embargo, los niveles de violencia en los lugares de detención en la Argentina y su tradicional militarización hacen evidente la necesidad de una reforma estructural de las fuerzas penitenciarias, que introduzca un nuevo paradigma en la gestión y que se complemente con sistemas de control internos y externos.

El análisis de las denuncias muestra también que la situación se sostiene por la actitud cómplice, condescendiente o, en el mejor de los casos, indiferente del Poder Judicial. Jueces, fiscales y defensores reciben a diario denuncias respecto de la violencia carcelaria y, salvo en casos de funcionarios activos, quedan como letra muerta en las fiscalías o los juzgados. A menudo, aquellos que asumen esta problemática en toda su intensidad son discriminados por sus colegas y sancionados por sus superiores. Las investigaciones judiciales se archivan al poco tiempo.

Durante 2011, diversos casos tomaron estado público debido a denuncias realizadas ante organismos internacionales y a la publicación de fotografías y videos que llegaron a los principales medios de comunicación. Hechos como los ocurridos en las provincias de Mendoza y de Corrientes han tenido gran repercusión por la crudeza de las imágenes.

En Corrientes, las prácticas brutales de violencia salieron a la luz en un video publicado por una de las propias víctimas del “submarino húmedo”¹³

11 Este vacío subsiste, a pesar de las advertencias del Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas (CAT, por sus siglas en inglés) en 2004 respecto de la necesidad de que exista un registro uniforme y consolidado sobre los hechos de tortura en los lugares de detención que recopile información de los tribunales nacionales.

12 En casos en los que se aplicaron programas con el objetivo de reducir la violencia, las medidas implementadas se limitaron a generalizar y legitimar el aislamiento constante de las personas, como forma de evitar los conflictos; es decir, frente a la violencia, la respuesta es la segregación. CELS, “La situación de las personas privadas de libertad. El aumento de la inseguridad tras los muros”, en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2011*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2011.

13 Véase “Apremios ilegales en comisaría de Corrientes”, *Diariochaco.com*, 23 de noviembre de 2011, disponible en <www.diariochaco.com/noticia.php?numero=120643>.

aplicado por los agentes de la Comisaría 2ª de la Unidad Regional 4 en Paso de los Libres. Las imágenes muestran a tres agentes de la policía que intentan hundir la cabeza de un detenido mientras se encuentra sumergido en un tanque con agua y, en paralelo, a otro policía que salta sobre su espalda mientras el resto se burla.¹⁴

Otro de los casos que más repercusión tuvo en los medios de prensa ha sido el del Penal de San Felipe, en la provincia de Mendoza. Durante el mes de marzo de 2011, se difundieron imágenes¹⁵ extraídas de un celular, presentadas a la justicia por la organización Xumek.¹⁶ El video muestra penitenciarios corriendo a los internos con palos y obligándolos a salir desnudos de las duchas, a un oficial ofreciendo “fuego” con una gran llamarada hecha con la combinación de un encendedor y un aerosol, y a guardias golpeando brutalmente a internos esposados, que luego festejan y saludan a la cámara. Las imágenes corresponden a episodios que tuvieron lugar en distintos meses de 2010, y que se conocieron cuatro meses después de que la Corte Interamericana de Derechos Humanos

14 Según un informe de la Red de Derechos Humanos de Corrientes, presentado ante el Subcomité de Prevención de la Tortura, junto al CELS y otras organizaciones provinciales, las situaciones de malos tratos y violencia son moneda corriente en la provincia, especialmente en la Unidad Penal 6. Los condenados de la Unidad Penal 1 que por razones de conducta son trasladados al anexo de condenados en esa unidad, refieren malos tratos durante los traslados a la enfermería y a la sede judicial. Es unánime la referencia al personal “de negro” (antimotines) como los responsables. Los nombres se repiten de manera constante. Ante sumarios administrativos o denuncias de familiares, la solución es sólo el traslado del denunciado, por un tiempo, a alguna otra unidad penal de la provincia. Véase Red de Derechos Humanos de Corrientes, “Informe situación carcelaria actual. Provincia de Corrientes”, disponible en <www.cels.org.ar>.

15 Véanse “Se conocieron imágenes de vejaciones a presos en cárceles de Mendoza”, *Diario Hoy*, 9 de marzo de 2011, disponible en <www.diariohoy.net/accion-verNota-id-129110-titulo>; “Los nuevos videos de las torturas”, *Página/12*, 9 de marzo de 2011, disponible en <www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-163747-2011-03-09.html>; “Torturas en el penal de Mendoza”, *Visión 7*, emitido en marzo de 2011, disponible en <www.youtube.com/watch?v=fXeFt4DxSsg>.

16 Las imágenes fueron entregadas junto a una denuncia ante la Fiscalía de Delitos Complejos provincial a cargo del fiscal Santiago Garay y ante la Dirección de Derechos Humanos de la provincia. Como resultado de esta presentación, se encuentran imputados y detenidos por el delito de tortura los agentes Germán Núñez, José Redondo, Luis D’ Ambrosio, Daniel Perón, Jhony Navarro, Edgardo Quero Rey y Jonathan Bizaguirre. Para más información sobre los videos y la denuncia, véase Xumek, “Situación de los derechos humanos en Mendoza. Informe 2010-2011”, disponible en <www.pensamientospenal.com.ar/sites/default/files/2011/08/ddhh05.pdf>.

levantara las medidas provisionales que había dictado por la situación de la Penitenciaría y la Unidad Gustavo André de Lavalle de esa provincia.¹⁷

El diagnóstico contrasta con la falta de iniciativas para disminuir los índices de violencia en los lugares de detención y para encarar políticas específicas. Aparecen algunas pocas medidas para bajar el nivel de conflictividad en las unidades, pero esto no da cuenta ni resuelve el enquistamiento de estas prácticas en las estructuras de los servicios penitenciarios y en las policías. La problemática de las personas privadas de libertad no aparece en la agenda de derechos humanos y ello se hace más evidente en las provincias donde es menor el nivel de actividad de los funcionarios judiciales y de las organizaciones de la sociedad civil.

2.3. MUERTES EN INCENDIOS

Las muertes y lesiones de detenidos a causa de incendios son frecuentes en nuestro país. Son situaciones que generan terribles sufrimientos a las víctimas y que ponen en evidencia profundas negligencias de los responsables de los lugares de detención o, en ocasiones, su utilización como represalia ante conflictos. Estos casos están ocurriendo con inusitada regularidad en los centros de privación de libertad del país y resulta muy preocupante la reacción de las autoridades judiciales y administrativas.¹⁸

El tema no es nuevo para las cárceles argentinas. En 1978, en plena dictadura militar, se incendió la cárcel de Devoto y murieron 61 personas. Por mencionar sólo otros ejemplos del período democrático, cabe señalar: la muerte de Juan Ángel Greco en 1990, tras el incendio de una comisaría chaqueña; el fallecimiento de 4 niños en la Comisaría 1ª de Quilmes en octubre de 2004;¹⁹ 33 víctimas en el incendio del penal de Magdalena de la provincia de Buenos

17 A pesar de que el Penal de San Felipe, donde ocurrieron estos actos de tortura, no se encontraba amparado por estas medidas, es necesario afirmar que, tal como establece la Corte IDH en la resolución sobre el cese de la intervención, “independientemente de la existencia de medidas provisionales específicas, el Estado se encuentra especialmente obligado a garantizar los derechos de las personas en circunstancias de privación de libertad”.

18 La Asociación Pensamiento Penal emitió un comunicado sobre los incendios de 2011. Véase <www.pensamientopenal.com.ar/articulos/arde-servicio-penitenciario>.

19 El 20 de octubre de 2004 se desató un incendio en los calabozos de la Comisaría 1ª de Quilmes. Allí se encontraban alojados 17 jóvenes, de entre 16 y 18 años, distribuidos en dos celdas de 30m². Los chicos denunciaron que la policía los golpeó y los maltrató antes, durante y después del incendio.

Aires en octubre de 2005,²⁰ y 32 muertes tras el incendio de la Unidad 1 de Santiago del Estero en 2007.

Estos casos demuestran que no sólo se trata de la ausencia de condiciones dignas de alojamiento sino que tampoco hay medidas mínimas de seguridad para garantizar la vida de los detenidos. Además, están estrechamente ligados a la arbitrariedad y a las prácticas de tortura y trato inhumano extendidas en los lugares de detención de todo el país. Las responsabilidades comprometen desde los guardias hasta los funcionarios de alto rango. Sin embargo, los sistemas judiciales no avanzan en las investigaciones, perpetuando así la impunidad. Y el desprecio por la vida de las personas privadas de su libertad se traslada indefectiblemente al resto de la sociedad.

2.3.1. Servicio Penitenciario Federal

En 2011 murieron por lo menos 5 detenidos en incendios. A principios de año, falleció Leandro Joel González en la Unidad Penitenciaria 7 de Chaco. La muerte se produjo como consecuencia de las lesiones que sufrió cuando se incendió la celda en la que cumplía una sanción de aislamiento.²¹

El 25 de febrero de 2011 murió Jonathan Aban, un detenido en el Complejo Penitenciario Federal II de Marcos Paz (CPFII), como consecuencia de un incendio en las celdas de sancionados. La PPN señaló que el personal de requisa acudió al lugar con veinte minutos de demora. La causa se encuentra archivada en el Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional n° 3, Secretaría n° 9 de Morón. Allí sólo se investigó la responsabilidad de la víctima por los daños al establecimiento, y las lesiones a otro detenido y a un agente penitenciario por el humo provocado.

En mayo de 2011 murieron David Ríos y Nahuel Leandro Muñoz, ambos detenidos en la ex Unidad 20 del SPF por el incendio originado en una de las celdas individuales.

20 A seis años del incendio, los avances en la causa judicial son muy pobres. La Sala II de la Cámara de Apelaciones sobreesayó a 15 guardias, y sólo elevó a juicio la causa que imputa a 2 responsables jerárquicos procesados: el director del penal, Daniel Oscar Tejeda, y el jefe de Seguridad Exterior, Cristian Núñez. El tribunal de Casación bonaerense rechazó el sobreseimiento por considerarlo prematuro y resolvió elevar a juicio la causa completa. Para más información, véase CELS, *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2007*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2007, pp. 251-255, e *Informe 2008*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2008, pp. 47-190.

21 Informe de la PPN al CELS, 5 de octubre de 2011.

2.3.2. Provincia de Chaco

En menos de siete meses, 5 personas fallecieron en incendios ocurridos en centros de privación de libertad de esa provincia. En octubre de 2010, se produjo un incendio en una celda de la Comisaría 7^a de Resistencia en la que estaban alojados Oscar Ramírez, de 23 años, y Daniel Fernández, de 25. Este hecho tuvo 2 víctimas fatales y heridos graves que lograron salir por sus propios medios. Los detenidos señalan que el día anterior al incendio los policías los golpearon mientras los obligaban a realizar ejercicios físicos desnudos.²² La fiscalía optó por focalizar su investigación en uno de los detenidos de la comisaría que, según algunos testimonios, habría originado el incendio, pero no avanzó en la responsabilidad de los policías que –según esos mismos dichos– no auxiliaron a las personas atrapadas en la celda y que podrían haber evitado las muertes. La justicia no investigó las denuncias de los golpes, el alojamiento de dos menores con dos adultos en una misma celda, la responsabilidad de los policías por su omisión de auxilio, ni la ausencia de elementos para sofocar incendios.

En mayo de 2011, se desató un incendio en la Alcaldía de Resistencia, que tuvo 3 víctimas fatales: Sergio Acevedo, Marcos Zacarías y Víctor Fernández. La única investigación que avanzó fue iniciada por las autoridades de la unidad, que tomaron declaración testimonial a todos los testigos del hecho –principalmente, compañeros de pabellón– en un intento de presionarlos para construir un relato que evitara su responsabilidad. En oposición a todos los parámetros internacionales, parte de la declaración tuvo lugar frente a los agentes involucrados. De los testimonios surge que en el pabellón se habían registrado hechos de violencia, y la noche del incendio no había luz artificial, ni guardias de seguridad en las cercanías.²³ El único sobreviviente señaló que se trató de una pelea entre detenidos, que no pudo haber escapado al conocimiento de los guardias.

En paralelo ante estos casos, se buscaba reconstruir los hechos que llevaron a la muerte de Greco hace veinte años.²⁴ Recién durante 2011, la justicia

22 Para más información, véase el comunicado de la organización chaqueña Centro Mandela en <argentina.indymedia.org/news/2010/10/756951.php>.

23 Uno de los detenidos que introdujo este relato fue citado por las autoridades de la unidad “para ampliar su testimonial”. En esa oportunidad, cambió su declaración y negó sus dichos. Días después, en notas periodísticas se informó que había intentado suicidarse porque temía por su vida, por haber declarado cuestiones que podían comprometer a los verdaderos autores.

24 Este caso provocó un reclamo internacional por las irregularidades cometidas por la policía de la provincia en la detención de Greco, la responsabilidad policial por su muerte y la omisión del Poder Judicial provincial para investigar y sancionar a los responsables. En 2003 se llegó a una solución amistosa entre la familia de Greco, representada por el CELS, y el Estado nacional, luego del reconocimiento de la responsabilidad de la provincia del Chaco en las circunstancias de la detención y la muerte de Greco y

provincial llevó a juicio oral a los policías por no haberlo socorrido, si bien algunos testigos señalan que su responsabilidad podría llegar hasta ser los autores del incendio. Durante el juicio se demostró que los policías desviaron la investigación para evitar ser acusados.

2.3.3. Provincia de Catamarca

Franco Nieva (15 años), Nelson Fernández (15 años), Nelson Molas (17 años) y Franco Alejandro Sosa (16 años) murieron por un incendio en la Alcaldía de Menores de la capital de esta provincia el 10 de septiembre de 2011. El incendio se desató tras una pelea entre los detenidos –que reclamaban por el trato y la violencia que se ejercía sobre ellos–, y los guardias. Sobre el caso se sabe que el lugar no respetaba las medidas de seguridad contra incendios, los jóvenes habían sufrido graves golpes los días previos, y los policías fueron los únicos que pudieron proveerlos de un encendedor.²⁵

2.3.4. Provincia de Tucumán

A fines de noviembre de 2011, Marcelo Pavón (17 años) y Santiago Andrés Romano (16 años) murieron por un incendio en el Instituto Roca, un centro de privación de la libertad. Los responsables del instituto afirman que el in-

con el compromiso de realizar acciones para que no se repitieran estos hechos (Informe n° 91/03, Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], Caso 11 804). Para más información, véase <www.cidh.org/annualrep/2003sp/Argentina.11804.htm>, y CELS, “Los derechos humanos en Argentina: una visión desde los organismos internacionales”, en, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2002*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2002.

25 Los fiscales denunciaron a los policías presentes el día del hecho, a sus superiores jerárquicos, incluido el subsecretario de Seguridad de la provincia y el ministro de Gobierno. Además, acusaron a las juezas que ordenaron la detención de los adolescentes, Ana María Nieto e Hilda Figueroa. Para más información, véase el comunicado de la Asociación Pensamiento Penal (APP) <www.pensamientopenal.com.ar/articulos/app-se-pronuncio-repudio-muerte-cuatro-menores-detenido-catamarca>, y las notas periodísticas “Catamarca I. Familiares de la masacre en la alcaldía: ‘Queremos justicia y que renuncien todos’”, *Argenpress*, info, 19 de septiembre de 2011, <www.agenpress.info/2011/09/catamarca-i-familiares-de-la-masacre-en.html>; “Son cuatro los fallecidos en la alcaldía de Catamarca”, *El Litoral*, 11 de septiembre de 2011, disponible en <www.ellitoral.com/index.php/diarios/2011/09/11/sucesos/SUCE-02.html>; “Catamarca. El sistema contra incendios del edificio no estaba funcionando”, *Entremedios*, 14 de septiembre de 2011, <www.entremedios.com.ar/noticia.php?id=21095&prov=6&PHPSESSID=4e40169fb485089940ba10f1bb5e9b14>.

endio comenzó tras un “juego” entre las víctimas, pero los familiares aseguran que fue resultado de un reclamo por las condiciones de detención.²⁶

3. LA CONTINUIDAD DE UNA GESTIÓN REGRESIVA EN EL SERVICIO PENITENCIARIO BONAERENSE (SPB)

3.1. LA SOBREPoblACIÓN: UN NUEVO ESCENARIO EN LAS COMISARÍAS

El alojamiento de personas en comisarías ha sido uno de los focos más problemáticos de las violaciones de derechos a las personas privadas de libertad en la provincia de Buenos Aires, y la manifestación más clara de la crueldad y el modelo de prisión-depósito. Las comisarías bonaerenses han servido para alojar más personas en un sistema con problemas estructurales de sobrepoblación. Esta cuestión fue analizada por la Corte Suprema en el hábeas corpus colectivo “Verbitsky”, en el que se demandó al gobierno provincial que terminara con el alojamiento en comisarías.

Desde aquel momento, la cantidad de personas detenidas en dependencias policiales fue variando (véase el gráfico de la página siguiente). El año 2011 culminó con un nuevo panorama: en diciembre, la cantidad de detenidos en comisarías había descendido a 1069. El Ministerio de Justicia y Seguridad de la provincia de Buenos Aires dispuso el cierre progresivo de los calabozos de 138 comisarías y el traslado de los detenidos a distintas unidades del SPB.²⁷ Además, prohibió la posibilidad de detener niños, niñas y adolescentes en comisarías, salvo orden judicial.²⁸ Este desalojo progresivo de las comisarías constituye un avance importante –a pesar de las políticas criminal y penitenciaria regresivas aplicadas durante los últimos cuatro años–²⁹ y responde esen-

26 Véase “En el Roca atribuyen el fuego a ‘La araña’”, *La Gaceta*, 22 de noviembre de 2011, disponible en <www.lagaceta.com.ar/nota/466215/Policiales/el-Roca-atribuyen-fuego-Ara%C3%Blita.html> y “Un interno muerto y dos heridos en un incendio desatado en el Instituto Roca”, *El Siglo*, 22 de noviembre de 2011, disponible en <www.elsigloweb.com/nota.php?id=82134>.

27 Resoluciones 2109/11, 3340/11 y 3975/11.

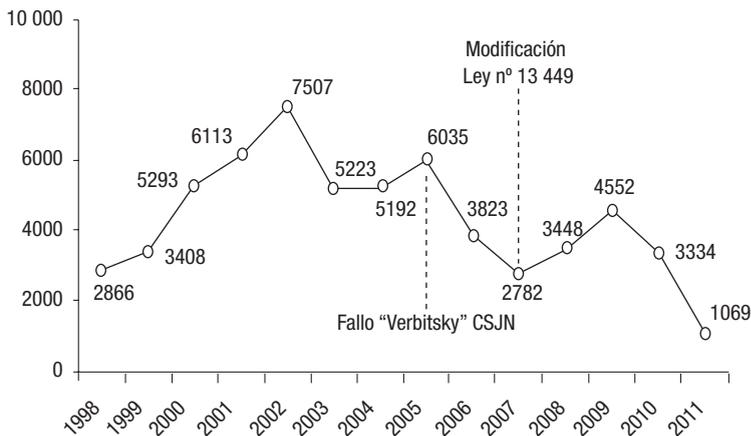
28 Resolución 2672/11.

29 Para mayor información, véanse “La situación de las personas privadas de libertad. El aumento de la inseguridad tras los muros”, en CELS, *Informe 2011*, ob. cit. y “Los compromisos democráticos y la vigencia de los derechos en la provincia de Buenos Aires: el encierro deshumanizador”, en CELS, *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2010*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2010.

cialmente a las demandas de organizaciones e instituciones internacionales de protección de derechos humanos.³⁰

Cantidad de personas privadas de su libertad alojadas en dependencias de la Policía de la provincia de Buenos Aires.

Años 1998 - 2011



Nota: Los datos de 2011 corresponden hasta el 29 de diciembre.

Fuente: Ministerio de Justicia y Seguridad de la provincia de Buenos Aires.

Los datos muestran que la gestión actual tuvo diferentes formas de abordar la cuestión. Cuando asumió en 2007, había 2782 personas detenidas en comisarías, como consecuencia de las políticas de reducción de población realizadas para cumplir con el fallo “Verbitsky”. Sin embargo, para noviembre de 2009 la tendencia se había revertido hasta llegar a 4552 personas. Desde entonces, la dirección de las políticas relativas al alojamiento en dependencias policiales se volvió a modificar, en el sentido inverso.

30 Las características inhumanas que posee el encierro en comisarías fueron comprobadas por la CIDH en la visita del Relator para las Personas Privadas de Libertad en junio de 2010 (comunicado de prensa 56/10, 28 de mayo de 2010). Además, fueron materia de observaciones al Estado argentino del Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/8/34, 13 de mayo de 2008), del Comité de Derechos Humanos de la ONU (CCPR/C/ARG/CO/4, 31 de marzo de 2010) y del Comité de los Derechos del Niño (CRC/C/ARG/CO/3-4, 21 de junio de 2010).

A su vez, cabe señalar que la disminución de detenidos en dependencias policiales no se logró por una baja de la población carcelaria. Por el contrario, en los últimos cuatro años la población carcelaria aumentó un 9%, y desde 2009 se estabilizó en alrededor de 30 000 detenidos (al 30 de enero de 2012, el 60% de los detenidos se encuentra en prisión preventiva).³¹ Esto se traduce en una tasa de encarcelamiento de 186 cada 100 000 habitantes, que supera ampliamente la tasa en el ámbito nacional.³² Como muestra el siguiente cuadro, la disminución de personas detenidas en comisarías se alcanzó a expensas de una sobrecarga de las unidades del SPB, que hace años presenta índices alarmantes de sobrepoblación y deficiencias estructurales de alojamiento.³³

El gráfico de la página siguiente muestra que mientras que en diciembre de 2007 había 24 208 personas en las unidades del SPB, en diciembre de 2009 había 24 905, y hacia el 29 de diciembre de 2011 había 27 991. Estos números indican que durante los dos primeros años de gestión, el número de detenidos en el SPB se mantuvo estable, pues las personas que ingresaban al sistema se alojaban en las comisarías. A partir de 2010, los detenidos fueron dirigidos a las unidades del SPB, lo que incrementó hasta un 15,6% la población alojada en diciembre de 2007. Esto demuestra que el desalojo de las dependencias policiales no fue acompañado de medidas dirigidas a evitar una profundización del hacinamiento del SPB. Mientras se mantienen altos índices de encarcelamiento, el problema del alojamiento se ha trasladado cíclicamente de las comisarías a las unidades y viceversa, con consecuencias claras en las condiciones de detención de las personas privadas de libertad. En este sentido, tras la clausura de los calabozos de las comisarías, es importante que se regulen medidas para evitar nuevas regresiones. La prohibición del alojamiento en comisarías marca un camino que el Estado provincial no puede desandar, de acuerdo con el principio de no regresividad y no repetición establecido en los instrumentos internacionales de protección de

31 Datos de la Secretaría de Política Criminal e Investigaciones Judiciales del Ministerio de Justicia y Seguridad de la provincia de Buenos Aires en respuesta al pedido del CELS. Fecha: 30 de enero de 2012.

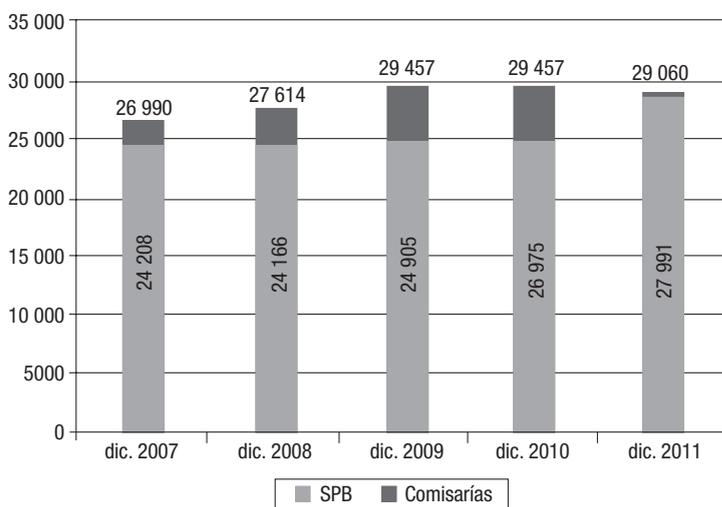
32 A pesar de que los datos a nivel nacional se encuentran desactualizados, para el año 2008 la tasa era de 152 cada 100 000 habitantes.

33 Véase el escrito presentado por el CELS y la CPM ante la CIDH en la audiencia durante el 141° período ordinario de sesiones, sobre "Situación de las personas privadas de libertad en la provincia de Buenos Aires, Argentina". Además, véanse los informes anuales del CCT de la CPM de 2007 a 2011, disponibles en <www.comisionporlamemoria.org>.

derechos humanos.³⁴ Sin embargo, aún resta discutir la cuestión de fondo. El problema estructural consiste en que hay más detenidos que lugares para su alojamiento. Lo relevante es debatir también sobre las políticas de control de sobrepoblación y la disminución del índice de prisionización en la provincia.

Personas privadas de su libertad en la provincia de Buenos Aires, según lugar de alojamiento.

Años 2007 - 2011



Nota: Los datos del año 2011 corresponden hasta el 29 de diciembre.

Fuente: CELS, sobre la base de datos del SPB y del Ministerio de Justicia y Seguridad de la provincia de Buenos Aires.

34 La vigencia de esta garantía de no repetición tiene un especial significado con relación a las personas que se encuentran privadas de libertad en condiciones de hacinamiento y sobrepoblación. Los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas de la CIDH señalan que: “Verificado el alojamiento de personas por encima del número de plazas establecido en un establecimiento, los Estados deberán investigar las razones que motivaron tal situación y deslindar las correspondientes responsabilidades individuales de los funcionarios que autorizaron tales medidas. Además, deberán adoptar medidas para la no repetición de tal situación. En ambos casos, la ley establecerá los procedimientos a través de los cuales las personas privadas de libertad, sus abogados, o las organizaciones no gubernamentales podrán participar en los correspondientes procedimientos”.

Pero, además, hubo incumplimientos de la normativa en lo que se refiere, por ejemplo, al alojamiento de niños y jóvenes en comisarías. El titular de la Defensoría n° 16 del Fuero de la Responsabilidad Penal Juvenil de La Plata, Julián Axat, presentó una denuncia penal y un hábeas corpus preventivo por amenazas, golpes y torturas a jóvenes en comisarías. En su presentación, Axat denunció que un adolescente de 16 años fue golpeado en reiteradas oportunidades y sometido a prácticas como el “submarino seco” (asfixia con una bolsa en la cabeza) por personal de la Comisaría 12ª de Villa Elisa. En otro caso denunció que un joven de 17 años fue interceptado y revisado en la calle varias veces y detenido por personal de la Comisaría 3ª de La Plata. En la dependencia lo interrogaron, golpearon y amenazaron con dejarlo detenido.

3.1.1. Formas de abordar la sobrepoblación. Políticas de construcción de plazas penitenciarias

La sobrepoblación fue comprendida por la administración como un problema de falta de plazas penitenciarias, sin que se haya cuestionado la política de encarcelamiento de la provincia. Las medidas dirigidas a solucionar el problema se han circunscripto a la construcción de plazas y a la ampliación del SPB. Sin embargo, como preveíamos,³⁵ el ritmo de construcción no ha alcanzado siquiera para cubrir el aumento de la población carcelaria que se advierte desde fines de 2007.

El Poder Ejecutivo provincial niega la sobrepoblación y afirma que el sistema se amplió en 8540 cupos desde diciembre de 2007, a partir de rehabilitaciones de espacios existentes y nuevas construcciones.³⁶ Sin embargo, las deficiencias en el cálculo cuestionan esta afirmación, ya que –como mostraremos– sólo se agregaron alrededor de 3400 plazas nuevas.

35 Véase CELS, “Análisis sobre el plan edilicio y de servicios presentado por el Gobierno de la provincia de Buenos Aires ante la Suprema Corte de Justicia en el marco de la causa P. 83909”, disponible en <www.cels.org.ar/common/documentos/analisis_plan.pdf>. Además, véase “La agenda de derechos humanos: sin lugar para las personas privadas de libertad”, en *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2009*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2009; y “Los compromisos democráticos y la vigencia de los derechos en la provincia de Buenos Aires: el encierro deshumanizador”, *Informe 2010*, en ob. cit.

36 La información que presentamos es tomada de “Situación de las personas privadas de la libertad en la provincia de Buenos Aires. Diciembre 2007-octubre 2011”, publicación de la Subsecretaría de Política Criminal e Investigaciones Judiciales del Ministerio de Justicia y Seguridad de la provincia de Buenos Aires, disponible en <www.mseg.gba.gov.ar/mjysseg/libros/LIBRO%20situacion%20octubre.pdf>.

El gobierno afirma haber agregado:

- a) 3820 nuevas plazas por rehabilitación de plazas existentes;
- b) 3567 nuevas plazas por la construcción de 6 unidades (2935) y alcaidías (632);
- c) 432 nuevas plazas de pabellones construidos en unidades preexistentes, y
- d) 721 nuevas plazas por el programa “Casas por cárceles”.³⁷

Por un lado, la forma en que contabilizan los espacios que se han rehabilitado es dudosa. El gobierno considera como parte de la ampliación del sistema la rehabilitación de 3820 plazas.³⁸ Sin embargo, estos espacios siempre estuvieron contemplados en el cupo de las unidades, a pesar de estar inhabilitados o clausurados. Al volver a sumar las plazas rehabilitadas, se están contabilizando dos veces. Como excepción, las únicas plazas que pueden considerarse rehabilitadas y sumarse a la capacidad total del SPB son las 144 correspondientes a la Unidad 7 de Azul.³⁹

Por otro lado, la cantidad de plazas incorporadas mediante la construcción de nuevas alcaidías es menor a la que se afirma. El Ejecutivo provincial sostiene haber agregado un total de 2935 plazas a partir de 6 nuevas unidades, algunas de ellas, alcaidías. Sin embargo, 3 de ellas ya se encontraban en funcionamiento al asumir la actual gestión.⁴⁰ Por lo tanto, sólo deben sumarse 1200 plazas⁴¹ (nuevas unidades 40, 47 y 54) a la capacidad existente.

Además, cabe señalar que, para contabilizar las plazas nuevas, el Ejecutivo considera la *ocupación* de las unidades sin presentar información sobre su verdadera *capacidad*. Es decir, según el gobierno provincial, la capacidad está dada por la cantidad de personas que efectivamente están alojadas, pero este método puede implicar que se agreguen colchones para aumentar las plazas. De hecho, cuando se contrasta la ocupación de las unidades con el cupo fijado por el propio SPB y la capacidad verificada en el relevamiento realizado por

37 El programa “Casas por cárceles” establece un régimen abierto diferenciado en el que los detenidos son alojados en viviendas especialmente construidas dentro de las unidades penitenciarias.

38 Corresponden a las unidades 1, 2, 3, 4, 7, 9, 13, 15, 21, 23, 24, 28, 31, 32, 34 y 35.

39 Esta unidad se encontraba inhabilitada en su totalidad y por eso sus plazas no estaban incluidas en los cálculos oficiales del cupo penitenciario.

40 Según pares del SPB, a diciembre de 2007 estas unidades ya estaban ocupadas.

41 Cálculo del total de la capacidad de las unidades según los partes del SPB del 31 de octubre de 2011.

el Consejo de Defensores en 2010⁴² de acuerdo con los estándares de trato digno, se advierte que todas estas unidades se encuentran sobrepobladas.

Cálculo de la capacidad de las “nuevas” unidades según las distintas agencias estatales

Unidad	Localidad	Ocupación <i>real</i> en septiembre de 2011 (equiparada a la cantidad de plazas por el PE)	Plazas según los partes del SPB	Plazas según el relevamiento de los defensores oficiales
40	Lomas de Zamora*	544	424	318
43	La Matanza	508	424	318
46	San Martín	496	424	286
47	San Isidro*	522	424	318
48	San Martín	475	460	240
54	Florencio Varela*	390	352	264

* Unidades efectivamente inauguradas desde el inicio de la gestión.

Fuente: CELS, sobre la base de datos del Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires.

Por otra parte, es importante considerar que la construcción de alcaidías (que desde diciembre de 2007 sumaron un total de 632 plazas nuevas) fue planificada como reemplazo de las dependencias policiales, con un régimen especial no dependiente del SPB.⁴³ Pero muchas de ellas continúan sin cumplir esta función y se han convertido en unidades penales de hecho.⁴⁴ A su vez, aún

42 Véase informe final (período junio de 2009-junio de 2010), del Consejo de Defensores Generales de la provincia de Buenos Aires, “Monitoreo de condiciones de detención en unidades carcelarias”, disponible en <www.pensamientopenal.com.ar/01102010/situacion06.pdf> En el siguiente apartado (3.1.2.) presentamos más información sobre este relevamiento.

43 Se proponen como lugares alternativos a las comisarías, en los que funcionaría una dependencia del Ministerio Público con la dirección de un abogado del Ministerio de Justicia, un equipo de evaluación y clasificación de los detenidos, un área médica y lugares para esparcimiento. Véase respuesta enviada por el Ministerio de Justicia provincial a la Suprema Corte en el marco de la causa P. 83 909, “Verbitsky, Horacio s/ hábeas corpus”, 9 de abril de 2010.

44 Como ya afirmamos, el uso de alcaidías como unidades del SPB se advierte en la Resolución 1938/10 del Ministerio de Justicia y Seguridad de la provin-

existe una gran distancia respecto de las 10 alcaidías a construir, propuestas en 2008 como objetivo de su gestión por el ministro de Justicia y Seguridad de la provincia, Ricardo Casal.⁴⁵ Para compensar los establecimientos que no se construyeron, se improvisó el empleo de algunos pabellones de unidades del SPB como alcaidías.⁴⁶

Del mismo modo, el gobierno afirma haber sumado 432 plazas mediante la construcción de nuevos pabellones en unidades existentes. Sin embargo, a pesar de que algunos establecimientos registran un aumento en su capacidad, no queda claro el criterio con el que se define la cantidad de plazas agregadas. La sola construcción de nuevos pabellones en unidades existentes, sin la inclusión de otros elementos constitutivos de la definición de “cupo carcelario” (baños, espacios comunes de esparcimiento al aire libre, lugares para talleres y escuelas, entre otros), no puede ser asimilada a un aumento de la capacidad de la unidad.

Por último, el Ejecutivo contabiliza las plazas agregadas al sistema a partir del programa “Casas por cárceles”. Se trata de una de las políticas más publicitadas como “nuevos modelos de detención”. Afirman que se construyeron 106 casas de régimen abierto, que se encuentran ocupadas por 721 internos. Si bien este programa representa una medida interesante a los fines de la progresividad en la ejecución de la pena, su impacto no es sustancial para el alivio de la sobrepoblación, ya que se trata del 2,6% de los privados de libertad de la provincia.

En síntesis, desde la nueva gestión habría sólo 3400 nuevas plazas y no 8540. A continuación presentamos un gráfico en el que se contrasta la información oficial con el cálculo de la ampliación del sistema según fuentes oficiales.

Entre todas las políticas de construcción que se llevaron a cabo, ni siquiera se agregaron plazas suficientes como para cubrir las casi 4000 personas que ingresaron al servicio penitenciario en los últimos cuatro años y que se sumaron a un sistema que ya se encontraba sobrepoblado, en tanto que la ampliación real del sistema representa menos de la mitad de las 8540 anunciadas. Este número contrasta con el plan de construcción presentado por el gobierno

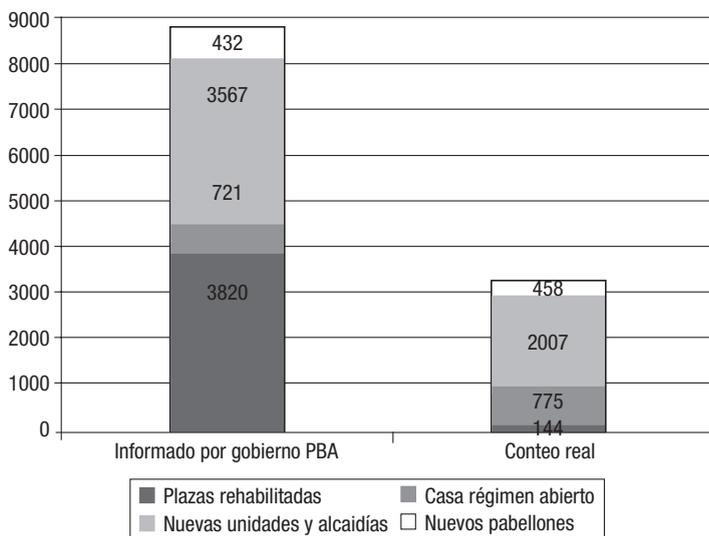
cia de Buenos Aires, que, al redistribuir la población penitenciaria, contempla algunas alcaidías como espacios de alojamiento permanente, junto con las unidades carcelarias.

45 Véanse “Prometen trasladar a detenidos en comisarías”, *Clarín*, 29 de abril de 2008, disponible en <www.clarin.com/diario/2008/04/29/policiales/g-04002.htm>; “Casal le puso fecha a la construcción de diez alcaidías en la provincia”, *Diario Hoy*, 12 de agosto de 2008, y “Plan para mejorar las cárceles”, *El Día*, 26 de abril de 2008.

46 En octubre de 2011, 291 personas se encontraban alojadas en estos pabellones-alcaidías.

provincial ante la Suprema Corte de la provincia (SCBA) en 2008,⁴⁷ que proyectaba un aumento de 5000 nuevos lugares en el SPB. Ya en el fallo “Verbitsky”, la CSJN había desestimado la construcción de cárceles como medida para enfrentar la sobreocupación y revertir las violaciones de derechos que produce.⁴⁸ En la actualidad, el SPB continúa colapsado.

Ampliación de la capacidad del SPB entre diciembre de 2007 y octubre de 2011



Nota: Los datos corresponden al mes de octubre de 2011.

Fuente: *CELS, sobre la base del relevamiento de marzo de 2008 con datos del Servicio Penitenciario Bonaerense y el Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires.

47 “Plan edilicio y del Servicio de Unidades Penitenciarias” presentado por el Poder Ejecutivo de la provincia de Buenos Aires en el marco de la causa P. 83 909 disponible en <www.cels.org.ar/common/documentos/memorial_plan.pdf>.

48 Según la CSJN en el fallo Verbitsky, en el considerando 31 del voto de la mayoría : “Se está jugando una carrera entre la Administración, que amplía el número de celdas disponibles, y el número de detenidos en aumento, sin que haya perspectivas cercanas de que las curvas se crucen, lo que impide hacer cesar la violación de derechos fundamentales y en particular el derecho a la vida y a la integridad personal de los presos, del personal de custodia y de terceros”.

3.1.2. Cuestionamiento al cálculo de la sobrepoblación en el SPB

En 2008, en el plan edilicio que el gobierno provincial presentó ante la SCBA,⁴⁹ se desplegó un enorme operativo de relevamiento de las unidades penales que duró varios meses y requirió el involucramiento de una gran cantidad de recursos. Se inspeccionó cada una de las unidades penales con el fin de establecer su capacidad real. En aquel momento, se realizó por única vez un trabajo medianamente exigente para definir la plaza carcelaria del SPB, y se arribó a la conclusión de que el SPB contaba con 17 858 plazas.⁵⁰ Pero este parámetro fue dejado de lado por el mismo gobierno dos años después.

Utilizando el parámetro oficial de 2008, si se consideran las 17 858 plazas originales y se les suman las nuevas construcciones –explicadas en el apartado anterior–, para octubre de 2011 el SPB tendría como máximo alrededor de 18 640⁵¹ plazas. Dado que existen 29 060 personas privadas de su libertad en la provincia, la sobrepoblación del sistema penitenciario provincial alcanzaría el 50% y ascendería a 56% si se suman las personas que aún están detenidas en comisarías.

El gráfico de la página siguiente muestra que, si se compara la situación actual con la de 2008, el déficit de plazas aumentó porque, a pesar de que se amplió la capacidad del sistema, la cantidad de detenidos se incrementó aún más.

Entre 2009 y 2010, el Consejo de Defensores Generales de la Provincia de Buenos Aires realizó otra medición de la capacidad del sistema, que intentó llenar el vacío de información. En su evaluación, determinó que existía un nivel de sobreocupación del 96%.⁵² A falta de otras mediciones, el CELS con-

49 Véase "Análisis sobre el Plan edilicio y del Servicio de Unidades Penitenciarias", ob. cit.

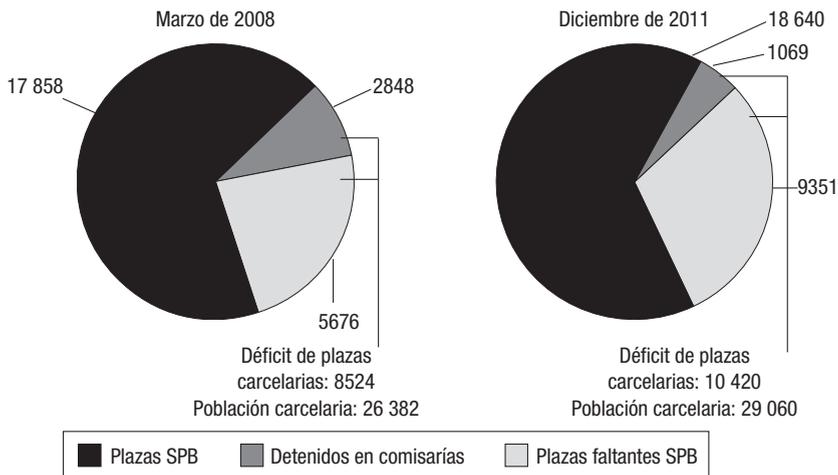
50 Los criterios utilizados para arribar a este cálculo de "plazas ideales" de cada unidad no se mencionan con claridad en el informe. Sólo se establecen algunos parámetros que no son uniformes para todos los establecimientos y pabellones que representaron un avance para la política penitenciaria de la provincia, pero que todavía estaban lejos de cumplir con las exigencias de los estándares internacionales. Para determinar el cupo de los pabellones colectivos se usó la disponibilidad de 6 m² por interno, mientras que las celdas de 2 personas pasarían a ser individuales y se llevó a 3 las de 4 personas. Véase "Plan edilicio y del Servicio de Unidades Penitenciarias", ob. cit.

51 De las 3400 plazas agregadas entre 2007 y 2011, parte de ellas ya estaban contadas en el relevamiento oficial efectuado a principios de la gestión, con lo que sólo deben ser sumadas las que no se encontraban contadas en las 17 858. Estas son: 72 plazas de la Unidad 53, 352 plazas de la Unidad 54, 60 plazas de la Unidad 55 (alcaidía) de José C. Paz, 30 plazas de la Alcaidía de mujeres de Isidro Casanova, 120 plazas de la Alcaidía de Virrey del Pino, 78 plazas de la Alcaidía San Martín, y las 70 plazas de la Alcaidía de La Plata.

52 El cálculo se estableció sobre una definición de "cupos carcelarios" limitada a los metros cuadrados y a algunas otras variables. El informe afirma que "no

tinúa utilizando el parámetro oficial de 2008 y este relevamiento realizado por los defensores oficiales.

Total de detenidos en relación con la cantidad de plazas



Nota: Los datos de 2011 corresponden hasta el 31 de octubre.

Fuente: CELS sobre la base de datos del Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires.

Por otro lado, los datos producidos por el propio SPB dan cuenta de la existencia de altos niveles de sobrepoblación. Cuando se analiza la situación de cada una de las 56 unidades penales, se advierte que 29 de ellas se encuentran sobrepasadas, según la capacidad definida por el propio servicio. Durante 2011 relevamos situaciones de emergencia, incluso en algunas de las unidades más nuevas.

Uno de los casos más dramáticos fue el de la Unidad 48 de San Martín, inaugurada en octubre de 2007. Ante la existencia de graves denuncias de violencia, corrupción y hacinamiento, el CELS y la Comisión Provincial por la Me-

busca definir con exactitud cuál es el cupo carcelario ni, consecuentemente, las magnitudes exactas de sobrepoblación. Sólo procura mostrar el exceso de población que, de manera palmaria, resulta ya de la evaluación de algunas de la totalidad de las condiciones que deben ser tenidas en cuenta para un estudio integral del cupo”.

moria (CPM) visitaron la unidad el 10 de marzo de 2011. En aquel momento había alojadas 554 personas, a pesar de tener 460 plazas, según datos del SPB. Esto indicaba por lo menos una sobrepoblación del 23%. Si consideramos el relevamiento del Consejo de Defensores, la capacidad de la unidad sería de 240 plazas, por lo que la sobrepoblación ascendería al 130%. Durante la visita estuvimos en el pabellón 12, donde había 55 personas en 16 celdas de 4 m². Cada celda tenía 2 camastros y, dado que había entre 3 y 6 personas alojadas, los internos debían turnarse para dormir. Dos días antes de la visita, llegó a haber 8 personas en esas mismas celdas. Según el relato de los detenidos, hacía quince días, en promedio, que estaban en esa dramática situación, y había quienes llevaban hasta un mes.⁵³ El pabellón fue clausurado luego de la visita.

Cabe mencionar otro caso, que involucra a una de las unidades más antiguas de la provincia, las que deberían ser progresivamente cerradas por su deterioro estructural imposible de revertir con remodelaciones: la Unidad 5 de Mercedes, que fue inaugurada en 1876 y que en la actualidad alberga a 730 personas en instalaciones completamente obsoletas. Esta unidad cuenta con 563 plazas, según el SPB, y 367 de acuerdo con el registro del Consejo de Defensores. Es decir, tiene una sobrepoblación del 99%.

El caso de la Unidad 29 de Melchor Romero muestra que los niveles de hacinamiento se combinan con condiciones inhumanas de detención, documentadas en informes oficiales y de organizaciones sociales. De acuerdo con un informe elaborado por la jueza Liliana Torrisi, en el pabellón 12 de la Unidad 29,

53 Otros casos graves son los de las unidades 39 y 47. La primera, abierta en agosto de 2004, aloja actualmente 678 personas, cuando según los criterios del SPB, su capacidad es de 584; es decir, tiene un 16% de sobreocupación. No obstante, según el relevamiento realizado por el Consejo de Defensores, la capacidad real de esta unidad sería de 251 personas, por lo que la sobreocupación alcanzaría el 170%. La Unidad 47 es también de reciente construcción. Según el SPB, tiene un cupo de 424 personas, pero en la actualidad alberga a 515. Conforme el SPB, tiene un 21% de sobrepoblación, pero de acuerdo con la capacidad establecida por la defensa pública, su sobreocupación sería del 62%. El 3 de marzo de 2011, ante un hábeas corpus presentado por la CPM, el Juzgado de Garantías n° 4 de La Matanza dispuso la prohibición de ingreso de nuevos detenidos a la Unidad 43 y la reubicación de las 189 personas excedentes en otras unidades del SPB. El juzgado resolvió en función del cupo informado por el propio SPB, según el cual tenía una sobrepoblación del 44%. Actualmente, la unidad aloja 483 personas cuando, de acuerdo con el SPB, tiene un cupo de 430, lo que significa que posee una sobrepoblación del 13,7%. Si tenemos en cuenta el cupo establecido por la defensa pública, actualmente posee una superobocupación del 52% (causa C-123, Juzgado de Garantías n° 4 de La Matanza).

las 19 celdas se encuentran en estado infrahumano de habitabilidad, no existen colchones, los internos duermen sobre algunas mantas, en muchas celdas no hay agua, en la mayoría hay gran cantidad de humedad y agua acumulada en el piso, no hay luz, no existen vidrios en las ventanas, son pésimas las condiciones higiénicas y el olor es nauseabundo. [...] además, los detenidos manifestaron que la comida es escasa y de pésima calidad, y que no reciben la medicación que necesitan ni atención médica.

Según el informe, estas condiciones se extienden a toda la unidad. Tras la visita, Torrisi decidió clausurar el pabellón 12.⁵⁴

Estos son sólo algunos ejemplos de una larga lista, que muestran que la situación continúa siendo crítica. La forma en que el gobierno contabiliza las plazas agregadas durante su gestión y la resistencia a establecer parámetros constitucionales para definir estándares sobre las “plazas carcelarias” con los cuales medir la capacidad del sistema constituyen intentos de esconder un problema histórico. Esto resta verosimilitud a las políticas implementadas y dificulta la posibilidad de debatir acciones concretas.

Con la reducción de la cantidad de personas detenidas en comisarías se ha dado un paso importante. Sin embargo, el problema se trasladó a las cárceles por cuanto no se implementaron soluciones para la sobrepoblación y el hacinamiento. Es evidente que a esta altura no se trata sólo de una cuestión de espacios, sino de un sistema que mantiene una tasa de encarcelamiento elevada y de una gestión penitenciaria deficiente e indiferente ante las violaciones de derechos humanos de los detenidos.

Es necesario que se avance en una solución de fondo para institucionalizar los estándares y establecer los criterios para definir el cupo carcelario a fin de resolver el problema de la sobrepoblación, respetando el derecho de los detenidos a un trato digno. En su informe, el Consejo de Defensores concluyó que “resulta fundamental establecer una ley de control de cupos penitenciarios de modo tal que permita variar el eje de la política penitenciaria destinada a la construcción de cárceles y poner coto al circuito de movimiento de detenidos”.⁵⁵

54 Informe de la jueza Liliana E. Torrisi, tras la visita a la Unidad 29 de Melchor Romero el 20 de diciembre de 2011, en el marco de la Acordada 3415/08 de la SCBA.

55 A partir del fallo “Verbitsky”, en 2007 se convocó a una mesa de trabajo en el Senado provincial a fin de discutir las reformas legales pendientes para cumplir con lo ordenado por la CSJN. Se consensuó un proyecto de ley de control de la sobrepoblación carcelaria que preveía la creación de una comisión multidisciplinaria que tendría la función de determinar, a partir de pautas claras y transparentes, la capacidad de alojamiento de los establecimientos

3.2. LA GOBERNABILIDAD EN LAS CÁRCELES BONAERENSES

En términos generales, el gobierno provincial optó por delegar la gobernabilidad del encierro en el SPB, que cuenta con autonomía para manejar de manera discrecional la vida de los detenidos. En este marco, la estructura del SPB mantiene altos índices de arbitrariedad, corrupción y violencia. Para gobernar las cárceles, los agentes penitenciarios delegan el gobierno de ciertos espacios a algunos detenidos.⁵⁶ Las personas privadas de libertad excluidas de este circuito sufren la violencia y los abusos, tanto de sus propios compañeros como del SPB.⁵⁷ Además, existe un sistema informal de premios y castigos, basado en la amenaza de la negación de derechos o la complicidad con ilegalidades, que rige como estrategia de gobernabilidad intramuros.⁵⁸ Este sistema se encuentra extensamente descrito en los informes anuales de la Comisión Provincial por la Memoria (CPM).

Esta forma de gestión agrava las deficiencias estructurales de las condiciones de detención del SPB y se traduce en situaciones de horror y trato inhumano, combinado con el miedo a ser víctimas de la desidia y la falta de respuesta judicial. Esto ha sido constantemente denunciado y, a su vez, negado por el gobierno provincial, que ha resultado muy eficaz para blindar la situación. Por ello, una vez más, volvemos a describir las lógicas penitenciarias que persisten en la actual gestión provincial.

del SPB, a la vez que establecía un mecanismo concreto para resolver el problema del alojamiento de personas por encima de la capacidad del sistema.

- 56 Ya en 2005, la Secretaría de Derechos Humanos de la Provincia de Buenos Aires (SDH) denunciaba la delegación en algunos internos del control de ciertos espacios como estrategia de gobernabilidad en las cárceles bonaerenses. Para más información, véase SDH, “Informe de la Secretaría de Derechos Humanos sobre la sobrepoblación y sus consecuencias sobre las condiciones de detención de las personas privadas de libertad en el ámbito del Servicio Penitenciario Bonaerense” (2005), disponible en <www.pensamientopenal.com.ar/sites/default/files/2011/08/sistema.pdf>. Es sintomático que en esta última gestión, la SDH provincial no haya vuelto a hacer inspecciones, informes o denuncias sobre la situación de las personas privadas de libertad.
- 57 En una medida cautelar interpuesta para evitar el ingreso de más personas a la Unidad 15 de Batán, debido a su sobrepoblación, la defensora general de Mar del Plata afirmó: “Se advierte concretamente un desgobierno creciente de la situación carcelaria, incrementado por la insuficiencia de recursos humanos y económicos (resultando particularmente preocupante la merma de custodia en los pabellones y la alarmante disminución de las raciones alimenticias de por sí deficitarias)”. Medida cautelar interpuesta en agosto de 2011 ante el Juzgado de Ejecución n° 2 de Mar del Plata, en la causa 881/1, “Internos Unidad Penal 15 -Sección Máxima, s/hábeas corpus”.
- 58 Para más información, véase CCT-CPM, “El sistema de la crueldad”, disponible en <www.comisionporlamemoria.org>.

3.2.1. Arbitrariedad

La arbitrariedad del SPB se extiende a todos los terrenos de la vida en la cárcel. Los penitenciarios deciden sobre la posibilidad de tener visitas y acceder al teléfono; encierran a las personas por tiempos prolongados; rompen las pertenencias y los paquetes de los detenidos; obstaculizan su traslado a hospitales; realizan informes criminológicos en los que buscan premiar o castigar a los detenidos –con lo que definen en muchos casos la posibilidad de contar con salidas anticipadas–, y borran las pruebas, por ejemplo, al destruir las historias clínicas que los responsabilizan del agravamiento de la salud de las personas privadas de libertad. Esta discrecionalidad implica serias dificultades para acceder a la atención médica y otros derechos básicos, lo que pone en riesgo la integridad física y la posibilidad de avanzar en el régimen de progresividad de la pena.

El siguiente es un relato de una defensora oficial sobre una visita a la Unidad 21 de Campana, que ejemplifica esta situación:

Preguntado al jefe del Penal, Diego Pedraza, el motivo por el cual los internos no salen al patio en todo el día, refiere que es porque están castigados. Se le advierte al jefe que no es motivo para encerrar las veinticuatro horas a una persona en la celda, explicando el jefe que existe una resolución y que él la cumple. Se le solicita la exhibición de la resolución; el jefe admite que en verdad no existe por escrito, y que es decisión de la Jefatura de la unidad impedir que los internos castigados salgan al patio.⁵⁹

Los efectos de este margen de maniobra por parte del SPB tienen consecuencias fatales en algunos casos. C. G. L. estaba embarazada y alojada en un pabellón común de la Unidad 51 de Magdalena. A fines de diciembre, debido a una pérdida de sangre, solicitó atención médica durante tres días al personal de seguridad, sin obtener respuesta. Fue sólo luego de recibir el apoyo de sus compañeras en el reclamo que tuvo acceso al área de sanidad, aunque tampoco recibió la atención médica pertinente. Su sangrado empeoró de forma tal que, según relataron sus compañeras, “debieron alcanzarle un balde para contener las pérdidas”. Las compañeras contaron que una de las agentes penitenciarias gritó que “tenía que meter la mano en el balde y buscar el feto y ponerlo en un *tupper*”.

59 Informe del 18 de marzo de 2011, realizado por la Unidad Funcional de Defensa de Ejecución Penal de la Defensoría General del Departamento Judicial de San Nicolás de los Arroyos, en el marco de una inspección a la Unidad Penal 21 de Campana.

Estas prácticas atraviesan la forma de gestión del SPB e incluso las nuevas iniciativas aparecen contaminadas por estos patrones desde sus comienzos. Por ejemplo, el alojamiento en el programa “Casas por cárceles”, que el gobierno presenta como un logro principal de gestión, ha pasado a ser parte del sistema informal de premios y castigos que gobierna el SPB. Mediante la Resolución 56/10 del Ministerio de Justicia y Seguridad, el gobierno provincial permitió que esta práctica se perpetúe. Una vez que el juez emite la orden para incorporar un detenido al programa, la Dirección del SPB toma la decisión final “sobre la base de criterios objetivos relacionados con el lugar de alojamiento, domicilio de los internos y proximidad de egreso o vencimiento de la pena” (art. 3). De esta forma, la propia resolución deja librada al SPB la posibilidad de que el interno ingrese o no a este régimen abierto.

A su vez, continúan las denuncias de traslados arbitrarios de unidades. La amenaza del cambio de unidad o el efectivo traslado son parte de las estrategias de gobierno de la población, porque afecta en forma directa las condiciones de detención y la integridad física de los detenidos. Por ejemplo, cuando son trasladados a unidades en las que tienen conflictos con otros penitenciarios o detenidos, facilitando que vuelvan a ser castigados, una y otra vez. Además, el cambio de unidad dificulta la atención médica, la posibilidad de continuar con su educación y el acceso a la justicia, e impide que los detenidos sean calificados por su conducta –para obtener la libertad condicional o la libertad asistida, entre otras medidas–, porque para ser evaluados deben permanecer al menos tres meses en una misma unidad penitenciaria.

Como ejemplo, A. B. fue trasladado de la Unidad 48 por denuncias de hechos de violencia en esa dependencia, a pesar de las resoluciones judiciales que ordenaban lo contrario (porque estaba estudiando en ese establecimiento). Lo llevaron al penal de Magdalena, dirigido por el hermano del penitenciario denunciado. Al llegar, el jefe le dijo: “Denunciaste a mi sangre y la vas a pagar”. Lo dejaron en un “buzón”, donde sentía mucho temor a perder la vida. Denunció que los penitenciarios lo observaban mientras dormía y lo amenazaban con trasladarlo a la unidad psiquiátrica.

En otro caso, A. S. O. fue trasladado de la Unidad 46 a la 48. Según el relato del defensor al momento de registrar su denuncia,

manifestó que antes de ser ingresado a la celda 2 del pabellón 12, le señaló a los agentes del SPB que no deseaba ingresar allí, siendo empujado por quienes lo trasladaron hasta ese lugar. [...] bajo un estado emocional muy precario, reconoció haber sido abusado por internos de la celda 2, comenzando su relato que no pudo finalizar por hallarse visiblemente angustiado, llorando en forma desconsolada. Además, manifestó en múltiples oportunidades que deseaba regresar a su pa-

bellón en la unidad, y que no entendía por qué se había dispuesto su alojamiento en la celda 2 del pabellón 12 de la Unidad 48, teniendo conducta ejemplar 10 durante los tres últimos años de detención”, *lo que fue confirmado por el defensor con el legajo personal*. (Informe del secretario de ejecución de la Defensoría General de San Martín, visita realizada el 9 de marzo de 2011 a la Unidad 48.) [el destacado es nuestro].

Las decisiones del Ministerio de Justicia y Seguridad han estado dirigidas a fijar pautas para regir los ingresos y reubicaciones de los internos del SPB. A partir de la Resolución 1938/10, se diseñó un sistema de clasificación de los internos para especificar los criterios de ubicación, pero esto no produjo cambios sustanciales respecto de la discrecionalidad con la que se deciden los traslados. Como muestra de ello, durante cada visita que realizamos en marzo de 2011 a la Unidad 48. En esa oportunidad, el jefe del penal nos informó que el hacinamiento en el pabellón 12 (clausurado al día siguiente de la visita) se explicaba por los movimientos de detenidos que se realizaban de acuerdo a esa resolución. Cuando entrevistamos a los detenidos, advertimos que la gran mayoría estaba alojada allí hacía quince días en promedio, que venían de otras unidades y que permanecían en los “buzones” a pesar de tener conducta ejemplar y estar trabajando en las unidades de las que habían sido trasladados.

Los traslados sistemáticos fueron definidos en algunas circunstancias como prácticas específicas de tortura o maltrato. El relator sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) manifestó su preocupación por esta práctica al corroborar la gravedad de la situación en su visita en mayo de 2010.⁶⁰

Tanto el Comité contra la Tortura (CCT) de la CPM como la Defensoría General de Mar del Plata presentaron acciones colectivas de hábeas corpus que describen mecanismos de traslados múltiples y arbitrarios aún pendientes de resolución.⁶¹ La demora para resolver estos casos por parte de los tribuna-

60 Relatoría de la CIDH, comunicado de prensa 64/10, 21 de junio de 2010, disponible en <www.cidh.oas.org/Comunicados/Spanish/2010/64-10sp.htm>.

61 En esas acciones todavía pendientes de resolución, se plantea la inconstitucionalidad de los arts. 73 y 98 de la Ley 12 256 de Ejecución Penal, que ponen en cabeza del SPB la decisión del traslado. El CCT interpuso su acción el 7 de diciembre de 2007 ante el Tribunal de Casación provincial, y aún se encuentra en la SCBA, a la espera de una resolución. La segunda, interpuesta por la Defensoría General de Mar del Plata ante el Juzgado de Garantías n° 5 del departamento, planteó la inconstitucionalidad de los artículos y solicitó una medida cautelar para impedir el ingreso sin previa autorización judicial a la Unidad 15 de Batán de internos de otros departamentos judiciales. La medida cautelar fue confirmada por la Cámara de Apelación y Garantías de Mar del Plata y se encuentra para resolver en el Tribunal de

les superiores de la provincia hace que la situación persista y que se debilite el mecanismo de control judicial de las prácticas penitenciarias.

3.2.2. *Corrupción y tramas de ilegalidad*

La arbitrariedad se combina con hechos de corrupción que, lejos de ser fenómenos aislados, parecen responder a un patrón sistemático. En diversas presentaciones, funcionarios judiciales y organismos de control han denunciado connivencia entre proveedores y funcionarios de la administración provincial, sobreprecios, adjudicaciones arbitrarias y pagos desmedidos. Además, han señalado que los agentes roban pertenencias de los detenidos y que la distribución de drogas en las unidades suele ser regulada por los mismos penitenciarios. En general, la justicia prefiere no investigar estos hechos y deja vía libre para que se mantenga este modelo.⁶²

Sólo en algunos casos se abren causas judiciales en torno a denuncias de corrupción administrativa penitenciaria. Existen, por ejemplo, causas en las que se investigan pagos de sobreprecios en insumos alimentarios; pagos por compras de ropa de cama nunca entregadas; irregularidades en los gastos y rendiciones de las cajas chicas, tanto en la compra de medicamentos como en el pago de horas extras, e irregularidades en la provisión de alimentos. Todo esto afecta la vida de los detenidos.⁶³

Una de las denuncias más escandalosas tuvo lugar en marzo de 2011, cuando varios detenidos de la Unidad 48 afirmaron que las autoridades sacaban del penal a los detenidos para delinquir y que los autos robados eran desarmados dentro de la misma unidad. Esto fue probado con fotos que muestran a varios internos con camperas de camuflaje, gorras y chalecos antibalas y escudos protectores del SPB.⁶⁴ También se registraron denuncias de personas alojadas en

Casación provincial, por la queja interpuesta por el Poder Ejecutivo. El pedido de inconstitucionalidad aún se encuentra en trámite. El 12 de diciembre de 2011, el Ejecutivo firmó un acuerdo en el que se comprometió a cumplir con la Resolución 1938/10 y a alojar en la Unidad 15 únicamente a internos provenientes de Mar del Plata, Necochea y Dolores. Ante cualquier excepción, el traslado debía ser notificado previamente a la Defensoría General y al juzgado interviniente. A sólo diez días del acuerdo, el SPB lo desobedeció e ingresó alrededor de 15 detenidos de forma excepcional, sin realizar las notificaciones correspondientes.

62 Véase CCT-CPM, ob. cit.

63 Íd.

64 Uno de los internos afirmó que el director y el subdirector del penal y el jefe del complejo en ese momento (prefecto mayor Mario Aranda, prefecto Horacio Ruiz e inspector mayor Claudio Molina, respectivamente) lo pusieron al frente de un grupo que ya integraban otros detenidos y les señalaron los

la Unidad 45 de Melchor Romero sobre una red de reclutamiento de internos para cometer delitos fuera de la prisión.⁶⁵ Sin perjuicio del avance de estas investigaciones judiciales y de la comprobación de estos hechos en particular, las tramas de ilegalidades y complicidades entre penitenciarios e internos quedaron en evidencia con estas denuncias.

3.2.3. *Violencia y tortura sistemática*

En el Informe 2011, mostramos con el caso del ex penitenciario Carlos Maidana, maltratado por sus mismos compañeros, que la violencia es parte de la estructura y de la cultura del SPB.⁶⁶ La violencia circula de diferentes maneras y se concentra en algunas unidades. Es ejercida directamente por el SPB, provocada (hubo incluso denuncias de detenidos enviados a matar a otros) o bien regulada por los funcionarios, a partir de la delegación del gobierno de los pabellones.

Se manifiesta de diversas formas, desde la psicológica hasta los casos de tortura física. En informes de la CPM aparecen relatados distintos tipos: el submarino seco o húmedo, la picana eléctrica, los palazos con bastones de madera o goma maciza, las golpizas reiteradas (puntapiés, golpes de puño, “plaf-plaf”⁶⁷), las duchas o manguerazos de agua helada, los “pata-pata”,⁶⁸ el aislamiento como castigo y los traslados constantes.

modelos de autos que debían robar. Todo el modus operandi fue puesto en conocimiento del fiscal, junto con fotos sacadas con un celular y un chip. La denuncia tramita en IPP 1500007158-11, ante la UFI 16 y el Juzgado de Garantías n° 5, ambos de San Martín. Véase “La trama oculta de drogas, sexo y robos en el Servicio Penitenciario Bonaerense”, *Tiempo Argentino*, 6 de marzo de 2011, disponible en <tiempo.elargentino.com/notas/trama-oculta-de-drogas-sexo-y-robos-servicio-penitenciario-bonaerense>; “Si queremos acá te cabe”, *Tiempo Argentino*, 6 de marzo de 2011, disponible en <tiempo.elargentino.com/notas/si-queremos-aca-te-cabe>; “Relevaron a la cúpula de un penal por torturas, robos y corrupción”, *Tiempo Argentino*, 12 de marzo de 2011, disponible en <tiempo.elargentino.com/notas/relevaron-cupula-de-penal-torturas-robos-y-corrupcion>; “¿Seguriqué?”, *Página/12*, 6 de marzo de 2011, disponible en <www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-163533-2011-03-06.html>, y “Quemá esas fotos”, *Página/12*, 13 de marzo de 2011, disponible en <www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-164045-2011-03-13.html>.

65 Véase “Según Albarracín, ‘los hechos no se comprobaron y son contradictorios’”, infocielo.com, 9 de noviembre de 2011, disponible en <www.infocielo.com/IC/Home/index.php?ver_notas=32715>.

66 Véase CELS, “La situación de las personas privadas de libertad. El aumento de la inseguridad tras los muros”, en *Informe 2011*, ob. cit.

67 Golpes muy fuertes en ambos oídos con las palmas de la mano, que ocasionan sordera temporaria.

68 Golpes en las plantas de los pies con palos o mangueras.

Sólo para mostrar un ejemplo, a fines de diciembre, en la Unidad 51 de Magdalena (la misma en la que una mujer perdió su embarazo por negligencia del SPB), una detenida abortó luego de ser brutalmente golpeada por agentes penitenciarias que custodiaban su pabellón.

Se advierte que no existen políticas de prevención de conflictos ni dispositivos adecuados para resolverlos. La represión es la única respuesta de los agentes frente a las situaciones conflictivas, en las que disparan balas de goma sin respetar la reglamentación mínima y ocasionan incapacidades, permanentes o parciales, y lesiones graves a los detenidos, que se complican al no recibir tratamiento adecuado.

La constante apelación a instancias represivas se vincula con las condiciones de vida: la violencia es fundamental para someter a detenidos que soportan hambre, falta de medicamentos, robo de sus pertenencias y vejaciones de todo tipo. Existe una perversa circularidad: las riñas entre detenidos, abonadas por tales regímenes de vida, justifican la violenta represión para resolverlas, y los medios con que se reprimen a su vez generan mayor tensión y abonan rivalidades, fricciones y nuevos episodios de violencia.

Los casos de violencia están documentados en los informes de los funcionarios judiciales y del CCT. Durante la visita a la Unidad 48, los detenidos denunciaron castigos sistemáticos por parte de penitenciarios o de internos avalados por el SPB y temor a denunciarlos por las posibles represalias.⁶⁹

En términos generales, existen distintos indicadores, y varias fuentes de información, según los cuales se trata de una práctica extendida (con distintas modalidades) en la provincia. Por un lado, según información del CCT, durante 2011 (hasta octubre) se presentaron diversas acciones urgentes de las cuales el 18,3% fue por problemas de salud no asistidos; el 12,9%, por aislamiento arbitrario; el 8,3%, por golpes; el 12,3%, por condiciones de alojamiento inhumanas, y el 11%, por impedimento de contacto familiar o afectación del vínculo familiar. Estos hechos tuvieron lugar en 50 cárceles, 17 comisarías y 10 institutos de menores.

Por otro lado, el Banco de datos sobre torturas y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes de la Defensoría de Casación Penal de la Provincia de Buenos Aires registró 155 casos de tortura y malos tratos en el trimestre que va de junio a agosto de 2011, de los cuales el 57,5% no fueron denunciados

69 En las entrevistas advertimos el temor de los detenidos a sufrir prácticas aleatorias de castigo. Además, señalaron constantes situaciones de violencia entre detenidos, muchas veces provocadas por los mismos agentes. De los 50 entrevistados, 25 refirieron haber sido víctimas de malos tratos y torturas y pudimos constatar las marcas en sus cuerpos. Al menos 10 casos eran de extrema gravedad. Ninguno había tenido acceso al área de sanidad.

penalmente.⁷⁰ De estos casos, el 50% sucedió en unidades penitenciarias; el 49%, en dependencias policiales, y el 1% en otras instituciones. De los no denunciados, el 83,2% de los casos sucedió en comisarías, mientras que el 16,8% se produjo en unidades penitenciarias.

A su vez, según el Registro Nacional de Casos de Torturas y otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes (RNCT),⁷¹ entre septiembre de 2010 y septiembre de 2011, se entrevistaron 357 víctimas de torturas y malos tratos en 27 lugares de detención.⁷² Asimismo, cabe señalar que la información oficial sobre este punto es inaccesible o deficiente. El sistema de justicia no produce datos sobre causas judiciales por violencia carcelaria.

También los datos de muertes son un barómetro de la violencia carcelaria. Sin embargo, el Poder Ejecutivo no ha presentado información al respecto.⁷³ Por su parte, el registro elaborado por el CCT da cuenta de que en 2007 murieron 101 personas; en 2008, 112 personas; 117 en 2009, y 133 en 2010. En 2011, fallecieron al menos 114 personas en el SPB, aunque es posible que este

70 Según las reglas de funcionamiento del banco de datos sobre torturas de la Defensoría de Casación Penal, existe deber de confidencialidad respecto de lo que los detenidos manifiestan. Los defensores no están obligados a hacer la denuncia penal si los detenidos no prestan su conformidad. Por lo tanto, es un registro de hechos de violencia que pueden o no ser judicializados.

71 Este registro es realizado por la PPN, el CCT de la CPM y el Grupo de Estudios del Sistema Penal y Derechos Humanos del Instituto Gino Germani de la UBA.

72 Datos del Informe del RNCT de noviembre de 2011, puesto en conocimiento de los miembros del Subcomité de Prevención de la Tortura de las Naciones Unidas. Se trató de 342 hombres, 15 mujeres y 15 menores de 18 años. El 70,9% (253 víctimas) había padecido la práctica de aislamiento durante los últimos dos meses, permaneciendo en la celda durante veintitrés horas. Por otro lado, 59 fueron víctimas de traslados gravosos y 112, de la práctica de los traslados constantes. Se relevaron testimonios de víctimas que sufrieron malos tratos y/o torturas físicas, entre los cuales los jóvenes de 16 a 21 años fueron los más agredidos. Los adolescentes en institutos de menores son agredidos físicamente en la misma proporción que los adultos en cárceles. Se registran víctimas de condiciones materiales inhumanas de detención, falta o deficiencia de alimentación, falta de atención médica incluso en casos de dolencias y/o enfermedades donde corre serio riesgo la vida de las personas e incluso con resultado de pérdida de órganos vitales.

73 Este año, el gobierno provincial no ha difundido datos oficiales sobre el tema. El CELS ha cursado pedidos de informes sobre el tema al Ministerio de Justicia y Seguridad bonaerense, que no han sido respondidos. Sin embargo, informaron respecto de algunos otros indicadores de la situación carcelaria y omitieron el dato de hechos de violencia y muertes en el encierro.

dato oculte un subregistro.⁷⁴ Conforme la clasificación penitenciaria entre muertes traumáticas y no traumáticas,⁷⁵ durante 2009 y 2010 la proporción se mantuvo estable. En 2009 fueron 37 muertes traumáticas y 80 no traumáticas, y en 2010, 35 traumáticas y 87 no traumáticas. Para el año 2011 se registran 38 muertes traumáticas, 70 no traumáticas y 6 sin especificar.

Las prácticas violentas provocan un intenso sufrimiento sobre el cuerpo y la psiquis del detenido. No sólo por el daño que producen, sino por la certeza de que se ejercerán en algún momento y que, por lo tanto, se tornará inevitable su padecimiento en alguna circunstancia de la detención.

Los datos son sólo una muestra de que efectivamente no existen lugares exentos de prácticas violentas en el ámbito del SPB. Los testimonios, las fotos de los golpes, las marcas de los detenidos y las tristezas de los familiares completan el panorama. Es necesaria una reforma estructural para erradicar estas prácticas.⁷⁶ Sin embargo, como planteamos en trabajos anteriores, no sólo no existen políticas específicas del gobierno provincial para intervenir sobre estas prácticas sino que la situación es negada sistemáticamente.

3.3. NEGACIÓN DEL DOLOR. ESTRATEGIAS DE LITIGIO Y DEBILITAMIENTO DEL PODER JUDICIAL COMO ÁMBITO DE CONTROL PENITENCIARIO

Stanley Cohen desarrolló la idea del triángulo de la atrocidad conformado por las víctimas, los perpetradores y los espectadores. Cada variante de la negación

74 La fuente es el registro del CCT de la CPM, en función de los casos de muerte de los que ha tomado conocimiento durante 2011 (a través de entrevistas, denuncias, etc.).

75 Según clasifica el SPB, muertes traumáticas son aquellas causadas por agresiones entre internos, suicidios y accidentes; y muertes no traumáticas, las “muertes naturales” o por enfermedades. La mayoría de las muertes no traumáticas tienen causas mediatas que, en general, no se consignan en los registros o certificados de defunción, en los que sólo se informa “paro cardio-respiratorio no traumático” o alguna enfermedad. Sin embargo, muchas son evitables. Estas muertes registradas como no traumáticas no suelen investigarse o se archivan rápidamente.

76 En relación con la reforma del SPB, no hay avances en un cambio de paradigma de la institución que está a cargo de las unidades penales provinciales. En este sentido, un dato de mucha relevancia para comprender que no se profundice en el control civil sobre el SPB es que el ministro Ricardo Casal es un ex penitenciario. “El ministro Ricardo Casal fue cabo, adjunto y subalcaide del Servicio Penitenciario provincial durante la dictadura militar. Ingresó como guardia, en 1978 fue ascendido a cabo y desde 1980 fue adjuntor. En 1981, la Resolución III 787/81 lo convirtió en subalcaide del escalafón técnico y profesional, es decir personal superior con rango de oficial. Recién pidió su baja como penitenciario en 1992, con el grado de alcaide mayor”. Véase “Atando cabos”, *Página/12*, 27 de junio de 2010.

aparece en el discurso: la literal (“no pasó nada”), la interpretativa (“lo que pasó es en realidad algo distinto”) y la implicatoria (“lo que pasó está justificado”). Las atrocidades se sostienen en gran parte por esta legitimación de las agencias estatales.⁷⁷

3.3.1. *El entorpecimiento de las acciones judiciales y del trabajo de la defensa pública*

Una de las principales herramientas de denuncia son las acciones de hábeas corpus presentadas por funcionarios y organizaciones no gubernamentales. Sin embargo, el Ejecutivo provincial desconoce las violaciones constatadas por los jueces y organismos de control e intenta evitar el cumplimiento de las resoluciones por todos los medios.

Esta política ha sido posible, entre otras cuestiones, por la modificación impulsada en la reforma de diciembre de 2008 del art. 417 del Código Procesal Penal, que regula el hábeas corpus.⁷⁸ En silencio, esta reforma cambió el régimen de impugnación del hábeas corpus. Anteriormente, sólo podían ser recurridas las decisiones que rechazaban la acción. No resultaba legalmente posible recurrir la sentencia que concedía un hábeas corpus. El gobierno provincial, interpelado en ese momento por esta herramienta de protección de derechos y de denuncia de la situación carcelaria, buscó entorpecer el trámite y reformó el código para permitir a la administración recurrir la sentencia que constata el agravamiento de las condiciones de detención.⁷⁹ Cuando se discutió la reforma, un arco social importante alertó a los legisladores provinciales sobre el retroceso que implicaba la ley en materia de protección de derechos. Pero la Legislatura concedió al Ejecutivo la posibilidad de dilatar deliberadamente el cumplimiento de las órdenes judiciales.

⁷⁷ Véase Stanley Cohen, ob. cit.

⁷⁸ En informes anteriores, expusimos el contenido regresivo de la Ley 13 943, promovida por el Poder Ejecutivo, que restringió la normativa en materia de prisión preventiva. Véase CELS, “Los compromisos democráticos y la vigencia de los derechos en la provincia de Buenos Aires: el encierro deshumanizador”, en *Informe 2010*, ob. cit.

⁷⁹ El texto del antiguo art. 417 del Código Procesal Penal de la provincia de Buenos Aires establecía: “Las resoluciones que denieguen el hábeas corpus constituirán sentencias definitivas a los efectos de la interposición del recurso ante el Tribunal de Casación de la Provincia”. Esta formulación fue reemplazada por la siguiente: “La resolución que recaiga en el hábeas corpus será impugnable ante las Cámaras de Apelación y Garantías, o ante el Tribunal de Casación, cuando la acción se hubiere originado en dichas Cámaras”.

De este modo, en respuesta a las acciones judiciales, los representantes del Ministerio de Justicia y Seguridad, el fiscal de Estado y, en algunas ocasiones, el propio jefe del SPB se presentan negando el agravamiento de las condiciones de detención, impugnan las resoluciones que lo reconocen y se niegan a cumplir las órdenes judiciales. Esto ha implicado que decisiones judiciales favorables a los detenidos queden transitando la etapa recursiva durante años, sin que la situación de violación de derechos se revierta. Esto implica una fuerte desnaturalización del hábeas corpus como mecanismo de tutela inmediata. Si bien la reforma estuvo basada en la necesidad de que el Poder Ejecutivo pudiera discutir judicialmente decisiones que implican la modificación de las políticas penitenciarias, es indudable el uso estratégico dilatorio que le dio la administración, con la anuencia de los funcionarios judiciales, para plagar de “chicanas” los procesos. También la complicidad y la indiferencia de los órganos superiores del Poder Judicial de la provincia habilitan esta aplicación distorsionada de las reglas procesales.⁸⁰ Como veremos en los apartados siguientes, esta estrategia se manifestó con nitidez durante 2011.⁸¹

Una segunda forma de debilitamiento de las decisiones del Poder Judicial ha sido la de presionar o desestimar a funcionarios que denuncian la situación de los detenidos. Esto se manifiesta con más claridad en el caso de los defensores oficiales que, por su falta de autonomía respecto de la Procuración General, son más vulnerables institucionalmente a estas presiones y no tienen un espacio para contraponer al Ejecutivo. Hemos alertado sobre esta práctica en los informes anteriores.⁸²

80 Sin embargo, en el fallo Verbitsky, la CSJN había resuelto: “[i]nstruir a la Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires y a los tribunales de todas las instancias de la provincia para que, en sus respectivas competencias y por disposición de esta Corte Suprema, con la urgencia del caso, hagan cesar toda eventual situación de agravamiento de la detención que importe un trato cruel, inhumano o degradante o cualquier otro susceptible de acarrear responsabilidad internacional al Estado federal”. Resolución de la CSJN en la causa V856/02 “Verbitsky, Horacio (representante del Centro de Estudios Legales y Sociales) s/hábeas corpus”, punto 4, *Fallos*, 328:1146.

81 Para casos de años anteriores, véase CELS, “La situación de las personas privadas de libertad. El aumento de la inseguridad tras los muros”, en *Informe 2011*, ob. cit.

82 La debilidad de la defensa está directamente relacionada con su falta de autonomía. El trabajo cotidiano de los defensores bonaerenses muestra una importante falta de homogeneidad en los planteos de los distintos departamentos judiciales. Además, si bien en forma individual algunos defensores desarrollan estrategias de mucha creatividad e inteligencia, no son replicadas en otras jurisdicciones. Hasta el momento, en la provincia de Buenos Aires,

En tercer lugar, hemos identificado a varios funcionarios del Poder Ejecutivo provincial, afines a las lógicas penitenciarias y con posiciones que implicaron un debilitamiento del control de las condiciones de detención, que han pasado a ocupar cargos importantes en el Poder Judicial. La ex subsecretaria de Política Criminal, María Pía Leiro, fue designada como camarista en la jurisdicción de Campana,⁸³ lugar que ocupa desde su paso por la gestión provincial. A su vez, el actual subsecretario de Política Criminal e Investigaciones Judiciales, César Albarracín, ha sido nombrado fiscal adjunto de Casación.⁸⁴ Por su parte, Javier Mendoza abandonó su cargo como jefe del SPB a fines de 2011 al ser designado por esta misma gestión como juez de Cámara en Mar del Plata.⁸⁵ Así se cierra el círculo de relación entre los poderes Ejecutivo y Judicial. Leiro, Albarracín y Mendoza provenían de la justicia provincial al momento de ocupar cargos estratégicos en el Ejecutivo. Luego de tomar decisiones que implicaron fuertes retrocesos y debilitamientos del control judicial de los actos de gobierno, terminan la gestión con un ascenso en la carrera

la experiencia del Consejo de Defensores como órgano de gobierno de la defensa pública no ha mostrado todos los resultados que podía dar. No se conocen sus discusiones, no hay actas públicas de sus decisiones y no se difunde si existe un plan estratégico orientado a revertir la situación de debilidad de la defensa y de desprotección de las personas privadas de libertad. Para más información, véase CELS, *Informe 2008, 2009, 2010 y 2011*, ob. cit.; y CELS, “La mirada sobre el sistema judicial bonaerense”, en CCT-CPM, “El sistema de la crueldad III. Informe sobre violaciones a los derechos humanos en lugares de detención de la provincia de Buenos Aires 2006-2007”, La Plata, diciembre de 2007.

- 83 Actualmente es jueza de la Cámara de Apelación y Garantías en lo Penal del departamento Zárate-Campana. Sus vínculos siguen siendo tan estrechos con el SPB que en el mes de agosto salió publicada su participación en un evento de arte llamado paradójicamente “Encarcelarte”, que se realizó en la Unidad Penal de Campana, organizado por el Ministerio de Justicia bonaerense; allí también estuvieron presentes algunos miembros de la municipalidad y la cúpula del SPB. Véase información en <www.infozc.com/index.php/actualidad/5786-en-el-marco-de-la-presentacion-de-encarcelarte-funcionarios-municipales-se-reunieron-con-autoridades-del-servicio-penitenciario-bonaerense>.
- 84 En sesión del 6 de julio de 2011, el Senado bonaerense aprobó el pliego de César Albarracín para ocupar el cargo de Fiscal Adjunto de Casación. (Expediente B-347/11-12 para ser tratado sobre tablas). Véase <www.senado-ba.gov.ar/ProyectoIndividual.aspx?expe=89343>.
- 85 El Senado bonaerense aprobó el pliego de Javier Gustavo Mendoza para ocupar el cargo de Juez de la Cámara de Apelación y Garantías en lo Penal del Departamento Judicial de Mar del Plata, en la sesión del 2 de noviembre (Expediente B-599/11-12, para ser tratado sobre tablas). Esta información también fue publicada por el diario marplatense *La Capital*, <www.lacapital-mdp.com/noticias/Policiales/2011/11/03/199849.htm>.

judicial, además de haber sido elegidos por el mismo Poder Ejecutivo que integraban al momento del trámite de selección.

La situación de la jurisdicción de Mar del Plata muestra todas estas estrategias combinadas. Ese departamento judicial se caracterizó por ser uno de los más activos en la protección de derechos de los detenidos. El Ejecutivo negó el agravamiento de las condiciones de detención en la cárcel de Batán, impugnó las resoluciones judiciales que demandaban reformas a las políticas penitenciarias, designó al ex jefe del Servicio Penitenciario como camarista e intentó entorpecer y deslegitimar el trabajo de la defensa pública departamental.

En abril de 2010, en el marco de un hábeas corpus colectivo y correctivo en la Unidad 15 de Batán, la Cámara de Apelaciones de Mar del Plata exhortó al Poder Ejecutivo provincial a revertir las condiciones inhumanas de detención constatadas con un fallo conciso y muy bien fundado. A casi dos años, la sentencia se encuentra suspendida, a la espera de una resolución del Tribunal de Casación provincial, debido a las sucesivas impugnaciones de los representantes del Ministerio de Justicia y Seguridad y del fiscal de Estado y a los vericuetos judiciales habilitados por el tribunal.⁸⁶

En otro hábeas corpus presentado por la CPM para denunciar las condiciones de detención en la misma Unidad de Batán, el entonces jefe del SPB, Javier Gustavo Mendoza, se negó a cumplir una resolución judicial firme del juez Ricardo Perdichizzi porque consideró, sin fundamento jurídico alguno, que la decisión carecía de fuerza ejecutoria ya que el otro hábeas corpus colectivo mencionado estaba a la espera de ser resuelto. Sin duda, esta presentación estuvo amparada por las autoridades políticas del ministerio y puso en evidencia la voluntad del gobierno provincial de entorpecer los procesos judiciales. Como dijimos, Mendoza pasó a integrar una Cámara que se ha caracterizado por una notable jurisprudencia relativa a estándares sobre condiciones de detención, y que ha interpelado al Poder Ejecutivo provincial en varias ocasiones debido a violaciones de derechos constatadas en cárceles y comisarías de la jurisdicción.

A su vez, el Ejecutivo buscó entorpecer los procesos judiciales apuntando contra el trabajo de la defensa pública. Ante un hábeas corpus en favor de las personas alojadas en la Alcaldía de Batán, interpuesto por la defensora general de Mar del Plata, Cecilia Boeri, el subsecretario César Albarraçin se presentó directamente con una nota que descalificaba a los defensores pú-

86 Expediente 35 044, "Detenidos de la Unidad Penal 15 (pabellones 3 y 7) s/ queja interpuesta por el jefe del Servicio Penitenciario (art. 433, CPP)", y su acumulada 12 374, "Detenidos en la Unidad 15 de Batán s/ recurso de casación interpuesto por el Ministerio de Justicia y el fiscal de Estado".

blicos. El representante del Poder Ejecutivo afirmó por escrito que el Ministerio de Justicia y Seguridad provincial “toma conocimiento diario de situaciones que podrían verse como deficiencias de gestión de la Defensa Pública de Mar del Plata, que –en última instancia– pueden interpretarse como un agravamiento en las condiciones de detención de los detenidos alojados en el sistema”. A su vez, acompañó 15 actas en las que algunos internos se quejaban de la actuación de sus defensores. Así, el Poder Ejecutivo pretendió intimidar a los defensores públicos para que abandonaran la judicialización de los casos de agravamiento de las condiciones de detención que llegan a su conocimiento.⁸⁷

3.3.2. *Las políticas de negación ante las instancias internacionales y nacionales.*

El caso de la Unidad 48

Estas políticas de ocultamiento llegan a los mecanismos internacionales de protección de derechos humanos. En marzo de 2011, representantes del CELS y de la CPM presentaron ante la CIDH imágenes y un diagnóstico extenso sobre las condiciones de detención bonaerenses.⁸⁸ El subsecretario César Albarracín, único representante en la audiencia (tanto del gobierno provincial como del nacional),⁸⁹ negó las denuncias formuladas mediante la presentación de datos inconsistentes, que exhibían los mismos problemas que fueron señalados en los apartados anteriores.

El notable contraste entre ambas visiones impactó a los comisionados presentes en la audiencia, quienes reclamaron a Albarracín que reconociera si las imágenes presentadas sobre la Unidad 48 correspondían a casos reales. Ante la pregunta directa, el entonces subsecretario de Política Criminal debió admitir la veracidad de esas denuncias, calificando a los hechos como “evita-

87 Hábeas corpus interpuesto a favor de los internos de la Unidad 44 de Batán, Juzgado de Garantías n° 4 del Departamento Judicial de Mar del Plata, causa 2/2011, presentación del subsecretario de Política Criminal e Investigaciones Judiciales bonaerense, César Albarracín, del 29 de noviembre de 2011. Se supo que el Ministerio de Justicia había mandado a Batán a funcionarios para entrevistar detenidos y hacer “inteligencia” contra la defensa.

88 Véase el escrito presentado por el CELS y la CPM ante la CIDH en la Audiencia durante el 141° período ordinario de sesiones, “Situación de las personas privadas de libertad en la provincia de Buenos Aires, Argentina”.

89 En la audiencia no estuvieron presentes los representantes del gobierno nacional. El Estado federal es responsable ante la CIDH por las violaciones de derechos humanos que se producen en cualquier lugar del país. Su ausencia puso de manifiesto la imposibilidad de justificar la situación de los detenidos en las cárceles y comisarías provinciales.

bles”, sin dar explicaciones certeras sobre las razones por las cuales se había llegado a esa situación. El comisionado *relator* sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad de la CIDH, Rodrigo Escobar Gil, preguntó por las políticas públicas implementadas para mejorar “la dramática situación en que se encuentran las personas privadas de libertad” en la provincia e indagó sobre el cumplimiento de las recomendaciones efectuadas luego de su visita, realizada en junio de 2010. El funcionario prefirió continuar negando la realidad e imputar ligereza en las denuncias. Sostuvo que “hay muchos otros casos donde se comprobó judicialmente que las denuncias que a veces se presentan son también falsas; a veces hay alguna ligereza en el análisis en muchas de las denuncias que se presentan; y esto también se determinó judicialmente”.

A su vez, en el ámbito local, la respuesta frente a la crisis que se evidenció en la Unidad 48 también mostró una subestimación del problema. Luego de la visita realizada en marzo de 2011 (sobre la que se informó a la CIDH), Albarraçín se presentó en la unidad y decidió clausurar el pabellón 12. A su vez, el jefe del complejo penitenciario de San Martín, Miguel Ángel Colombo, y el director de la unidad, Raúl Omar Galeano, fueron removidos de sus cargos. Según afirmó Albarraçín en la audiencia ante la CIDH, el estado en que se encontraba el pabellón “se debió a una malísima gestión del director de la unidad, y del jefe de complejo a cargo, lo que motivó además que los sancionáramos, les hiciéramos sumario administrativo y los desplazáramos el mismo día en que constatamos esas condiciones de detención”. Con ello, buscó mostrar una reacción del gobierno provincial, pero sin ningún intento de avanzar en una investigación sobre las causas que condujeron a semejante nivel de desgobierno y violación de derechos, detectada por organizaciones externas al Poder Ejecutivo y negadas por este todo lo que pudo. Se ocultaron los problemas y se abordó la situación como si se tratara de un hecho excepcional causado por la incompetencia de los funcionarios que tenían a su cargo la unidad. El Ejecutivo provincial se desvinculó de cualquier responsabilidad y durante los meses siguientes se publicaron artículos periodísticos en los que se intentaba mostrar otra cara de la Unidad 48.⁹⁰ Sin embargo, la situación que se verificó

90 A un mes de esta audiencia, la tapa de la revista semanal *7 días* mostraba una nota titulada “La otra vida en la cárcel”, donde se daba cuenta de la historia de varios internos de la Unidad 48 que participaban en clases de yoga, técnicas de respiración, poesía, talleres laborales y deportes, citando frases como “Después de hacer las prácticas todos los días, no me siento más preso...”. (“La otra vida en la cárcel”, *7 Días*, 24 de abril de 2011, disponible en <www.artofliving.org/ar-es/la-otra-vida-en-la-c%C3%A1rcel>). A su vez, una nota del diario *Página/12* contaba la historia de un grupo de internos de esa misma unidad que formó un grupo musical y grabó un disco. Explicaba que ensayaban y escribían sus canciones en el penal e, incluso, que uno de

durante una segunda visita, en octubre de 2011, confirmó la profundidad y el carácter estructural del problema.⁹¹

Esto también fue ratificado por la Suprema Corte bonaerense. Ante una presentación sobre las deficiencias de la unidad impulsada por Juan Manuel Casolati, la Defensoría General de San Martín puso en conocimiento del tema al máximo tribunal provincial, que dio cuenta de la complejidad de la situación y requirió, mediante una resolución, que la Procuración General de la provincia “analice *in totum* y de manera macro el fenómeno delictual que se denuncia” y que adopte las medidas adecuadas de acuerdo a su competencia. A la vez, interpeló al Ejecutivo para que le informe respecto de las acciones llevadas a cabo en la unidad y de sus resultados.⁹²

Sin embargo, el Ejecutivo provincial no sólo no implementó políticas sustantivas de protección de derechos en la unidad sino que además ascendió a jefe superior de Turno al ex director de la unidad desplazado de su cargo, Raúl Omar Galeano, un puesto que depende directamente de la jefatura del SPB.⁹³ Con estas decisiones, el pacto político con el SPB parece sellado.

los miembros escribió sus canciones en los “buzones”. Véase *Página/12*, “El rap de la cárcel”, 13 de diciembre de 2011.

- 91 El 28 de octubre de 2011, el CELS, junto a la CPM y el secretario de Ejecución Penal de la Defensoría General de San Martín, Juan Manuel Casolati, visitamos la unidad ante nuevas denuncias de violencia. Los detenidos denunciaron que, frente a una pelea entre internos, los agentes del SPB emprendieron una salvaje represión, provocando heridas graves de postas de goma. De casi la totalidad de las entrevistas surgió que el SPB estaba al tanto de los problemas que había entre los internos del pabellón. A su vez, algunos señalaron que el conflicto surgió por el suministro de psicofármacos, en el cual podrían haber estado involucrados los agentes del penal. Como resultado, los detenidos sufrieron graves heridas cortantes en el cuello y la cabeza, y uno de ellos quedó parapléjico debido a una puñalada en la espina dorsal. Pasadas más de veinticuatro horas de la represión, encontramos varias personas heridas dentro de las celdas, de las cuales el SPB ni siquiera tenía conocimiento. El autogobierno del pabellón era tan palpable que los detenidos atacados se encontraban gravemente heridos y escondidos entre ropas y sábanas ensangrentadas porque los “limpieza” (internos en los que se delega el gobierno del pabellón) los amedrentaban para que no solicitaran atención médica ni delataran a quienes habían comenzado el conflicto.
- 92 En la resolución, el presidente de la SCBA, Eduardo Julio Pettigiani, mencionó entre los hechos denunciados en la unidad la venta de drogas dentro del penal; los abusos sexuales entre personas privadas de libertad; la falta de control de la autoridad de custodia; la actuación tardía y deficiente en materia de seguridad; el ineficaz sistema de salud y de derivación de pacientes. Resolución 404/11, del 22 de noviembre de 2011.
- 93 La Resolución 1074 del Jefe del SPB, en su art. 1, desplaza de los cargos que venían desempeñando a Miguel Ángel Colombo, Raúl Omar Galeano, Edgardo César Gumarelli, Leonel Amílcar Rodríguez Mosquella y Julio

3.3.3. *La negación ante los medios de comunicación*

Las violaciones de derechos que ocurren en el SPB también se niegan a partir de las declaraciones públicas y apariciones de funcionarios en los medios de comunicación. Durante 2011, cuando algunos casos lograron cobertura mediática, el Poder Ejecutivo provincial implementó estrategias discursivas para bajar el nivel de exposición del SPB.

Por ejemplo, el 14 de noviembre se produjo un motín en la Unidad 29 de Melchor Romero. Según relataron varios medios, una veintena de detenidos se amotinaron durante doce horas para reclamar mejoras en las condiciones de detención. A primera hora de la mañana, el subsecretario Albarracín se presentó en la unidad y afirmó ante las cámaras que se trataba de “un pequeño motín” en el que intervino un solo interno “que tiene algunos problemas psicológicos, casi psiquiátricos” y que “hace más de veinte años que está en el sistema penal por distintos delitos”.⁹⁴ La estrategia fue diluir el reclamo de varios internos estigmatizando a una persona y desacreditándola por tener antecedentes penales y problemas psiquiátricos. A la vez, se negó el ingreso a la unidad del CCT, que buscaba registrar los reclamos de los internos.

En el mismo sentido, tras una denuncia de personas alojadas en la Unidad 45 de Melchor Romero sobre una red de reclutamiento de internos para cometer delitos fuera del penal, el subsecretario Albarracín afirmó públicamente: “hay cierta inverosimilitud y falta de comprobación con lo que cuentan; además de varias inconsistencias y contradicciones [...] son presos que todavía tienen que cumplir penas de entre cinco y quince años, y relatan que salieron del penal, fueron a Capital con armas, vehículos y volvieron al penal para seguir cumpliendo penas durante varios años más. Esa es una cuestión que suena muy inverosímil”.⁹⁵

César Saracho. Según la Guía Protocolar del SPB (disponible en www.spb.gba.gov.ar/index.php?option=com_phocadownload&view=category&download=200:guia-protocolar-actualizada-al-21-de-diciembre-de-2011&id=6:guia-protocolar&Itemid=3), el 21 de diciembre de 2011, Raúl Omar Galeano ascendió en el escalafón penitenciario, pasando de Prefecto Mayor a Inspector Mayor, a la vez que pasó a ocupar el cargo de Jefe Superior de Turno, con dependencia directa de la Jefatura del SPB.

94 Véase “Después de más de 12 horas, terminó el motín en la cárcel de Melchor Romero”, infobae.com, 15 de noviembre de 2011, disponible en www.infobae.com/notas/617005-Tension-en-la-carcel-de-Melchor-Romero-un-guardia-fue-tomado-de-rehen.html; “El ‘motín’ de un solo preso”, *Página/12*, 15 de noviembre de 2011, disponible en www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-181279-2011-11-15.html.

95 Véase “Según Albarracín, ‘los hechos no se comprobaron y son contradictorios’”, infocielo.com, 9 de noviembre de 2011, disponible en www.infocielo.com/IC/Home/index.php?ver_notas=32715.

A partir de estos hechos, en un programa de la FM 97.1 Radio Provincia, se entrevistó a la abogada Alicia Romero, del CCT de la CPM, quien había actuado en representación de los internos. Luego de su salida al aire, fue prohibida la publicación del programa en el sitio *on line* de la radio. En lugar de esta nota, se presentó una entrevista al subsecretario Albarracín,⁹⁶ que afirmó: “denuncias como esta son muy corrientes entre los presos para mejorar su situación procesal”. Los trabajadores de la página web de la radio denunciaron el acto de censura y, en señal de protesta, suspendieron la publicación *on line* y la emisión de los informativos matutinos.⁹⁷

Esta articulación entre la divulgación y el ocultamiento de información en los medios periodísticos ha sido la principal estrategia del gobierno provincial frente a la opinión pública. Ya sea mediante la manipulación o a través de la publicación de sus propias versiones de los hechos,⁹⁸ el Ejecutivo provincial ha intentado silenciar las denuncias. Estas maniobras, sumadas a las estrategias de litigio en el ámbito local e internacional, cierran el círculo para que las violaciones de derechos humanos de los detenidos no se cuestionen, no se juzguen, no se reviertan. El análisis presentado da cuenta de la responsabilidad de los tres poderes provinciales para sostener la impunidad y el modo delegativo de gestión penitenciaria en una institución que viola derechos en forma sistemá-

96 Véase “El Ministerio de Seguridad investiga una denuncia de presos”, Radio Provincia, 9 de noviembre de 2011, disponible en <www.amprovincia.com.ar/noticias/el-ministerio-de-seguridad-investiga-una-denuncia-de-presos/>.

97 Una situación similar había sucedido el 19 de junio de 2010 en la misma radio, cuando los periodistas que entrevistaron al ministro de Justicia y Seguridad de la provincia de Buenos Aires, Ricardo Casal, sobre el caso de Luciano Arruga fueron cesanteados, a la vez que se prohibió colgar la entrevista en la página de la emisora en Internet. Véase CELS, *Informe 2011*, ob. cit., p. 194.

98 Algunos de los titulares que dieron cuenta de la audiencia ante la CIDH fueron: “Exposición ante Comisión Interamericana de Derechos Humanos en Washington”, portal oficial del gobierno provincial, 29 de marzo de 2011, <www.prensa.gba.gov.ar/nota.php?idnoticia=15690>; “Ante la CIDH, el gobierno de Scioli impulsó dos proyectos para mejorar la situación en cárceles”, Infoplatense.com, 29 de marzo de 2011, <www.infoplatense.com.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=6390:ante-la-cidh-el-gobierno-de-scioli-impulso-dos-proyectos-para-mejorar-la-situacion-en-carceles&catid=3:la-provincia&Itemid=3>; “Scioli impulsa dos proyectos para mejorar la situación en cárceles”, Notibonaerense.com, 28 de marzo de 2011, <www.notibonaerense.com/notas.aspx?idn=117331&ffo=20110328>; “Presentaron en la OEA informe sobre las cárceles bonaerenses”, Notibonaerense.com, 29 de marzo de 2011, <www.notibonaerense.com/notasimp.aspx?idn=305664&ffo=20110329>.

tica, con la vida de 30 000 personas a su cargo y con la administración de un porcentaje importante de los recursos provinciales.⁹⁹

4. EL SERVICIO PENITENCIARIO FEDERAL: ¿UNO DE LOS MEJORES DE LA REGIÓN?

“Tenemos un Servicio Penitenciario que es uno de los mejores de Latinoamérica”, afirmó el ministro de Justicia de la Nación, Julio Alak, en una entrevista periodística.¹⁰⁰ Este tipo de declaraciones ha estado en debate durante los últimos años, ya que se ha pretendido instalar la idea de que el Servicio Penitenciario Federal (SPF) no plantea problemas estructurales de violaciones de derechos.

Sin embargo, hay diversos informes y denuncias que contradicen esta afirmación. Por ejemplo, en 2009 el CELS realizó una investigación sobre la situación de las mujeres detenidas en cárceles federales junto con la PPN y la DGN. Allí se presentaron indicadores estadísticos e información cualitativa que dieron cuenta de las prácticas de violencia arraigadas en la estructura penitenciaria, los abusos y las condiciones inhumanas de detención que deben soportar las detenidas en algunas unidades, así como acerca de las gravísimas consecuencias que su encierro provoca en sus familias.¹⁰¹

Pese al avance de algunas políticas, como, por ejemplo, las iniciativas para disminuir el hacinamiento en el ámbito carcelario federal, la sanción de la ley de estímulo educativo¹⁰² y la media sanción de la ley modificatoria de la retribución por el trabajo de los internos,¹⁰³ no se han materializado otras

99 Para un análisis de las negaciones alrededor de los temas de seguridad y penitenciarios, véase Nils Christie, *La industria del control del delito*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 2006.

100 “A un pabellón común”, *Página/12*, 9 de octubre de 2011, disponible en <www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-178541-2011-10-09.html>.

101 Véase CELS, DGN y PPN, *Mujeres en prisión. Los alcances del castigo*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2010. Esta investigación combina información cuantitativa y cualitativa producida, en su mayor parte, a fines de 2008.

102 Mediante la Ley 26 695, se modificó la Ley Nacional de Ejecución Penal 24 660; así se estableció el derecho a la educación pública para todas las personas privadas de libertad y se dispuso lo que se denominó “estímulo educativo”, es decir, la posibilidad de disminuir los plazos de algunas etapas dentro de la progresividad de la pena para quienes completen y aprueben total o parcialmente los estudios cursados en el penal.

103 El proyecto 4427-D-2010, que modifica la conformación de la retribución por la actividad laboral realizada mientras se está cumpliendo una condena, obtuvo media sanción el 16 de marzo de 2011. El proyecto establece que la

reformas estructurales en la forma de gestionar el SPF y persisten prácticas de violencia arraigadas en su funcionamiento. La ley orgánica del SPF¹⁰⁴ de 1973 fue sancionada durante un gobierno dictatorial. A su vez, las reglas internas del servicio presentan serios problemas, como por ejemplo el reglamento que establece los procedimientos de requisas, que habilita prácticas vejatorias y discriminatorias,¹⁰⁵ así como la reglamentación vinculada con el régimen de vida y castigo en las unidades.¹⁰⁶

El SPF mantiene una estructura militarizada, concebida como una fuerza de seguridad, verticalista y con un alto nivel de corporativismo, lo que explica la persistencia de prácticas violatorias de derechos humanos y la resistencia a los cambios. En este sentido, es fundamental avanzar en un proceso de reforma que lleve a un cambio en la estructura del SPF, para convertirlo en una institución civil, con prácticas democráticas. Es muy importante que se logre fortalecer el ámbito civil de administración y control del SPF, hasta ahora limitado a la jefatura civil del Director Nacional, pero sin una estructura política fuerte en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Una de las cuestiones más importantes de esta agenda es reformular el sistema de control interno, para que deje de estar en el ámbito del SPF, al menos en lo que respecta a los temas más graves de violaciones de derechos.

En abril de 2011 cambió la jefatura del SPF: su director, Alejandro Marambio, asumió el cargo de subsecretario de Política Penitenciaria y en su lugar se nombró a Víctor Hortel, quien se desempeñaba como Jefe de Gabinete de la Subsecretaría de Promoción de Derechos Humanos. Con este nombramiento, el gobierno nacional intentó mostrar que quería llevar las políticas reformistas

retribución se distribuirá en un 10% para indemnizar los daños y perjuicios causados por el delito, conforme lo disponga la sentencia; 35% para la prestación de alimentos, según el Código Civil, y 55% para formar un fondo propio que se entregará al detenido a su salida.

104 Ley Orgánica 20 416.

105 “Guía de procedimientos de la función de requisas”, aprobada por Resolución 330/91 de la Secretaría de Asuntos Penitenciarios del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

106 A modo de ejemplo, podemos citar la Resolución D.N. 193 del SPF, que regula la situación de los internos jóvenes adultos que encuadran dentro de la categoría de “internos conflictivos” y establece un régimen de encierro que vulnera principios básicos del tratamiento a detenidos. Esta medida fue criticada por el CELS y la Asociación por los Derechos Civiles (ADC) en su intervención como *amicus curiae* en el marco del hábeas corpus “Denuncia de hábeas corpus efectuada por el Dr. Francisco Mugnolo, Procurador Penitenciario de la Nación”, sobre aislamiento de jóvenes, en trámite ante el Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional n° 3 de Morón, Secretaría n° 11, causa 4577.

planteadas para el ámbito de la seguridad al terreno de las cárceles. El nuevo director realizó algunas acciones simbólicas y cambios discursivos, por ejemplo, al contradecir en intervenciones públicas a ciertas autoridades del SPF de larga carrera. Además, retomó el diálogo con organismos de derechos humanos y de control como la PPN, que ante algunos casos conflictivos tuvo resultados positivos. Una de las acciones más importantes al inicio de la gestión fue el recambio en la cúpula del SPF, que fue recibido con fuertes resistencias y malestar en su estructura.

Esta voluntad de cambio y el involucramiento personal del nuevo director pueden ser importantes para la gestión penitenciaria. No debe ignorarse el significado social de la retórica política y de las representaciones oficiales, porque en algunos casos moldea formas de pensar que se traducen en formas de actuar.¹⁰⁷ Sin embargo, el nombramiento del nuevo jefe del SPF no derivó aún en reformas profundas de su estructura ni de su funcionamiento cotidiano. En la gestión, se han modificado algunas problemáticas en particular, como el fuerte control a los detenidos por delitos de lesa humanidad, la decisión de cerrar las viejas unidades penales psiquiátricas para promover un tipo de intervención diferencial o las acciones dirigidas a disminuir la conflictividad interna en las unidades. Sin perjuicio de ello, en lo que se refiere a la agenda de protección de derechos de las personas privadas de libertad, algunos indicadores, como la evolución de la cantidad de muertes, han mostrado un incremento muy preocupante, y persisten denuncias por hechos de tortura y malos tratos o deficiencias en las condiciones de detención. En los apartados siguientes analizamos algunas de estas cuestiones. El largo camino por recorrer requiere voluntad política y un plan de gestión penitenciaria dirigido a intervenir en esta problemática en particular.

4.1. CONDICIONES MATERIALES, RÉGIMEN DE VIDA Y VIOLENCIA EN EL SPF

4.1.1. *Sobrepoblación y condiciones materiales de detención*

El Servicio Penitenciario Federal cuenta con 35 cárceles distribuidas en todo el país, que alojan un total de 9767 detenidos.¹⁰⁸ Se ha difundido la idea de que, en contraste con el colapsado SPB, el SPF no se encuentra

107 David Garland, *La cultura del control*, Barcelona, Gedisa, 2005, p. 63 y ss., citado en Máximo Sozzo, "Populismo punitivo, proyecto normalizador y 'prisión-depósito' en Argentina", ob. cit.

108 Información brindada por la Dirección Judicial del SPF, a noviembre de 2011, publicada en <www.spf.gov.ar/index.php?option=com_phocagallery&view=category&id=7&Itemid=78>.

sobrepoblado,¹⁰⁹ en la medida en que se mantuvo estable la cantidad de detenidos y se han construido más unidades. Pero lo cierto es que todavía no se logra avanzar en la definición de estándares consensuados que permitan definir las plazas del sistema de acuerdo con parámetros adecuados para calcular la población.¹¹⁰

La sobrepoblación y el hacinamiento han sido considerados problemas prioritarios en estos últimos años de gestión, lo que hizo que quedaran relegadas otras discusiones sustantivas de la vida en prisión. Los informes de la PPN muestran deficiencias estructurales en las condiciones materiales de alojamiento, fallas de infraestructura, deficiencias en la provisión de alimentos y en el acceso al sistema de salud; también, respecto de la posibilidad de las personas detenidas de estudiar y trabajar.¹¹¹ Esto pone en duda la idea de que es un sistema que alberga a una población acorde con su capacidad.

Una de las cuestiones más graves es la situación de los detenidos en el norte del país. En julio de 2011 fue inaugurado el Centro Federal Penitenciario Noroeste Argentino I, en la provincia de Salta, para resolver los problemas de sobrepoblación en las unidades de esta región.¹¹² La nueva unidad tiene un sector masculino y otro femenino, con 229 y 167 plazas, respectivamente. Si bien este complejo debía reemplazar a las unidades existentes en el NOA, a fines de 2011 las unidades 8, 16, 22 y 23 siguen ocupadas. Además, cabe señalar que en agosto, a poco tiempo de su inauguración, hubo una primera huelga de hambre en la unidad femenina, y en el mes de diciembre, otra protesta similar en el sector masculino. En ambas oportunidades se reclamaba asegurar la posibilidad de comunicación con las familias y el aumento de las raciones alimentarias. Además, hubo denuncias por las “invasivas y excesivas prácticas de requisa personal –desnudo total y flexiones– a las que son sometidas las mujeres cada vez que ingresan y egresan del pabellón”.¹¹³

109 Véase, por ejemplo, el informe de UNDOC sobre salud “De Naciones Unidas: el SPF es ‘ejemplo de buenas prácticas’ carcelarias”, disponible en <www.spf.gov.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=398:la-noche-de-los-museos-en-la-residencia-de-san-telmo&catid=63:criminologia&Itemid=313>

110 Véase CELS, *Informe 2009 y 2010*, ob. cit.

111 Para más información, véase PPN, “Informe anual 2010”, disponible en <www.ppn.gov.ar>.

112 En esta región del país, el encarcelamiento está relacionado con el microtráfico de drogas por la frontera con Bolivia. Es aún más notorio en el caso de las mujeres: en 2007, la totalidad de las detenidas en la Unidad 22 había sido procesada por el delito de contrabando de estupefacientes. En 2005, la Defensoría General de la Nación visitó el Escuadrón n° 53 de Gendarmería, y se encontró con que, junto a la alcaldía, se había anexado un contenedor de tipo frigorífico para el transporte de alimentos, donde estaban alojadas 26 mujeres y 3 niños.

113 Para más información, véase PPN, ob. cit.

Otro problema a resolver respecto del alojamiento es el traslado de internos condenados a las unidades del interior del país, que agrava el aislamiento de los detenidos, debilita sus vínculos con el exterior y provoca estados de depresión.

A su vez, según la PPN, existen reclamos sostenidos sobre deficiencias de las condiciones materiales de detención. Por ejemplo, la insuficiencia y la mala calidad de la alimentación en los penales llevan a que los detenidos dependan de sus familiares para recibir comida; esto se agrava aún más para aquellos que no son visitados.¹¹⁴

Algunas unidades concentran varios problemas respecto de las condiciones de detención. La Unidad 7 del Chaco es uno de los lugares donde se registran más denuncias. Según el informe de la PPN del mes de diciembre de 2011, se advierten serias deficiencias en la alimentación, restricciones para que los detenidos obtengan contacto telefónico con sus familias, gran cantidad de detenidos que no acceden a trabajo y a educación, además de traslados arbitrarios a pabellones donde están alojadas personas con las que han tenido conflictos previos y reiterados.¹¹⁵

4.1.2. El aislamiento prolongado como medida disciplinaria

Respecto de la gobernabilidad de la población carcelaria, una de las prácticas frecuentes del SPF consiste en el aislamiento prolongado de detenidos en celdas pequeñas, que se disfrazan muchas veces como medidas “de protección” o “resguardo de la integridad física”, o se justifican como imposición de una sanción. Los relevamientos de la PPN y la DGN revelan que se aísla a las personas en celdas de 6 m² hasta por veintitrés horas diarias.¹¹⁶ Se trata de una práctica que ha sido reconocida, en algunos

114 En la Unidad 6 de Rawson y en el Complejo Penitenciario Federal I de Ezeiza, la alimentación proporcionada por la administración penitenciaria resultaba insuficiente. Las personas detenidas manifestaron que las comidas consisten en “caldos con grasa y suero; casi nunca carne y si la hay son sólo huesos y con suerte se encuentra una verdura”, que generalmente llega fría al pabellón, y que únicamente brindan almuerzo y cena. El mal estado de los alimentos produce frecuentes trastornos en la salud de los detenidos. A su vez, se relevaron deficiencias en el suministro de agua. Véase PPN, ob. cit

115 Véase el informe de la PPN de fecha 19 de diciembre de 2011, en respuesta al pedido del CELS. Los datos allí consignados son un adelanto del informe anual 2011 de la PPN, que se presentará en mayo de 2012.

116 Véase PPN.

casos, como tortura o maltrato psíquico,¹¹⁷ y como una situación de máximo riesgo para los detenidos.¹¹⁸

Además de la violencia que implica en sí mismo el aislamiento, por lo general esconde situaciones ligadas a hechos de violencia física. Como surgió en la investigación sobre mujeres detenidas en el SPF, resulta uno de los espacios en donde se denuncia la mayor cantidad de casos de golpes, patadas o empujones por parte de los penitenciarios.¹¹⁹ Por su parte, según información de 2010, casi el 50% de las personas entrevistadas por la PPN fueron aisladas luego de haber sufrido hechos de violencia.¹²⁰

Esta práctica se constató durante 2011 en el Módulo Residencial V del Complejo Penitenciario Federal II –anexo del Complejo Federal para Jóvenes

117 En los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas se establece que “El aislamiento sólo se permitirá como una medida estrictamente limitada en el tiempo y como un último recurso, cuando se demuestre que sea necesaria para salvaguardar intereses legítimos relativos a la seguridad interna de los establecimientos, y para proteger derechos fundamentales, como la vida e integridad de las mismas personas privadas de libertad o del personal de dichas instituciones. En todo caso, las órdenes de aislamiento serán autorizadas por autoridad competente y estarán sujetas al control judicial, ya que su prolongación y aplicación inadecuada e innecesaria constituiría actos de tortura, o tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes” (principio 22.3). El séptimo de los Principios Básicos para el Tratamiento de Reclusos de la ONU –consagrado por la Corte Suprema de la Nación, en el fallo “Verbitsky”, como la pauta interpretativa a partir de la cual debe leerse el art. 18 de la Constitución nacional– establece que “Se tratará de abolir o restringir el uso del aislamiento en celda de castigo como sanción disciplinaria y se alentará su abolición o restricción”. En el mismo sentido se pronuncian las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente.

118 El relator Especial sobre la Tortura de la ONU, Juan Méndez, dijo ante la Asamblea General de Naciones Unidas que: “La segregación, el aislamiento, la separación, el encierro... cualquiera que sea el nombre, los Estados deben prohibir la reclusión en solitario por ser un castigo o técnica de extorsión”. Consideró que se trata de una medida contraria a la rehabilitación, es decir, contraria al objetivo de los sistemas penitenciarios. Méndez dijo que la reclusión en aislamiento de más de quince días debe prohibirse de manera absoluta, ya que los estudios han mostrado que puede causar un daño mental crónico. Véase <daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/445/73/PDF/N1144573.pdf?OpenElement>.

119 Véase “Las dinámicas de la violencia en las cárceles federales de mujeres”, en CELS, DGN y PPN, *Mujeres en prisión. Los alcances del castigo*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2011.

120 Información obtenida a partir de entrevistas realizadas en el marco del “Procedimiento para la investigación y documentación eficaces de casos de tortura y malos tratos”, establecido por la PPN en base a los principios y criterios del Protocolo de Estambul de 2007. Para más información, véase PPN.

Adultos (CFJA)– de Marcos Paz. Los jóvenes detenidos en el pabellón 3 (de entre 18 y 21 años de edad) se encontraban sometidos a un régimen de aislamiento prolongado. En un hábeas corpus colectivo¹²¹ se pudo comprobar que el SPF decidía el encierro unicelular, durante veintitrés horas diarias, de los jóvenes calificados como conflictivos, en respuesta a su mala conducta. En la audiencia convocada por el juez federal en lo Criminal y Correccional de Morón, Juan Pablo Salas, algunos jóvenes señalaron que habían sufrido cuadros de depresión profunda y que hasta habían intentado suicidarse como consecuencia de este encierro. También relataron haber sido privados del acceso a atención médica y a la posibilidad de concurrir a sus actividades de educación y trabajo. Además, como resultado de esta modalidad de encierro, fueron privados de tratamiento de adicciones o de contención en salud mental. Las marcas en sus cuerpos probaron que además habían sido sometidos a golpes y requisas violentas.

Como consecuencia, la justicia ordenó a las autoridades del SPF que convocaran a una mesa de trabajo para elaborar una reglamentación con principios mínimos para el trato de los jóvenes adultos.¹²² En una de las reuniones, el director de la unidad de jóvenes adultos de Marcos Paz afirmó que la sanción del aislamiento permanente era una herramienta necesaria para “controlar” a determinados jóvenes con problemas, y que constituye una práctica muy arraigada en el SPF. El actual director, apenas asumió, criticó ese estado de cosas y dejó en evidencia la necesidad de entablar cambios profundos en la estructura, el funcionamiento y el personal a cargo de las unidades del SPF. En el mes de octubre se llegó a consensuar un posible protocolo, aunque finalizado 2011 todavía estaba pendiente la aprobación del director del SPF.

4.1.3. Requisas invasivas y violentas

Las requisas sobre los detenidos y sus visitas continúan siendo circunstancias en que la violencia penitenciaria se despliega en forma regular. Se trata de prácticas reglamentadas, que implican, por su modalidad, el ejercicio directo de violencia y forman parte del accionar cotidiano penitenciario. Su análisis

121 Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional n° 3 de Morón, Secretaría n° 11, causa 4577, “Denuncia de hábeas corpus efectuada por el Dr. Francisco Mugnolo, Procurador Penitenciario de la Nación”. El CELS y la ADC se presentaron como *amicus curiae* en el marco de esta causa.

122 Resolución del 23 de mayo de 2011 en la causa 4577 citada. Esas mesas se conformaron con representantes del SPF, la PPN, distintas reparticiones del Poder Ejecutivo (ministerios de Educación, Salud, Trabajo y Justicia), el CELS, y defensores públicos.

permite vislumbrar que la violencia desplegada sobre los detenidos es constitutiva de la vida en prisión.

En 2011, la presidente Cristina Fernández de Kirchner anunció la compra de maquinarias que colaborarían en la inspección de personas y materiales en las unidades penitenciarias, fundamentalmente en el ingreso, y evitarían los vejámenes.¹²³ Este paso adelante no es completo: sin embargo no todas las máquinas están en funcionamiento y la nueva normativa que regula la utilización de tecnología para el registro de los visitantes e internos no resuelve el problema en su totalidad. La práctica de las requisas continúa regida por el antiguo reglamento, de modo que las situaciones no contempladas en la nueva regulación siguen sometidas a un régimen abusivo.

La “Guía de procedimientos de la función de requisas”, que data de 1991, habilita requisas invasivas y vejatorias, incompatibles con los estándares mínimos establecidos en los instrumentos internacionales. De esa guía¹²⁴ surge que “El objetivo del agente requisador es quebrantado generalmente mediante distintas conductas o actitudes, tanto por internos como por sus familiares visitantes”. En este sentido, enseña que se presentan algunas “actitudes” que el “agente requisador deberá tener en cuenta para estar más alerta en su revisión”. Entre otras, se mencionan: presentarse a la visita con niños maleducados, llorosos o ajenos; caminar con porte anormal, en apariencia incómoda; entre varios otros aspectos típicos del denominado “olfato policial”.

A su vez, el Reglamento del Régimen Disciplinario para el Personal del SPF, aprobado por el Decreto 1523/68,¹²⁵ establece como faltas de seguridad:

Faltas graves (art. 196): no realizar debidamente la requisas del personal. Faltas gravísimas (art. 202): no efectuar con todo rigor y celo las requisas de los internos, celdas, pabellones, rejas, puertas, talleres y demás lugares; de la correspondencia destinada a los internos de los pabellones, de los vehículos, cargas y efectos que entren o salgan del establecimiento. Faltas gravísimas (art. 203): realizar con negligencia la requisas de visitantes de los internos.

123 Resolución 829 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, que aprobó la “Guía de procedimientos para el uso de sistemas de detección de trazas en establecimientos penitenciarios”.

124 Aprobada por Resolución 330/91 de la Secretaría de Asuntos Penitenciarios del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

125 El reglamento está disponible en el siguiente enlace: <www.spf.gov.ar/images/pdf/Normativas_Basicas_para_el_personal_del_SPF.pdf>.

En 2011, la PPN realizó una recomendación ante los reiterados reclamos de las personas detenidas y de sus familiares por las requisas vejatorias y humillantes a las que son sometidos.¹²⁶ Uno de los casos mencionados es el de la mujer de un detenido, embarazada de ocho meses, que tuvo que desnudarse por completo y realizar flexiones, en el Complejo Penitenciario Federal I. En ese documento, la PPN resalta que “En determinados casos se palpa al detenido con la ropa puesta, en cambio en otros se le exige a la persona detenida desnudarse completamente, agacharse de espaldas al agente requisador, separarse las nalgas y mostrar el orificio anal”. Y agrega que la reticencia a esta inspección invasiva “generalmente va acompañada de insultos o golpes. Por su parte, la orden de realizar flexiones y el tiempo durante el cual se prolongan depende de los agentes que estén a cargo del procedimiento”.

A su vez, las detenidas alojadas con sus hijos en la Unidad 31 denunciaron requisas invasivas a bebés y niños. Según surge del hábeas corpus presentado por la DGN, el personal de requisa del SPF y el médico pediatra desnudaron a los bebés, niños y niñas, les quitaron el pañal e inspeccionaron sus genitales en profundidad, en presencia de sus madres.¹²⁷

El problema de las requisas vejatorias fue planteado en el marco del Consejo Ejecutivo de Políticas Penitenciarias de Género, organizado por el anterior jefe del SPF, como un espacio para incorporar las sugerencias de las organizaciones de control y de otras agencias del Poder Ejecutivo que trabajan con mujeres detenidas en el ámbito federal. Se trató de una iniciativa que duró alrededor de dos años, y requirió reuniones mensuales de aproximadamente 30 personas. Sin embargo, por el modo en que se gestionó, fue una oportunidad desaprovechada, ya que no surgieron de allí medidas efectivas. A su vez, las reuniones dejaron de realizarse cuando se había avanzado en una serie de propuestas para modificar la reglamentación de requisas.

4.1.4. *Violencia, tortura y malos tratos*

Como vemos, el SPF sigue manteniendo altos índices de violencia, que circula y se concentra en algunas unidades en particular. La intervención de los penitenciarios varía desde su ejercicio directo hasta la regulación indirecta

126 Véase “Recomendación sobre el procedimiento de requisa personal”, Expediente 3018/PPN, 13 de julio de 2011.

127 Esta situación quedó registrada en el marco del hábeas corpus interpuesto por la Defensoría General de la Nación, causa 16 458, “Moreno Torres Lidia y otras s/hábeas corpus”, Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional n° 1, Sec. 3, de Lomas de Zamora.

de los conflictos carcelarios. La investigación sobre las mujeres privadas de libertad en el SPF nos permitió mostrar en forma detallada que la violencia era ejercida de modos e intensidades distintas en las unidades de mujeres. En su Informe anual de 2010, la PPN indicó que la gran mayoría de las personas que manifestaron ser víctimas de golpes y agresiones durante 2010 sufrieron lesiones graves que redundaron en “dificultades para caminar/trasladarse” o en “sangrados” posteriores a los hechos.¹²⁸

No hay datos oficiales sobre los hechos de violencia, pese a que la producción de esta información es un reclamo que se repite año a año, para poder analizar la situación en el SPF. Ante la ausencia de esos datos, presentamos información cualitativa que permite tener una dimensión aproximada del fenómeno y advertir la persistencia de situaciones que se expresan de diversos modos, según se trate de hombres, mujeres o jóvenes en unidades con distintos niveles de violencia y complejidad.

El caso de C. V.¹²⁹ es un ejemplo de las situaciones que combinan malos tratos, violencia y negligencia. C. V. estuvo detenido en la Unidad 12 de Viedma, y en mayo de 2011 fue trasladado al Servicio Psiquiátrico Central de Varones (ex Unidad 20) del SPF. Durante el encierro, su salud se fue deteriorando hasta que debió ser derivado al Hospital Penna. Luego de un mes de haber vuelto a la unidad, fue internado nuevamente, con riesgo de muerte. Según la descripción realizada por la PPN, su diagnóstico era: “estado catatónico, deshidratación, caquexia”. “En el examen físico se observa paciente en mal estado general, hipotrofia muscular generalizada con atrofia muscular en miembro inferior izquierdo. Secuela de quemaduras en miembros y cuello y de heridas cortantes en miembros superiores. Úlcera en boca y lesión cortante de larga data en lengua. Escara sacra [...]”. En el Hospital Penna fue prácticamente abandonado en la guardia, sin asistencia clínica, neurológica y psiquiátrica, ni atención continua de enfermería.

Ante esta situación, la madre –con apoyo de la defensora oficial y del CELS– pidió al juez que ordenara su traslado urgente de hospital y le concediera la libertad asistida. Estas gestiones hicieron que a C. V. se lo alojara finalmente en otro sector del hospital, con mayores recursos para atenderlo. Sin embargo, el juez no le concedió el arresto domiciliario sino que decidió esperar hasta que C. V. agotara internado los días que le quedaban para cumplir su pena. La madre resume, desde su dolor, el trato que se le dio a C. V. en su paso por el SPF: “El Estado me devolvió a mi hijo en un estado gravísimo de salud, y ahora

128 Información obtenida a partir de las entrevistas mencionadas.

129 A disposición del Juzgado de Ejecución Penal n° 1 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

requiere cuidados especiales. Quien había ingresado unos años antes era un joven prácticamente sin ningún problema de salud”.

El caso de L. T., detenido en Marcos Paz desde 2009, muestra el recorrido posible de arbitrariedad, violencia e impunidad. En 2010, sufrió el maltrato penitenciario para que rectificara una denuncia contra miembros del Instituto de Menores “Manuel Belgrano”. El joven recurrió a la PPN, pero se negó a realizar la denuncia judicial por miedo a sufrir agresiones más graves. A fines de 2010, un compañero de celda contó que agentes del SPF le ordenaron matar a L. T. a cambio de una serie de beneficios, y le dieron un bisturí y pastillas para simular una pelea entre internos.¹³⁰ A pesar de que se realizó la denuncia, L. T. siguió sufriendo golpes, y nunca fue trasladado. El 24 de enero de 2011 se incendió su celda y sufrió un 60% de quemaduras en el cuerpo, además de afecciones en las vías respiratorias que comprometieron seriamente su vida. La PPN denunció el caso ante el relator contra la Tortura de ONU y la CIDH, que otorgó medidas cautelares en su favor. Finalmente, luego de la medida cautelar, el juez permitió su arresto domiciliario. El compañero de L. T., que había denunciado el hecho, decidió coserse la boca con alambre en señal de protesta para lograr que lo trasladaran de unidad.

El 16 de julio de 2011, B. O. N., un joven de 20 años alojado en el complejo de Marcos Paz, fue golpeado por 8 agentes penitenciarios con puños, palazos, patadas en la cabeza, y fue sometido a prácticas de tortura como “chanchito”¹³¹ y “pata pata”. Su madre pudo tomar fotografías de las marcas, y la PPN realizó una denuncia penal por torturas.¹³² Según el relato de la víctima, los agresores

130 Según el testimonio en sede judicial de quien fuera compelido a matar a L. T.: “el 23 de diciembre personal del SPF le hizo entrega de 25 pastillas, tipo Rivotril, y un bisturí, con el objeto de que las ingiera y así lastimar a L. T., que se encuentra alojado en su mismo módulo y pabellón. Menciona que personal penitenciario le refirió que si le cortaba el cuello todo quedaría registrado como una riña entre ellos y se le otorgaría la correspondiente calificación para poder recuperar su libertad en el mes de mayo [...] que los mismos fueron entregados por el jefe de módulo Ortiz y jefe de turno More [...]. Actualmente las pastillas y el bisturí se encuentran en la celda, las pastillas junto a las bolsas de colostomía que le entrega el servicio médico de la unidad, y el bisturí sobre la Biblia que se encuentra en la mesa de su celda”. A pesar del pedido de secuestro de estos objetos por parte del Fiscal Federal, el juez nunca lo ordenó, y los internos fueron brutalmente golpeados al regresar de declarar y alojados en celdas de aislamiento durante varios días.

131 Obligar a una persona a permanecer en el piso esposado de pies y manos.

132 Este caso fue denunciado ante el Juzgado Federal n° 2 de Morón. La Dirección Nacional del Servicio Penitenciario Federal ordenó instruir el pertinente sumario administrativo y disponer la suspensión preventiva de seis agentes involucrados en el hecho, así como formular la denuncia penal en virtud de advertirse la comisión de un delito de acción pública.

estaban totalmente alcoholizados y le pisaban las orejas como si estuvieran apagando un cigarrillo contra el piso. Luego fue llevado a bañarse con agua helada en tres oportunidades, y por último, depositado en una celda acolchonada donde estaba desnudo y temblaba de frío. Esta sesión de golpes y violencia duró una hora y media. El joven fue internado, con graves heridas y sin posibilidad de moverse por sus propios medios.¹³³

Estos hechos de violencia que circulan por todo el SPF se concentran en determinadas unidades. Durante 2011 una serie de hechos en la Unidad 7 del Chaco dejó el saldo de tres detenidos muertos¹³⁴ y otros dos con graves heridas, uno de los cuales perdió un ojo. La PPN identifica a esa cárcel de máxima seguridad como la más violenta del interior del país: “la única unidad en la que no se produce un cambio significativo en relación con las prácticas violentas ejercidas por personal penitenciario sobre el cuerpo de los detenidos es la Unidad 7, que pasa del 82,7% de las personas encuestadas habiendo padecido malos tratos físicos y torturas en el año 2007 al 84,5% en el año 2010”.¹³⁵ La PPN explica esta sucesión de casos por las malas condiciones de detención y la deficiente alimentación, junto con una gestión violenta de la seguridad del establecimiento, y una distribución muy problemática de la población en 2011, que aumentó los conflictos entre los detenidos.

4.1.5. *Las muertes en el SPF*

Frente a la falta de información consolidada respecto de los hechos de violencia en las cárceles federales, el número de personas muertas es un indicador clave. Se advierte un aumento importante de las muertes en las cárceles federales en el último año. Mientras que en 2010 hubo 33 muertes,¹³⁶ según los propios datos del SPF en el 2011 hubo 39. De ellas, 10 fueron clasificadas como “violencia de terceros” y 6, como suicidios. Sin embargo, la información brindada por el SPF tiene serias deficiencias y persiste la dificultad para acceder a estos datos, centrales para el análisis penitenciario.¹³⁷ Por ejemplo,

133 Este caso también fue difundido a través de varios comunicados de familiares de detenidos en cárceles federales y de la organización CEPOC. Véase <http://familiaresdedetenidos.blogspot.com/2011/08/torturas-hoy-y-ahoras-fotos-que.html>.

134 En los meses de junio y octubre murieron Juan José Baeza y Gastón Damián Penne en el pabellón 10. Y a fines de septiembre se “prendió fuego a sí mismo” Oscar Jesús Vega en el pabellón de seguridad.

135 PPN, “Informe anual 2010”, citado, p. 112.

136 Datos aportados por la PPN en diciembre de 2011, ob. cit.

137 Algunas de estas negativas merecieron intervenciones de la PPN. Entre ellas, la Recomendación 725/PPN/10, destinada a exigir la sanción de un acto

se considera suicidio la muerte de Nahuel Leandro Muñoz, quien, como veremos más adelante, murió junto a David Díaz Ríos en un incendio en una celda de la Unidad 20. Otro dato que llama la atención es que 7 de los 39 fallecidos informados tienen anotado “autopsia pendiente”, lo que impide clasificar su causal de muerte, incluso en casos ocurridos en el mes de febrero.¹³⁸

Según la PPN,¹³⁹ durante 2011 se registraron 22 muertes violentas,¹⁴⁰ lo que indica un incremento del 140% respecto de los 9 casos registrados por la PPN el año anterior. Cabe señalar que esta cifra puede ocultar un subregistro por las dificultades de relevar esta información a tiempo.¹⁴¹

En relación con las causales de muerte, se ha producido un fuerte aumento de los homicidios (1 en 2010 y 8 en 2011) y de las muertes producidas por incendios, que se duplicaron (5 personas). Sobre el total de las muertes violentas registradas en 2011, 10 casos se produjeron entre el 1° de enero y el 19 de febrero. Es decir, aproximadamente el 50% de las muertes violentas del año y una cantidad similar a la que tuvo lugar durante 2010. Esta cifra puede leerse a la luz de un recrudecimiento de la violencia intramuros en el plazo en que era de público conocimiento el alejamiento del antiguo director nacional, Alejandro Marambio, mientras se desconocía su reemplazo, es decir, el momento de mayor autonomía del SPF.

administrativo que obligue a las unidades penitenciarias a cumplir su deber de remisión de historias clínicas (si bien la Dirección Nacional dictó tal resolución, su cumplimiento ha sido irregular) y la Recomendación 754/PPN/11, que exige poner en conocimiento de la PPN las muertes de los detenidos bajo la custodia del SPF dentro de las cuarenta y ocho horas.

138 Respuesta del SPF al pedido de informe del CELS, del 18 de enero de 2012.

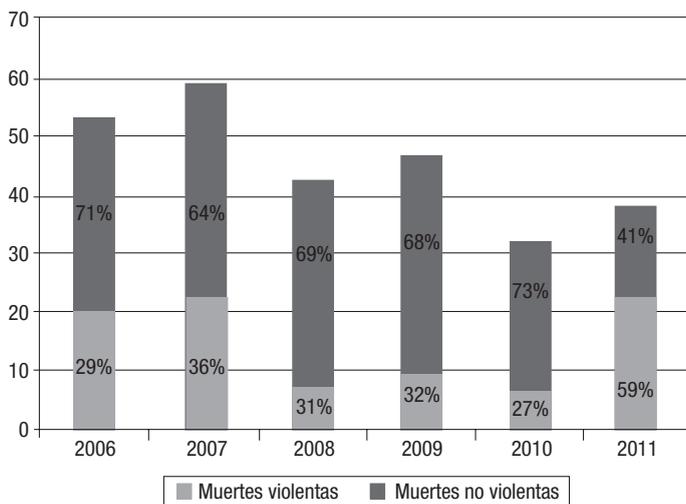
139 Véase el informe de la PPN del 19 de diciembre de 2011, citado.

140 La distinción que define si una muerte es violenta se rige por el “Procedimiento para la investigación y documentación de fallecimientos en prisión”. Dentro de este parámetro se inscriben las siguientes subcategorías: homicidio (por lo general, muertes causadas por armas blancas), suicidio, accidentes y violenta dudosa, que corresponde a aquellas rotuladas como “suicidio” pero sobre las que existen indicios de que la causa pueda ser otra. Para mayor información de esta categorización, véase PPN, “Informe anual 2010” citado, p. 121.

141 Aun con el cambio de gestión, continúa el ocultamiento de información de las autoridades penitenciarias en relación con las muertes. Según la PPN, se trata de “la negación u omisión a informar oportunamente ante cada muerte de detenidos bajo la custodia del SPF, el incumplimiento ante el requerimiento de remisión de nómina completa de los detenidos fallecidos en determinado período (lo que incluye los años 2010 y 2011), las demoras en contestar los requerimientos de información una vez iniciados los procedimientos individuales de investigación ante cada muerte, y la recurrente negativa a remitir documentación relevante (vgr. historias clínicas)”. Véase PPN, informe del 19 de diciembre de 2011 citado.

Evolución de la cantidad de personas muertas en el SPF, según tipo de muerte.

Años 2006-2011



Fuente: CELS sobre la base de datos de la PPN.

El aumento registrado en este año alerta sobre la reacción del SPF frente a los cambios que se produjeron durante 2011 en la jefatura del servicio, pero sobre todo, en relación con la necesidad de avanzar en políticas específicas respecto de las muertes en contextos de encierro.

Los datos muestran que existen patrones de violencia e impunidad arraigados históricamente en la fuerza del SPF. Resulta fundamental avanzar en la investigación de los hechos y en la sanción administrativa y judicial de los responsables. Por otro lado, se evidencia la necesidad de impulsar reformas estructurales y políticas directas destinadas a remover los núcleos duros de violencia y prevenirla. Sobre este aspecto destacamos la Resolución 3023/11, del 12 de diciembre de 2011, que ordena que la Dirección de Auditoría General del SPF deje de brindar asistencia y patrocinio jurídico al personal penitenciario investigado por hechos de tortura, apremios o malos tratos.¹⁴²

142 Específicamente, la resolución prevé: “hechos que puedan considerarse abarcados por los tratados o instrumentos internacionales que previenen y sancionan la tortura, y todo otro trato inhumano, cruel o degradante, malos tratos, apremios y cualquier otro tipo de vejámenes hacia custodia del Servicio Penitenciario Federal o que puedan encuadrarse en los arts. 143, 144, 144 bis, 144 tercero, 144 cuarto y 144 quinto del Código Penal”.

4.2. LAS UNIDADES PSIQUIÁTRICAS EN EL ÁMBITO DEL SPF

Las instituciones psiquiátricas penales se han caracterizado por ser lugares de castigo, encierro y aislamiento de personas despojadas de su reconocimiento como sujetos de derechos, incluso por parte de la justicia y, en muchos casos, de sus propios familiares. En esta dinámica se han producido internaciones por períodos interminables que en la mayoría de los casos se sostienen sin criterio médico ni penal.

Como caso paradigmático, cabe señalar la ex Unidad Psiquiátrica Penitenciaria 20 del SPF, que fue motivo de numerosas denuncias del CELS y de otros organismos de control.¹⁴³ En noviembre de 2010, tras una visita del CELS, se advirtió que predominaba el dispositivo carcelario, caracterizado por el encierro y el mantenimiento de la seguridad, y se constataron severas deficiencias en la atención, rehabilitación e integración social de las personas allí alojadas. Las lógicas carcelaria y terapéutica coercitivas se combinaban, con drástico impacto sobre los derechos de los detenidos. La sujeción a un régimen carcelario aumentaba los niveles de violencia de este grupo y mal podía favorecer a un abordaje terapéutico adecuado.

Pocos meses después, durante la madrugada del 31 de mayo de 2011, Nahuel Leandro Muñoz, de 23 años, y David Díaz Ríos, de 19, murieron como consecuencia de un incendio en las celdas de aislamiento.¹⁴⁴ Este hecho puso en evidencia el uso indiscriminado e inapropiado que se hacía de esos espacios de detención. David Ríos se encontraba en una celda de aislamiento porque la unidad carecía de lugar en el pabellón para jóvenes adultos. David era español, estaba detenido desde hacía setenta y dos horas, y aún no le habían tomado declaración indagatoria. Fue trasladado a la Unidad 20 la misma noche del incendio, como una medida transitoria hasta que tuviera la evaluación de los peritos psiquiatras. El Juzgado Nacional en lo Penal Económico n° 5, a

143 La población de la ex Unidad 20 estaba conformada por personas con diversos tipos de padecimientos mentales, incluso con problemáticas de adicciones, que a su vez habían sido declaradas inimputables (estuvieran cumpliendo o no una medida de seguridad privativa de la libertad) o condenadas.

144 Son las celdas denominadas “Sala Individual de Tratamiento” (SIT). Se trata de espacios cerrados, sin luz natural ni ventilación y con paredes acolchadas. En estos espacios se han constatado vulneraciones de derechos con mayor frecuencia, y producen un efecto de desubjetivación y desorientación contrario a un modelo centrado en políticas de salud mental. En el informe *Vidas arrasadas*, el CELS denunció el uso de estas celdas de aislamiento en situaciones precarias (personas desnudas y sin atención médica) por períodos de reclusión superiores a un día y por criterios discrecionales (castigos, disciplinamiento, falta de personal asistencial). Véase CELS y Mental Disabilities Rights International (MDRI), *Vidas arrasadas. La segregación de las personas en los asilos psiquiátricos argentinos*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2008.

cargo de Jorge Ángel Brugo, dispuso su internación sólo por un certificado de discapacidad intelectual que traía desde España y que llevaba al momento de su detención. Como supuesta medida de protección, ordenó la privación de libertad de David en una de las instituciones más estigmatizantes y con mayores restricciones de derechos. Por su parte, según informaron los profesionales del equipo médico, Nahuel había sido derivado a la celda de aislamiento cuarenta y ocho horas antes del incendio, por un cuadro de descompensación psíquica.

Las celdas que se incendiaron no contaban con los requisitos básicos de seguridad. Estaban recubiertas por completo con material inflamable y tóxico, por lo que el fuego alcanzó a propagarse en escasos minutos. No había alarmas antihumo o antillamas dentro de las celdas, ni fuera de ellas. Una de las víctimas llevaba un encendedor con el que muy probablemente provocó el incendio; esto pone en cuestión el objeto y la modalidad de las rutinas de requisas, cuyo proceder violento, traumático e invasivo se justifica como mecanismo para garantizar la seguridad de los detenidos. La puerta de acceso de una de las celdas se hinchó por las altas temperaturas y no pudo ser abierta. Y, si bien las celdas estaban equipadas con cámaras de video, no se cuenta con la filmación de los hechos.

Estas muertes pusieron al descubierto la situación de crisis estructural que atravesaba esta unidad: la falta de condiciones dignas y seguras sobre las que desplegar los tratamientos, el desapego frente a los protocolos de actuación acordes al tipo de discapacidad de la población que es usuaria del servicio, y la ausencia de prácticas afines al paradigma del derecho internacional de los derechos humanos, en particular a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, y a la nueva Ley Nacional de Salud Mental 26 657. Además, estos casos dejaron en evidencia la escasa articulación entre las políticas judiciales, penitenciarias y de salud mental, dirigidas a este colectivo vulnerable.

4.2.1. La creación del Programa Interministerial de Salud Mental Argentino (PRISMA): hacia el desacople de dos lógicas de intervención

Como reacción a estos sucesos se cerraron las unidades psiquiátricas 20 (de varones) y 27 (de mujeres) y se creó el Programa Interministerial de Salud Mental Argentino (PRISMA).¹⁴⁵ El PRISMA establece dispositivos de evaluación

¹⁴⁵ El programa fue creado el 27 de julio de 2011 por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y Ministerio de Salud, Resolución Conjunta 1075/2011-

(o admisión), de tratamiento y de inclusión social (o egreso) para brindar asistencia a las personas con padecimientos mentales alojadas en las cárceles federales, que cumplan con los criterios de admisión fijados.

El programa se presentó como una respuesta alternativa y superadora del modelo anterior, alineada con los estándares de la nueva Ley de Salud Mental. Tras haber cerrado las unidades 20 y 27, los hombres fueron trasladados al Hospital Penitenciario Central I de Ezeiza (HPC), adaptado para esta nueva función, y las mujeres fueron derivadas al Instituto Correccional de Mujeres Unidad 3 de Ezeiza. Se decidió también que el dispositivo de evaluación fuera de carácter móvil y autónomo, y se constituyera en la Sede del Cuerpo Médico Forense, en el Hospital Penitenciario Central I de Ezeiza, o en la unidad penal que requiriera su intervención. Es necesario señalar que el dispositivo de admisión, por ser de carácter móvil y funcionar escasas horas por día, suele presentar severos retrasos en la atención, lo que expone a las personas que se encuentran atravesando una crisis a una espera que puede prolongarse hasta dos días.

El tratamiento se propone brindar respuestas a las personas con episodios agudos y con trastornos mentales severos.

Hasta donde pudo conocerse, el programa pretende garantizar que las personas admitidas estén comprendidas estrictamente en los criterios previstos, para evitar que estos espacios se conviertan –una vez más– en depósitos de individuos con padecimientos mentales de diversa índole y gravedad, y con distintas necesidades de intervención. Luego de realizar las evaluaciones de admisión de las personas alojadas en las unidades 20 y 27, muchas de ellas no ingresaron en tratamiento y fueron derivadas a sus unidades penitenciarias de origen, y algunas pocas fueron externadas. Si bien esto ha sido parte de la idea de no derivar a este tipo de unidades a cualquier detenido, pasó a ser una preocupación la situación de aquellos que, aun sin alcanzar el criterio clínico de ingreso al programa, presentan padecimientos mentales que no reciben un tratamiento adecuado –centrado en la salud– en las unidades, y que quedaron sometidos al régimen de encierro común.

Respecto de las condiciones de alojamiento, el dispositivo de varones tiene capacidad para 60 personas, y al 14 de diciembre de 2011 alojaba 52 usuarios. Las instalaciones son nuevas, las celdas son en su mayoría individuales y se asemejan a una habitación con altas medidas de seguridad. Existen 3 celdas con cámaras de video que, por las posibilidades de control continuo, son utilizadas para el ingreso de personas o para pacientes-

MJDH y 1128/2011-MS - SALUD PÚBLICA. “Crea Programa Interministerial de Salud Mental Argentino (PRISMA)”.

internos en situación de descompensación psíquica. Es destacable que no hay celdas de aislamiento o de privación sensorial. Sin embargo, aún no se habían terminado de reemplazar los colchones existentes por otros ignífugos (antillamas).

Según pudimos observar en las visitas realizadas,¹⁴⁶ las personas alojadas transitan la mayor parte del tiempo en un espacio de uso común con televisor y otros elementos de entretenimiento, e ingresan a las celdas para dormir. El personal de seguridad del SPF convive con los hombres en el espacio común, lo que muestra que aún no se separaron las dos lógicas de intervención. Sin embargo, las personas entrevistadas (pacientes-internos y profesionales del campo de la salud) mencionaron una disminución de los hechos de violencia en la interacción con los integrantes del SPF, que atribuyen al cambio de dinámica en la convivencia. De las entrevistas surgió que la mudanza desde la vieja unidad al HPC tuvo que enfrentar varios problemas, por cuanto fue abrupta y no contó con el suficiente tiempo de preparación que requieren estos procesos de cambio. Al llegar a la nueva unidad, las personas fueron ubicadas en celdas individuales, lo que en algunos casos tuvo un impacto negativo, considerando que los internos convivían en grupos pequeños.

Pese a las dificultades señaladas, la situación de los hombres es superadora de la que caracterizó a la vieja Unidad 20.

Por su parte, el dispositivo de tratamiento para mujeres tiene una capacidad para 22 personas, y la población era de 13 personas al 28 de diciembre de 2011. A diferencia de los hombres, las mujeres habitan en una cárcel común diseñada en un esquema de “peine”, y el encierro mantiene la forma tradicional de pequeñísimas celdas individuales con escasa luz, donde las pacientes-internas aguardan de pie la visita junto a las puertas. Hay un espacio de uso común con salida al exterior, que pueden transitar libremente durante el día, según el personal. Sorprende la existencia de un sector en esquema de abanico recientemente construido, a escasos metros de este pabellón, de gran tamaño, con comodidades y moderna infraestructura, bastante similar al dispositivo para varones, que se encuentra en condiciones de ser habitado; pero al cierre de este informe la mudanza no se había efectuado.

En este caso, el traslado fue más conflictivo y generó mayores resistencias en el proceso de adaptación, ya que las mujeres no querían ser trasladadas a la Unidad 3, famosa en el ámbito del SPF por ser la más dura y violenta de alojamiento femenino. Si bien el tratamiento para ellas no depende del SPF, la localización física de este dispositivo dentro de la Unidad 3 tuvo un efecto

146 El CELS visitó los lugares en donde actualmente opera el PRISMA los días 14, 21 y 28 de diciembre de 2011.

simbólico negativo. De conversaciones mantenidas con internas-pacientes se pudo concluir que el traslado desde la ex Unidad 27 fue muy complicado y que la situación actual aún no mostró los cambios positivos prometidos. Como ocurre con otras problemáticas sociales, la situación de las mujeres muestra formas adicionales de victimización y vulneración de derechos que han sido subestimadas e invisibilizadas.

El sistema de egreso del PRISMA es el punto más innovador del programa. Se propone un dispositivo sanitario abierto, por fuera del sistema penal, con una casa de medio camino y equipos de seguimiento comunitario. Desde su implementación, 20 personas han pasado por él. Esta es la marca diferencial del nuevo esquema de intervención, ya que propone un acompañamiento desde que la persona está en situación de obtener su libertad hasta que se encuentra en condiciones de continuar su vida en sociedad, con un enfoque centrado en la reconstrucción de los vínculos familiares o sociales. La casa alquilada funciona en el barrio de San Telmo, y cuenta con capacidad para 8 personas (hombres y mujeres). Las instalaciones edilicias son adecuadas y agradables, pero aún no se ha inaugurado. Lo que está funcionando es el dispositivo de intervención para fortalecer la inclusión de la persona en el medio comunitario, y en este marco dos profesionales del campo de la salud se ocupan del seguimiento de cada paciente-interno. El desafío es instrumentar mecanismos descentralizados para las personas que regresan a sus provincias.

Los equipos asignados a cada uno de los tres dispositivos (admisión, tratamiento e inclusión) son diferentes y dependen de diferentes ministerios. El de admisión está subordinado al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y al Ministerio de Salud de la Nación. Un equipo dependiente del Ministerio de Justicia lleva adelante el tratamiento de varones. El femenino está a cargo de un equipo del Ministerio de Salud y de profesionales del SPF. El dispositivo de inclusión social o de egreso obedece en su mayoría al Ministerio de Salud. Si bien se proponen articulaciones entre los equipos, esta mixtura podría generar algunos obstáculos que deben sortearse para no perjudicar la integralidad del programa. En especial, en lo que se refiere a crear circuitos dinámicos, definir protocolos de actuación para la toma de decisiones y los procesos de internación para varones y mujeres, y para evaluar la política pública en su totalidad.

En definitiva, de lo analizado podemos identificar algunos puntos preocupantes que, de resolverse, podrán facilitar la viabilidad de una propuesta que pretende adecuar sus prácticas a los mejores estándares. Como dijimos, el PRISMA resulta una propuesta superadora frente a la crisis estructural que caracterizó a la ex unidad psiquiátrica penitenciaria 20. No obstante, es fundamental que se avance en una implementación que asegure este cambio profundo de las lógicas, las dinámicas y los paradigmas que rigen las intervencio-

nes de las personas responsables de la ejecución del programa, sobre todo si se tiene en cuenta el complejo escenario político en el cual se está dando el proceso de reglamentación de la Ley Nacional de Salud Mental.¹⁴⁷ De igual forma, es importante que se asegure la legítima participación y la articulación de actores y sectores, para que se nutra de diversas visiones y conocimientos técnicos.

- En primer lugar, en la actualidad conviven en las nuevas unidades personas con discapacidad intelectual (pacientes-internos, procesados o condenados que por su patología fueron admitidos por el PRISMA) y aquellas declaradas inimputables. De acuerdo con los estándares internacionales en la materia, estas últimas, al no comprobarse su responsabilidad penal, deben ser derivadas a una institución de salud mental de carácter civil. En respuesta a estos criterios, el programa propone la creación de una casa de cuidados especiales en las inmediaciones del HPC, que, sin embargo, todavía no ha sido construida.
- A su vez, resulta imprescindible capacitar al personal de seguridad para lograr una comprensión de la enfermedad mental o psicossocial según los paradigmas actuales.
- Es imprescindible flexibilizar el proceso de evaluación y admisión del programa, ya que los padecimientos mentales son dinámicos y se someten a procesos de cambio. A la vez, es necesario rever los criterios de admisión, incorporando la perspectiva de género y considerando las particularidades del modo en que aparece la enfermedad mental y sus implicancias sociales en hombres y mujeres.
- En el caso de las personas con declaración de inimputabilidad (que se encuentran fuera del sistema penal), debe garantizarse su derecho a elegir dónde y con qué profesionales recibir su tratamiento médico, de acuerdo con el principio del consentimiento informado contenido en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD).
- Debe garantizarse que los traslados por motivos de salud se efectúen en ambulancias. En el momento de las visitas pudo comprobarse que las personas con tratamientos médicos en curso en la ciudad de Buenos Aires eran trasladadas en las unidades de

147 Véase en este mismo Informe el capítulo: “Las personas con discapacidad psicossocial: del estigma y el encierro hacia la inclusión social plena”.

seguridad carcelaria, con altos niveles de violencia, restricciones y trato discriminatorio.

Además, hay algunos factores del programa que deberían fortalecerse. En primer término, se observa la necesidad de explicitar las normas rectoras del PRISMA¹⁴⁸ y la inclusión de una cláusula que consagre de manera expresa el principio de desarrollo progresivo de los derechos humanos y la no regresividad.¹⁴⁹ En términos específicos, realizamos las siguientes recomendaciones

- a. Delimitar la población a la que se dirige el PRISMA. No obstante la claridad de los criterios de admisión,¹⁵⁰ es necesario definir los dispositivos y los responsables de los tratamientos de las personas que no encuadren; por ejemplo, personas con otros diagnósticos, con problemáticas de adicciones o discapacidad intelectual.¹⁵¹ Es muy importante evitar el abordaje de este tipo de necesidades de asistencia en las unidades penitenciarias comunes a cargo del SPF,

148 Estas son la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; la Convención Internacional contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes (1984); el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1988 (art. 10, derecho a la salud); las “Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos” (arts. 82 y 83); la Ley Nacional de Salud Mental 26 657; los Principios de Naciones Unidas para la Protección de los Enfermos Mentales y para el Mejoramiento de la Atención de Salud Mental, adoptados por la Asamblea General en su Resolución 46/119 del 17 de diciembre de 1991; la Declaración de Caracas de la Organización Panamericana de la Salud y de la Organización Mundial de la Salud –OMS– para la Reestructuración de la Atención Psiquiátrica dentro de los Sistemas Locales de Salud, del 14 de noviembre de 1990; y los Principios de Brasilia Rectores para el Desarrollo de la Atención en Salud Mental en las Américas, del 9 de noviembre de 1990 (todos ellos instrumentos integrantes de la Ley 26 657, conforme su art. 2); la Ley 26 529 (Derechos del Paciente en su Relación con los Profesionales e Instituciones de la Salud).

149 Fórmula propuesta: “Con miras al cumplimiento del principio constitucional de progresividad de los derechos humanos (art. 2.1, PIDCIP; art. 4, DESC; art. 26, CADH), no se adoptarán políticas y medidas que empeoren la situación de los derechos que hayan sido reconocidos y/o cuyo ejercicio haya sido efectivizado por el Programa Interministerial de Salud Mental. Cualquier modificación deberá estar debidamente fundamentada y ajustada a los estándares internacionales de los derechos humanos”.

150 Acordes con la Clasificación Internacional de Enfermedades, décima versión (CIE 10), de la OMS.

151 Un importante porcentaje de la población alojada en la ex Unidad 20 estaba comprendido en estas patologías.

- ya que implicaría alejarse de los estándares del tratamiento que corresponde a estas personas.
- b. Resguardar el consentimiento libre e informado como derecho inalienable de cualquier persona internada por razones de salud mental.¹⁵² En especial, considerando que este derecho ha sido sistemáticamente ignorado y vulnerado, aún más en el caso de personas recluidas en penales psiquiátricos.
 - c. Elaborar registros de la historia social y vincular, a fin de usarlos como fuente de información para intervenir y fortalecer los vínculos de las personas con el entorno. Considerar la historia clínica como un documento único inalterable que posibilite y asegure el registro riguroso y exhaustivo de cada una de las intervenciones y su seguimiento, que facilite la comunicación y la articulación entre los profesionales intervinientes. Se sugiere un modelo de historia clínica con campos predeterminados que reflejen el fondo de las intervenciones psicoterapéuticas, médicas o psicosociales, a la vez que facilite la lectura y comprensión de los contenidos.
 - d. Definir y protocolizar cualquier intervención que implique restricciones a la autonomía individual y a la seguridad personal, delimitando los alcances y riesgos que puedan generar.¹⁵³
 - e. Adoptar un sistema de *farmacovigilancia*,¹⁵⁴ mediante la instrumentación de auditorías internas que establezcan la concordancia

152 Ley 26 657, art. 7, inc. j: “Derecho a ser informado de manera adecuada y comprensible de los derechos que lo asisten, y de todo lo inherente a su salud y tratamiento, según las normas del consentimiento informado, incluyendo las alternativas para su atención, que en el caso de no ser comprendidas por el paciente se comunicarán a los familiares, tutores o representantes legales”. Véase el principio 20.4 de “Principios para la protección de los enfermos mentales y el mejoramiento de la atención de la salud mental” (A.G. Resolución 46/119, 46 UN GAOR Supp. n° 49, p. 189, ONU Doc. A/46/49, 1991) que señala que los principios relativos al tratamiento (incluyendo el consentimiento informado) son aplicables a las personas que cumplen penas de prisión por delitos, o a las que están detenidas en el transcurso de investigaciones o procedimientos penales en su contra, y de las que se sospecha o se ha determinado que padecen una “enfermedad mental” (véase también Ley 26 529, art. 5).

153 Tales como medidas de aislamiento y restricciones físicas.

154 Ley 26 657, art. 12: “La prescripción de medicación sólo debe responder a las necesidades fundamentales de la persona con padecimiento mental y se administrará exclusivamente con fines terapéuticos y nunca como castigo, por conveniencia de terceros, o para suplir la necesidad de acompañamiento terapéutico o cuidados especiales. La indicación y renovación de prescripción de medicamentos sólo puede realizarse a partir de las evaluaciones profesionales pertinentes y nunca de forma automática. Debe promoverse que

entre la información registrada en la historia clínica, las hojas de indicaciones en la enfermería, los pedidos de medicamentos de la farmacia y los disponibles.¹⁵⁵ Se sugiere diseñar auditorías internas y externas que controlen la correlación entre el pedido, el ingreso y la administración de la medicación.

- f. Mantener la confidencialidad de la información¹⁵⁶ obtenida en el contexto clínico (de atención y tratamiento), detallando las condiciones excepcionales en las que se puede faltar al principio, previendo el acceso de los organismos de control.
- g. Generar la articulación entre el Programa Interministerial y la intervención de los mecanismos de control previstos en la Ley Nacional de Salud Mental, en particular en lo atinente a la intervención de los abogados defensores¹⁵⁷ y al órgano de revisión,¹⁵⁸ como así también las provisiones relativas al Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.

Existe un gran desafío por delante: la desintegración del estigma de la peligrosidad que se sostiene en el viejo paradigma de las enfermedades mentales. Según este, los padecimientos psíquicos de las personas son estáticos, y conllevan de manera permanente un riesgo grave y cierto para sí o para terceros. La Ley de Salud Mental abandona esta concepción, que resulta inexacta y sumamente injusta para la dignidad de las personas. El PRISMA, con todos los ajustes que tiene por delante, parece haber captado los hilos de esta cuestión.

los tratamientos psicofarmacológicos se realicen en el marco de abordajes interdisciplinarios”.

155 Cabe señalar que en la unidad de varones se constataron avances para un control en el suministro de medicación, identificando con claridad en un documento único el listado de pacientes-internos, con diagnóstico, medicación, dosis diarias y estadística mensual.

156 Ley 26 529, art. 2, inc. d. Confidencialidad: “El paciente tiene derecho a que toda persona que participe en la elaboración o manipulación de la documentación clínica, o bien tenga acceso al contenido de la misma, guarde la debida reserva, salvo expresa disposición en contrario emanada de autoridad judicial competente o autorización del propio paciente”.

157 Ley 26 657, art. 22: “La persona internada involuntariamente o su representante legal, tiene derecho a designar un abogado. Si no lo hiciera, el Estado debe proporcionarle uno desde el momento de la internación. El defensor podrá oponerse a la internación y solicitar la externación en cualquier momento. El juzgado deberá permitir al defensor el control de las actuaciones en todo momento”.

158 Ley 26 657, Capítulo X, Órgano de revisión.

5. EL ENCIERRO EN INSTITUCIONES PSIQUIÁTRICAS: LOS ALCANCES DE LA ESTIGMATIZACIÓN, LA MEDICALIZACIÓN Y LA REPRESIÓN DE LA “LOCURA”

De manera contraria a lo indicado por los estándares internacionales de derechos humanos, durante décadas el Estado argentino mantuvo vigentes normas que permitían, e incluso estimulaban, la privación de la libertad por razones de salud mental. Bajo la premisa de procurar el tratamiento del “demente” y preservar cierto “orden social”, se privilegiaron normas y políticas públicas que instalaron el estado de cosas vigente. La medicalización de la diferencia, el paternalismo hacia el “loco peligroso”, el miedo al “loco delincuente”, entre otros supuestos similares, mantienen la normalización de la exclusión de estos colectivos. Si bien ha habido avances normativos en la materia, en términos generales, la situación de vulnerabilidad y desprotección de las personas que permanecen en condiciones de encierro institucional por razones de salud mental sigue siendo alarmante. Tal como fue constatado por el CELS y Mental Disabilities Rights a través de la investigación publicada como *Vidas arrasadas*, las personas en los asilos psiquiátricos son sometidas a condiciones de vida indignas, así como a distintas formas de negligencia, abuso y malos tratos.¹⁵⁹

La situación de vulneración se agudiza cuando este colectivo se encuentra además en conflicto con la ley penal. El doble estigma de “loco delincuente” o “delincuente loco” y la falta de observancia de los estándares internacionales los mantiene en las más precarias y crueles condiciones de encierro. La ausencia de políticas públicas y de programas adecuados para el abordaje de esta problemática sigue dando lugar a las más terribles formas de deshumanización y muerte. A continuación, intentaremos poner de relieve su trascendencia para el respeto de los derechos humanos de las personas internadas en el sistema psiquiátrico.

La muerte de Matías Carbonell, quien permaneció internado en condiciones precarias cerca de tres años en el Hospital Neuropsiquiátrico “Dr. José Tiburcio Borda” muestra el sufrimiento de los que pasan por distintas instituciones psiquiátricas del Estado.¹⁶⁰ El domingo 17 de octubre de 2010, Matías volvió al Hospital Borda luego de haber compartido el fin de semana con su familia. El 19 de octubre fue derivado al Hospital Penna, acompañado por una nota manuscrita en un pequeño recetario, sin firmas ni sellos, que refería a

159 CELS y Mental Disabilities Rights International (MDRI), ob. cit.

160 Dificultades psicosociales llevaron a la familia de Matías Carbonell a recurrir a los servicios sociales del Estado en busca de ayuda. La respuesta hallada fue la focalización del problema en Matías, su medicación temprana y la internación en el Hospital Infanto-Juvenil “C. Tobar García”.

un episodio convulsivo que habría sufrido el mismo día de la derivación.¹⁶¹ La historia clínica del Borda no contiene información sino hasta el momento de su derivación al Penna.¹⁶² Según lo consignado en la historia clínica de esta última institución, al momento de su ingreso el joven, de 24 años de edad, se encontraba “en estado de inconciencia, cianótico y febril” y presentaba una serie de lesiones físicas observables que no constaban en la información aportada por el Hospital Borda. La evaluación de los médicos del servicio de dermatología que lo atendieron le diagnosticaron en forma presuntiva una “quemadura tipo B por electrocución”.¹⁶³ Pese a la intervención pronta y adecuada de los médicos del Hospital Penna, Matías falleció el 12 de noviembre de 2010 a causa de un “*shock* séptico y neumonía”.¹⁶⁴

El 22 de octubre de 2010, el cuerpo médico de ese hospital, al no obtener información precisa que explicara el grave estado del paciente, interpuso una denuncia en la Comisaría 32ª. La Fiscalía de Distrito de los Barrios de Nueva Pompeya y Parque de los Patricios, a cargo del caso, no inició la investigación sino hasta el 19 de noviembre. Es decir, luego del fallecimiento de Matías.

5.1. EL PREDOMINIO DEL MODELO MÉDICO EN EL ABORDAJE DE LA DISCAPACIDAD PSICOSOCIAL Y SUS EFECTOS EN LOS DERECHOS HUMANOS

Antes de su trágica muerte, Matías Carbonell estuvo internado cerca de tres años en el Hospital Borda. La información aportada por la familia, así como

161 Historia clínica del Hospital Borda 115 324 (en adelante, HC del Hospital Borda).

162 Dos situaciones son llamativas. La primera es la presunta ocurrencia de un episodio convulsivo sin que hubiera antecedentes similares registrados en la HC del Borda desde el ingreso de Matías. Paradójicamente, recibía medicación anticonvulsionante indicada para el “control de impulsos”. La segunda es que en la HC este episodio no aparece registrado y si lo fue, los folios correspondientes fueron retirados. El folio 53A contiene una nota manuscrita, del 19 de octubre de 2010, firmada por el psiquiatra Fabián Pintow que señala “faltan los folios 54, 55, 56, 57, 58”.

163 El informe de dermatología, con fecha 20 de noviembre de 2010, refiere que Matías Carbonell presentaba: “ampollas tensas de contenido claro en palma izquierda, ampollas destechadas en cara dorsal de falanges, edema, placa eritemo [...] de 7 cm [...] en región pectoral izquierda”. Historia Clínica del Hospital Penna que se encuentra en el Expediente penal 197 160/24, “N. N. s/muerte por causa dudosa, Dam: Carbonell, Matías Emanuel”.

164 El CELS asumió el patrocinio legal de la causa, motivado por la convicción institucional de que este tipo de hechos no pueden seguir quedando impunes, así como por la expectativa de develar e incidir en la transformación de las lógicas manicomiales que han derivado en la perpetuación de diversas formas de violencia institucional.

la contenida en las historias clínicas de los hospitales Borda y Penna, y en el expediente civil relativo a la internación,¹⁶⁵ permite corroborar algunos aspectos críticos y los efectos adversos de la “medicalización de la locura”.¹⁶⁶ En primer lugar, se verifica el estigma¹⁶⁷ derivado del diagnóstico psiquiátrico, que en el caso de Matías se mantuvo incuestionable por mucho tiempo y fue utilizado para justificar diversas formas de abuso en su contra¹⁶⁸ (el uso inadecuado y excesivo de medicación, aislamientos, golpizas y derivaciones sin base en criterios clínicos).¹⁶⁹ Por otro lado, se observa la preponderancia del abordaje psicofarmacológico, por encima de la intervención interdisciplinar

165 Justicia Nacional en lo Civil, Expediente 35 272, art. 482 del Código Civil.

166 El origen de la “medicalización de la locura” se remonta a finales del siglo XVIII. Su exponente inicial fue Philippe Pinel, quien propuso el “tratamiento moral” del loco y dio origen a la concepción de la “institución curativa” que hoy se denomina “institución psiquiátrica”. “En un mundo regulado por la ley médica, por el juego dosificado de amenazas, recompensas y consuelos, el alienado [es] sometido a una disciplina severa y paterna [...] El objetivo [es] dominar al alienado [...] para cambiar el círculo vicioso de sus ideas (sic)”. Véase Manuel Zlotnik, “La psiquiatría clásica y sus dos clínicas”, en Roberto Mazuca y otros, *Psicoanálisis y psiquiatría: Encuentros y desencuentros*, Buenos Aires, Berggasse 19, 2002, pp. 36-39. En la actualidad, el concepto de medicalización “refiere a las prácticas, ideologías y saberes manejados no sólo por los médicos, sino también por los conjuntos que actúan dichas prácticas, las cuales refieren a una extensión cada vez más acentuada de sus funciones curativas y preventivas a funciones de control y normatización”. Véase Eduardo L. Menéndez, *Morir de alcohol. Saber y hegemonía médica*, México, Alianza, 1992.

167 Erving Goffman afirma que uno de los tres tipos de estigma social es el que, entre otros, se infiere de conocidos informes sobre “perturbaciones mentales”, y agrega que, en consecuencia, creemos que “por definición, la persona (estigmatizada) no es totalmente humana”; así, “valiéndonos de este supuesto practicamos diversos tipos de discriminación, mediante la cual reducimos, aunque a menudo sin pensarlo, sus posibilidades de vida”. Erving Goffman, *Estigma, la identidad deteriorada*, Buenos Aires, Amorrortu, 1963, p. 16 y ss.

168 El diagnóstico de Matías Carbonell refiere a un “trastorno de control de impulsos”, el cual lo hizo vulnerable a todo tipo de acusaciones por incidentes ocurridos en el hospital (incendio en la ropería del servicio, rotura de vidrios, etc.). La HC y el expediente civil no señalan que se hayan adelantado acciones para establecer si en efecto fue responsable de tales hechos. En cambio, es posible deducir que estas acusaciones ocasionaron su derivación a otros servicios en los que las condiciones de encierro se recrudecían (folios 6 y 53, HC del Hospital Borda).

169 En la HC del Hospital Borda se observa que cuando Matías presentaba respuestas “desajustadas” a las “normas de conducta” institucionales, estas eran reseñadas como “conductas impulsivas”. Ello justificó varias derivaciones temporales al servicio 30 (servicio de admisión) del hospital, en donde las personas son “estabilizadas” a través del aislamiento y del suministro de altas dosis de medicación psiquiátrica. Véase “Admisión en un Manicomio. Crónicas delirantes”, en <www.topia.com.ar/articulos/la-admisi%C3%B3n-en-un-manicomio-cr%C3%B3nicas-delirantes>.

a favor del restablecimiento de los lazos sociales y el desarrollo de las capacidades singulares. Este aspecto se revela en la falta de acceso a dispositivos que posibilitaran el desarrollo de actividades ocupacionales o de capacitación, así como la inserción social y laboral de Matías.¹⁷⁰ Por último, se produjo el usual desconocimiento de la persona como sujeto de derechos. Este aspecto se hace evidente en la ausencia de acciones de acompañamiento orientadas a articular de manera oportuna las necesidades de Matías con los diferentes agentes del proceso judicial y terapéutico.

En suma, se puede observar el efecto de la fragmentación del sujeto y la ruptura de los lazos sociales derivados del predominio del modelo médico en el abordaje de los problemas de salud mental, que incrementan la vulnerabilidad de las personas a distintos tipos de violaciones de derechos.

5.2. LA LÓGICA MANICOMIAL Y LAS INADECUADAS CONDICIONES EN QUE SON OFRECIDOS LOS SERVICIOS

La precarización de las condiciones en que se ofrecen los servicios de salud mental en las instituciones de encierro ha sido motivo de denuncias y de movilizaciones contrarias que bien podrían confundirse con una defensa del manicomio.¹⁷¹ Lejos de ello, es necesario definir y llevar adelante reformas que implementen el paradigma de la nueva Ley Nacional de Salud Mental, que terminen con la institucionalización y aseguren la reinserción social de las personas que aún permanecen sometidas a encierro. Sin perjuicio de estos cambios estructurales, la realidad del Hospital Borda exige que se adopten medidas urgentes para no seguir poniendo en riesgo la vida de al menos 900 hombres que aún permanecen allí internados.¹⁷²

Matías Carbonell expresó en varias oportunidades y por diversos medios¹⁷³ su disconformidad con las condiciones de encierro a las que se ven sometidas

170 Pese a los informes del Hospital Borda dirigidos a la jueza, en los que se planteaba la posibilidad de que Matías fuera externado, la HC no registró acciones del equipo de salud mental dirigidas a hacer viable dicha posibilidad.

171 Véase "Reclamo por el Borda", *Página/12*, 5 de julio de 2011, disponible en <www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-171523-2011-07-05.html> y "El Estado no quiere a los locos. Reportaje al Dr. Gustavo Moreno", *Perfil*, 18 de noviembre de 2007, disponible en <www.diarioperfil.com.ar/edimp/0209/articulo.php?art=4091&ed=0209#sigue>.

172 Esta cifra fue aportada por el subdirector del Hospital Borda al CELS y a la AGT. Entrevista de septiembre de 2011.

173 Matías participaba periódicamente de asambleas de pacientes en donde proponía interpellar a las autoridades del hospital a favor del mejoramiento de las condiciones en que son ofrecidos los servicios. De igual forma, escribió en varios blogs denunciando las irregularidades observadas en el interior del

las personas allí. Entre otras cuestiones, denunció el inadecuado trato de parte de algunos profesionales hacia los pacientes; la insuficiencia del personal a cargo de la asistencia; el deterioro de las condiciones edilicias; la ausencia de gas en invierno, y la mala calidad e inadecuada preparación de los alimentos. La expresión de sus disconformidades, más que ser escuchada, fue sistemáticamente registrada en su historia clínica como signo de conducta “antisocial”, “ausencia de control de impulsos” o “conductas psicopáticas”, lo cual reforzó su estigmatización e incrementó de manera inusitada su vulnerabilidad.

El Hospital Borda carece de controles para prevenir y sancionar el trato arbitrario y abusivo a las personas alojadas. El caso de Matías mostró las graves irregularidades con las que se manejan las historias clínicas –documentos imprescindibles para seguir el tratamiento de las personas y para determinar responsabilidades– y la ausencia de protocolos de intervención para los casos que requieren consentimiento informado de la persona internada, así como para el ingreso, la evaluación, las derivaciones, los tratamientos y el alta de los usuarios de los servicios.

5.3. PERSONAS INTERNADAS SIN ACCESO A LA JUSTICIA: SERES SILENCIADOS, INVISIBLES Y TEMIDOS

En lo que se refiere al acceso a la justicia y al derecho de defensa, se observan deficiencias que resultan lugares comunes en este tipo de casos. El primero es el derecho de las personas internadas a ser oídas en los estrados judiciales. Durante los tres años que duró el proceso, en ningún momento la jueza a cargo de la causa convocó a Matías para escucharlo y conocer sus necesidades, preocupaciones y expectativas. El expediente sólo remite a los conceptos “expertos” y a los planteos formulados por terceras personas.

Otro aspecto de relevancia en este caso es la ausencia de defensa técnica y de la posibilidad de que esta se constituyera en un sistema de apoyo favorable a los intereses de Matías. Contrario a ello, la curadora nunca tomó contacto personal con su representado y, en todo el expediente, tan sólo intervino por solicitud expresa de la madre del joven.¹⁷⁴ El único pedido de intervención del Hospital Borda, a favor de la externación de Matías, tampoco fue atendido.¹⁷⁵

El expediente revela que la jueza a cargo del proceso siguió las lógicas propias del paradigma tutelar. Reflejo de ello es su inacción ante el camino mar-

hospital. Véanse comentarios de Matías a la nota, disponibles en: <blogsdelagente.com/clr-graciela-conde/2009/05/13/no-al-cierre-del-hospital-borda-parte-ii>, 13 de mayo de 2009, y en <www.noticiero9.com.ar/2009/07/08/reclamo-de-medicos-correntinos>, 21 de julio de 2009.

174 Foja 80, expediente civil de internación.

175 Folios 130 y 131, HC del Hospital Borda.

cado por los informes que planteaban que Matías, si bien mantenía un diagnóstico psiquiátrico, estaba en condiciones de ser externado. Los prejuicios y el apego a su “deber” de “evitar riesgos” a la persona internada o a la sociedad parecen haber inhibido la toma de decisiones judiciales en el sentido de lo que los activistas de los derechos de las personas con discapacidad han denominado la “dignidad del riesgo”, concepto que es coherente con los contenidos de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, y que supone que todas las personas tienen el mismo derecho a transitar por la vida asumiendo sus diversos riesgos y posibilidades.

Este es uno de los cientos de casos en que la creación de un cuerpo de abogados defensores en la órbita de la Defensoría General de la Nación (tal como indica el art. 22 de la Ley Nacional de Salud Mental) cobra todo su sentido para intentar revertir las gravísimas condiciones en las que se encuentran estas personas y que demasiado a menudo derivan en muertes que podrían ser evitadas. Es indispensable que se dispongan medidas similares en todas las provincias del país.

5.4. LA AUSENCIA DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN CONTRA LOS ABUSOS EN LOS LUGARES DE ENCIERRO. LAS SERIAS DEFICIENCIAS DE LAS INVESTIGACIONES PENALES

La carencia de medidas de protección posibilita la comisión y repetición de actos de violencia contra las personas sometidas a encierro. Los hechos registrados un año antes del fallecimiento de Matías lo demuestran. El 17 de diciembre de 2009, la madre de Matías presentó una nota a la jueza civil señalando dos preocupaciones por el trato que estaba recibiendo su hijo en el Hospital Borda:¹⁷⁶ una de ellas, referida a la inadecuada derivación a otro sector del hospital; la otra, por actos de violencia física en su contra. La madre también recurrió a la curadora para pedir su intervención y al director del Hospital.

La jueza corroboró lo dicho por la madre de Matías¹⁷⁷ y se limitó a librar un oficio con las fotocopias de la causa a la Cámara Nacional de Apelación en lo

- 176 Foja 75, expediente civil de internación, nota de la madre de Matías al juez civil. La nota refiere que el jefe de servicio Dr. Guillermo Hönig le había dicho que su hijo tenía “un trastorno no especificado de la personalidad con rasgos antisociales”, que estaba “medicado con droga para el control de impulsos”, que estaba estabilizado, que vendía en la entrada del hospital. Matías fue derivado del servicio 25B (de terapia a corto plazo) hacia el servicio 14-22 (dirigido a pacientes con VIH y problemáticas de adicciones). La madre visitó a su hijo en el Hospital Borda y lo halló “tirado en una cama, descubierto, golpeado y con la ropa rota”.
- 177 La jueza ordenó la visita de una trabajadora social al hospital y una evaluación al Cuerpo Médico Forense. La curadora, por su parte, envió una nota al jefe del servicio 25B pidiendo información sobre los motivos del traslado y

Correccional y Criminal. Luego de esto, el expediente civil de internación no contiene información sobre otras acciones realizadas, ni sobre los resultados de la investigación iniciada. Nadie fue hallado responsable por estos hechos, ni el hospital recibió sanción alguna. Por otra parte, ni la jueza ni la curadora se pronunciaron sobre las irregularidades de la derivación al nuevo servicio del hospital, tratándose de una decisión que, tal como lo hizo saber la madre, era contraria a la voluntad del joven.

La posterior muerte de Matías refleja la desprotección en la que se encuentran las personas internadas y el desinterés absoluto con el que intervienen los funcionarios judiciales.

Ha transcurrido más de un año y la investigación sobre las causas de su muerte ha sido ineficaz y lenta. La fiscalía estuvo inactiva durante nueve meses esperando los resultados de una pericia histopatológica (sugerida en la autopsia) para corroborar la presunción de pasaje de corriente eléctrica.¹⁷⁸ Los resultados preliminares de este examen lo descartaron. Al no plantear otras hipótesis, la fiscalía no ha ordenado nuevas pruebas para orientar la investigación hacia el esclarecimiento de los hechos y la atribución de responsabilidades.

No resulta admisible la falta de voluntad y capacidad para investigar la muerte de una persona internada en un hospital, que fue trasladada a otro en pésimas condiciones de salud y con muestras de maltrato (denunciado por los propios médicos), así como las serias irregularidades que rodearon la internación. Sin embargo, estos casos no conmueven al sistema de justicia en general, que los toma con absoluta naturalidad y permite que queden impunes las muertes de personas internadas en los hospitales psiquiátricos.

6. LOS MECANISMOS DE PROTECCIÓN Y CONTROL DE LOS LUGARES DE ENCIERRO

En este escenario, se ratifica la importancia de los mecanismos de control de la situación de las personas privadas de libertad. Por un lado, sigue postergada la selección de un nuevo titular de la PPN en reemplazo de Francisco Mugnolo, que se encuentra con un mandato prorrogado.

solicitó una visita de una trabajadora social a la madre de Matías. Fojas 95-97 del expediente de internación.

178 La fiscalía se limitó a recibir el examen histopatológico y a tomar tres declaraciones testimoniales. Sin embargo, la selección de las personas no estuvo orientada a esclarecer las circunstancias del traslado de Matías con un cuadro clínico de tal gravedad al Hospital Penna.

Por otro lado, es fundamental discutir un modelo de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura que cumpla con los requisitos establecidos por el Protocolo Facultativo de Naciones Unidas.¹⁷⁹ Tales principios no se reducen a los objetivos fijados por la comunidad internacional y al diseño de una serie de visitas a lugares de privación de libertad sino que abarcan otras cuestiones esenciales en la prevención de prácticas de tortura y tratos crueles, como el establecimiento de un sistema de monitoreo que eleve el estándar de protección de las personas privadas de libertad en la Argentina.

El proyecto de Mecanismo Nacional de Prevención elaborado por distintas organizaciones no gubernamentales de todo el país¹⁸⁰ plasmó un sistema de prevención que cumple con estos requisitos y tiene un “valor agregado” a las actividades que se vienen realizando para la prevención o la investigación de hechos de tortura o malos tratos. Esta propuesta obtuvo media sanción de la Cámara de Diputados el 7 de septiembre de 2011.

En las distintas regiones de nuestro país existen organizaciones no gubernamentales, defensores públicos, jueces, agencias del Poder Ejecutivo y parlamentarias, que realizan monitoreo de los lugares de encierro, en los ámbitos local o federal. Su trabajo trasciende las visitas a los centros de detención, dado que también llevan adelante, en mayor o menor medida, diversas actividades relacionadas con la recolección, sistematización y publicación de información sobre la situación de las personas privadas de su libertad; el análisis y la discusión de las políticas públicas en la materia; y también la promoción de denuncias penales y administrativas. Varios de los elementos que sirvieron como indicadores para este trabajo provienen de esas organizaciones.

El rol que desempeñan ha sido determinante para que en la actualidad se discuta en todo el país la vulneración de los derechos de las personas privadas de libertad a partir de la promoción de denuncias, planteos o recomendaciones. Esto ha implicado también cuestionar las serias deficiencias que los distintos poderes judiciales han tenido para controlar el ámbito de ejecución de las penas.

179 El Protocolo Facultativo contra la Tortura es un instrumento internacional cuya particularidad radica en que demanda directamente un sistema de estructuras institucionales tendiente a lograr la prevención de hechos de tortura en centros de privación de libertad. Este sistema señala a los Estados nacionales la obligación de poner en marcha un dispositivo interno que deberá articular con el organismo internacional que el tratado crea para tal fin, el Subcomité para la Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanas o Degradantes (SPT).

180 La propuesta de la sociedad civil de la Argentina para la implementación del Mecanismo Nacional se encuentra disponible en <www.cels.org.ar>.

Sin embargo, a pesar de la necesidad y urgencia con la que se requiere el establecimiento de este sistema de monitoreo, todavía no se ha logrado que la Cámara de Senadores convierta en ley el proyecto y se avance en la creación del mecanismo nacional. Desde junio de 2007 el Estado nacional se encuentra en mora para establecer el Mecanismo Nacional.¹⁸¹

181 El Protocolo entró en vigor en junio de 2006. De acuerdo con el art. 17, los Estados tienen un año para establecer el Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura.

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 una 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 conjuer 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 Oculita, 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 clandestinos

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 sobreesido 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.

V. Política migratoria y derechos humanos: consolidación de una agenda para proteger los derechos de los migrantes*

De acuerdo al Censo Nacional de Población de 2010, el número de residentes extranjeros en la Argentina aumentó en los últimos diez años del 4,2 al 4,5% del total de la población. Este crecimiento se asentó en una presencia sostenida de la inmigración latinoamericana, que comprende 1 470 000 de los 1 800 000 residentes no nativos. De manera consistente con el censo del año 2001, la migración dinámica y activa proviene en mayor medida de Paraguay, Bolivia y Perú, naciones que en conjunto aportan el 75% de la migración latinoamericana. Más de la mitad de los migrantes latinoamericanos son mujeres, y alrededor del 60% del total reside en el área metropolitana de Buenos Aires (Ciudad Autónoma y 24 partidos del conurbano). Los niños entre 0 y 14 años suman casi 130 000 (el doble del censo 2001) y representan el 9% del total. Esta mayor presencia de niños sugiere una migración que proyecta su futuro en la Argentina.¹

Como señala la investigadora María Inés Pacceca,² los factores que inciden en la modificación de estas estadísticas son diversos, y podemos señalar entre ellos la percepción de menores posibilidades de desarrollo en los países de origen y oportunidades de empleo en la Argentina. También nos interesa analizar en este capítulo la existencia de una regulación de las migraciones por medio del reconocimiento de derechos, como fórmula que resuelve situaciones históricas de desventajas y discriminación.³

* Este capítulo fue elaborado por Diego R. Morales, director del área de Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC) del CELS. El autor agradece la colaboración de Pablo Asa, Barbara Basile, Eugenia Favilla y Nadia Pieczanski, integrantes de la Clínica Jurídica para la protección de migrantes y refugiados, UBA-CELS-CAREF.

1 Comunicación personal con María Inés Pacceca, docente e investigadora de la Universidad de Buenos Aires (UBA).

2 Íd.

3 Para analizar las situaciones de desventaja, nos remitimos a CELS, "Política inmigratoria. Inmigración real y derechos humanos en Argentina", en *Derechos humanos en Argentina. Informe 1995*, Buenos Aires, 1995, p. 147 y ss.

La Ley de Migraciones 25 871, de 2004, cambió de manera sustancial la forma de regular los derechos de los migrantes en la Argentina. Al modelo de gestión policial sobre este tema, fundado en la doctrina de la seguridad nacional que definió la última dictadura militar a través de la denominada “Ley Videla”⁴ –vigente durante veinte años de democracia y que generó las condiciones para que un número relevante de migrantes viviese en condiciones de irregularidad migratoria–, se opuso un modelo de gestión que reconoce la migración como derecho humano y que, además, obliga al Estado a establecer mecanismos de regularización migratoria, garantiza el acceso a la justicia en todo trámite de expulsión o detención y elimina distinciones en el acceso a derechos entre nacionales y extranjeros.⁵

En 2007, el Estado argentino ratificó la “Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares”.⁶ Su adopción era uno de los compromisos asumidos en el caso

4 A partir de 1963, la normativa y el control migratorio se modificaron sensiblemente en detrimento de los derechos de los migrantes. “Podría decirse que hasta esa fecha –1963– hubo gran tolerancia hacia los inmigrantes clandestinos; sin embargo, a partir de allí se intensificaron notablemente las medidas tendientes al control de la entrada de extranjeros y la expulsión de los ilegales”. Véase Comisión Chilena de Derechos Humanos, Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario de Bolivia (CEDLA), Centro de Asesoría Laboral de Perú (CEDAL) y CELS, *Derechos humanos de los migrantes. Situación de los derechos económicos, sociales y culturales de los migrantes peruanos y bolivianos en Argentina y Chile*, CBDHDD, La Paz, 1999, p. 122. Sobre todo desde esa época, la Argentina reguló las migraciones a través de un control de los ingresos y salidas de extranjeros, en general de países limítrofes, e incluyó la deportación de migrantes indocumentados. En 1981, en plena dictadura militar, se dictó la Ley 22 439, comúnmente conocida como “Ley Videla”. Aquellas normas dispersas en resoluciones de la Dirección Nacional de Migraciones y decretos específicos se trasladaron a un texto integral, con jerarquía de decreto ley por ser un gobierno de facto. El decreto ley fue una fuente inagotable de privación de derechos humanos de las personas migrantes y les impidió regularizar su situación. La ley contenía varias cláusulas que afectaban derechos y garantías constitucionales como la atribución de detener personas y expulsarlas sin ningún tipo de control legal o judicial sobre la decisión administrativa, la obligación de todo funcionario público –y de las personas en general– de denunciar la presencia de inmigrantes irregulares, las restricciones a los derechos a la salud y a la educación; entre otras. Véase CELS-Fidh, “Argentina. Avances y asignaturas pendientes en la consolidación de una política migratoria basada en los derechos humanos”, Buenos Aires, febrero de 2011.

5 Véanse CELS, “Derechos de inmigrantes, solicitantes de asilo y refugiados”, en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2004*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2004, p. 477 y ss. y CELS-Fidh, ob. cit.

6 La convención, firmada por la Argentina en 2004, fue finalmente ratificada el 23 de febrero de 2007.

litigado por el CELS ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos⁷ y complementó las definiciones basadas en derechos humanos previstas en la Ley 25 871. También estableció un mecanismo de evaluación y supervisión de la política migratoria argentina, al que nos referiremos más adelante.

En mayo de 2010, la presidente Cristina Fernández de Kirchner firmó el Decreto 616/2010, reglamentario de la Ley de Migraciones. Su texto fue elaborado por una comisión asesora conformada en junio de 2008 por el Poder Ejecutivo con organizaciones de derechos humanos (entre ellas, el CELS), de Naciones Unidas (el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR– y la Organización Internacional para las Migraciones –OIM–) y religiosas (Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos).⁸ Entre otras medidas, el reglamento redujo el margen de discrecionalidad administrativa para rechazar en la frontera el ingreso de personas,⁹ incorporó y precisó criterios migratorios que no estaban previstos en la ley, al adoptar la convención de trabajadores migratorios y sus familias;¹⁰ reiteró la necesidad de garantizar que la retención judicial de migrantes fuese excepcional en procedimientos migratorios¹¹ y aclaró que la radicación de un niño, niña o adolescente puede ser realizada por alguno de sus progenitores, sin la autorización expresa del otro.¹² La ratificación de la convención y la reglamentación de la ley completaron un cuadro normativo establecido por herramientas preexistentes, para asegurar una mejor y mayor protección de los derechos de los migrantes.

En este sentido, la Defensoría General de la Nación ha creado en 2007, con el apoyo de diversas organizaciones de derechos humanos, la Comisión del

7 Véase Corte IDH, caso 12 306 “De la Torre c/Estado argentino”. Para un análisis del caso litigado por el CELS, véase CELS, *La lucha por el derecho*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2008, p. 206 y ss.

8 Entre 2004 y 2008, la Dirección Nacional de Migraciones elaboró algunas propuestas de reglamento de la ley. Todas ellas fueron impugnadas u observadas por la Mesa de Organizaciones para la Defensa de los Derechos Humanos de los Migrantes. Para un mayor desarrollo de las críticas a los proyectos de reglamentación de la Ley de Migraciones, véase CELS, “A dos años de la nueva ley de migraciones: avances, cuestiones pendientes y casos preocupantes”, en *Derechos humanos en Argentina Informe 2005*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2005, pp. 339-342. En los debates de la Comisión Asesora, el CELS, que representó a diversas organizaciones sociales, se concentró en asegurar que la letra de la ley se respetara en el decreto y, por otra parte, se precisaron algunas cuestiones que la ley no había atendido de manera detallada; véase CELS-Fidh, ob. cit.

9 Decreto reglamentario 616/2010, art. 35.

10 *Ibíd.*, arts. 10 y 23, inc. a.

11 *Ibíd.*, art. 70.

12 *Ibíd.*, art. 9.

Migrante¹³ y la Comisión para la Asistencia y Protección de los Refugiados.¹⁴ Ambas fijaron una agenda de trabajo para dar respuesta a las necesidades de esta parte de la población a la hora de acceder a la justicia.

También resulta oportuno destacar la reciente jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) que reconoce los derechos de los migrantes y abre espacios más que relevantes para la protección efectiva de sus derechos. En el caso “Zhang”, de 2007, la Corte analizó la nueva política migratoria definida en la Ley 25 871 y consideró ilegítima la decisión administrativa de rechazar un pedido de ingreso al país de la esposa de un migrante. Citó el derecho a la reunificación familiar y el derecho de los extranjeros de solicitar su ingreso en la Argentina a través de “criterios y procedimientos de admisión no discriminatorios en términos de los derechos y garantías establecidos por la Constitución nacional, los tratados internacionales, los convenios bilaterales y las leyes”.¹⁵ En un fallo más reciente, “Ni, I Hsing”, de 2009, la Corte consideró que el requisito de dos años de residencia en la Argentina para solicitar la ciudadanía no refiere a residencia legal sino a la acreditación de la residencia efectiva en la Argentina.¹⁶

Indagar si estas decisiones políticas, institucionales y jurisprudenciales han producido un impacto concreto sobre quienes migraron a la Argentina es una tarea imperiosa y urgente. Sobre la base de este propósito analizaremos las situaciones que afectan los derechos de los migrantes en el país.

En principio, en materia de gestión migratoria, para acceder a una residencia formal en la Argentina los migrantes encuentran obstáculos y dificultades que refieren a una falta de implementación efectiva y una consecuente interpretación de las reglas establecidas. De este modo, las fallas en el diseño de políticas de regularización, el uso de diversos criterios interpretativos para analizar los expedientes migratorios y la falta de consideración de antecedentes familiares o de arraigo en trámites de expulsión advierten sobre deficiencias burocráticas que desfavorecen la situación jurídica de los migrantes.

Por otra parte, existen cuestiones vinculadas de manera explícita con la falta de aplicación de la ley con relación al acceso de los migrantes a sus derechos sociales y, en particular, a la seguridad social. Siguen vigentes otras normas que establecen distinciones entre nacionales y extranjeros en el acceso al derecho

13 Véase Resolución de la Defensoría General de la Nación 1858/08, del 28 de noviembre de 2008, disponible en <www.mpd.gov.ar/uploads/1268745874Comision%20del%20Migrante_RES.%201858_2008.pdf>.

14 Véase Resolución de la Defensoría General de la Nación 1071/07, disponible en <www.mpd.gov.ar/articulo/index/articulo/resoluciones-712>.

15 CSJN, Fallos, 330:4454.

16 *Ibid.*, 332:1466.

a la seguridad social, como pensiones por discapacidad o a la vejez; incluso los niños y niñas migrantes con una residencia menor a tres años se encuentran excluidos de la asignación universal por hijo. Estas situaciones contradicen el reconocimiento de los migrantes como sujetos de derecho.

Dar cuenta a la vez de estos avances y desafíos, y de su impacto concreto en los derechos de los migrantes es relevante para alentar un proceso de “préstamos normativos” entre países de la región en materia de políticas migratorias. En 2008, Uruguay sancionó una nueva legislación que incorporó los principios, reglas y criterios de gestión migratoria y reconocimiento de derechos inscriptos en la ley argentina.¹⁷ Esto es importante si se tiene en cuenta que la mayoría de los Estados de la región gestionan las migraciones de acuerdo al modelo de seguridad aduanero o policial a través de permisos de ingresos y residencias,¹⁸ y sin estas autorizaciones administrativas la entrada y permanencia dentro de estos países deviene irregular o fuera de la ley.¹⁹

Tal como refieren algunos autores, podría señalarse que existen diversos tipos de leyes migratorias, de acuerdo al grado de restricciones a los derechos de los migrantes que allí se establecen.²⁰ Un primer tipo de normas ha sido definido por las dictaduras militares en las décadas de 1970 y 1980, apoyadas en la doctrina de seguridad nacional para limitar los derechos de los migrantes, como la legislación vigente en Chile²¹ hasta la actualidad y la de la Argentina hasta 2004. Un segundo tipo es definido por normas generales de aquellas dictaduras con reformas parciales en períodos democráticos, como en el caso de Brasil²² y Ecuador.²³ Es posible identificar un tercer grupo de disposiciones,

17 Véase ley 18 250, sancionada el 27 de diciembre de 2007 y promulgada el 6 de enero de 2008 en Uruguay.

18 Véase Oscar Ermida Uriarte, “Derecho a migrar y derecho al trabajo”, en *Las migraciones humanas en el Mercosur. Una mirada desde los derechos humanos*, Montevideo, Observatorio de Políticas Públicas del Mercosur, 2009, p. 27 y ss.

19 Véase Universidad de Lanús y Unicef, “Estudio sobre los estándares jurídicos básicos aplicables a los niños y niñas migrantes en situación migratoria irregular en América Latina y el Caribe”, UNLa, Lanús, 2009.

20 Véase Pablo Ceriani Cernadas, “Luces y sombras en la legislación migratoria latinoamericana”, *Nueva Sociedad*, n° 233, mayo-junio de 2011, pp. 76. Para mayor desarrollo, Pablo Asa y Pablo Ceriani Cernadas, “Migración, derechos sociales y políticas públicas en América Latina y el Caribe”, en P. Arcidiácono, N. Espejo y C. Rodríguez Garavito (coords.), *Justicia, política y economía en América Latina*, Bogotá, Universidad de los Andes, Universidad Diego Portales, Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), y Siglo del Hombre, 2009, pp. 363.

21 Decreto 1094, Normas sobre Extranjeros en Chile, 14 de julio de 1975.

22 Ley de Migración 6815, de Brasil, 19 de agosto de 1980.

23 Ley de Migración 1899, de Ecuador, 27 de diciembre de 1971. Tal como señalaremos más adelante, en 2008 Ecuador incorporó los derechos humanos de los migrantes en la reforma de su texto constitucional.

modificadas en las décadas de 1990 y 2000 para incorporar avances en materia de derechos de los migrantes y nuevos mecanismos de control de flujos migratorios, ante los recientes desarrollos de la seguridad internacional; es el caso de Paraguay, Costa Rica²⁴ o República Dominicana.²⁵ En este contexto, la legislación argentina puede funcionar como propuesta normativa de referencia para los procesos de discusión que en la actualidad se desarrollan en algunos de los países mencionados.

En el Mercosur es posible encontrar el reconocimiento de mayores derechos para quienes migran dentro de las fronteras de ese espacio regional. En diciembre de 2002, los países miembros y asociados aprobaron el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del Mercosur, que reconoce el derecho a los nacionales de esos Estados a residir en el territorio de los demás países del bloque.²⁶ El acuerdo recién entró en vigencia en 2009, una vez que el último país, Paraguay, lo ratificó. Desde entonces estas naciones han ido adoptando medidas para su implementación interna,²⁷ aunque cada una a su propio ritmo.²⁸

También conviene destacar el plan de acción adoptado para la conformación progresiva del Estatuto de la Ciudadanía del Mercosur, que contemplaría entre sus objetivos una política de libre circulación de personas en la región; igualdad de derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas para los nacionales de los Estados partes; igualdad de condiciones de acceso al trabajo, la salud y la educación, y el reconocimiento progresivo de los derechos políticos a “los ciudadanos de un Estado Parte, incluyendo la posibilidad de elegir parlamentarios del Mercosur”.²⁹ El plan deberá estar aplicado en su totalidad en 2022.

24 Ley de Migración y Extranjería de Costa Rica, Decreto legislativo 8487, 27 de noviembre de 2005.

25 Ley de Migración 285 de la Republica Dominicana, 15 de agosto de 2004.

26 Para un análisis más detallado del contenido de este acuerdo, véase Pablo Asa y Pablo Ceriani Cernadas, “Política migratoria en el Cono Sur: Los acuerdos del Mercosur y la nueva ley de migraciones en Argentina”, *Beyond Law*, vol. 11, n° 28, 2005, pp. 39-65.

27 Declaración de Montevideo relativa al Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile, 2 de octubre de 2009, sobre internalización del acuerdo en la legislación de cada país.

28 Por ejemplo, mientras la Argentina lo realizó unilateralmente en su nueva ley migratoria de 2004, Bolivia aún se encuentra adecuando la legislación y los trámites migratorios.

29 Decisión Mercosur/cmc/dec 64/10, Foz de Iguazú, 16 de diciembre de 2010. Tal como afirma Ceriani, “esta iniciativa es indudablemente un paso fundamental en la consolidación de la integración regional y el respeto a los derechos de las personas migrantes. Ahora bien, para que este proceso signifique una verdadera y progresiva innovación es preciso que no se repro-

En 2011, los países del Mercosur solicitaron una opinión consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Es la primera vez que Estados que forman parte de un bloque regional solicitan una opinión consultiva a la corte. El pedido fue elaborado por el Instituto de Políticas Públicas y Derechos Humanos del Mercosur en referencia a una de las cuestiones más delicadas en materia de políticas migratorias de la región, como son los derechos y las garantías de los niños migrantes.

En sentido contrario a estos avances a nivel doméstico y regional, a fines de 2010, el jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Mauricio Macri, afirmó que detrás de la ocupación del Parque Indoamericano (en cuyo violento desalojo fueron asesinados Rossemay Chura Puña, boliviana, de 28 años, y Bernardo Salgueiro, paraguayo, de 24) había grupos delictivos vinculados al narcotráfico, problema que relacionó con la política nacional de inmigración: “Todos los días llegan cien, doscientas personas nuevas a la ciudad de Buenos Aires, que no sabemos quiénes son porque llegan de manera irregular, de la mano del narcotráfico, la delincuencia [...]. Convivimos con una situación descontrolada, donde parecería que la ciudad de Buenos Aires se tiene que hacer cargo de los problemas habitacionales de todos los países limítrofes”.³⁰ De hecho, otro actor institucional de la ciudad de Buenos Aires había incurrido en un argumento similar. El juez del Superior Tribunal de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires, José Casas, señaló, en una causa judicial sobre la constitucionalidad del programa de asistencia a personas en situación de calle, que el sistema de salud estaba colapsado “no ya por la atención de vecinos porteños enfermos, o de pacientes provenientes de distintas provincias hermanas, sino, incluso, de extranjeros no residentes en la Argentina que viajan hacia Buenos Aires al sólo efecto de realizarse prácticas médico-quirúrgicas, según se ha denunciado reiteradamente a través de distintos medios periodísticos”.³¹

Estas declaraciones indican no sólo una visión estereotipada de la migración, que retrotrae a las discusiones de los años noventa, y que describiéramos en otros informes, sino que obliga a reflexionar sobre el desarrollo y la consolidación de normas y prácticas que operen, en definitiva, como antídotos de

duzcan las lógicas de exclusión y desigualdad del antecedente más conocido: la Unión Europea”. Véase Pablo Ceriani Cernadas, ob. cit., p. 85.

30 Véase “Umbrales perforados”, en CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2011*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2011, p. 152.

31 Voto del Dr. Casas, en el marco del Expediente 6153/08 “Ministerio Público - Asesoría General Tutelar de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires c/ GCBA s/acción declarativa de inconstitucionalidad”, sentencia del 12 de mayo de 2010.

estos discursos. Es así que en 2011 el Comité de Derechos de los Trabajadores Migratorios, al analizar por primera vez la política migratoria argentina, expresó su preocupación ante tales actitudes discriminatorias y declaraciones xenófobas de políticos locales, e instó al Estado a implementar medidas dirigidas a eliminar falsos estereotipos.³²

Con todo, la posibilidad de consolidar una agenda que vincule de manera definitiva la política migratoria y los derechos humanos exige detenerse en las cuestiones pendientes, para asegurar una mayor protección de los derechos de los migrantes en la Argentina.

1. FALTA DE IMPLEMENTACIÓN EFECTIVA E INCORRECTA INTERPRETACIÓN DE LA NORMATIVA VIGENTE. SUS EFECTOS EN LA GESTIÓN MIGRATORIA

Las estadísticas disponibles revelan un avance significativo de los trámites de regularización migratoria desde la sanción de la Ley de Migraciones y el decreto reglamentario. Desde 2004 hasta diciembre de 2011, se han iniciado 1 383 855 trámites de radicación, y la autoridad migratoria resolvió 1 198 280 expedientes.³³ Dentro de estos trámites se incluye el programa de regularización migratoria Patria Grande que parece haber dado respuesta a los obstáculos y costos excesivos para la radicación de migrantes. No obstante, nos interesa destacar las dificultades que subsisten en la implementación e interpretación de la ley, y que limitan el acceso a la radicación en la Argentina, sea en programas de regularización específicos o con relación a grupos que pertenecen a ciertas nacionalidades.

1.1. DIFICULTADES EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA PATRIA GRANDE

La nueva Ley de Migraciones 25 871 se dictó, como señalamos, en un contexto en el que existía un número muy alto de personas en situación migratoria

32 Comité de Derechos de los Trabajadores Migratorios, "Examen de los informes presentados por Argentina de conformidad con el art. 74 de la convención. Observaciones finales del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares", CMW/C/ARG/CO/1, párrafo 20, 15° período de sesiones, 12 a 23 de septiembre de 2011, disponible en <www2.ohchr.org/english/bodies/cmw/docs/CMW.C.ARG.CO.1_sp.pdf>.

33 Véase, en este sentido, Dirección Nacional de Migraciones, "Síntesis de estadísticas de radicaciones. Informe período enero-diciembre de 2011", disponible en <www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/estadisticas/Estadisticas_Radicaciones-S%C3%ADntesis_a_Diciembre_2011.pdf>.

irregular –sobre todo de países limítrofes y de Perú–, cuestión que constituyó uno de los principales desafíos que la nueva ley intentó resolver. En el art. 17, la ley establece que “El Estado proveerá lo conducente a la adopción e implementación de medidas tendientes a regularizar la situación migratoria de los extranjeros”; y el Decreto reglamentario 616/2010 precisó aún más las obligaciones legales de la autoridad migratoria para cumplir con esa medida.³⁴

Se incorporó así una nueva categoría relevante para acceder a la regularización migratoria y obtener una residencia en el país. A los tradicionales criterios de radicación, como trabajo, vínculos familiares, razones de estudios, se sumó el de la residencia por el hecho de ser nacional de un país del Mercosur o asociado.³⁵ El programa Patria Grande tuvo como objetivo la regularización migratoria de nacionales del Mercosur y países asociados que no pudieron obtener un certificado de residencia legal en el país durante los años de vigencia de la Ley 22 439 y de su decreto reglamentario 1023/94. El plan apuntó a la regularización de aquellas personas que habían ingresado con anterioridad al 17 de abril de 2006, y se extendió para aquellos que ingresaron hasta el 31 de

34 Decreto 616/2010, art. 17: “Con el fin de regularizar la situación migratoria de los extranjeros, la Dirección Nacional de Migraciones podrá: a) Dictar disposiciones que simplifiquen y agilicen los trámites administrativos respectivos. b) Celebrar convenios y recurrir a la colaboración de organismos públicos o privados. c) Desarrollar e implementar programas en aquellas zonas del país que requieran un tratamiento especial. d) Celebrar convenios con autoridades extranjeras residentes en la República Argentina a fin de agilizar y favorecer la obtención de la documentación de esos países. e) Fijar criterios para la eximición del pago de la tasa migratoria, en casos de pobreza o cuando razones humanitarias así lo justifiquen”.

35 En efecto, el art. 23 de la ley prevé que “Se considerarán ‘residentes temporarios’ todos aquellos extranjeros que, bajo las condiciones que establezca la reglamentación, ingresen al país en las siguientes subcategorías: [...] i) Nacionalidad: ciudadanos nativos de Estados partes del Mercosur, Chile y Bolivia, con autorización para permanecer en el país por dos (2) años, prorrogables con entradas y salidas múltiples”. Por disposición de la Dirección Nacional de Migraciones de 2004, este criterio alcanzó primero a nacionales de Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay (la Disposición DNM 2079/2004, del 28 de enero de 2004, decidió suspender la expulsión de todo migrante irregular oriundo de esos países), y después se amplió a las personas nacionales de los países asociados al Mercosur (Disposición DNM 29.929/2004, del 17 de septiembre de 2004). En tanto esta segunda resolución de la Dirección Nacional de Migraciones no hace una mención expresa país por país sino una referencia genérica a los Estados de este bloque regional, su alcance se irá ampliando automáticamente a todas las personas originarias de países que con posterioridad se asocien o sean parte del Mercosur.

mayo de 2008, de acuerdo a los términos del Decreto 578 de 2005. El Estado calculaba regularizar a cerca de 750 000 migrantes.³⁶

En agosto de 2010, más de cuatro años después de la implementación de Patria Grande, la Dirección Nacional de Migraciones³⁷ informó que, de las 423 697 personas que se habían inscripto en el programa, 98 539 obtuvieron una radicación permanente, 126 385 recibieron radicaciones temporarias y 187 759 no completaron la documentación requerida para obtener su radicación.

Algunas de las razones que incidieron en la escasa cantidad de certificados de residencia otorgados fueron la poca información acerca de cómo realizar los trámites de renovación de certificados de residencia precarios y temporarios para obtener la residencia permanente; la exigencia de requisitos de difícil cumplimiento, como solicitar el certificado de ingreso al país en la etapa de renovación de residencias previo a la obtención de residencias permanentes o declarar un domicilio estable; el costo de los trámites; la clausura de los expedientes de regularización sin notificación efectiva de tal situación, y la solicitud de actualización de datos sin la debida antelación.³⁸

Durante 2011, además, en varios de los trámites administrativos analizados pudo comprobarse que la autoridad migratoria considera que aquellas personas que no han completado el trámite de regularización migratoria Patria Grande no tienen la voluntad de hacerlo, y por lo tanto deben ser alcanzadas por una orden de expulsión del territorio, lo cual no es fiel ni a la letra ni al espíritu de la ley. Un ejemplo fue el de una mujer de nacionalidad uruguaya,³⁹ con residencia en la Argentina desde 1986, con hijos argentinos, que recibió, el 15 de julio de 2011, la disposición de la Dirección Nacional de Migraciones SDX 201665, por la que se ordenaba su expulsión del país y se le prohibía el reingreso durante cinco años, porque –como señalaba la autoridad migrato-

36 Según el propio presidente de la Nación de entonces, Néstor Kirchner, cuando anunció públicamente su lanzamiento a fines de 2005. Esta misma información figuraba en el sitio web del plan, que ya no se encuentra en Internet.

37 Véase el informe estadístico sobre el Programa Patria Grande en <www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/estadisticas/Patria_Grande.pdf>. Se trata de la última información oficial disponible.

38 Véase CELS, CAREF y Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Lanús, “Informe alternativo para el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares”, 15º período de sesiones, evaluación sobre la Argentina. Disponible en <[www2.ohchr.org/english/bodies/cmw/docs/ngos/Contrainforme-CELS_CMW15_Argentina.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cmw/docs/ngos/ContrainformeCELS_CMW15_Argentina.pdf)>.

39 Expediente administrativo 168 269/2010.

ria—, no había dado cumplimiento a la intimación de regularizarse en el marco del programa Patria Grande.

La pregunta que subyace es la siguiente: ¿serán expulsados los nacionales del Mercosur o países asociados que no finalizaron el programa Patria Grande? Además de contradecir a la Ley de Migraciones y su reglamentación, esta decisión administrativa puede generar un aumento de la cantidad de migrantes en situación irregular sujetos a expulsión. Ante esto, el Comité de Derechos de los Trabajadores Migratorios recomendó a la Argentina que “facilite el acceso de los trabajadores migratorios a los procedimientos de regularización ampliando los plazos para los solicitantes, reduciendo las tasas administrativas y los requisitos de documentación, y simplificando los procedimientos de regularización”.⁴⁰

1.2. DIFICULTADES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMAS DE REGULARIZACIÓN PARA PERSONAS DE PAÍSES NO PERTENECIENTES AL MERCOSUR. SITUACIÓN DE LAS PERSONAS DE SENEGAL Y DE LA REPÚBLICA DOMINICANA. APLICACIÓN DESIGUAL DE LA NORMATIVA

En los últimos años, dos comunidades de migrantes provenientes de países no pertenecientes al Mercosur, encuentran serias dificultades para regularizar de alguna manera su situación migratoria. Nos referimos a personas de Senegal y de la República Dominicana. Por tal motivo, desde 2010 un grupo de organizaciones sociales e instituciones públicas⁴¹ ha insistido en discutir mecanismos que faciliten la regularización migratoria de estos grupos y ha identificado alternativas para alcanzarlas.

En el caso de los nativos de Senegal, la autoridad migratoria no ha establecido criterios definidos para la obtención de residencia (como, por ejemplo, razones humanitarias, cuestiones de trabajo u otros establecidos en la ley, el reglamento o la convención). Por el contrario, ha considerado que los antecedentes migratorios de estos nacionales, en particular la falta de documentación que acredite su ingreso al país, constituyen elementos para declarar la

40 Véase Comité de Derechos de los Trabajadores Migratorios, documento citado, párrafo 34, inc. b.

41 Entre las organizaciones que forman parte de esta iniciativa podemos mencionar la Asociación de Senegaleses Residentes en Argentina, la Asociación de Haitianas/os Residentes en Argentina, la Asociación de Dominicanas/os Residentes, IARPIDI, la Comisión para la Asistencia Integral y Protección al Refugiado y Peticionante de Refugio, la Comisión del Migrante, el Ministerio Público de la Defensa, Cine Migrante, CAREF, Centro de Derechos Humanos - UNLa, FCCAM, Clínica de Migraciones de Neuquén, Pastoral de Migraciones, COPADI, ADC, entre otras.

irregularidad migratoria y ha ordenado la expulsión del territorio argentino, sin habilitar la instancia judicial obligatoria en todo trámite de este tipo.

Esta es una aplicación incorrecta de la ley. Su art. 29, inc. i, establece que “Intentar ingresar o haber ingresado al territorio nacional eludiendo el control migratorio o por lugar o en horario no habilitados para tal efecto” habilita una expulsión en la frontera, pero se refiere sólo a aquellos casos en los que la autoridad migratoria constate a una persona en esa situación en el momento de ingreso inmediato al país, o en el intento de ese ingreso. Por el contrario, ese impedimento no se aplica para evaluar la permanencia de una persona ingresada en el país, como los residentes de Senegal en la Argentina. En estos casos es aplicable el art. 61 de la ley, que sostiene que “Al constatar la irregularidad de la permanencia de un extranjero en el país, y atendiendo a las circunstancias de profesión del extranjero, su parentesco con nacionales argentinos, el plazo de permanencia acreditado y demás condiciones personales y sociales, la Dirección Nacional de Migraciones deberá conminarlo a regularizar su situación en el plazo perentorio que fije para tal efecto, bajo apercibimiento de decretar su expulsión”, y no las reglas establecidas para el rechazo en frontera, previstas en el art. 35 de la ley y en el correspondiente del Decreto reglamentario 616/2010.

En este sentido, se ha comprobado en diferentes procesos judiciales que la autoridad migratoria ha dictado expulsiones sin requerir la correspondiente intervención judicial para analizar la legalidad de la medida administrativa y confundiendo evidentemente la aplicación de los impedimentos de ingreso y permanencia en el país.

A modo de ejemplo, en el proceso de hábeas corpus por la detención en la provincia de San Luis de un migrante de nacionalidad senegalesa, que llevaba años residiendo en el país, se constató que la autoridad migratoria, al momento de dictar la expulsión, consideró que el extranjero no había acreditado su ingreso a la Argentina por un lugar habilitado. En consecuencia, ordenó su expulsión de manera inmediata, sin intimarlo a presentar los documentos que acreditaran trámite de regularización, y sin solicitar la intervención judicial para analizar la legalidad de la expulsión, sólo requirió la intervención para detenerlo.⁴²

Un caso similar se dio en junio de 2011, en otro proceso de hábeas corpus iniciado ante la detención de varias personas de nacionalidad china. La Cáma-

42 Causa 40 735 “Gueye, Abdou s/ hábeas corpus”, que tramitó ante el Juzgado Nacional en lo Criminal de Instrucción n° 39, de la ciudad de Buenos Aires. El juez rechazó el hábeas corpus; sin embargo, la autoridad migratoria, sobre la base de los antecedentes jurídicos señalados, decidió suspender la orden de expulsión y ordenó la libertad del migrante detenido.

ra Federal de Paraná, en la provincia de Entre Ríos, declaró la ilegalidad de la práctica de la autoridad migratoria que utilizó reglas distintas a las previstas en el art. 61 de la Ley de Migraciones para la expulsión y detención de migrantes que no se encontraban en la frontera.⁴³

Ante estas situaciones, el Estado ha tomado en cuenta la necesidad de buscar alternativas de regularización para migrantes de Senegal. El director Nacional de Migraciones hizo saber, en una reunión celebrada el 2 de junio de 2011 con organizaciones de la sociedad civil, que el Estado argentino estaría interesado en formalizar un acuerdo de cooperación y regularización migratorio con Senegal. Esta información también fue brindada por el Estado argentino ante el Comité de Derechos de los Trabajadores Migratorios, que recomendó a la Argentina que “Intensifique las negociaciones bilaterales a fin de

43 En este sentido, el mencionado tribunal reiteró una jurisprudencia de la mencionada cámara del año 2004, del voto del juez Gabriel Chausovsky, quien señaló: “las facultades de control de la autoridad migratoria (y aquellas fuerzas que actúan como delegadas de la misma), reconocen dos momentos de ejercicio, con diferentes atribuciones en cada caso. La primera, indicada en el art. 35, está vinculada al control en frontera, estableciendo diversos casos y la consecuente actuación de la autoridad de aplicación para cada uno de ellos. Traspasada la frontera e ingresada la persona al país, estas reglas se tornan absolutamente inaplicables. No interesa la mayor o menor eficacia del control efectuado o su elusión, una vez en el país ya no puede procederse en base a la norma citada. La segunda, regulada a partir del art. 61, establece los deberes relativos a la constatación, ya dentro del país, de una situación de supuesta irregularidad migratoria. Desde ya corresponde señalar que el supuesto en tratamiento encuadra en esta última situación, toda vez que las personas han sido controladas dentro del territorio nacional. Siendo así, si la autoridad de aplicación interpreta que se encuentra frente a un caso de irregularidad, la norma es clara y precisa: debe, en primer término, conminar a regularizar la situación, otorgando un plazo para ello, apercibiendo a la persona respecto a que si no lo hace, se decretará su expulsión, todo ello mediante la formación del correspondiente expediente administrativo [...]. Por lo demás, la expulsión no es ejecutable directamente por la autoridad administrativa (como era en la anterior ley), sino que tiene efecto suspensivo, dado que debe mediar intervención judicial de revisión de la decisión administrativa. En la Ley 25 871 los actos administrativos migratorios que involucran a personas, no son ejecutables sin control judicial. Este comprende, no sólo el acto expulsorio, sino las decisiones administrativas que declaran la irregularidad de la permanencia y demás circunstancias del caso, dado que la expulsión es la consecuencia y efecto de una previa declaración, sea de irregularidad de la permanencia, sea de cancelación de la residencia otorgada”. Cámara Federal de Paraná, “Concepción del Uruguay Juzgado Federal n°1 Expediente. 5-17 559 – 20 768-2011 - Incidente de hábeas corpus deducido por Dai Jianqing, Lin Xuehui, Xie Chenguang y Zhuang Bisheng - Relacionado con los autos 32/11 caratulados: ‘Dirección Nacional de Migraciones s/retención de personas de nacionalidad china’”, sentencia del 11 de junio de 2011.

encontrar una solución para que la situación de irregularidad de los migrantes senegaleses que hayan ingresado ilegalmente al Estado parte no persista”.⁴⁴

Al cierre de este informe, una nueva situación alertó sobre la continuidad de la práctica de detención y expulsión de personas de nacionalidad senegalesa, sin aplicar las reglas previstas en la Ley de Migraciones. El 17 de enero de 2012, cuatro personas de Senegal fueron detenidas y expulsadas sin intervención judicial alguna, de acuerdo a las declaraciones del jefe de la Delegación de la Dirección Nacional de Migraciones en Jujuy.⁴⁵

En el caso de personas de República Dominicana, se ha observado que en los trámites de radicación iniciados se solicitan mayores requisitos que los habituales, o que incluso se incorporan procedimientos administrativos no utilizados en otros procesos de regularización. Por ejemplo, en los casos relevados en el marco de la “Clínica jurídica para la protección y promoción de los derechos de los migrantes y refugiados UBA-CELS-CAREF”, hemos comprobado que a aquellas personas de República Dominicana que solicitan residencia permanente por matrimonio con un nacional argentino se los obliga a presentarse con su cónyuge ante la Dirección Nacional de Migraciones para tomar declaración a ambos por separado.⁴⁶ En la citación no se especifican ni justifican los motivos ni

44 Comité de Derechos de los Trabajadores Migratorios, documento citado, párrafo 24, c.

45 *Jujuy al día*, <www.jujuyaldia.com.ar/19/01/2012/los-cuatro-senegaleses-detenido-acusados-de-ingresar-ilegalmente-al-pais-fueron-rechazados-y-enviados-a-bolivia>, *La Razón*, <www.la-razon.com/sociedad/Senegaleses-ingresaron-Argentina-enviados-Bolivia_0_1544245628.html>, ambos del 19 de enero de 2012.

46 La “Clínica jurídica para la protección y promoción de los derechos de los migrantes y refugiados” se implementó en 2002, mientras estaba todavía vigente la Ley Videla, en el ámbito de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, mediante un convenio entre la UBA, el CELS y el CAREF. Esta experiencia se trasladó a diversas provincias y regiones del país. Así, en Neuquén se creó una “Clínica para la protección del migrante”, que funciona en el ámbito de la Universidad del Comahue, en convenio con la Pastoral de Migraciones. En el norte, en la provincia de Jujuy, la Universidad Católica de Santiago del Estero celebró un convenio con la organización Abogados y Abogadas del Noroeste Argentino en Derechos Humanos y Estudios Sociales (ANDHES), para crear también una clínica especializada en la defensa de los derechos de los migrantes. Por último, en la provincia de Santa Fe, a partir de la insistencia del catedrático Gabriel Chausovsky, de la Universidad Nacional del Litoral, se creó la “Clínica para la protección de los derechos humanos de los migrantes”. Chausovsky –juez de la Cámara Federal de Paraná y docente de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNL– falleció en diciembre de 2010. Fue uno de los pocos magistrados del país que a fines de los años ochenta tuvo el coraje de declarar la inconstitucionalidad de las leyes de Obediencia Debida y de Punto Final. Durante la década de 1990 luchó por la derogación de la Ley de Migraciones 22 439 y

objetivos de esa declaración, ni se advierte que serán sometidos a una entrevista sobre su vida privada. Los resultados de esas entrevistas han sido considerados como antecedentes de hecho para declarar la ilegalidad de la permanencia en la Argentina, negando la validez de un documento público.

La autoridad migratoria considera que el decreto reglamentario de la Ley de Procedimientos Administrativos los habilita para tomar declaración y producir pruebas.⁴⁷ También sustenta la toma de entrevistas en el decreto reglamentario de la citada ley de procedimientos administrativos.⁴⁸ En rigor, el art. 59 del reglamento prohíbe la declaración de la parte interesada como prueba del procedimiento administrativo, salvo que esta sea voluntaria y se brinde sin ningún tipo de presión.⁴⁹ Por lo tanto, la propia regulación de las pruebas en el procedimiento administrativo excluye este sistema de declaraciones obligatorias y repentinas. En todo caso, y si la autoridad administrativa tuviera sospechas fundadas o dudas razonables sobre la validez del matrimonio, podría definir un protocolo o instrumento administrativo que indique los objetivos, supuestos y procedimiento que debiera seguirse para la realización de medidas de prueba que tiendan a descartar esas sospechas o dudas razonables.

luego realizó aportes fundamentales para la elaboración y reglamentación de la ley vigente, sancionada en 2003. La clínica de Santa Fe se creó en septiembre de 2010, con el apoyo del CELS.

47 De acuerdo a reuniones que hemos mantenido con algunos funcionarios de la Dirección Nacional de Migraciones, quienes señalaron que la Ley de Procedimientos Administrativos 19 549, en su art. 1 establece que “Las normas del procedimiento que se aplicarán ante la Administración Pública nacional centralizada y descentralizada, inclusive entes autárquicos, con excepción de los organismos militares y de defensa y seguridad, se ajustarán a las propias de la presente ley y a los siguientes requisitos: Requisitos generales: impulsión e instrucción de oficio. a) Impulsión e instrucción de oficio, sin perjuicio de la participación de los interesados en las actuaciones. b) Celeridad, economía, sencillez y eficacia en los trámites”.

48 Decreto reglamentario de la Ley de Procedimientos Administrativos 1759/72, art. 46: “De la prueba. La Administración, de oficio o a pedido de parte, podrá disponer la producción de prueba respecto de los hechos invocados y que fueren conducentes para la decisión, fijando el plazo para su producción y su ampliación, si correspondiere. Se admitirán todos los medios de prueba, salvo los que fueren manifiestamente improcedentes, superfluos o meramente dilatorios”.

49 *Ibíd.*, art. 59: “Sin perjuicio de lo que establecieron las normas relativas a la potestad correctiva o disciplinaria de la Administración, no serán citados a prestar confesión la parte interesada ni los agentes públicos, pero estos últimos podrán ser ofrecidos por el administrado como testigos, informantes o peritos. La confesión voluntaria tendrá, sin embargo, los alcances que resultan de los arts. 423, 424 y 425 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación”.

1.3. FALTA DE CONSIDERACIÓN DE RAZONES FAMILIARES, DE ARRAIGO O TRABAJO. APLICACIÓN AUTOMÁTICA DE LA EXCLUSIÓN DE PERSONAS CON ANTECEDENTES PENALES

También se ha advertido que la autoridad migratoria elude el art. 61 de la Ley de Migraciones para la determinación de la condición de un migrante, en casos en los que la permanencia de una persona en la Argentina estaría limitada por el impedimento previsto en el inc. c del art. 29 de la ley, que dice: “haber sido condenado o estar cumpliendo condena, en la Argentina o en el exterior, o tener antecedentes por tráfico de armas, de personas, de estupefacientes o por lavado de dinero o inversiones en actividades ilícitas o delito que merezca para la legislación argentina pena privativa de la libertad de tres (3) años o más”.

En los casos en que la autoridad migratoria verifica que existen antecedentes penales, resuelve decretar una orden de expulsión contra las personas alcanzadas por este impedimento migratorio, sin hacer ninguna consideración previa sobre la situación familiar o las condiciones de la permanencia de la persona en la Argentina, tal como prevé el mencionado art. 61, y actuando en clara contradicción con los objetivos de la ley contenidos en el inc. d del art. 3. Una vez librada la orden de expulsión, cuando la persona manifiesta su disconformidad y aporta pruebas de relaciones familiares con nacionales argentinos o extranjeros con residencia regular, es posible obtener una decisión del Ministerio del Interior, llamada “dispensa ministerial”.⁵⁰ Esta decisión está sujeta a la discrecionalidad de la autoridad migratoria que ha de propiciar la dispensa o no. En este sentido, la decisión de ordenar la expulsión del territorio de una persona, sin que exista un espacio formal y adecuado para acreditar la existencia de interés por residir en la Argentina, obliga a la presentación de acciones judiciales de impugnación de la expulsión.

No es sólo a nivel administrativo que no se aplica la previsión del art. 61 ni se analizan las situaciones en relación con toda la política migratoria, el derecho a la reunificación familiar y la causal que obsta el ingreso y permanencia de las personas extranjeras establecida por el inc. c del art. 29. En un fallo de 2010 de la Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal (CNACAF),⁵¹ se confirmó el rechazo a un amparo presentado por una persona sobre la que pesaba una orden de expulsión por haber sido condenado a la pena de cinco años de prisión. Esta persona tenía una familia conformada por su mujer ar-

⁵⁰ Ley 25 871, art. 29.

⁵¹ Nos referimos al expediente del Juzgado n° 7, Secretaría n° 14, “Granados Poma, Héctor c/EN, DNM - Resolución 104574/09 (Expediente 2293077/07) s/amparo Ley 16 986”. Decisión confirmada por la CNACAF, Sala III, el 2 de noviembre de 2010.

gentina y tres hijos menores también argentinos, y estaba finalizando la carrera de abogacía, que había iniciado en simultáneo con su condena. El Tribunal se limitó a decir que no existía arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, palmaria u ostensible en la orden de expulsión, ya que se encontraba verificada la causal del art. 29, inc. c, y mencionaba que la previsión de la dispensa ministerial de ese mismo artículo es una facultad discrecional otorgada a la Dirección Nacional de Migraciones.

1.4. RETICENCIA INICIAL A ENTREGAR LOS CERTIFICADOS DE RESIDENCIA PRECARIA HASTA LA FINALIZACIÓN DEL TRÁMITE MIGRATORIO

Cancelar los certificados de residencia o certificados de expediente en trámite causaba un grave daño para el migrante que había decidido recurrir la decisión administrativa que consideraba perjudicial. Al no tener el mencionado certificado, se pierde, en rigor, la posibilidad de demostrar ante cualquier funcionario público, agente policial, o privados en general (hoteles, albergues, por ejemplo) que su situación migratoria en la Argentina es regular.

Hasta septiembre de 2011, en los procesos administrativos o judiciales iniciados por la impugnación de una decisión que hubiera constatado la irregularidad de la permanencia en la Argentina de un trabajador migrante y hubiera declarado la ilegalidad de esa situación, la autoridad migratoria rechazaba las renovaciones de los certificados de residencia precaria o de trámite en curso. En estos casos, la autoridad consideraba que la decisión administrativa final era válida y gozaba de legitimidad. Es decir, por discutir una resolución adversa de la autoridad migratoria, el migrante perdía los certificados de trámites migratorios vigentes, situación que lo exponía a una mayor vulnerabilidad.

Sin embargo, la legislación dice lo contrario. La decisión administrativa que declara la ilegalidad de la permanencia en la Argentina de un migrante carece de legitimidad plena y no puede ser ejecutada sin una validación judicial. En algunos casos, y a pesar de que contradicen lo establecido por ley, algunos jueces han rechazado medidas cautelares en las que se solicitaba la renovación de la residencia precaria o constancias de expediente en trámite, mientras transcurría el proceso judicial de impugnación o revisión de la decisión administrativa adversa.⁵² En otros casos, los jueces han ordenado de manera inmediata

⁵² Nos referimos al expediente del Juzgado Nacional en lo Contencioso Administrativo n° 7, Secretaría n° 14, "Calvo Sempertegui, María Alba c/EN, DNM s/recurso directo para juzgados. Expediente 1118/11", cuya decisión fue confirmada por la CNACAF, Sala III; y también al precedente CNACAF, Sala III, Expediente 6930/2011, "Gómez Martínez, Juan José - INC MED

documentar a las personas migrantes que se encuentran bajo un proceso administrativo o judicial en los que se discute su permanencia en la Argentina.⁵³

En mayo de 2011, desde la Clínica jurídica ya mencionada se realizó un pedido de informes sobre la falta de renovación del certificado de residencia precaria en estas situaciones. La autoridad administrativa, en septiembre de ese año, modificó su práctica y señaló: “Respecto al punto 2, le informo que el certificado de residencia precaria es renovado en el sector de Renovación de Precarias de este organismo, cuando existan recursos administrativos o judiciales pendientes de resolución”.⁵⁴ Así, a partir de esta acción se logró modificar una conducta habitual de la Administración de negarse a renovar los certificados cuando el trámite migratorio no estaba finalizado, ni la orden de expulsión firme y consentida en sede judicial.

1.5. HACIA UNA IMPLEMENTACIÓN DE LA RESIDENCIA PARA TRABAJADORES MIGRANTES POR CUENTA PROPIA

Más allá de estas situaciones que revelan la falta de implementación efectiva y de interpretación acorde de las normas que regulan las migraciones en la Argentina, aún está pendiente la puesta en práctica del criterio de trabajador migrante sin contrato de trabajo o por cuenta propia. Tal como hemos afirmado con las organizaciones sociales que reclaman la regularización migratoria de personas de países no pertenecientes al Mercosur, es necesario que se aplique de manera correcta el art. 23, inc. a, del Decreto 616/2010, el cual prevé que, para obtener una residencia como trabajador migrante, “se tendrán en cuenta las definiciones y condiciones establecidas por la ‘Convención internacional sobre la protección de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares’, aprobada por la Ley 26 202”.⁵⁵ En la actualidad este tipo de trabajadores mi-

(14-11-11) c/EN, DNM - Resolución 743/10 (Expediente 2233178/06) s/ proceso de conocimiento”, decisión del 5 de abril de 2011.

53 Cámara Federal de Paraná, sentencia del 11 de junio de 2011 sobre incidente de hábeas corpus citada. En el caso, la Cámara señaló que “corresponde que la Dirección Nacional de Migraciones documente a los actores, arbitrando para ello el trámite previsto en el art. 20 de la Ley 25 871 (otorgamiento de una residencia precaria mientras se sigue el trámite que corresponda a la categoría migratoria pertinente), pudiéndose asimismo merituar los arts. 26, 52 y 69, normas todas que en su conjunto tienden a hacer operativos los objetivos de la ley migratoria previstos en el art. 3, en particular, inc. f”.

54 Respuesta al pedido de información formulado por la Dirección Nacional de Migraciones, 16 de septiembre de 2011.

55 “Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares”, art. 2, inc. h: “Se entenderá por ‘trabajador por cuenta propia’ todo trabajador migratorio que realice

gratorios no puede acceder al criterio del mencionado artículo, pues sólo se otorga residencia a las personas empleadas en “relación de dependencia”, dejando sin protección a los demás trabajadores migrantes reconocidos por la convención.

En este sentido, el Comité de Derechos de los Trabajadores Migratorios le recomendó al Estado argentino que “revise la definición de trabajador migratorio para cerciorarse de que incluya a los trabajadores por cuenta propia, de conformidad con el art. 2, inc. h, de la convención y el art. 23 del Decreto 616/2010, a fin de que los migrantes por cuenta propia de países no pertenecientes al Mercosur tengan acceso a los procedimientos de regularización”.⁵⁶

1.6. MEDIDAS QUE FACILITAN EL ACCESO AL DOCUMENTO NACIONAL DE IDENTIDAD

Otro punto a destacar es una importante modificación del trámite migratorio. En 2009, el Estado resolvió una dificultad adicional en los mecanismos de regularización migratoria vinculada con la falta de acceso al Documento Nacional de Identidad (DNI). Una vez obtenida la radicación en el país, sobre todo en algunos casos establecidos según la nueva legislación, el Registro Nacional de las Personas (RENAPER) exigía presentar cierta documentación legalizada no exigida para la radicación, o demoraba la entrega del DNI por razones denominadas “operativas”. A partir de las denuncias formuladas por organizaciones sociales, entre ellas el CELS, el Poder Ejecutivo nacional resolvió entregar el DNI a las personas radicadas con los mismos antecedentes acreditados en el trámite de radicación y en las mismas dependencias de la Dirección Nacional de Migraciones. El Decreto 1501 del Poder Ejecutivo, de 2009, que autorizó la utilización de tecnologías digitales en la identificación de los ciudadanos nacionales y extranjeros y en la emisión del DNI, consideró que “son numerosos los casos de extranjeros residentes en nuestro país que, habiendo obtenido el Certificado de Radicación expedido por la Dirección Nacional de Migraciones [...] encuentran serias dificultades para obtener testimonio de su nacimiento a los fines de tramitar el Documento Nacional de Identidad (DNI), el cual es

una actividad remunerada sin tener un contrato de trabajo y obtenga su subsistencia mediante esta actividad, trabajando normalmente solo o junto con sus familiares, así como todo otro trabajador migratorio reconocido como trabajador por cuenta propia por la legislación aplicable del Estado de empleo o por acuerdos bilaterales o multilaterales”.

⁵⁶ Comité de Derechos de los Trabajadores Migratorios, documento citado, párrafo 23, inc. c.

indispensable para gozar de los beneficios de seguridad social, trabajo, ejercicio de la industria, el comercio y su actividad profesional”.

El decreto también dispuso “la unificación de los requisitos necesarios para que los extranjeros obtengan su residencia y posteriormente el Documento Nacional de Identidad (DNI), lo que significará una mayor cantidad de extranjeros residentes en el país documentados e individualizados”. La decisión es un avance relevante en materia de acceso al DNI de aquellos extranjeros que regularizan su situación migratoria.

2. DIFICULTADES EN LA APLICACIÓN DE LA NORMATIVA MIGRATORIA. ACCESO AL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL

Como ya destacamos en anteriores Informes anuales,⁵⁷ la Ley de Migraciones establece, en sus arts. 5 a 8, la igualdad entre nacionales y extranjeros con relación al acceso a derechos sociales. Esta disposición implica la revisión de las normas y políticas vigentes en lo que atañe al acceso a los derechos, de modo de eliminar o reformar toda distinción o negación basada en la condición migratoria de la persona. También exige la adopción de medidas para que los distintos órganos del Estado aseguren esta igualdad en el acceso a derechos.

En distintos ámbitos, las definiciones normativas señaladas han tenido algún tipo de impacto. Por ejemplo, a fines de 2006, la Ley de Educación Nacional 26 206, estableció en su art. 143 que “El Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deberán garantizar a las personas migrantes sin Documento Nacional de Identidad (DNI), el acceso y las condiciones para la permanencia y el egreso de todos los niveles del sistema educativo, mediante la presentación de documentos emanados de su país de origen, conforme a lo establecido por el art. 7 de la Ley 25 871”.⁵⁸ No obstante, existen otros espacios institucionales en los que el reconocimiento de derechos sociales de los migrantes contemplado por la ley presenta diversos obstáculos.⁵⁹ Nos

57 Véanse CELS, “A dos años de la nueva ley de migraciones...”, ob. cit., p. 337 y ss., y CELS, “Derechos de las personas migrantes luego de la sanción de la nueva Ley de Migraciones 25 871: sin cambios efectivos”, en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2007*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2007, p. 295 y ss.

58 La ley fue publicada el 27 de diciembre de 2006.

59 Véase CELS, Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Lanús y Unicef, “Estudio sobre los derechos de los niños y niñas migrantes a cinco años de la nueva ley de migraciones”, Lanús, agosto de 2010, disponible en <www.unla.edu.ar/rectorado/centros/cdh/archivos/Estudio_completo.pdf>.

interesa destacar aquí la falta de aplicación de la ley en el acceso al derecho a la seguridad social, teniendo en cuenta que aquellos programas o políticas sociales creados para atender a ciertos grupos en situación de vulnerabilidad establecen restricciones para su acceso en el caso de migrantes.

2.1. ACCESO A PENSIONES POR DISCAPACIDAD Y PENSIONES A LA VEJEZ.

DISTINCIONES ENTRE NACIONALES Y EXTRANJEROS

En diversos decretos el Estado nacional estableció un régimen de pensiones no contributivas o pensiones asistenciales, es decir aquellas que no requieren de aportes para su concesión. En la actualidad existen tres tipos de pensiones asistenciales a nivel nacional en la Argentina, que son gestionadas por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación: a la vejez, por invalidez y a madres de siete o más hijos.⁶⁰ Estas pensiones están destinadas a personas que se encuentren en estado de extrema vulnerabilidad social.⁶¹ En 2007, la CSJN, en el caso litigado por el CELS, consideró que estas pensiones asistenciales forman parte del derecho a la seguridad social, son un derecho y no un favor discrecional del Estado.⁶²

Sin embargo, para el caso de extranjeros la reglamentación exige, además de la acreditación de una situación de extrema vulnerabilidad social, el requisito de contar con un mínimo tiempo de residencia en el país. Así, para el otorgamiento de una pensión a la vejez se requiere un mínimo de residencia continuada de cuarenta años; para una pensión por invalidez, un mínimo de veinte años, y para el caso de las pensiones para madres de siete o más hijos,

60 La Ley 13 478 y su Decreto reglamentario 582/03 regulan las primeras; la Ley 18 910, y su Decreto reglamentario 432/97, las segundas; y la Ley 23 746 y su Decreto reglamentario 2360/90, las últimas.

61 La ley exige que las personas que reciben estas pensiones no gocen de ningún otro amparo provisional o no contributivo, que no posean bienes, ingresos ni recursos que permitan su subsistencia y que no tengan parientes obligados por ley a proporcionarles alimentos o que, teniéndolos, estos se encuentren impedidos de hacerlo. En los considerandos del Decreto reglamentario 582/03, el Poder Ejecutivo remarcó que “la situación de crisis por la que ha atravesado la sociedad argentina, ha agudizado la demanda social, evidenciando que es cada vez más numerosa la población en situación de vulnerabilidad social, tanto en el orden nacional como provincial, deviniendo entonces esencial la presencia del Estado, cuya finalidad irrenunciable es la de promover políticas de desarrollo, capacitar y crear condiciones que posibiliten la generación de empleo y asistir directamente a los sectores más desprotegidos”.

62 CSJN, “Recurso de hecho deducido por Luisa Aguilera Mariaca y Antonio Reyes Barja en representación de D. R. A. en la causa R. A., D. c/Estado nacional”, sentencia del 4 de septiembre de 2007.

un mínimo de quince años. Si se tiene en cuenta que las pensiones se fundamentan en las condiciones especiales de vulnerabilidad de la persona, la exigencia de una determinada cantidad de años de residencia en el país resulta a todas luces injustificada y, en consecuencia, discriminatoria en razón de la nacionalidad.

Este tipo de distinciones, en el marco del caso Reyes Aguilera, fueron declaradas inconstitucionales por la Corte Suprema de la Nación,⁶³ al resolver un amparo promovido por una extranjera, que contó con el patrocinio de la Clínica jurídica UBA-CELS-CAREF, a la que se le exigían veinte años de residencia para acceder a una pensión por discapacidad.⁶⁴ La Corte Suprema sostuvo que la pensión fue prevista para cubrir contingencias sociales extremas, es decir, situaciones que ponen en juego de manera palpable y potente la subsistencia misma de la persona humana, de una persona carente de recursos o amparo. La sentencia enfatizó que sumar a los requerimientos un lapso de residencia implica un liso y llano desconocimiento del derecho a la seguridad social consagrado en los diversos instrumentos internacionales y en la Constitución nacional, en grado tal que compromete el fundamental derecho a la vida y el acceso a las condiciones que le garanticen una existencia digna. En consecuencia, declaró inconstitucional el art. 1, inc. e, del Decreto 432/97 que establecía el requisito de los veinte años de residencia, y ordenó al Estado proporcionar la pensión por discapacidad a la mujer.

A pesar de este importantísimo fallo judicial del más alto tribunal de Justicia, el artículo del decreto reglamentario que exige a los extranjeros veinte años de residencia para acceder a una pensión por discapacidad sigue vigente y es aún utilizado por la Administración para rechazar pedidos de pensiones.

En relación con la pensión a la vejez, el plazo de residencia exigido es de cuarenta años para que las personas extranjeras puedan acceder a ella. En una decisión judicial de 2011,⁶⁵ en una acción de amparo presentada por un adulto mayor de nacionalidad ucraniana, también patrocinado por la Clínica jurídica UBA-CELS-CAREF, se consideró que el requisito establecido en el reglamento era inconstitucional y se ordenó al Estado argentino que evaluara la petición de pensión efectuada, sin considerar los años de residencia en la Argentina. Sin embargo, esa decisión fue apelada por el Estado argentino, y se encuentra pendiente su resolución ante la Cámara Federal de la Seguridad Social.

63 Íd.

64 Para un detalle de los antecedentes del caso, véase CELS, "A dos años de la nueva ley de migraciones...", ob. cit.

65 Juzgado Federal de Primera Instancia de la Seguridad Social n° 6, "Korkhov Heorhiy c/Estado nacional-Poder Ejecutivo nacional-Ministerio de Desarrollo y otro s/amparos y sumarísimos", sentencia del 11 de marzo de 2011.

Es importante señalar que las acciones judiciales que se han presentado desde 2003 en adelante sólo sirvieron para dar respuestas individuales, pero no lograron modificar las normas reglamentarias que establecen años de residencia para que extranjeros y extranjeras accedan a este tipo de pensiones ante contingencias sociales extremas.

De igual modo, a pesar de que órganos públicos de protección de derechos humanos, como la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación,⁶⁶ o la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires,⁶⁷ se han pronunciado a favor de una reforma, subsisten estas normas reglamentarias.

Es importante señalar que el Comité de Derechos de los Trabajadores Migratorios recomendó al Estado argentino en septiembre de 2011 que “revise la duración requerida de la residencia en el caso de las prestaciones sociales no contributivas, con miras a garantizar su compatibilidad con los arts. 5 y 6 de la Ley de Migraciones y la Constitución nacional”.⁶⁸

2.2. ACCESO A LA ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO. DISTINCIONES ENTRE NACIONALES Y EXTRANJEROS

A fines de 2009, mediante el Decreto 1602/2009, el Poder Ejecutivo incorporó a la Ley 24 714, que regula el régimen de asignaciones familiares que perciben los trabajadores en relación de dependencia, un subsistema no contributivo de asignación por hijo para protección social. La Asignación Universal por Hijo (AUH) consiste en una prestación monetaria no retributiva de carácter mensual, destinada a aquellos niños, niñas y adolescentes “residentes en la República Argentina” que se abonará a sólo uno de los padres, tutor, curador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado por cada persona menor de dieciocho años que se encuentre a su cargo, o sin límite de edad cuando se trate de un hijo con discapacidad.

Sin embargo, el programa presenta una limitación para los niños y niñas extranjeros, que está en contradicción con los objetivos de la AUH. Entre los requisitos a cumplir para acceder a ella, el decreto requiere que el niño sea

66 Nota remitida por la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación al Centro de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús en respuesta a un pedido de información efectuado en el marco de una investigación (recibida en agosto de 2010).

67 Véanse, por ejemplo, actuaciones de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires 3117/05, 281/06, 1852/07, 2581/07, 4714/07, 287/10, 676/10, 2574/10, 2860/10, 3319/10 y 812/11.

68 Comité de Derechos de los Trabajadores Migratorios, documento citado, párrafo 30, inc. a.

argentino, hijo de argentino nativo o por opción, naturalizado o residente con residencia legal en el país no inferior a tres años previos a la solicitud.

La regulación prevista por la Administración Nacional de Seguridad Social (Anses) agregó nuevos requisitos a los del Decreto reglamentario 1602/09. A través de la Resolución 393/2009, la Anses determinó que a la exigencia de tres años de residencia a los padres extranjeros, en el caso de niños no nacidos en la Argentina, se agregaran la exigencia de tres años de residencia de los propios niños y niñas –lo que en la práctica llevaba a que un niño de sólo dos años que había nacido en el extranjero no pudiera acceder a la AUH, aun cuando alguno de sus padres migrantes tuvieran residencia legal en el país, incluso mayor a tres años–, y la exigencia de tres años de residencia legal a padres extranjeros, aun cuando el niño o niña hubiera nacido en la Argentina.

Ante esta situación, el Comité de Derechos de los Trabajadores Migratorios le recomendó al Estado que “examine la posibilidad de hacer extensiva la asignación universal por hijo a los hijos de los trabajadores migratorios en situación irregular, de conformidad con la Ley 26 061, de 2005, de protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, que abarca a todos los niños que se encuentran en el territorio del Estado parte”. Por otro lado, en diciembre de 2011, el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC), órgano encargado de la supervisión de las obligaciones del Pacto DESC, instó al Estado a que “considere la posibilidad de adoptar todas las medidas que sean necesarias para ofrecer la cobertura de la Asignación Universal por Hijo sin restricciones, especialmente en el caso de grupos de personas marginadas y desfavorecidas, como los hijos de los trabajadores migratorios en situación irregular y los hijos de las personas privadas de libertad”.⁶⁹

3. PALABRAS FINALES

El tránsito de una ley de migraciones de la dictadura, sus prácticas y discursos, a una ley de la democracia demandó, de parte de organizaciones sociales, el uso de diferentes estrategias que condujeron al dictado de la Ley 25 871. La necesidad de consolidar las ideas allí impresas movilizó a nuevos actores y habilitó el dictado de un decreto reglamentario de la ley, a través de un novedoso mecanismo de participación de actores sociales.

69 Comité de Derechos de los Trabajadores Migratorios, documento citado, párrafo 20.

En los últimos años, pueden destacarse algunas herramientas en busca de una aplicación e implementación efectiva de la ley. En este sentido, las decisiones judiciales de la Corte Suprema y las Observaciones del Comité de Derechos de los Trabajadores Migratorios han sumado argumentos para una mejor protección de los derechos de los migrantes en la Argentina. En el último tiempo, ciertas iniciativas políticas han sumado espacios para ampliar derechos de los migrantes. La propuesta Cine Migrante,⁷⁰ la campaña “Aquí vivo, aquí voto”,⁷¹ las mesas de articulación sobre niñez migrante coordinadas por Unicef y el Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Lanús,⁷² así como la mesa de discusión sobre derechos de los migrantes no pertenecientes al Mercosur son ejemplos relevantes de incidencia.

Es posible advertir en los últimos años una transformación de las estructuras administrativas encargadas de la gestión migratoria que debe ser destacada, como la implementación de programas de regularización migratoria, la renovación de certificados de residencia hasta tanto se agoten las instancias legales, administrativas y judiciales de regularización o los nuevos mecanismos de entrega del DNI. No obstante, resta aún una implementación efectiva y una interpretación adecuada de las normas jurídicas vigentes. A modo de síntesis, podrían mencionarse obstáculos en lo que se refiere a la regularización migratoria de determinadas comunidades o la errónea interpretación de las reglas jurídicas vigentes. A la vez la existencia de distinciones para el acceso a ciertos derechos sociales emerge como una contradicción insalvable y define una agenda urgente en busca de una aplicación efectiva de la ley.

70 Véase <www.cinemigrante.org>.

71 Véase el blog de la iniciativa <www.aquivivoaquivoto.blogspot.com>.

72 Desde el año 2010, el Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Lanús y Unicef, a partir del Informe ya citado, coordinan diversas mesas de trabajo para la discusión entre organizaciones sociales, funcionarios estatales e investigadores de diversas iniciativas para asegurar los derechos de los niños migrantes en la Argentina.

VI. Las personas con discapacidad psicosocial: del estigma y el encierro hacia la inclusión social plena*

1. LA LEY NACIONAL DE SALUD MENTAL

En las últimas horas de la tarde del 23 de noviembre de 2010 se debatía en el Senado el proyecto de Ley Nacional de Salud Mental (LNSM). Esa misma noche fue aprobado por 44 votos afirmativos, 3 negativos y 2 abstenciones, ante el público atento, conformado por representantes de organizaciones defensoras de los derechos humanos y personas usuarias de los servicios de salud mental.¹ Los transeúntes habituales de las calles aledañas, al igual que los funcionarios y trabajadores del Poder Legislativo, miraban con simpatía y sonrisas cómplices a los activistas que esperaban en las puertas del Congreso de la Nación la sanción de una ley que reconociera sus derechos fundamentales. La radio La Colifata² transmitía desde la vereda, y una ronda de personas crecía a su alrededor para celebrar una tarde sin encierros, sin miedos y con la esperanza de vivir en un país un poco más justo, con un Estado que asumiera el compromiso de proteger a quienes más lo necesitan.

* Este capítulo fue elaborado por Macarena Sabin Paz, Laura Sobredo, Rosa Matilde Díaz Jiménez y Soledad Ribeiro Mieres, integrantes del equipo de Salud Mental. Agradecemos la colaboración constante de los pasantes Víctor Manuel Rodríguez y Margit Marin, y los valiosos aportes de Facundo Capurro Robles.

1 Se utilizan indistintamente los conceptos “personas usuarias de los servicios de salud mental”, “personas con discapacidad mental” o “personas con discapacidad psicosocial”, que contemplan los estándares internacionales en materia de derechos humanos de las personas con discapacidad. Otras denominaciones a lo largo del texto deben ser interpretadas como referencias a antiguos paradigmas, en el contexto en que son mencionadas, como parte del cambio cultural aún pendiente y al que esperamos colaborar con este artículo.

2 LT 22, Radio La Colifata, es la emisora de los internos y ex internos del Hospital Borda de Buenos Aires, y la primera radio del mundo en transmitir desde un neuropsiquiátrico.

1.1. LOS ANTECEDENTES. ALGUNAS MARCAS DEL CAMINO RECORRIDO

Desde hace décadas la insuficiencia en el acceso a la salud y el nivel de exposición a graves violaciones a los derechos humanos que sufren los usuarios de los servicios de salud mental son conocidos y silenciados.

Luego del largo camino de deudas y horrores cometidos contra este colectivo, confluyeron una serie de factores y estrategias que permitieron vislumbrar un cambio. La consolidación incipiente de un movimiento activo de usuarios de los servicios de salud mental, familiares y organizaciones defensoras de derechos humanos, sumada a los compromisos internacionales contraídos por el Estado argentino en materia de discapacidad y su clara decisión de apoyar iniciativas de ampliación de derechos para alcanzar la plena inclusión de sectores postergados, fueron las condiciones que permitieron la sanción de la ley.

En 2008 reseñamos las escandalosas situaciones sufridas por las personas internadas en asilos psiquiátricos de la Argentina. Ese documento acompañó lo que nos atrevemos a denominar un cambio de época en el campo de la salud mental en el país.³ Allí se proveían datos que ilustraban una problemática aún vigente y que aportaron elementos de diagnóstico imprescindibles para la discusión previa a la sanción de la LNSM.⁴ Esa investigación hizo visibles la naturalización de los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (mencionados con el eufemismo de “sobremedicación”), las muertes no investigadas ocurridas en los manicomios y la existencia de motivos muy generales en la legislación vigente en aquel momento para las internaciones involuntarias. Antes de la sanción de la nueva ley se habilitaba la internación involuntaria de personas a partir de caracterizaciones como “que sea de temer, que se dañe a sí mismo o dañe a terceros”, “que puedan afectar la seguridad pública o que abusen de sustancias o de alcohol”, o “si necesita asistencia”. El marco legal avalaba la privación de la libertad de personas que se encontraban en condiciones de vivir en la comunidad. En consecuencia, los usuarios de los servicios de salud mental eran víctimas de detenciones arbitrarias, fundadas en esos vagos motivos.⁵ A ello debe agregarse que las garantías del debi-

3 CELS y Mental Disabilities Rights International (MDRI), *Vidas arrasadas: la segregación de las personas en los asilos psiquiátricos argentinos. Un informe sobre derechos humanos y salud mental*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2008; disponible en <www.cels.org.ar>.

4 Para profundizar los datos actualizados sobre las condiciones de encierro véase, en este mismo informe, capítulo III, el apartado “Los alcances de la estigmatización, la medicalización y la represión de la locura”.

5 Sobre el concepto de detención arbitraria, el artículo 7.6 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos define el derecho a “la libertad y seguridad personales” y establece que “toda persona privada de libertad tiene derecho a recurrir ante un juez o tribunal competente”. Con respecto

do proceso, desde el derecho a la igualdad y no discriminación en el acceso a la justicia; el derecho a contar con un defensor técnico idóneo y gratuito; a tener audiencias personales con el juez; a participar por sí mismo del proceso y a ser oído, hasta el derecho a un plazo razonable, eran sistemáticamente vulnerados cuando la detención se ordenaba a causa de un padecimiento mental.

En aquel informe también se relevaron datos escalofriantes: el 80% de las personas internadas en instituciones de salud mental pasaban más de un año encerradas y algunas permanecían allí por el resto de sus vidas. Entre el 60 y el 90% de esas personas son denominadas “pacientes sociales”, ya que viven en los manicomios por la única razón de que no cuentan con otro lugar adonde ir. Además, la sobrepoblación, las pésimas condiciones de higiene, la deficiente asistencia sanitaria (en lugares que, en general, se denominan “hospitales”), el uso peligroso de las celdas de aislamiento y los hechos de violencia física y sexual evocan las mismas condiciones de encierro de la población carcelaria.

Durante años, la situación de las personas usuarias de los servicios de salud mental permaneció fuera de la agenda de los tres poderes del Estado, salvo honrosas excepciones. Entre ellas, cabe destacar la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso “RMJ s/insania”,⁶ en el que el tribunal tomó como antecedente el caso “Tufano” para reafirmar los estándares internacionales en materia de derechos humanos en relación con la excepcionalidad de la internación psiquiátrica involuntaria y la necesidad de implementar controles judiciales efectivos para resguardar garantías constitucionales.⁷ Estos fallos abrieron la posibilidad de que algunos jueces compro-

al derecho a la libertad, la misma convención garantiza el derecho a no ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios (art. 7.3); “a ser juzgad[o] dentro de un plazo razonable o ser puesto en libertad mientras dure el proceso” (art. 7.5) por “un juez o tribunal competente” (art. 7.6); a defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor (art. 8.2); a recurrir el fallo ante juez o tribunal superior (art. 8.2); y a disponer de un “recurso efectivo” ante la violación de los derechos fundamentales (art. 25). Del mismo modo, el preámbulo a la Constitución Nacional argentina estipula que el gobierno asegurará que los “beneficios de la libertad” alcancen a todos los ciudadanos. Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha establecido en el caso “Congo vs. Ecuador” que los “Principios de salud mental” de la ONU deben utilizarse a modo de guía para interpretar los requerimientos de la Convención en cuanto a la protección del derecho a la libertad de las personas con discapacidades mentales.

6 CSJN, sentencia del 19 de febrero de 2008, “RMJ s/insania”.

7 *Ibíd.*, considerando 6: “[q]ue la debilidad jurídica estructural que sufren las personas con padecimientos mentales, de por sí vulnerables a los abusos, crea verdaderos ‘grupos de riesgo’ en cuanto al pleno y libre goce de los derechos fundamentales, situación que genera la necesidad de establecer

metidos con el nuevo paradigma de salud, impulsado desde la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD o la Convención), intervinieran para hacer cumplir la obligación del Estado de proteger a las personas usuarias de los servicios de salud mental de graves violaciones a sus derechos fundamentales. A la vez, en contraste con la ausencia de una política pública estructural, subsistió una tradición de prácticas clínicas innovadoras y respetuosas de los derechos humanos de los usuarios (cuando todavía se los nombraba como “pacientes”), acallada por décadas en nuestro país. Sin pretensiones de exhaustividad y haciendo foco en el impacto social que lograron, vale destacar las experiencias institucionales del Hospital Aráoz Alfaro (“el Lanús”), dirigido por Mauricio Goldemberg, y comunidades terapéuticas constituidas a fines de la década de 1960, como la del Hospital Estévez, de Temperley (provincia de Buenos Aires), o la del Hospital Roballos, en Paraná (provincia de Entre Ríos). Estos y otros ejemplos han sido referencias ineludibles luego de la recuperación de la democracia para encarar reformas en el sistema de salud mental, como ha ocurrido en la provincia de Río Negro, o el Plan Piloto y Social Boca-Barracas en la ciudad de Buenos Aires.

La legislación internacional de derechos humanos sirvió de impulso y apoyo para llevar adelante reformas legislativas locales que ampliaron el piso de derechos para esta población históricamente vulnerada. Un antecedente central de este proceso fue la ratificación por parte de la Argentina de la CDPD en septiembre de 2008. La convención establece la obligatoriedad para los Estados de reconocer la titularidad de derechos y su pleno ejercicio en condiciones de igualdad para las personas con discapacidad. La recuperación de la capacidad jurídica perdida en el marco de los modelos tutelares, que la convención vino a reemplazar, se convirtió en una herramienta central en el

una protección normativa eficaz, tendiente a la rehabilitación y reinserción del paciente en el medio familiar y social, en tanto hoy nadie niega que las internaciones psiquiátricas que se prolongan innecesariamente son dañosas y conllevan, en muchos casos, marginación, exclusión y maltrato, y no es infrecuente que conduzcan a un ‘hospitalismo’ evitable. En esta realidad, el derecho debe ejercer una función preventiva y tuitiva de los derechos fundamentales de la persona con sufrimiento mental, cumpliendo para ello un rol preponderante la actividad jurisdiccional. [...] Los pacientes institucionalizados, especialmente cuando son reclusos coactivamente sin distinción por la razón que motivó su internación, son titulares de un conjunto de derechos fundamentales, como el derecho a la vida y a la salud, a la defensa y al respeto de la dignidad, a la libertad, al debido proceso, entre tantos otros. Sin embargo, deviene innegable que tales personas poseen un estatus particular, a partir de que son sujetos titulares de derechos fundamentales con ciertas limitaciones derivadas de su situación de reclusión. Frente a tal circunstancia desigual, la regla debe ser el reconocimiento, ejercicio y salvaguardia especial de esos derechos”.

proceso hacia un efectivo acceso a la justicia y a la construcción de una ciudadanía inclusiva social para aquellos que padecen una discapacidad mental.

El proceso de redacción de la CDPD en las Naciones Unidas contó con un fuerte protagonismo del movimiento de activistas por los derechos de los usuarios de los servicios de salud mental (como el mismo colectivo ha decidido nombrarse), quienes participaron de las discusiones previas y pudieron expresar sus reclamos y necesidades y hacerlos efectivos en la letra del texto normativo. El reconocimiento de que las personas con discapacidad mental son titulares de derechos fue culturalmente más resistido que aquellos cambios referentes a otros tipos de discapacidad. Su logro se debió, en gran parte, al activismo organizado de los usuarios, característica que dotó a este instrumento internacional de fuerza y legitimidad política para promover cambios culturales difíciles de alcanzar por otros medios.

La CDPD se funda en el modelo social de la discapacidad que construye este concepto como el encuentro entre personas que viven con determinado impedimento y las barreras sociales que limitan su posibilidad de ejercicio pleno de derechos o inclusión social plena en condiciones de igualdad. Las causas de discapacidad son, desde esta perspectiva, preponderantemente sociales. La sanción de la LNSM y la reforma del Código Civil que de ella se desprende disponen que las inhabilitaciones deberán ser parciales y afectar lo menos posible la autonomía personal, mientras que la privación de la libertad sólo responderá a situaciones en las que se compruebe riesgo cierto e inminente para sí o para terceros. Dan cumplimiento así a algunos de los compromisos internacionales contraídos por el Estado argentino desde la ratificación de la CDPD.

También en 2008, el relator especial sobre tortura y otras penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Manfred Nowak, relacionó la CDPD con la normativa internacional contra la tortura. Nowak reconoció en su informe la importancia de que los marcos normativos locales y la actuación de los operadores estatales respetaran la capacidad jurídica de estas personas y su efectivo acceso a la justicia, para evitar la impunidad de los autores de violaciones a los derechos humanos e impedir que esos hechos se repitan.⁸

En el ámbito local, cabe destacar dos experiencias políticas que acompañaron con acciones concretas la posibilidad de sanción de la LNSM: la Mesa Federal de Salud Mental, Justicia y Derechos Humanos y la Dirección Nacional

8 Informe del relator especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Manfred Nowak, 28 de julio de 2008, ONU, doc. A/63; disponible en <<http://www2.ohchr.org/english/issues/disability/docs/torture>>. Véase también la nota 28 sobre OPCAT.

de Salud Mental y Adicciones. La Mesa Federal es un espacio multisectorial en el que participan actores estatales y de la sociedad civil organizada,⁹ que fue conformado en 2005 como una iniciativa de la Unidad Coordinadora Ejecutora de Salud Mental y Comportamiento Saludable, del Ministerio de Salud de la Nación, y la Dirección de Asistencia Directa a Personas y Grupos Vulnerables, de la Secretaría de Derechos Humanos, del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Desde su creación ha desempeñado diversas acciones de promoción y capacitación relacionadas con esta temática y se ocupa de definir prioridades de gestión para las políticas públicas en salud mental a partir de un enfoque de derecho. De allí surgió el grupo de apoyo a la LNSM, que desempeñó un papel protagónico en el impulso del trámite legislativo y su sanción. A su vez, generó un espacio eficaz y enriquecedor de articulación entre los representantes del Estado y la sociedad civil.

El 5 de abril de 2010 se creó la Dirección Nacional de Salud Mental y Adicciones (DNSMyA), en el ámbito del Ministerio de Salud, gesto institucional que demostró la voluntad política de dotar a esta temática de una relevancia antes inexistente en el ámbito del Poder Ejecutivo nacional. Luego de la sanción de la ley, la Dirección Nacional de Salud Mental y Adicciones fue designada como el organismo encargado de establecer las bases para un plan nacional de salud mental acorde con el nuevo marco normativo y convertirse en el órgano de aplicación para delinear políticas públicas nacionales en la materia. En el ejercicio de estas funciones, la dirección creó y puso en funcionamiento el Programa Nacional de Asistencia Primaria en Salud Mental (Ley nacional 25 421); el Programa de Salud Mental, Justicia y Derechos Humanos, y el Programa Interministerial de Salud Mental Argentino (PRISMA),¹⁰ entre otras iniciativas.¹¹

9 Cuenta aún hoy, entre sus participantes más constantes y activos, a la DNSMyA, la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación, asesores de funcionarios del Poder Legislativo, representantes de la Jefatura de Gabinete de Ministros del Poder Ejecutivo Nacional, la Defensoría General de la Nación, la Superintendencia de Servicios de Salud, la Asesoría General Tutelar de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Programa de Atención de Niños, Niñas y Adolescentes con Trastornos Mentales Severos (CABA), el CELS, la ADESAM, la Red FUV y la OPS.

10 Programa creado conjuntamente con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación (Resolución conjunta 1075/2011, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, y 1128/2011, Ministerio de Salud). Para profundizar el análisis sobre la creación y el funcionamiento de este programa véase, en este mismo informe, capítulo III, el apartado “Los alcances de la estigmatización, la medicalización y la represión de la locura”.

11 Sobre las acciones realizadas por la DNSMyA consúltese el sitio <saludmental.msal.gov.ar/>.

1.2. EL PROCESO DE SANCIÓN: “NADA PARA NOSOTROS SIN NOSOTROS”

Uno de los aspectos más destacables y distintivos del proceso de sanción de la ley fue la activa participación de la sociedad civil. Más aún teniendo en cuenta que los usuarios de los servicios de salud mental y sus familiares no sólo han sido invisibilizados y silenciados, sino que su palabra estuvo (y está aún, en general) desautorizada. Su participación en entrevistas con los senadores y sus equipos técnicos antes de la discusión en el recinto, así como sus intervenciones en las audiencias públicas pueden ser entendidas como una puesta en acto de los preceptos de participación contenidos en la convención y recuperados por la ley. También la presencia activa de las organizaciones defensoras de derechos humanos en la difusión de los compromisos asumidos por el Estado argentino a través del derecho internacional y su participación en el debate parlamentario rescató y agregó al debate la ineludible y olvidada dimensión de la dignidad de las personas usuarias y la importancia de su inclusión en la construcción de una ciudadanía democrática.

Una de las principales tensiones a superar se vincula con la defensa de los intereses sectoriales, a espaldas de las cuestiones atinentes a la defensa de los derechos de las personas con discapacidad psicosocial. El Estado es un actor fundamental en estas disputas en su rol irrenunciable de garante del pleno ejercicio de los derechos ciudadanos. Sin embargo, la participación de los afectados directos ha sido una herramienta fundamental en la consolidación de normas más respetuosas e inclusivas, y en su efectivo cumplimiento. Esta circunstancia se presentó con claridad en el Congreso de la Nación: el diagnóstico de la situación, las definiciones y los modos de intervención en relación con la salud de la población en general y con la de aquellos afectados por una enfermedad mental en particular han sido históricamente hegemonizados por el discurso médico psiquiátrico, psicológico o psicoanalítico (una particularidad de nuestro país). Desde estas disciplinas se construyó el saber alrededor del padecimiento mental a lo largo de la historia y se consolidaron los prejuicios sociales, en relación con sus intervenciones para dar respuesta a esos problemas.

Por otra parte, las posiciones hegemónicas suponen la posibilidad de proyectos estratégicos alternativos que las resistan y modifiquen. La historia del movimiento de salud mental en la Argentina está repleta de experiencias de este tipo, señeras en América Latina, y que forman parte, como ya hemos dicho, de un legado acallado durante décadas que no ha logrado constituirse en una opción real y concreta para la población. Tampoco son novedosas las conceptualizaciones que dieron lugar a los movimientos de desinstitucionalización, antecedentes de la comprensión del encierro como productor de patología y de la posibilidad de inclusión social plena del así

llamado “enfermo mental”, como un componente central en su proceso terapéutico.¹²

El cruce de estos saberes con la criminología ha dado lugar a lo que Eugenio R. Zaffaroni llamó “el trauma del primer encuentro”, en referencia a la construcción de categorías estigmatizantes y racistas sostenidas en el derecho penal, la psiquiatría y la sociología.¹³ Uno de los aportes diferenciales de la participación de las personas usuarias y de los organismos defensores de derechos humanos ante los legisladores fue la posibilidad de reorientar la discusión, innumerables veces atascada en los aspectos vinculados con los intereses corporativos, hacia la cuestión de los derechos fundamentales, históricamente desconocidos a ese colectivo.

La sanción de una ley de salud mental en clave de derechos humanos permite no sólo cumplir con los compromisos internacionales en la materia, sino también proteger a un sector vulnerable de la ciudadanía y habilitar, por medio de la recuperación de su capacidad jurídica, la posibilidad del pleno ejercicio de sus derechos, para allanar el camino hacia su inclusión social.

1.3. DESAFÍOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY NACIONAL DE SALUD MENTAL. AVANCES Y RETROCESOS EN LA PARTICIPACIÓN

Entre la formalidad de la ley y la realidad de su aplicación existe aún una gran brecha. Las graves violaciones a los derechos humanos de las personas que atraviesan algún padecimiento mental persisten, en especial para aquellas que se encuentran detenidas en asilos psiquiátricos. Sin embargo, la sanción de la Ley 26 657 constituyó un primer avance, al establecer un piso mínimo de derechos fundamentales, cuya garantía está a cargo del Estado.¹⁴

12 Erving Goffman, *Internados* (1961), Buenos Aires, Amorrortu, 1992; Michael Foucault, *Historia de la locura en la época clásica* (1964), primera edición en español, Fondo de Cultura Económica, México, 1967; Franco Basaglia, *La institución negada*, Buenos Aires, Barral, 1967. Estos ejemplos, para nada exhaustivos, tienen especial relevancia por la fecha de publicación de sus primeras ediciones, hace ya décadas.

13 Eugenio Raúl Zaffaroni, “Criminología y psiquiatría: el trauma del primer encuentro”, conferencia pronunciada en la Asociación Psicoanalítica Argentina, disponible en <<http://psiquiatriaforense.wordpress.com>>.

14 La Ley 26 657 dispone, en su art. 7, que “[e]l Estado reconoce a las personas con padecimiento mental los siguientes derechos: a) Derecho a recibir atención sanitaria y social integral y humanizada, a partir del acceso gratuito, igualitario y equitativo a las prestaciones e insumos necesarios, con el objeto de asegurar la recuperación y preservación de su salud; b) Derecho a conocer y preservar su identidad, sus grupos de pertenencia, su genealogía y su historia; c) Derecho a recibir una atención basada en fundamentos científicos ajustados a principios éticos; d) Derecho a recibir tratamiento y a ser

La participación de las personas usuarias, además de dotar al instrumento normativo de gran legitimidad, cimentó la organización de un colectivo cuyo objetivo común es construir una sociedad inclusiva y respetuosa de los derechos de todos. En la misma orientación, fortalecer su activismo es la herramienta más fértil para evitar que la letra de la ley quede limitada a palabras en un papel. La participación de la ciudadanía se erige, entonces, como una de las asignaturas estructurales pendientes para la implementación de la ley, al postular en su articulado que todo el desarrollo de la política en salud mental deberá contener mecanismos claros y eficientes de participación comunitaria.

En este contexto, requiere especial atención la convocatoria a las personas usuarias de los servicios de salud mental y sus familiares, por ser los afectados en forma directa por las decisiones que se toman. Para ello es fundamental tener en cuenta los obstáculos sociales que históricamente dificultaron –y en muchos casos imposibilitaron– su expresión a través de mecanismos de injerencia que hicieran visibles sus puntos de vista. Por ello, no basta con analizar los mecanismos existentes para la participación ciudadana en el diseño de políticas públicas en general; además, es imprescindible contemplar la participación de este colectivo como un eje central y transversal. La construcción

tratado con la alternativa terapéutica más conveniente, que menos restrinja sus derechos y libertades, promoviendo la integración familiar, laboral y comunitaria; e) Derecho a ser acompañado antes, durante y luego del tratamiento por sus familiares, otros afectos o a quien la persona con padecimiento mental designe; f) Derecho a recibir o rechazar asistencia o auxilio espiritual o religioso; g) Derecho del asistido, su abogado, un familiar, o allegado que éste designe, a acceder a sus antecedentes familiares, fichas e historias clínicas; h) Derecho a que en el caso de internación involuntaria o voluntaria prolongada, las condiciones de la misma sean supervisadas periódicamente por el órgano de revisión; i) Derecho a no ser identificado ni discriminado por un padecimiento mental actual o pasado; j) Derecho a ser informado de manera adecuada y comprensible de los derechos que lo asisten, y de todo lo inherente a su salud y tratamiento, según las normas del consentimiento informado, incluyendo las alternativas para su atención, que en el caso de no ser comprendidas por el paciente se comunicarán a los familiares, tutores o representantes legales; k) Derecho a poder tomar decisiones relacionadas con su atención y su tratamiento dentro de sus posibilidades; l) Derecho a recibir un tratamiento personalizado en un ambiente apto con resguardo de su intimidad, siendo reconocido siempre como sujeto de derecho, con el pleno respeto de su vida privada y libertad de comunicación; m) Derecho a no ser objeto de investigaciones clínicas ni tratamientos experimentales sin un consentimiento fehaciente; n) Derecho a que el padecimiento mental no sea considerado un estado inmodificable; o) Derecho a no ser sometido a trabajos forzados; p) Derecho a recibir una justa compensación por su tarea en caso de participar de actividades encuadradas como laborterapia o trabajos comunitarios, que impliquen producción de objetos, obras o servicios que luego sean comercializados”.

de este camino requiere la ineludible tarea de delinear estrategias de difusión de los mecanismos de participación en un lenguaje común, propiciar espacios y formatos dispuestos para el debate que sean accesibles para el colectivo y una articulación intersectorial que integre a las distintas partes involucradas al momento de pensar la remoción de las barreras sociales preexistentes.¹⁵

1.3.1. El proceso de reglamentación

A más de un año de la entrada en vigencia de la ley, el mecanismo previsto por la Dirección Nacional de Salud Mental para la presentación de propuestas de reglamentación fue, cuando menos, poco atento a las características antes mencionadas. La iniciativa oficial consistió en la habilitación de una casilla de correo electrónico a la cual se podía enviar una propuesta sobre el borrador preelaborado por una mesa interna de redacción, convocada por la DNSMyA, con un plazo de envío breve, desde el 15 de junio hasta el 26 de julio de 2011. Además, las observaciones debían plasmarse en formato de artículos del documento legal. Algunas de las principales características preocupantes del sistema elegido radican en el desconocimiento público de los criterios de selección de las organizaciones no estatales a las cuales se convocó para la redacción del borrador. Tampoco se tienen datos precisos de quiénes fueron informados sobre la posibilidad de participación virtual para enviar las propuestas sobre ese proyecto inicial, además de la alarmante complejidad técnica del formato diseñado para ello. La silenciosa adopción de mecanismos que no toman en cuenta las condiciones de accesibilidad del colectivo convocado desdibuja la potencial legitimidad que podrían aportar y complican el futuro escenario de implementación de la norma. Sin una difusión pública amplia y clara de los canales de participación, y sin modos de comunicación variados y accesibles que atiendan a la diversidad de los actores convocados y la pluralidad sectorial en la convocatoria, resulta difícil pensar que todas las voces involucradas en el desarrollo de este proceso puedan ser oídas.

Si a ello sumamos la dificultad para acceder en forma general a la información sobre los espacios abiertos a la participación y los criterios elegidos para delinearlos, podemos concluir que el proceso de reglamentación ha presen-

15 En similar orientación, organizaciones como la Red de Familiares, Usuarios y Voluntarios por la Salud Mental; la asociación civil OIKOS por la Salud Mental y la Asociación Argentina de Ayuda a la Personas que Padecen Esquizofrenia y su Familia (APEF) coinciden en señalar la importancia de la participación ciudadana en el proceso de cambio y en la difusión, accesibilidad e intersectorialidad de este proceso (entrevistas realizadas con dichas organizaciones el 24 de noviembre de 2011).

tado preocupantes falencias en lo atinente a las necesidades de las personas con discapacidad psicosocial y de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la defensa de sus derechos. En efecto, resulta difícil dar cuenta de aspectos fundamentales, como tiempos prudenciales para la presentación de las propuestas; disposición y convocatoria a reuniones de trabajo y audiencias públicas; formatos accesibles para la redacción de los aportes; apoyos técnicos suficientes, adecuados y disponibles para la asesoría de las personas usuarias, entre otros. La escasa información circulante, el silencio ante la consulta de varias organizaciones de la sociedad civil acerca del proceso de reglamentación y el incumplimiento de un compromiso inicial de realizar foros abiertos de debate y discusión¹⁶ son algunos de los agravantes de la elección de un mecanismo de participación cuya nula transparencia mella su legitimidad.

En relación con el diseño de políticas públicas que materialicen el paradigma social de la discapacidad contenido en la nueva ley, es aún incipiente la posibilidad de que las personas con discapacidad psicosocial puedan participar con voz y voto. En este aspecto destacamos como un avance promisorio la inclusión de cuatro personas usuarias y familiares de los servicios de salud mental en el ámbito de la DNSMyA, quienes han participado en la formulación de algunos de los programas implementados durante el transcurso de 2011. Este tipo de situaciones, por ahora excepcionales, marcan el rumbo a seguir por los actores estatales en relación con los compromisos adquiridos luego de la sanción de la ley.

1.4. UNA PROPUESTA DE REGLAMENTACIÓN: EL CONTROL DE LA SOCIEDAD CIVIL AL ESTADO

La convención insta a los Estados a proporcionar salvaguardias adecuadas y efectivas para asegurar que cada decisión importante –por ejemplo, el consentimiento de internación en una institución de salud mental– esté sujeta a revisión “por parte de una autoridad o un órgano judicial competente, independiente e imparcial” (CDPD, art. 12.4). En consonancia con estas directrices, la LNSM dispone la constitución de un órgano de revisión, cuya actuación corresponde a la órbita del Ministerio Público de la Defensa, con el objeto de proteger los derechos de las personas usuarias de los servicios de salud mental. Sus principales funciones consisten en la supervisión y regulación de las condiciones en que se brindan estos servicios; el seguimiento y la

16 En forma similar al modelo implementado para la elaboración participativa de las normas del Decreto 1225/2010, reglamentario de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (n° 26 522).

revisión de los casos de internaciones involuntarias o voluntarias prolongadas y otras intervenciones terapéuticas cuando no se cuente con el consentimiento informado del usuario; el control y la denuncia frente a violaciones de los derechos humanos de los usuarios; la identificación de problemáticas estructurales del sistema; la formulación de propuestas de actuación dirigidas a la Autoridad de Aplicación, y el apuntalamiento de la nueva ley. La composición de este órgano consta de representantes del Ministerio de Salud de la Nación, la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación, el Ministerio Público de la Defensa, asociaciones de usuarios del sistema de salud y familiares, profesionales y otros trabajadores de la salud, y organizaciones no gubernamentales abocadas a la defensa de los derechos humanos (Ley 26 657, arts. 38 y 39).

La especial relevancia de crear una instancia autónoma, independiente e imparcial, que controle el cumplimiento de los requisitos excepcionales bajo los cuales se puede disponer una internación involuntaria y asegure la garantía de todos los derechos de las personas involucradas en esa situación, responde a las históricas pautas de funcionamiento coercitivas y asilares de los lugares de aislamiento. Las situaciones de encierro propician la asimetría en las relaciones, el abuso de poder, el predominio de una lógica asilar tendiente a la anulación de la subjetividad de la persona y su consecuente segregación, y, por último, el desconocimiento de las personas con padecimiento mental como sujetos de derecho.

Si la clave para la implementación exitosa de la ley es la participación real de la sociedad civil como salvaguardia de los derechos que reconoce, un eje de vital importancia es el órgano de revisión. Por ello, el CELS, junto a otras doce organizaciones sociales, realizó una propuesta de reglamentación orientada a regular su creación, conformación y funcionamiento.¹⁷ Las observaciones y recomendaciones se centraron en las características y los principios

17 La propuesta fue enviada a la Dirección Nacional de Salud Mental, mediante correo electrónico, el 26 de julio de 2011, con la firma de las siguientes organizaciones: CELS; Red por los Derechos de las Personas con Discapacidad (REDI); Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH); Médicos del Mundo Argentina; Madres de Plaza de Mayo - Línea Fundadora; Red de Familiares, Usuarios y Voluntarios por los Derechos en Salud Mental (FUV); La Colifata - Salud Mental y Comunicación - Asociación civil; Centro de Investigación y Docencia en Derechos Humanos "Alicia Moreau", Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Mar del Plata; Red Iberoamericana de Expertos en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Relatoría Argentina; Asociación por los Derechos en Salud Mental (ADESAM); Asamblea Permanente de Usuari@s y Sobrevivientes de los Servicios de Salud Mental (APUSSAM); EQUAL Asociación para la Promoción y Protección de los Derechos de las Personas en Situación de Vulnerabilidad.

irrenunciables que deben ser contemplados por la reglamentación de esta instancia de control, a fin de posibilitar el ejercicio eficaz de sus funciones. Entre ellas, requiere particular atención la fiscalización de las condiciones en que se cumplen las internaciones involuntarias, teniendo en consideración que la histórica respuesta estatal a las personas con padecimientos mentales ha sido el aislamiento en instituciones psiquiátricas y que los lugares de encierro propician graves violaciones a los derechos humanos. Por ello, también se solicitó la articulación entre el órgano de revisión y el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (OPCAT).¹⁸ A ello debe agregarse la importancia, en este proceso de reglamentación e implementación de la ley, de adoptar una perspectiva ajustada a los estándares de acceso a la justicia y al debido proceso.

Por consiguiente, para que la multiplicidad y diversidad de funciones asignadas al órgano de revisión permitan que funcione como un mecanismo adecuado y eficaz de control y posibiliten resolver uno de los aspectos medulares de la vulnerabilidad en que se encuentran las personas usuarias de los servicios de salud mental (el aislamiento en instituciones psiquiátricas), consideramos imprescindible que su reglamentación contemple las siguientes cuestiones:

- Generar un procedimiento transparente y participativo para la designación de los integrantes del organismo, con la legitimidad e idoneidad suficientes.
- Garantizar una cantidad representativa de integrantes de la sociedad civil que haga efectiva la función de contralor sobre las decisiones estatales.
- Lograr el máximo apego a los principios de independencia, imparcialidad, interdisciplinariedad e intersectorialidad.
- Prever evaluaciones periódicas sobre su funcionamiento y el cumplimiento de los fines de control para los cuales fue creado.

18 Para mayor información sobre las características estructurales de las condiciones de encierro en asilos psiquiátricos véanse, en este mismo informe, capítulo III, los apartados “Los alcances de la estigmatización, la medicalización y la represión de la locura” y “Mecanismos de protección y control de los lugares de encierro”.

2. SITUACIONES PARADIGMÁTICAS: RESTRICCIONES DE LA CAPACIDAD JURÍDICA E INTERNACIONES. DIFICULTADES EN EL ACCESO A LA INFORMACIÓN

Las cuestiones medulares a modificar para transitar un proceso de cambio desde el modelo tutelar y de segregación hacia uno que respete los derechos fundamentales y promueva la inclusión social de las personas con padecimiento mental siguen siendo las restricciones a la capacidad jurídica y la internación involuntaria. Para monitorear la dinámica del proceso de cambio, y así ejercer un control eficaz sobre el cumplimiento de las obligaciones estatales, resulta indispensable contar con herramientas conceptuales para dar cuenta, por un lado, del estado de satisfacción de los derechos, y por otro, de los esfuerzos del Estado para garantizarlos. A fin de realizar esa evaluación se propone una comparación entre el diagnóstico de situación previo a la sanción de la ley¹⁹ con los últimos datos disponibles, luego de más de un año de su vigencia.²⁰

Una lectura comparativa debe utilizar herramientas idóneas y acceder a información oficial sistematizada y elaborada sobre la base de indicadores adecuados. Sin embargo, estos requisitos son difíciles de verificar con el nivel de certeza que requiere un diagnóstico estructural y funcional que revele los esfuerzos estatales destinados a generar el proceso de cambio y sus logros. Por ello, el acceso a la información se erige como una herramienta central para una efectiva participación ciudadana en el control de la gestión de políticas públicas.

En este contexto, la única información accesible para realizar una fotografía del estado actual de situación es la proporcionada por la Oficina de Estadísticas del Poder Judicial de la Nación. Esos datos brindan información cuantitativa de los expedientes referentes a cuestiones de salud mental en la esfera judicial. De acuerdo con esos datos, desde inicios de 2009 hasta septiembre de 2011, sólo en la ciudad de Buenos Aires ingresaron más de

19 Cabe señalar que la elección de la sanción de la LNSM como el momento temporal a partir del cual se pretende monitorear la evolución del proceso de cambio no supone desconocer que, con relación a los derechos de las personas con discapacidad psicosocial, el Estado argentino asumió obligaciones de garantía de derechos fundamentales, mediante la ratificación de la CDPD el 2 de septiembre de 2008.

20 Christian Courtis, "Apuntes sobre la elaboración y utilización de indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales", en CELS, Universidad Diego Portales y Universidad Los Andes (comps.), *Derechos sociales: justicia, política y economía en América Latina*, Siglo del Hombre, Colombia, 2010, p. 388.

19 000 casos relacionados con salud mental (si se tienen en cuenta aquellos referidos tanto a la restricción de la capacidad jurídica como a las internaciones involuntarias y forzosas).²¹ De ese total, 10 561 fueron iniciados durante 2009, y a lo largo de 2010 ese número se redujo a 9234, y hacia septiembre de 2011, a 4991. Si bien se desconocen las causas estructurales de esta disminución, está claro que la judicialización ha menguado y que urge implementar mecanismos adecuados de análisis que permitan identificar las características cualitativas del proceso.

Si consideramos estas cifras en porcentajes, podemos afirmar que, sobre el total de causas iniciadas por cuestiones de salud mental durante 2009, cerca del 70% corresponden a internaciones. Resulta curioso que este porcentaje haya aumentado un 7% hasta septiembre de 2011. En relación con la restricción de la capacidad jurídica, los procesos de insania triplican los de inhabilitación,²² además de existir escasas referencias a procesos relacionados con el nuevo marco jurídico, a partir de la sanción de la ley.²³ Mientras que en 2009 los procesos por insania representaban el 6,23% del total de causas iniciadas por temáticas de salud mental, en septiembre de 2011 este número había aumentado al 8,35%. En cuanto a las inhabilitaciones sucede algo similar: en 2009 alcanzaban el 1,9% del total de causas ingresadas, mientras que en 2011 esta cifra ascendió a 2,6%.

Este cuadro cuantitativo de lo que ocurre en el ámbito judicial demuestra que el sistema de justicia continúa enfocado en la que ha sido hasta ahora la principal política estatal hacia las personas con discapacidad psicosocial: la internación y la restricción de sus derechos. Más allá del desconocimiento de las causas estructurales de este incremento en las proporciones, está claro que los cambios a un año de vigencia de la ley no son contundentes.

- 21 Elaboración propia sobre la base del informe de la Oficina de Estadísticas, del Poder Judicial de la Nación, realizado a pedido del CELS, noviembre de 2011.
- 22 La insania es un proceso judicial a través del cual se sustituye la voluntad de la persona por la de un curador, para la totalidad de las decisiones de la vida civil (código de referencia de registro en la Oficina de Estadísticas, n° 184, “insania-sustituido”). Por su parte, la inhabilitación está destinada a restringir el ejercicio de la capacidad jurídica solamente para determinados actos de carácter patrimonial (códigos de referencia de registro en la Oficina de Estadísticas, n° 128, “Inhabilitación, art.152 bis, inc. 3° c.c.” y n° 182, “inhabilitación sustituido”).
- 23 Con relación a los procesos referentes a la modificación que la LNSM incorpora al Código Civil dentro del régimen de capacidad jurídica (art. 152 ter. del c.c.), la Oficina de Estadísticas del Poder Judicial de la Nación informa que, en 2010, un solo caso fue ingresado bajo ese criterio, mientras que hacia noviembre de 2011 se habrían iniciado tres procesos (código de referencia de registro en la Oficina de Estadísticas, n° 246).

Por su parte, la Dirección Nacional de Salud Mental y Adicciones ha mostrado algunos gestos que tienden a fortalecer una política pública comprometida con las obligaciones derivadas de la nueva ley y de la convención. El informe de gestión presentado a un año de su creación revela una reducción de camas en hospitales monovalentes en la ciudad de Buenos Aires y un aumento –incipiente– de su disponibilidad en hospitales polivalentes en varios lugares del país.²⁴ Sin perjuicio de esos avances difundidos por la DNSMyA, para que la baja de personas internadas en hospitales neuropsiquiátricos se traduzca en un verdadero proceso de desinstitucionalización e inclusión en la comunidad, se debe comprobar la ampliación de dispositivos suficientes y accesibles que brinden una verdadera alternativa de inclusión a quienes durante años han vivido aislados de la comunidad. Estos cambios deberían plasmarse, como mínimo, en un aumento de las casas de medio camino o residencias, el acceso a los servicios de salud mental en hospitales generales, en programas de inserción laboral así como en la creación de sistemas de apoyos adecuados para el acceso a la justicia, entre otros aspectos.

Además, la auspiciosa ampliación de programas que atienden diversas necesidades de la población debería expresarse también en una disminución del requerimiento de medidas más restrictivas como la internación. Más allá de los resultados existentes, es difícil reseñar los supuestos avances, dada la escasa sistematización de la información y la ausencia de indicadores adecuados y comparables que permitan dar cuenta de las modificaciones concretas. Hasta ahora los datos han sido confusos, ambiguos y no están sistematizados de manera tal que faciliten un análisis integral del proceso de cambio. A ello debe agregarse que aún no se ha cumplido con el censo nacional que disponía la ley, en un plazo de 180 días a partir de su sanción, y a cargo de la autoridad de aplicación. El relevamiento debía realizarse en todos los centros de internación en salud mental del ámbito público y privado para conocer la situación de las personas internadas, discriminando datos personales, sexo, tiempo de internación, existencia de consentimiento o no, y situación judicial, social y familiar, entre otras. La DNSMyA anunció que realizaría una prueba piloto en la Colonia Montes de Oca, en el trascurso de 2011, aunque al mes de noviembre aún no se conocía su fecha.

Sin perjuicio de la gran barrera que representa la falta de información precisa por parte de los organismos estatales obligados a producirla, un serio obstáculo es la desarticulación entre los distintos actores del Estado involucrados

24 Para más información véase el informe de gestión en el sitio oficial de la DNSMyA, <www.msal.gov.ar/saludmental/index.php/informacion-para-equipos-de-salud/situacion-de-la-salud-mental-en-argentina>.

en el proceso de cambio. Más aún teniendo en cuenta que las internaciones involuntarias y las restricciones a la capacidad jurídica siguen siendo puntos centrales para avanzar hacia el paradigma consagrado en la convención, lo cual exige una ineludible coordinación intersectorial. Mientras las acciones desplegadas por la DNSMyA dan algunos pasos hacia el nuevo modelo, el funcionamiento del sistema judicial no ha sufrido prácticamente variaciones sustanciales,²⁵ sino que subsisten las respuestas basadas en el antiguo modelo tutelar y restrictivo de derechos.

3. LA CAMPAÑA POR EL DERECHO AL VOTO: UNA EXPERIENCIA PROMISORIA

La “Campaña Piloto por el Derecho al Voto de las Personas Usuarías de los Servicios de Salud Mental” representa, por un lado, uno de los avances en la protección de la capacidad jurídica y, por otro, una muestra de las grandes deudas pendientes en el ejercicio de este y otros derechos por parte de las personas con discapacidad psicosocial. Hasta la reforma del Código Nacional Electoral realizada en 2009, ningún ciudadano que se encontrara internado por razones de salud mental podía votar. Dicha reforma se mostró insuficiente para corregir la crónica vulneración de la capacidad jurídica de cerca de 25 000 personas que hasta 2008 permanecían internadas en asilos psiquiátricos argentinos. Al mantener excluidos de la titularidad del derecho a votar a los denominados “dementes declarados tales en juicio”, la reforma del Código Electoral no condujo a transformaciones destacables en lo concerniente a la participación política de este grupo históricamente segregado. Esto se debe a dos razones principales: en primer lugar, muchos de los internados permanecen afectados por sentencias de incapacidad por “demencia” y, en segundo lugar, aquellos que no se encuentran legalmente impedidos para votar tropiezan con diversas barreras institucionales, físicas, sociales y culturales que desestimulan o impiden su participación ciudadana.

25 Con relación al funcionamiento general del sistema de justicia, la Defensoría General de la Nación creó la Unidad de Letrados a través de la resolución n° 558/2011 para ejercer la defensa técnica de personas mayores de edad internadas en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esta Unidad abrió la posibilidad de realizar una intervención respetuosa del marco normativo vigente. Está integrada por ocho secretarios de primera instancia y un equipo interdisciplinario –tres médicos psiquiatras, tres psicólogos y tres trabajadores sociales– y comenzó a cumplir con sus funciones desde el 1° de agosto de 2011.

En concordancia con la convención y siguiendo un enfoque coherente con el carácter dinámico, cambiante y multifactorial de la salud mental, la nueva ley incorporó el artículo 152 ter al Código Civil, que introduce dos variables concernientes a la afectación de la capacidad jurídica: la parcialidad y la temporalidad. Esta modificación implica que ninguna persona podrá ser excluida de los padrones electorales a menos que un juez lo ordene de manera expresa en la respectiva sentencia de incapacitación. Todas estas decisiones judiciales deberán cumplir con los recaudos procesales a favor de la menor afectación posible de la autonomía personal y estarán sujetas a revisión periódica.

A partir de estos cambios normativos, durante 2011 el CELS se sumó a la “Campaña Piloto por el Derecho a Votar de las Personas Usuarías de los Servicios de Salud Mental”.²⁶ La experiencia generó una relación de cooperación con nueve instituciones de salud mental para llevar adelante los siguientes objetivos: identificar el número de personas que reunían los requisitos para votar (contar con DNI y estar empadronados); capacitar y brindar acceso a la información a los trabajadores de la salud mental y las personas internadas; identificar y gestionar los apoyos necesarios para que estas últimas pudieran participar de los actos eleccionarios y dar difusión a su derecho a votar a través de los medios de comunicación, con el ánimo de instalar el tema en la agenda pública. Si bien la experiencia no tuvo como resultado un elevado número de internados que, en efecto, hayan podido ejercer su derecho a votar (apenas un poco más de cien), el camino recorrido permitió reafirmar la imperiosa necesidad de que las autoridades del Estado y las instituciones de internación avancen de manera decidida al menos en tres cuestiones:

1. La restitución de la identidad civil de muchas personas que tras varios años de internación permanecen en condición de NN, facilitando para ellas y para otras que también lo requieran, la obtención de sus documentos nacionales de identidad. Será necesario que se realicen jornadas de documentación regulares, dado que la cifra de indocumentados en los hospitales monovalentes puede llegar a superar el 25%. La garantía del derecho a la identidad civil es condición necesaria para la revinculación formal de estas personas con el Estado y contribuye a superar su invisibilización como sujetos de derechos.

26 Para más información véanse los informes de prensa 1, 2 y 3 de la CDV, disponibles en <www.votemostodasytodos.blogspot.com>.

2. La promoción urgente y activa de la revisión judicial de las sentencias de incapacitación vigentes, con miras a garantizar el restablecimiento de la titularidad del derecho a votar de las personas con discapacidad psicosocial, en concordancia con lo dispuesto en el nuevo art. 152 ter del Código Civil. Derivado de lo anterior, también se precisa la coordinación entre los jueces civiles y la Cámara Nacional Electoral, para que incluyan a las nuevas personas que estén en condiciones de sufragar en el padrón electoral.
3. La adopción de todas las medidas necesarias tendientes al efectivo acceso a los sistemas de apoyo que requieran las personas con discapacidad para ejercer su derecho a votar. Cabe señalar que la experiencia de la campaña evidenció la necesidad de impulsar distintas medidas de accesibilidad y capacitación electoral acordes con las necesidades específicas de este grupo. La mera resolución de las barreras materiales para la accesibilidad, sin contemplar los puntos mencionados, podría conducir a una falsa situación de inclusión, sin que se generen cambios en la estructura de funcionamiento del Estado en relación con el ejercicio de derechos de los usuarios de los servicios de salud mental. Además, es necesario avanzar en la armonización de las modalidades de abordaje de la salud mental conforme a lo estipulado por la ley, de tal manera que refuercen, restituyan y promuevan los lazos sociales desde una perspectiva interdisciplinaria e intersectorial.

Esta experiencia puntual llevada adelante en 2011 ilustró la reiterada insuficiencia de las normas como único motor para generar el cambio de realidades culturales fuertemente arraigadas, como ocurre con los prejuicios sobre las capacidades de las personas que presentan algún tipo de padecimiento mental. Una vez más, la desarticulación entre las agencias del Estado se erige como un denominador común que limita las más inclusivas y progresistas propuestas, que muchas veces se ven coartadas por la ineficiencia de la burocracia estatal para coordinar acciones. Para acotar la brecha entre la letra de la ley y la realidad se requieren respuestas ajustadas, adecuadas y complementarias por parte de los distintos actores públicos, a fin de promover los derechos históricamente avasallados de un colectivo vulnerado y vulnerable.

4. CONCLUSIONES

La sanción de la Ley Nacional de Salud Mental forma parte de una política de ampliación de derechos dirigida a colectivos limitados en el ejercicio pleno de su ciudadanía. Como mencionamos, nos encontramos en un momento histórico en relación con la situación de las personas con padecimiento mental en nuestro país, en el cual los reclamos de larga data de un colectivo desautorizado en su palabra encuentran por fin el impulso político necesario para plasmarse en una norma legislativa concreta.

Una vez más, la movilización del incipiente colectivo de usuarios de los servicios de salud mental y de las organizaciones involucradas en la lucha por su inclusión social plena, así como el compromiso creciente desarrollado en los últimos años de los organismos de derechos humanos en la temática, ha sido un factor determinante para la sanción de la ley y lo será también en el proceso de su implementación, de modo de impedir que se convierta en una mera reforma burocrática, al servicio de alimentar estériles discusiones interdisciplinarias y sectoriales. Este protagonismo de la sociedad civil ha constituido un impulso fundamental para la consolidación del sistema democrático en nuestro país, en tanto se trata de voces de personas concretas que logran plasmar sus reclamos en las estructuras institucionales mediante una interpelación directa a los actores estatales.

Es difícil encontrar en la actualidad un grupo social más cuestionado en relación con el ejercicio de sus derechos que aquellos que han sido catalogados de locos. También es difícil encontrar argumentos de mayor claridad y contundencia sobre la necesidad de otro tipo de intervenciones por parte del Estado respecto de quienes han sufrido los horrores del encierro, la estigmatización y el abandono. Un primer paso indispensable para detener y reparar el histórico avasallamiento y las atrocidades cometidas contra los llamados pacientes psiquiátricos es atreverse a reconocer la responsabilidad social y la ineficacia del Estado para impedirla y, lo que es peor, por haber incurrido sistemáticamente en esos delitos a través de una legislación contradictoria y excluyente.

Dar lugar a las voces de los que han sufrido, de los usuarios de los servicios de salud mental, de sus familias, de los que han visto arrasadas sus vidas viviendo en un manicomio es una necesidad irrenunciable si aspiramos a afrontar el desafío de lo que parece imposible. Que, como dice una vieja y querida consigna, sólo tarda más tiempo.

ANEXO**RECUPERAR LA PALABRA DE LOS PROTAGONISTAS****REFLEXIONES Y APORTES DE LA ASAMBLEA PERMANENTE DE USUARIOS DE LOS SERVICIOS DE SALUD MENTAL SOBRE LA LEY 26 657^{27*}**

La publicación del informe *Vidas arrasadas*,²⁸ en marzo de 2008, promovió el debate público en torno a los derechos vulnerados de las personas usuarias de los servicios de salud mental. Entre otros aspectos, el informe planteó dos cuestiones fundamentales: la necesidad de que los usuarios pudiéramos participar en la formulación de medidas, leyes y políticas sobre los servicios que nos involucran y, por otra parte, la importancia de que el Poder Legislativo sancionara una ley nacional marco en materia de salud mental que adoptara los principales estándares internacionales en el tema.

Ese mismo año, nos reunimos por primera vez y decidimos crear una organización integrada de manera exclusiva por usuarios, para trabajar en la promoción y defensa de nuestros derechos. Así se creó la Asamblea Permanente de Usuarios de los Servicios de Salud Mental (APUSSAM), una organización conformada por un grupo de hombres y mujeres que se reúne con la esperanza de construir un mundo donde no existan los estigmas ni las injusticias relacionadas con la salud mental.

Aquella primera reunión se realizó en la sede del CELS, donde aún hoy continúan celebrándose nuestros encuentros semanales. A partir de ese momento, en la Asamblea hemos trabajado para que exista un marco normativo que proteja nuestros derechos y para que se derriben las barreras sociales que impiden que los podamos ejercer. La ratificación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) de las Naciones Unidas resultó fundamental para afianzar este trabajo.

A finales de 2010 nos sumamos al proceso de incidencia y movilización a favor de la sanción de la Ley Nacional de Salud Mental, en tanto que el proyecto retomaba los puntos fundamentales de la CDPD. El respaldo a la norma se llevó adelante a través de la participación en los escenarios públicos para debatir sus contenidos, la publicación de notas periodísticas, y la presencia

* El presente Anexo ha sido elaborado por Alicia Albano y Fernando Aquino, integrantes de la Asamblea Permanente de Usuarios de los Servicios de Salud Mental (APUSSAM).

27 El presente apartado ha sido elaborado por Alicia Albano y Fernando Aquino, integrantes de la Asamblea Permanente de Usuarios de los Servicios de Salud Mental (APUSSAM).

28 CELS y Mental Disabilities Rights International (MDRI), *Vidas arrasadas...*, ob. cit.

en concentraciones frente al Congreso junto a otras organizaciones sociales. En este mismo proceso nos dimos a conocer y ganamos mayor liderazgo y visibilidad.

En este documento transmitimos nuestras principales ideas y aportes en relación con la reglamentación de la nueva ley. Esta labor la llevamos a cabo sobre la base de nuestras propias experiencias personales como usuarios del sistema.

1. PRIMERA APROXIMACIÓN A LA LEY NACIONAL DE SALUD MENTAL

Esta ley permitió revertir la situación de discriminación de las personas con diagnóstico psiquiátrico, ya que instala el problema de la salud mental como un tema de derechos humanos y de acceso a la justicia.

A la vez, estableció mecanismos formales para generar nuevas prácticas respetuosas de los derechos humanos. También incorporó la participación de los usuarios en las decisiones sobre sus tratamientos individuales y en el diseño de políticas públicas que tiendan a superar las barreras sociales que restringen el pleno ejercicio de nuestros derechos.

La nueva ley posibilita la configuración de relaciones democráticas entre usuarios y profesionales de la salud. Esto permite conformar un campo social amplio para luchar contra distintas formas de abuso, maltrato y torturas, que en muchos casos nos afectan. Esta norma también contempla la necesidad de una revisión periódica de los diagnósticos para posibilitar la erradicación del estigma que generan.

2. NUESTRA PROPUESTA DE REGLAMENTACIÓN DE LA LEY

Una vez sancionada la ley, participamos del proceso de reglamentación a través de la elaboración del documento “Propuesta de Reglamentación de la Ley Nacional de Salud Mental”.²⁹ Para ello, iniciamos un proceso de lectura, análisis y revisión del texto aprobado por la Asamblea. Fue una situación que

²⁹ La propuesta de reglamentación fue enviada a la Dirección Nacional de Salud Mental y al diputado Leonardo Gorbacz con el objetivo de que nuestras opiniones sean respetadas. Algunas son detalladas en el presente informe. El texto completo está disponible en nuestro blog: <www.asambleadeusuariosdesaludmental.blogspot.com>.

nos generó una gran movilización emocional más allá del compromiso social que nos convocaba, ya que nos interpelaba personalmente, al revivir viejas, dolorosas y nefastas experiencias. El hecho de sabernos artífices de lo que estaba por ocurrir y pensar en un futuro a largo plazo, construido con nuestra participación para defendernos y defender a nuestros compañeros, evitando nuevas torturas, fue vivido con una enorme responsabilidad, que asumimos y que nos atañe desde el alma y la vida.

En la APUSSAM realizamos las siguientes propuestas de reglamentación.

2.1. EL ROL DE LAS PERSONAS USUARIAS EN LOS PROCESOS DE ATENCIÓN

El artículo 7, inciso K, de la ley sostiene que el Estado reconoce a las personas con padecimiento mental el “derecho a poder tomar decisiones relacionadas con su atención y su tratamiento *dentro de sus posibilidades*”.³⁰ La limitación que podría suponer esa aclaración nos llevó a explicitar en nuestra propuesta que todo ser humano toma decisiones “dentro de sus posibilidades”. Por lo tanto, toda decisión vinculada con la atención de los usuarios debe ser tomada con nuestra participación como agentes y protagonistas principales del proceso, y debe ser condición para hacer posible la efectividad del tratamiento. De ninguna manera deberá entenderse la aclaración “dentro de sus posibilidades” como una limitación a la participación en la toma de decisiones, ni como una forma de relativizar el derecho de las personas a decidir. La participación siempre estará presente y será cada usuario quien decida por su salud.

El trabajo de lectura y análisis de la nueva ley nos permitió repensar y mejorar documentos elaborados por la Asamblea para difundir los derechos de los usuarios, como las “Directivas psiquiátricas anticipadas” y el “Modelo de internación”,³¹ redactados con el objetivo de transmitir nuestros derechos y diversas formas de ejercerlos y defenderlos. El primero difunde el derecho a tomar decisiones anticipándonos a una situación que pudiera impedirlo. Este principio reconoce el valor de la autonomía, ya que no es el profesional quien debe decidir qué “beneficia” más a una persona. Por otra parte, el “Modelo de internación” debe entenderse como un documento testamentario en el que proponemos un modo de hacer más transitable y llevadera la internación –en caso de que no existiera otra alternativa posible– para que las instituciones y los profesionales de la salud puedan conocer nuestras preferencias y respetar

³⁰ El destacado nos pertenece.

³¹ Ambos documentos se encuentran disponibles en nuestro blog (véase la nota 29).

nuestro derecho a participar en las decisiones sobre el tratamiento aun en las situaciones más difíciles.

2.2. EL PROPÓSITO DE LA MEDICACIÓN

El artículo 12 hace referencia a los tratamientos farmacológicos y el suministro de medicamentos. Desde la Asamblea consideramos que esta clase de tratamientos deberían incluir nuestra participación; deberíamos ser informados sobre las alternativas disponibles, sus efectos y contraindicaciones, para poder elegir, y que se respeten nuestras negativas. Con frecuencia, algunas de estas consideraciones no son tenidas en cuenta al momento de recetar y suministrar medicamentos a los pacientes internados en estado de crisis. Por ejemplo, pensamos que la intervención farmacológica debe tener como guía fundamental nuestras experiencias previas, evitar aquellos tratamientos que no queremos volver a transitar e identificar los que nos resultaron beneficiosos. También es necesario que se realicen análisis clínicos previos al momento de suministrar la medicación, para determinar nuestro estado de salud y prevenir los efectos graves que podría causar la administración de fármacos contraindicados y potencialmente peligrosos. Además, se deben llevar a cabo cuidadosos controles de las dosis para evitar cualquier daño derivado de la sobremedicación.

2.3. LA ESPERANZA DE LA INCLUSIÓN SOCIAL

El artículo 11 de la ley propone el trabajo articulado desde diferentes sectores como salud, educación y desarrollo social, para lograr la plena inclusión social de los usuarios. Nosotros pensamos que este es el artículo de la sanación y la reintegración, que devuelve el derecho a la participación y a la vida en comunidad a las personas usuarias de los servicios de salud mental. Es una nueva visión que en algunas normas estuvo escrita, pero nunca cumplida.

Con respecto a la importancia del acceso al trabajo y de la defensa de su continuidad para la plena inclusión social de las personas usuarias, propusimos que la reglamentación contemple: la posibilidad de ausentarse del trabajo por motivos de salud mental; de asistir al trabajo con un acompañante terapéutico y/o un asistente personal; la prohibición de perder el empleo o parte del salario por motivos de salud mental.

Por otra parte, queremos compartir algunas reflexiones de la APUSSAM sobre la forma en que deberían ser entendidos los dispositivos previstos en el artículo 11:

- Casas de convivencia: se trata de espacios habitables en el afuera, que deben brindar la posibilidad de coexistir con otras personas sin que se nos arrebaten nuestros derechos ciudadanos. Las casas de convivencia constituyen una alternativa para que no seamos despojados en el encierro, donde se respete nuestra libertad y podamos asumir las responsabilidades y los riesgos propios de la vida en comunidad.
- El Hospital de Día: se debe concebir como el futuro de la atención en salud mental en situaciones de crisis, con el propósito de evitar las internaciones. Estos dispositivos deben articularse con otros ámbitos de la vida de las personas usuarias, para promover, por ejemplo, que podamos preservar nuestro trabajo y otras actividades.
- Cooperativas de trabajo y emprendimientos sociales: muchas personas que han estado internadas han vivido el duelo de la pérdida laboral (lo cual genera dolor y desasosiego). Por ello consideramos fundamental que se creen cooperativas y emprendimientos sociales que posibiliten el acceso a un trabajo digno y bien remunerado, que nos permita tener aspiraciones, cumplir nuestros proyectos y avanzar en nuestro propio desarrollo.

Este artículo resultará revolucionario cuando se aplique en su totalidad, porque permitirá reconstruir los lazos que están rotos y fracturados entre los usuarios y el resto de la sociedad.

3. DESPEDIDA

Creemos que están dadas las condiciones para empezar este milenio con los avances de la ciencia y la tecnología al servicio de las que ya no serán discapacidades, sino otros puntos de vista, otros andares, y formarán parte de una nueva época para la humanidad. Es necesario correr el velo de la discriminación para empezar a formar ese colectivo que somos todos, para asistarnos y no caer en la intolerancia, el desinterés, o decir “ese no es mi problema”. Porque cuando me pasó a mí, le pasó a mi familia, a mis amigos, a mi grupo laboral, a mis vecinos, les pasó a todos. Porque uno no muere y tampoco desaparece al escondernos en lugares de atención arcaicos y primitivos. Por eso, intentemos darnos una oportunidad más allá de una ley, logremos tener salud

mental en las decisiones a tomar para nuestro futuro, sabiendo que después de nosotros vendrán muchos otros. No demos por finalizado este proceso y no nos limitemos a pensar que “hasta aquí llegamos”. Al contrario, apostemos al cambio, aportemos voluntad y actitudes positivas de solución para este nuevo enfoque social y démonos cuenta de que la cura está en que podamos crecer todos juntos.

Nuestra palabra vale y necesita ser escuchada. Nuestra experiencia dolorosa puede ser transformada en enseñanza y prevención. Podemos y debemos formar parte de este proceso de reforma del sistema de salud, haciendo que nuestra experiencia funcione como insumo para la transformación. Esperamos que se creen nuevos mecanismos de participación que nos permitan concretar estas esperanzas.

VII. Aborto legal, seguro y gratuito: las consecuencias de la falta de debate*

Varias prácticas culturales típicas de diferentes partes del mundo son perjudiciales para la mujer y su sistema reproductivo. La violación de los derechos reproductivos de la mujer es un acto de violencia en su contra. La falta de control sobre su vida sexual y reproductiva y la mala calidad de la atención de salud reproductiva infringen los derechos humanos de las mujeres.

La dignidad fundamental de la mujer como ser humano exige que no se la considere simplemente como gestadora y criadora de hijos, sino como individuo pleno con derecho a administrar su propia vida. La imposibilidad de controlar las funciones mismas que diferencian biológicamente a la mujer del hombre es de por sí una violación de los derechos humanos.¹

RADHIKA COOMARASWAMY, RELATORA ESPECIAL DE
NACIONES UNIDAS SOBRE LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER
31 de enero de 2002

1. INTRODUCCIÓN

Las mujeres recurren a diversos métodos para interrumpir un embarazo no deseado y el Estado debe reconocer y abordar esta realidad de manera adecuada. Este capítulo expone las causas que demuestran la necesidad de garantizar el acceso al aborto legal, seguro y gratuito para mejorar la realización

* Este capítulo fue elaborado por Lourdes Bascary, abogada del CELS. La autora agradece los comentarios, lecturas críticas y aportes de Mariela Baladron y Diego Morales.

1 "Prácticas culturales dentro de la familia que entrañan violencia contra la mujer", E/CN.4/2002/83, 31 de enero de 2002, informe de la relatora especial sobre la Violencia contra la Mujer, sus Causas y Consecuencias, Radhika Coomaraswamy, presentado de conformidad con la resolución 2001/49 de la Comisión de Derechos Humanos.

y el goce de los derechos humanos de las mujeres y promover una sociedad democrática, justa y equitativa. El análisis de algunos casos de violencia institucional que se dieron a conocer durante 2011 son ejemplos de la vulneración de derechos y su inadecuado tratamiento, a nuestro entender, es en gran parte consecuencia de la penalización del aborto en nuestro país.

En continuidad con el diagnóstico planteado en el Informe 2011,² volvemos a levantar la voz de alerta sobre el aborto como un hecho de la realidad que durante 2011³ causó –según se estima– la muerte evitable de alrededor de cien mujeres,⁴ entre las que se encuentran niñas y adolescentes.⁵ Si bien retomamos argumentos explorados con anterioridad,⁶ nuestro objetivo principal ahora es hacer públicas situaciones reveladoras de un funcionamiento estatal que entraña vulneraciones de derechos humanos y que deben ser tratadas con suma urgencia.

Los casos que presentaremos a continuación exhiben una de las formas que adquiere la violencia institucional padecida por las mujeres en la Argentina. Muchas veces, la falta de respuestas frente a esa agresión inicial implica la revictimización de las personas que acuden al Estado en busca de protección o para acceder a un derecho tan básico como la salud.

También abordaremos las consecuencias de la penalización del aborto desde la perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos. La falta de debate para modificar esta legislación no sólo genera responsabilidad internacional sino también una deuda pendiente en materia de derechos humanos en nuestro país.

2 Véase A. Pochak, “La despenalización del aborto en la Argentina”, en CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2011*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2011.

3 Las cifras oficiales del Ministerio de Salud, elaboradas por la Dirección de Estadísticas e Información de Salud (DEIS), se conocerán recién a fines de 2012. Para mayor detalle sobre los problemas referidos a la falta de publicación de datos obligatoria e inmediata sobre la mortalidad materna, se puede consultar el Observatorio de Salud Sexual y Reproductiva en <www.ossyr.org.ar/index.html>.

4 Las estadísticas vitales de la DEIS informan que durante 2010 fallecieron 68 mujeres por embarazos terminados en aborto.

5 Véase “Dos adolescentes muertas por abortos”, *Página/12*, 9 de septiembre de 2011, disponible en <www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/subnotas/176399-55601-2011-09-09.html>, y “Otra nena muerta por aborto inseguro”, *Página/12*, 12 de noviembre de 2011, disponible en <www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-181062-2011-11-12.html>.

6 Véase S. Ramos, P. Bergallo, M. Romero y J. Arias Feijoó, “El acceso al aborto permitido por la ley: un tema pendiente en la política de derechos humanos en Argentina”, en CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2009*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2009.

2. ALGUNAS CONSIDERACIONES PREVIAS FRENTE A LA PROBLEMÁTICA DEL ABORTO

Los números del aborto y sus consecuencias en términos de impacto en la salud pública no se modificaron en 2011. En la Argentina se realizan entre 460 000 y 600 000 abortos ilegales cada año, alrededor de 80 000 mujeres de todas las edades son hospitalizadas por complicaciones relacionadas con esta práctica y un centenar de ellas mueren.⁷ En este contexto, la sociedad es testigo de sucesivos casos que muestran, además, que aquellas niñas, adolescentes y mujeres que acuden al sistema de salud o judicial en busca de protección ante estas situaciones son víctimas de la violencia institucional que afecta su libertad reproductiva.

El aborto no es un fenómeno que pueda erradicarse de manera absoluta. Incluso si se eliminaran los embarazos no deseados producto de la falta de educación sexual integral y de acceso a métodos anticonceptivos –situación que dista de aparecer como posible a lo largo y ancho de nuestro país–,⁸ aún existirían casos como consecuencia de relaciones sexuales forzadas, relaciones sin métodos anticonceptivos o con métodos que fallan e incluso por razones de índole económica, familiar, social o de salud, tanto física como mental.⁹

Por lo tanto, el Estado debe definir su rol ante la decisión de la mujer, en cualquier momento de su etapa reproductiva, de terminar con un embarazo contrario a su voluntad. En especial, frente a las consecuencias de la penalización que lleva a muchas mujeres, niñas o adolescentes a acudir a la clandesti-

7 Las estimaciones surgen de un trabajo financiado por el Ministerio de Salud de la Nación: E. Pantelides y S. Mario, “Estimación de la magnitud del aborto inducido en la Argentina”, disponible en <www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/36501/lcg2405-P_4.pdf>.

8 En el balance del Programa de Salud Sexual y Procreación Responsable se señalaron grandes avances, pero también los desafíos que aún existen. Véase “La salud sexual en la balanza”, *Página/12*, 16 de noviembre de 2011, disponible en <www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-181321-2011-11-16.html>. Además, existen falencias en la implementación efectiva de la Ley 26 150 de Educación Sexual Integral, tal como fue planteado por las 15 organizaciones que elaboraron el Contrainforme para el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (Contrainforme DESC), presentado en las sesiones de noviembre de 2011 en Ginebra. El documento está disponible en <www.cels.org.ar/common/documentos/Contrainforme%20Comite%20DESC%20Oct%202011.pdf>.

9 Para mayor información, véase A. Faúndes y J. Barzelatto, *El drama del aborto. En busca de un consenso*, Bogotá, Tercer Mundo, 2005, en especial el capítulo 5, “¿Por qué las mujeres se embarazan cuando no lo desean?”

nidad y, en un contexto de falta de recursos económicos, a abortos inseguros¹⁰ que ponen en peligro su vida, salud e integridad personal.¹¹

Sin embargo, en 2011 tampoco se ha revertido la constante omisión de los distintos poderes estatales para atender este fenómeno de forma adecuada. Los legisladores nacionales no avanzaron en las reformas legales necesarias para despenalizar el aborto, regular con claridad la objeción de conciencia médica y esclarecer la situación de las personas menores de edad, entre sus mayores deudas. El Poder Ejecutivo no trabaja para mejorar, como mínimo, el acceso a los abortos no punibles¹² en todo el territorio nacional ni encara acciones para generar condiciones materiales adecuadas para atender los abortos legales y los cuadros postabortos.¹³ Sólo se avanzó en el plano de la justicia. En marzo de 2012, la Corte Suprema de Justicia de nuestro país resolvió un caso emblemático¹⁴ para saldar dudas con respecto a la interpretación que

- 10 Según la definición de la Organización Mundial de la Salud –OMS– (1992), se entiende por aborto inseguro “un procedimiento para poner fin a un embarazo no deseado, sea realizado por personas que carecen de las aptitudes necesarias o en un ámbito en el que no se cumplen los mínimos criterios médicos, o con la concurrencia de ambas circunstancias” (ibíd., p. 47).
- 11 Ipas, “Las evidencias hablan por sí solas: Diez datos sobre aborto”, Chapel Hill, 2010. “El aborto inseguro también es reconocido por expertos en salud a nivel mundial como un importante factor de riesgo para la salud y la vida de las mujeres [...] Cuando las mujeres deciden interrumpir un embarazo no deseado y no tienen acceso a servicios de aborto seguro y legal proporcionados por profesionales médicos bien capacitados, se ven obligadas a autoinducirse el aborto o a tener abortos clandestinos, a menudo efectuados por personal médico no calificado y en condiciones antihigiénicas”. Disponible en <www.ipas.org/Publications/asset_upload_file844_5828.pdf>.
- 12 El art. 86 del Código Penal argentino establece: “[...] El aborto practicado por un médico diplomado con el consentimiento de la mujer encinta no es punible: 1° Si se ha hecho con el fin de evitar un peligro para la vida o la salud de la madre y si este peligro no puede ser evitado por otros medios; 2° Si el embarazo proviene de una violación o de un atentado al pudor cometido sobre una mujer idiota o demente. En este caso, el consentimiento de su representante legal deberá ser requerido para el aborto”.
- 13 Nos referimos tanto a la falta de jerarquización en la resolución ministerial de la “Guía técnica para la atención integral de los abortos no punibles” del Ministerio de Salud de la Nación, como a la falta de implementación del programa de atención postaborto y a la ausencia de drogas esenciales como el misoprostol en los distintos niveles de atención.
- 14 Nos referimos a la causa “Fuentes, Aurora Luisa s/medida autosatisfactiva”, Expediente 259/2010, t. 46, letra F, tipo REX, que se radicó en la Corte Suprema de Justicia de la Nación el 30 de junio de 2010 por un recurso extraordinario concedido el pasado 4 de junio de 2010 por el Superior Tribunal de la Provincia de Chubut. Este caso se refiere sobre todo a la interpretación que debe hacerse de los supuestos que establecen la no punibilidad del aborto en el art. 86 del Código Penal.

debe darse al art. 86 del Código Penal y, en particular, si se requiere autorización judicial para el caso de los no punibles.

No obstante este fallo, es inexcusable la inacción del Estado cuando debe ser respetuoso, protector y garante de los derechos humanos de su población.

3. QUÉ PASÓ DURANTE 2011

En términos de deudas históricas en materia de derechos humanos, generadas en gran medida por los efectos de una cultura patriarcal¹⁵ que presupone y se apoya en una heterosexualidad obligatoria,¹⁶ la Argentina ha avanzado mucho hacia la igualdad sustantiva de derechos básicos de aquellas personas que escapan a estos mandatos. La Ley de Matrimonio Igualitario y la media sanción del proyecto de Ley de Identidad de Género lograda en la Cámara de Diputados¹⁷ son ejemplos de ello.

No obstante, durante 2011 el derecho de las mujeres a decidir sobre su propio cuerpo y ejercer su autonomía –en especial cuando se trata de escapar de una maternidad no deseada sin poner en riesgo su salud, integridad, vida y libertad personal– no tuvo lugar en la agenda parlamentaria. Ninguno de los

15 El patriarcado puede definirse como “un sistema de relaciones sociales sexopolíticas basadas en diferentes instituciones públicas y privadas y en la solidaridad interclases e intragénero instaurada por los varones, quienes como grupo social y en forma individual y colectiva oprimen a las mujeres también en forma individual y colectiva, y se apropian de su fuerza productiva y reproductiva, de sus cuerpos y sus productos, sea con medios pacíficos o mediante el uso de violencia”. Véase el concepto de “patriarcado” en Susana B. Gamba (coord.), *Diccionario de estudios de género y feminismos*, Buenos Aires, Biblos, 2007.

16 Véase *ibídem*, para el concepto de “heterosexualidad obligatoria”. Esta idea, siguiendo a Monique Wittig y a Teresa De Lauretis, se refiere al “acuerdo por medio del cual las distintas disciplinas epistemológicas de la modernidad se asientan en una naturalización de los géneros masculino y femenino, y dan por hecho que la oposición y la complementariedad entre ellos es el fundamento de toda cultura”.

17 Este proyecto, impulsado por organizaciones LGTBI (Lesbianas Gays Transexuales Bisexuales) –como la Federación Argentina de Lesbianas, Gays, Bisexuales y Trans y la Asociación de Lucha por la Identidad Travesti y Transexual (ALITT), entre otras–, tiene por objetivo habilitar la rectificación registral del sexo y cambio de nombre de pila por vía de un trámite administrativo ante el Registro Nacional de las Personas, con la sola solicitud de la interesada o el interesado o sus representantes legales, sin requisitos específicos como la presentación de diagnóstico médico o psiquiátrico alguno, o la realización de ningún tipo de cirugía de reasignación genital.

dos proyectos presentados para legalizar el aborto y brindar cobertura social para abortar en el primer trimestre de embarazo fue debatido, aunque cuentan con gran consenso social y político.¹⁸

3.1. LOS ESFUERZOS POR LOGRAR EL DEBATE: LA CAMPAÑA POR EL DERECHO AL ABORTO LEGAL, SEGURO Y GRATUITO

La aprobación de una ley de despenalización y legalización del aborto garantizaría la inclusión en el sistema de salud de la mayoría de las mujeres y niñas que abortan, y así se lograría una drástica reducción de la desigualdad y de otras violaciones de derechos humanos relacionadas con el aborto ilegal. En mayo de 2011, el CELS oficializó su adhesión a la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal, Seguro y Gratuito para colaborar con otras organizaciones y movimientos de derechos humanos en esta tarea, en especial, participando de la comisión que trabaja en acciones de incidencia hacia el Poder Legislativo.

Si bien el tema no se ha debatido en el recinto, se han producido avances en el plano político. La despenalización del aborto ha logrado mayor presencia social, en gran medida gracias al esfuerzo de las personas y organizaciones comprometidas con la problemática. La necesidad de despenalizar el aborto ha dejado de ser un tema prohibido que avergüenza a sus defensores, quienes han logrado instalarlo como un tema de derechos humanos. El trabajo sobre esta problemática implica mejorar una situación de desigualdad sustantiva y se vincula con el derecho de las mujeres a la libertad, la autonomía y su derecho a la vida.

De hecho, esta es la forma en que el tema se instaló en la Cámara de Diputados, cuando la Comisión de Legislación Penal inició los debates sobre los proyectos existentes. La primera jornada de debate público, realizada el 30 de noviembre de 2010, contó con la presencia de Marianne Mollman, representante de Human Rights Watch, quien abordó la problemática desde una perspectiva de derechos humanos y sus implicancias. El 15 de julio de 2011 se celebró otra jornada con la participación de Luz Patricia Mejía, en ese mo-

18 Véase "Un derecho que tiene amplio respaldo en la sociedad", *Página/12*, 1º de noviembre de 2011, disponible en <www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-180232-2011-11-01.html>. El proyecto presentado en nombre de la campaña por el derecho al aborto legal, seguro y gratuito, identificado con el número 0998-D-2010, contó con la firma de 50 diputados. El otro proyecto tiene el número 0659-D-2010 y ha sido presentado por diputados del bloque Nuevo Encuentro; la única diferencia es que este último extiende a catorce semanas de gestación, en lugar de doce, el plazo para realizar un aborto.

mento vicepresidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la Organización de Estados Americanos (OEA) y relatora para los derechos de las mujeres de dicha comisión. Ambas analizaron argumentos jurídicos y aspectos relacionados con la salud pública y obligaciones en materia de derechos humanos de los proyectos para despenalizar y legalizar el aborto en las primeras doce o catorce semanas de gestación, y más allá de ese plazo en algunas circunstancias particulares: si corre riesgo la salud de la mujer, si el embarazo es producto de una violación o si se detectan malformaciones graves en el feto.

Luego, el presidente de la Comisión de Legislación Penal convocó a una reunión que se realizaría el 27 de septiembre a fin de debatir los dos proyectos de despenalización y un proyecto de su autoría para modificar el art. 86 del Código Penal, que regula los abortos no punibles. Esta reunión se suspendió como consecuencia de la presión de las organizaciones nacionales e internacionales que desaconsejaban realizar una sesión de estas características durante la campaña electoral, a menos de un mes de las elecciones presidenciales.¹⁹ Por último, se concretó la reunión de esta comisión el 1° de noviembre, sin que se incorporaran al debate las otras dos comisiones a las que habían sido girados los proyectos, Acción Social y Salud Pública y Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia.

Sin embargo, los problemas históricos y presentes para debatir el aborto en la Argentina también fueron explorados por los legisladores e, incluso, una nueva muestra de ellos se vio en el desenlace de esta reunión.²⁰ Si bien se lograron algunas firmas para un dictamen favorable a la sanción de la ley, la comisión sesionó en minoría y esas firmas no fueron suficientes para que el dictamen tuviera validez,²¹ pese a que en un primer momento se consideró

19 Al respecto, véase “Convocatoria a las apuradas”, *Página/12*, 16 de septiembre de 2011, disponible en <www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-176913-2011-09-16.html>.

20 En la reunión de Comisión de Legislación Penal, el diputado Juan Carlos Vega recordó que el primer proyecto de ley sobre aborto data del año 1937, sin que llegara a ser tratado. De acuerdo a la versión taquigráfica de la reunión, la diputada Diana Conti indicó: “Hay quienes estamos a favor y hay quienes no lo estamos. Es verdad también que este no es un debate que esté en la agenda del Poder Ejecutivo nacional. Tenemos un Poder Ejecutivo fuerte: cuando quiere poner un tema en la agenda envía su propio proyecto, y no es este el caso. Pero quienes formamos parte del bloque oficialista en el Congreso nacional tenemos posturas diferentes sobre este tema, que es controversial para nosotros mismos”. Véase “Aborto sin ley”, *lavaca*, 14 de diciembre de 2011, disponible en <lavaca.org/notas/aborto-sin-ley>.

21 Véase “Embate contra el dictamen por la despenalización”, *Página/12*, 3 de noviembre de 2011, disponible en <www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/subnotas/180414-56415-2011-11-03.html>.

que se había logrado esa aprobación, y de hecho fue tapa en varios de los diarios más importantes.²²

Aunque el inicio de ese debate fue un hecho para celebrar, era difícil soslayar la evidencia de que las condiciones no eran auspiciosas. El debate sólo tuvo lugar en la Comisión de Legislación Penal, sin contar con adhesiones previas claras de los partidos mayoritarios, y las comisiones de Acción Social y Salud Pública y de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia, a las cuales había sido girado el proyecto, habían expresado su falta de voluntad para debatirlo. A esto se sumó la ausencia de los legisladores del oficialismo, incluso de diputados firmantes del proyecto, en la reunión de comisión del 1° de noviembre, y las declaraciones del ministro de Justicia, Julio Alak, quién afirmó que “la Presidente decidió que el tema no esté en el debate”.

No obstante, es importante reflexionar sobre la validez de las causas, tanto expresas como implícitas, que llevaron a los decisores políticos a eludir sus responsabilidades y postergar un debate tan necesario. Los lamentables efectos en la vida e integridad personal de cada una de las mujeres que enfrentan un embarazo no deseado y acuden a un aborto, el impacto social de sostener una situación de inequidad entre los sexos y las alarmantes consecuencias en los indicadores de salud pública que trae aparejadas la penalización del aborto hacen ineludible ocuparse de este fenómeno, más allá de convicciones personales, religiosas o morales.

3.2. CASOS DE NIÑAS, ADOLESCENTES Y MUJERES QUE SUFREN LAS CONSECUENCIAS DE LA PENALIZACIÓN DEL ABORTO

En este apartado haremos referencia a dos casos de mujeres víctimas de la penalización del aborto en nuestro país, ocurridos en el último semestre de 2011 y elegidos de manera azarosa –ya que no son de ningún modo excepcionales–, que permiten demostrar el alto impacto en materia de derechos humanos que tiene esta problemática.

22 En nota de tapa, el 2 de noviembre de 2011, *Página/12* tituló “Debate por el aborto en línea de largada” (www.pagina12.com.ar/diario/el-pais/1-180343-2011-11-02.html); en *La Nación*, “Tibio avance del aborto en el Congreso” (<www.lanacion.com.ar/1419674-tibio-avance-del-aborto-en-el-congreso>), y en *Clarín*, “Avanza en Diputados la despenalización del aborto, la Comisión de Legislación Penal de la Cámara baja logró dar dictamen al proyecto” (<www.clarin.com/sociedad/Avanza-Diputados-Comision-Legislacion-Camara_5_583791617.html>).

3.2.1. Misiones²³

En agosto de 2011 tomó estado público, a través de los medios de comunicación, el caso de una niña de 14 años de la provincia de Misiones que era abusada por su tío desde hacía tiempo. Cuando la víctima se atrevió a contar en su escuela lo que le ocurría, su madre fue notificada y actuó en consecuencia, denunciando al agresor. Luego de este episodio, la niña fue violada por su tío y quedó embarazada a causa de este último ataque. Su mamá solicitó acceder a un aborto no punible en nombre de su hija, para empezar a reparar la situación de vulneración de la niña. Sin embargo, la respuesta del Estado fue revictimizarla una y otra vez.

En primer lugar, el sistema de salud se convirtió también en agresor al negar la atención médica, brindar información errónea a la madre de la niña y alegar que se requería una autorización judicial para practicar la interrupción del embarazo.²⁴ Luego, cuando la madre acudió a la justicia, el Poder Judicial fue cómplice asimismo en la vulneración de derechos. La jueza Marta Alegre, del Juzgado de Familia n° 2 de Posadas, quien tuvo a su cargo la causa en un primer momento, le pasó el expediente al juez penal de Instrucción n° 6, Ricardo Balor, a partir de un planteo de la fiscal de la causa, Irene Pregot. El juez Balor señaló que el caso no requería autorización, por lo tanto no se ex-

23 Sin haber podido contar con el testimonio directo de la familia, los hechos que se relatan surgen de las notas periodísticas consultadas: “Otro aborto judicializado”, *Página/12*, 6 de agosto de 2011, disponible en <www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-173903-2011-08-06.html>; “La justicia aún no definió si permitirá el aborto a la joven supuestamente violada”, Misiones Online, 7 de agosto de 2011, disponible en <www.misionesonline.net/noticias/07/08/2011/la-justicia-aun-no-definio-si-permitira-el-aborto-de-la-joven-supuestamente-violada>; “La jueza Marta Alegre rechazó la realización del aborto a la adolescente violada”, Misiones Online, 8 de agosto de 2011, disponible en <www.misionesonline.net/noticias/08/08/2011/la-jueza-marta-alegre-rechazo-la-realizacion-del-aborto-a-la-adolescente-violada>; “No habrá aborto”, *Línea Capital*, 8 de agosto de 2011, disponible en <www.lineacapital.com.ar/?noticia=56231>; “Misiones: la madre de una chica violada retiró el pedido de aborto terapéutico”, *La Nación*, 10 de agosto de 2011, disponible en <www.lanacion.com.ar/1396645-misiones-la-madre-de-una-chica-violada-retiro-el-pedido-de-aborto-terapeutico>; “El gran bonete de un derecho”, *Página/12*, 9 de agosto de 2011, disponible en <www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-174076-2011-08-09.html>; “El turno del sistema de salud”, *Página/12*, 11 de agosto de 2011, disponible en <www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-174221-2011-08-11.html>.

24 El Ministerio de Salud de la Nación, a través de la “Guía técnica para la atención integral de abortos no punibles”, establece con claridad el procedimiento a seguir cuando el embarazo es producto de una violación, como en este caso, y señala que el médico tratante “debe solicitar a la mujer constancia de la denuncia de la violación” o “una declaración jurada de la mujer”, como único requisito.

pidió respecto del aborto pero pidió ser apartado; el magistrado se inhibió de resolver por principios religiosos y le devolvió la causa a la jueza Alegre. Esta, a su vez, elevó el caso al Superior Tribunal de Justicia de Misiones, y la Corte, por su parte, ordenó a la jueza que se pronunciara.

Este proceso judicial duró más de una semana y, por último, la jueza firmó una resolución en la que aclaró que no habría impedimento legal para llevar adelante la práctica, por tratarse de un aborto no punible. Sin embargo, y a pesar de que era evidente la intencionalidad del sistema de salud de no solucionar el asunto, la jueza tampoco se pronunció dándole su aval, a pesar de que los directivos del Hospital de Maternidad y Obstetricia de Posadas ya habían manifestado que no realizarían el aborto sin una autorización judicial. El círculo cerraba perfecto, ya que ante la desinformación del sistema de salud, la madre no había pedido la realización formal y efectiva de la práctica en el hospital.

La defensora oficial no tuvo oportunidad de presentar una apelación, ya que la madre de la niña decidió retirar el pedido de aborto no punible al recibir nueva información acerca de los supuestos peligros para la vida de su hija, argumentos apoyados e impulsados por grupos fundamentalistas católicos.

En este caso, el sistema de justicia incumplió su rol fundamental de garante de derechos y dilató una decisión para rescatar a la niña de las sucesivas vulneraciones a sus derechos humanos. Como expresó el comunicado que el CELS firmó con otras organizaciones por este caso, “si bien el Código Penal no requiere (ni podría requerir) la autorización previa de la justicia para llevar adelante lo que es en esencia una práctica médica, la falta de intervención del Poder Judicial aumentó el desamparo y se constituyó en el protagonista de esta negación de los derechos de la niña”.²⁵

3.2.2. *Salta*²⁶

En noviembre tuvo lugar el caso de una adolescente de 13 años, a quien llamaremos MM, que murió como consecuencia de un aborto inseguro en el Hos-

25 Comunicado firmado por el CELS junto con la Asociación por los Derechos Civiles (ADC), Católicas por el Derecho a Decidir (CDD), Crisálida Tucumán, Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM-Argentina), Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA), Fundación para Estudio e Investigación de la Mujer (FEIM), Mujeres Autoconvocadas de Trelew, Multisectorial de Mujeres de Santa Fe, Tramas. Derecho en Movimiento (Santa Fe), disponible en <www.cels.org.ar/comunicacion/index.php?info=detalleDoc&ids=4&lang=es&ss=46&idc=1418>.

26 La información de este caso se relevó de manera directa a través del contacto con las abogadas de la madre de la niña, Tania Kiriaco y Mónica Menini.

pital Materno-Infantil de Salta, adonde llegó con una infección generalizada. El hecho ocurrió en una provincia que registra un récord lamentable en lo que se refiere a la falta de garantía de los derechos sexuales y reproductivos.²⁷ En este caso, la violencia se ejerció también sobre la madre de la víctima. La mujer, madre de otros tres hijos de 6, 8 y 17 años, no pudo velar a su hija con tranquilidad porque un juez, ante una denuncia anónima, realizó una serie de medidas de prueba durante el velatorio y luego ordenó su detención, que duró más de una semana.²⁸

Ante la denuncia que alegaba que MM había muerto por un aborto realizado con medicamentos, el juez Federico Diez ordenó retirar el cuerpo del velatorio para secuestrar el útero de la adolescente, sin notificar a su familia ni a sus abogados. Todo esto sucedió en presencia de familiares y amigos, quienes creían que la víctima había muerto de una peritonitis, por decisión de la familia de preservar la información sensible a su intimidad. El abogado defensor de la madre presentó un pedido de excarcelación que fue rechazado por el juez, a pesar de que se trata de un delito excarcelable –art. 85 del Código Penal–²⁹ y de que no existía más prueba que esa denuncia anónima y testimonios de algunas amigas de la hermana mayor de la adolescente fallecida.

Recién cuando se acercaron grupos de abogadas que luchan por los derechos de las mujeres en Salta –entre ellos, el Foro de Mujeres por la Igualdad de Oportunidades–, estas vulneraciones se atemperaron. Luego de una nueva presentación, el juez ordenó la libertad de la madre de MM. Este accionar abu-

27 Según el relevamiento de la Articulación de Mujeres de Salta, en el Hospital Materno-Infantil ingresaron por aborto 1759 casos este año, 65 de mujeres menores de 16 años, 265 de 17 a 19 años, 1211 de 20 a 25 años y 260 de 26 años en adelante. Además, hay grandes resistencias en materia de implementación de la ley de educación sexual integral. Véase “La provincia devolvió 6mil cartillas para educación sexual”, *El Tribuno*, 3 de septiembre de 2011, disponible en <www.tribuno.info/salta/69074-La-Provincia-devolvio-6mil-cartillas-para-educacion-sexual.note.aspx> y “Otra nena muerta por aborto inseguro”, *Página/12*, 12 de noviembre de 2011, disponible en <www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-181062-2011-11-12.html>.

28 Véase “Detuvieron a la madre de la nena que abortó y murió”, *El Tribuno*, 22 de noviembre de 2011, disponible en <www.tribuno.info/Salta/99352-Detuvieron-a-la-madre-de-la-nena-que-aborto-y-murio.note.aspx>.

29 El art. 85 del Código Penal argentino establece: “El que causare un aborto será reprimido: 1°. Con reclusión o prisión de tres a diez años, si obrare sin consentimiento de la mujer. Esta pena podrá elevarse hasta quince años, si el hecho fuere seguido de la muerte de la mujer; 2°. Con reclusión o prisión de uno a cuatro años, si obrare con consentimiento de la mujer. El máximum de la pena se elevará a seis años, si el hecho fuere seguido de la muerte de la mujer”.

sivo de la justicia también estuvo atravesado por estereotipos de género que culpabilizaron a la madre por la muerte de su hija, exclusivamente.

3.2.3. *La criminalización del misoprostol, una droga esencial*³⁰

Otra consecuencia de la ilegalidad del aborto en nuestro país es la falta de acceso por parte de las mujeres a un servicio esencial como el misoprostol.³¹ Esta droga genera contracciones uterinas que pueden ocasionar un aborto; por esta razón los servicios de atención a la salud no disponen de ella.

Sin embargo, como parte del principio de reducción de riesgos, integra el derecho a la salud reproductiva, y las pastillas de 200 mcg de misoprostol deben estar disponibles ya que “su uso autónomo por parte de las mujeres mejora su salud y bienestar y reduce la morbimortalidad materna”.³² Pero, tal como se especifica en el Contrainforme presentado al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 2011, las pastillas de esta droga no se suministran en forma gratuita a través de programas estatales ni forman parte de la producción pública de medicamentos.

De acuerdo con el relevamiento de la organización Lesbianas y Feministas por la Descriminalización del Aborto a través de la línea “Aborto: más información, menos riesgos”,³³ existe una notoria discriminación en la disponibilidad, accesibilidad y asequibilidad del misoprostol.³⁴ El medicamento que contiene

30 Según la OMS (WHO, según la sigla en inglés), estas pastillas son un medicamento esencial. Véase WHO, “Model List of Essential Medicines”, 17ª lista, marzo de 2011, p. 29; WHO, “Priority medicines for mothers and children”, marzo de 2011, p. 2.

31 Agradecemos a la organización Lesbianas y Feministas por la Descriminalización del Aborto la información brindada sobre misoprostol, ya que las partes esenciales del apartado surgen de sus aportes para el Contrainforme DESC ya citado.

32 Información brindada en el Contrainforme DESC respecto del uso del misoprostol.

33 Línea telefónica a través de la cual las integrantes de Lesbianas y Feministas dan información sobre el uso correcto del misoprostol a mujeres de todo el país que llaman o mandan un mensaje de texto. Desde su inicio en julio de 2009 hasta hoy, han brindado información a más de 10 000 mujeres. También se puede consultar la página web <www.abortoconpastillas.info>.

34 “En la práctica, sólo acceden al misoprostol en atención primaria las mujeres que tienen acceso al sistema privado de salud, quedando sin acceso aquellas que dependen del sistema público. Las mujeres con obra social o seguro privado también compran las pastillas de forma privada, por miedo a represalias y violación de la confidencialidad, quedando de hecho excluidas de los descuentos. [...] Sin receta las mujeres son objeto de abusos y corrupción, pagan 500% de sobreprecio en farmacias privadas, por lo que acceden a dosis inadecuadas de tratamiento e información errónea: las mujeres, espe-

esta droga existe en la Argentina, aunque se comercializa combinado con otro compuesto y en dosis inadecuadas. Se vende sólo en farmacias privadas, bajo receta archivada, a causa de una reglamentación de la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT).³⁵ Incluso, estas farmacias y los profesionales médicos de atención primaria del sistema público de salud que los recetan son presionados para dejar de facilitar su acceso.³⁶ Estas barreras creadas para limitar su acceso han tenido el impacto de aumentar los costos del producto. La información coincide con “el mapa del misoprostol” que realiza el Consorcio Latinoamericano contra el Aborto Inseguro (CLACAI),³⁷ una organización integrada por activistas, investigadores, proveedores de servicios de salud y profesionales, que contribuye a la disminución del aborto inseguro en Latinoamérica. El mapa demuestra que mientras en la Argentina el precio de la dosis necesaria para un aborto con medicamentos es de alrededor de 56 dólares, en Bolivia, Chile y Brasil el costo varía entre 1 y 19 dólares.

A su vez, el propio Estado padece las consecuencias de esta confusión.

El Programa de Mejoramiento de la Calidad de Atención Post Aborto implementa métodos menos disponibles, más caros e invasivos para el tratamiento de abortos incompletos: aspiración endouterina y legrado instrumental llevados a cabo en el segundo nivel de salud, a pesar de la evidencia científica y normativa que avalan el uso de misoprostol en atención primaria de la salud como estándar.³⁸

Es decir, con el pretexto de los efectos abortivos de la droga, el Estado omite producirla y distribuirla, sin contemplar que este medicamento también tiene otros usos obstétricos, tales como atender hemorragias en situaciones de postaborto, atender sin riesgo y de una manera menos intrusiva embarazos no viables³⁹ o abortos incompletos e, incluso, resolver adecuadamente los abortos legales. Esta situación plantea el claro incumplimiento de diversos mandatos nacionales como la Ley 25 673 de Creación del Programa de Salud Sexual y Reproductiva o la Ley 25 929 de Parto Humanizado; e internacionales, como

cialmente las niñas, que no pueden pagar el sobreprecio, son expuestas a prácticas por debajo de los estándares de seguridad de la OMS y excluidas de la protección social obligatoria” (contrainforme DESC, p. 62).

35 Disp. 3646/98 ANMAT.

36 Contrainforme DESC.

37 Véase <www.clacai.org/index.php?option=com_content&view=article&id=648>.

38 Contrainforme DESC.

39 Por tratarse de embarazos ubicados fuera del útero o con huevos sin vida.

el derecho a la salud sin discriminación, conforme a lo prescripto por el Comité DESC en su Observación General n° 14.⁴⁰

4. LA NECESIDAD DE IDENTIFICAR ESTOS CASOS COMO VIOLENCIA INSTITUCIONAL

La definición de la violencia contra las mujeres⁴¹ que propone el derecho internacional de los derechos humanos ha calado en el marco normativo local.⁴² La caracterización de la violencia contra las mujeres en nuestro país incluye todas las conductas que, de manera directa o indirecta, basándose en una relación de poder, afectan su vida, libertad, dignidad, integridad física, psicológica, sexual o personal. A partir de esta definición, es difícil no identificar la penalización del aborto, en sí misma y por sus consecuencias, como un ejemplo de violencia institucional contra las mujeres.

Desde la vigencia de la Ley 26 485 de Protección Integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollan sus relaciones interpersonales, entre las modalidades que puede adquirir esta violencia se encuentra –en su art. 6, b–, la institucional, que es aquella ejercida por “las/los funcionarias/os, profesionales, personal y agentes pertenecientes a cualquier órgano, ente o institución pública, que tenga como fin retardar, obstaculizar o impedir que las mujeres tengan acceso a las políticas públicas y ejerzan los derechos previstos en esta ley”.

40 Comité de DESC de Naciones Unidas, “Observación General n° 14, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (art. 12, Pacto DESC)”, E/C.12/2000/4, 11 de agosto de 2000, en especial párrafos 21, 30, 43 y 44.

41 La Declaración de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, adoptada en 1993 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, define la violencia contra la mujer como “todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada”.

42 Según el art. 4 de la Ley 26 485, aprobada en 2009, en nuestro país, “Se entiende por violencia contra las mujeres toda conducta, acción u omisión, que de manera directa o indirecta, tanto en el ámbito público como en el privado, basada en una relación desigual de poder, afecte su vida, libertad, dignidad, integridad física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, como así también su seguridad personal. Quedan comprendidas las perpetradas desde el Estado o por sus agentes. Se considera violencia indirecta, a los efectos de la presente ley, toda conducta, acción u omisión, disposición, criterio o práctica discriminatoria que ponga a la mujer en desventaja con respecto al varón”.

En esta norma se describe la violencia contra la libertad reproductiva y obstétrica. La primera es aquella que se ejerce en contra del derecho de las mujeres a decidir con libertad y responsabilidad el número de embarazos o el intervalo entre los nacimientos, de conformidad con la Ley 25 673 de Creación del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable. En segundo lugar, la violencia obstétrica es la que ejerce el personal de salud sobre el cuerpo y los procesos reproductivos de las mujeres, y se expresa en un trato deshumanizado, un abuso de medicalización y patologización de los procesos naturales.

Por ende, nuestro marco normativo identifica con claridad la posibilidad de que las mujeres puedan ser víctimas de violencia institucional al acudir al sistema de salud. Estas referencias evidencian que hay un marco favorable para que las niñas, adolescentes y mujeres que recurren a ese sistema a fin de ver satisfecho su derecho a la salud sexual y reproductiva sean víctimas de una violencia muy particular que debe ser analizada, denunciada y erradicada.

Estas vulneraciones se agravan aún más en los casos en que la atención solicitada tiene relación con el aborto. En estas situaciones, las mujeres que procuran acceder a un aborto al que tienen derecho o aquellas que cursan un aborto incompleto se ven expuestas al abuso de los efectores de salud⁴³ y, al mismo tiempo, se demora la posibilidad de acceder a un servicio esencial para preservar su integridad personal. En algunas ocasiones, incluso, la violencia que padecen las mujeres se traslada a aquellos profesionales de la salud que realizan las prácticas de abortos legales y la atención postaborto, lo que complica aún más el acceso de las mujeres a estos servicios.

Esta situación, además de constituir per se un ejercicio de violencia, implica un agravante adicional al riesgo de que esa mujer –cualquiera sea su edad, pero sobre todo si es menor– se sienta expulsada del servicio público y recurra a circuitos clandestinos y/o a métodos inseguros con lamentables consecuencias para su salud y/o su vida. A su vez, la inacción estatal para sancionar este tipo de dilaciones y respuestas indebidas a los pedidos de asistencia ante abortos legales colabora con este fenómeno refractario, lo favorece y refuerza. Incluso, como pudo observarse, el Poder Judicial funciona como barrera de acceso a un derecho, cuestión que también debe ser tratada bajo el paradigma de la violencia institucional. En algunos casos, la demora para obtener una resolución judicial implica que el embarazo ha evolucionado demasiado para que se practique un aborto o, por lo menos, lo vuelve más riesgoso. Y esto se complica aún más si

43 Véase Observatorio de Salud, Género y Derechos Humanos (INSGENAR y CLADEM), “Con todo al Aire II”, Rosario, 2008, para el relevamiento y análisis de estos abusos en el ámbito nacional.

quien debe acceder a la práctica es una adolescente, ya que tiene que disponer de una autorización de sus representantes o de un juez.

A pesar de que muchos de estos casos han logrado una amplia repercusión pública e implicaban directamente a agentes estatales y decisores públicos (ministros y jueces), no conllevaron ninguna sanción. La tolerancia de este tipo de hechos parece estar basada en la idea de que las mujeres no tienen derecho a decidir sobre su propio cuerpo, ya que la maternidad es su función natural y nunca podría causarles daño. La penalización del aborto temprano parece sostenerse sobre estos conceptos. Sin embargo, nuestro país se ha comprometido a mejorar la situación de las mujeres frente a aquellos fenómenos que tienen un impacto negativo en sus derechos fundamentales, entre los que se encuentra la violencia institucional.

5. LOS FUNDAMENTOS DE DERECHOS HUMANOS PARA NO RETRASAR EL DEBATE DE LA LEY

La falta de debate y de un adecuado tratamiento del aborto, incluso en los casos no punibles, y sus consecuencias no sólo suponen altos costos para la vida e integridad personal de miles de niñas, adolescentes y mujeres, también implica el incumplimiento de los deberes que el Estado argentino ha asumido ante la comunidad internacional. Esta situación ha sido objeto de advertencia y preocupación expresa por parte de distintos órganos de control que supervisan el cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos de nuestro país.

El Comité de Derechos Humanos,⁴⁴ el Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer⁴⁵ y el Comité de Derechos del

44 El Comité de Derechos Humanos, en ocasión de analizar el cumplimiento por parte de la Argentina del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, expresó su “preocupación por la legislación restrictiva del aborto contenida en el art. 86 del Código Penal, así como por la inconsistente interpretación por parte de los tribunales de las causales de no punibilidad contenidas en dicho artículo (arts. 3 y 6 del Pacto)”, y recomendó “modificar su legislación de forma que la misma ayude efectivamente a las mujeres a evitar embarazos no deseados y que estas no tengan que recurrir a abortos clandestinos que podrían poner en peligro sus vidas. El Estado debe igualmente adoptar medidas para la capacitación de jueces y personal de salud sobre el alcance del art. 86 del Código Penal”. Véase “Observaciones finales” sobre el cuarto informe presentado por el Estado y aprobadas en su 2708ª sesión (CCPR/C/SR.2708), celebrada el 23 de marzo de 2010.

45 Por su parte, el comité que analiza los compromisos relativos a la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la

Niño⁴⁶ de Naciones Unidas entienden que existe una clara relación entre la consideración del aborto como un delito y la negativa a cumplir con los abortos legales establecidos en el art. 86 del Código Penal.⁴⁷ Entre los efectores de salud hay quienes hacen interpretaciones restrictivas y actúan para obstaculizar la realización de los abortos no punibles. Un ejemplo de esto ha sido exigir una autorización judicial para acceder a esta práctica médica, lo que generó que muchas niñas, adolescentes y mujeres debieran litigar para obtener un aval; y esta situación se ha repetido durante 2011.

A su vez, cabe señalar que también el Comité de Derechos Humanos ha realizado recomendaciones concretas sobre este tema en el marco de una denuncia individual. En abril de 2011, el Estado argentino recibió una condena

Mujer (CEDAW, por su siglas en inglés) realizó un diagnóstico preocupante sobre la elevada tasa de embarazos entre las adolescentes y los altos índices de mortalidad materna, que en una tercera parte tiene como causa el aborto ilegal, e instó a nuestro país a que “revise la legislación vigente que penaliza el aborto, que tiene graves consecuencias para la salud y la vida de las mujeres”. Además, expresó que el Estado argentino “debe asegurarse de que la ‘Guía técnica para la atención de los abortos no punibles’, se aplique en todo el país de manera uniforme de modo que exista un acceso efectivo y en condiciones de igualdad a los servicios de salud para interrumpir el embarazo”. Véase “Observaciones finales” sobre el sexto informe presentado por el Estado, adoptadas el 13 de julio de 2010 (CEDAW/C/ARG/CO/6) en sus sesiones 926^a y 927^a”, párrafos 27, 38 y 51.

46 También el Comité de Derechos del Niño, supervisor del cumplimiento de la Convención sobre Derechos del Niño, ha manifestado su preocupación por la elevada tasa de mortalidad materna y neonatal, en particular en ciertas provincias. Este organismo recomendó al Estado argentino que aumente sus esfuerzos para promover la salud materna e infantil, incluso durante el embarazo y el parto, y realice un estudio de los factores determinantes del elevado porcentaje y las tasas estables de mortalidad materna y neonatal, y trate de eliminarlos de forma urgente. Véase Comité de los Derechos del Niño, “Observaciones finales” sobre el tercero y cuarto informes presentados por el Estado, en su 1541^a sesión (CRC/C/SR.1541), 11 de junio de 2010.

47 Con respecto a la penalización del aborto, el Comité de Derechos del Niño, luego de instar por el cumplimiento efectivo del art. 86 del Código Penal en lo que se refiere al acceso a la interrupción legal de embarazo o abortos no punibles, recomendó al Estado argentino que: “d) Adopte medidas urgentes para reducir la mortalidad materna relacionada con el aborto, en particular velando por que la profesión médica conozca y practique el aborto no punible, especialmente en el caso de las niñas y mujeres víctimas de violación, sin intervención de los tribunales y a petición de ellas; e) Enmiende el art. 86 del Código Penal en el ámbito nacional para prevenir las disparidades en la legislación provincial vigente y en la nueva en lo que respecta al aborto legal; y salud del adolescente”. En Comité de los Derechos del Niño, “Observaciones finales” citadas.

internacional por el caso LMR,⁴⁸ una joven de 19 años que padece una discapacidad mental, a quien se le negó el acceso a un aborto no punible en un hospital público bonaerense para interrumpir su embarazo, producto de una violación. A pesar de que LMR y su familia recorrieron todas las instancias judiciales y la justicia les dio la razón, sólo pudieron acceder a la interrupción del embarazo en una clínica privada.

El Comité consideró que la obstrucción del aborto permitido por el Código Penal constituyó una violación de los derechos humanos de la joven. En su dictamen, estableció que la judicialización del pedido del aborto no punible de L.M.R. fue “una injerencia arbitraria” del Estado en el derecho a la intimidad de la joven, en violación al Pacto de Derechos Civiles y Políticos. Además, obligarla a continuar con el embarazo producto de una violación, contrariando incluso un permiso legal establecido en la legislación vigente, causó en la adolescente “un sufrimiento físico y moral contrario al art. 7 del Pacto, tanto más grave cuanto que se trataba de una joven con discapacidad mental”.⁴⁹

En consecuencia, ordenó al país que le proporcionara una reparación adecuada e instó a tomar las medidas necesarias para evitar que se cometieran violaciones similares en el futuro. Este mandato es claro para debatir al menos la existencia del delito de aborto en el Código Penal, y debía ser cumplido por parte de la Argentina dentro de los ciento ochenta días posteriores a la publicación de la sentencia. Sin embargo, hasta diciembre de 2011 nada se había avanzado en el cumplimiento de este caso.

48 El caso fue llevado ante el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas por el Instituto de Género, Derecho y Desarrollo de Rosario (INSGENAR), el Comité de América latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM) y la Asociación Católicas por el Derecho a Decidir, de Córdoba. Para más información, véase el resumen del caso en la página web de CLADEM, disponible en <www.cladem.org/index.php?option=com_content&view=article&id=409:caso-lmr-argentina-aborto&catid=47&Itemid=132> y la nota “Una sanción por incumplir con la ley”, *Página/12*, 13 de mayo de 2011, disponible en <www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-168072-2011-05-13.html>.

49 Dictamen del Comité de Derechos Humanos, CCPR/C/101/D/1608/2007, 28 de abril de 2011.

6. LOS FUNDAMENTOS DE DERECHOS HUMANOS PARA APROBAR LA LEY DE DESPENALIZACIÓN Y LEGALIZACIÓN DEL ABORTO

Desde una perspectiva de derechos humanos, no hay ninguna norma del derecho internacional que ordene la penalización del aborto. En la Argentina tampoco existen barreras para impedir un cambio legislativo en este sentido: tanto la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH)⁵⁰ como la ley nacional que ratifica la Convención sobre los Derechos del Niño⁵¹ no presentan obstáculos al respecto.

Por el contrario, el derecho a la vida, a la dignidad humana, a la integridad personal, a la libertad personal, a la autonomía, a la salud y a la igualdad de las mujeres, entre muchos otros que pueden verse afectados por las consecuen-

50 En el caso 2141, conocido como "Baby Boy", con Resolución 23/81, del 6 de marzo de 1981, la Comisión Interamericana concluyó que "A la luz de los antecedentes expuestos, queda en claro que la interpretación que adjudican los peticionarios de la definición del derecho a la vida formulada por la Convención Americana es incorrecta. La adición de la frase 'en general, desde el momento de la concepción' no significa que quienes formularon la Convención tuviesen la intención de modificar el concepto de derecho a la vida que prevaleció en Bogotá, cuando aprobaron la Declaración Americana. Las implicaciones jurídicas de la cláusula 'en general, desde el momento de la concepción' son sustancialmente diferentes de las de la cláusula más corta 'desde el momento de la concepción', que aparece repetida muchas veces en el documento de los peticionarios". Es decir que la despenalización del aborto no era incompatible con el art. 1 de la Declaración Americana ni con el art. 4 de la CADH, atento al escrutinio que se hizo de los debates que dieron lugar a ambos textos entre los Estados que hasta ese momento ya tenían legalizado el aborto en algunos supuestos, especialmente Brasil, Ecuador y Venezuela. Para más información, recomendamos la lectura de la Resolución 23/81, disponible en <www.cidh.org/annualrep/80.81sp/EstadosUnidos2141a.htm>.

51 En algunos espacios se plantea la imposibilidad de despenalizar el aborto como consecuencia del rango constitucional de la Convención sobre Derechos del Niño de Naciones Unidas, ratificada en nuestro país en 1990 mediante la Ley 23 849, que entiende por niño a todo ser humano desde el momento de su concepción y hasta los 18 años de edad. Sin embargo, este argumento puede contestarse de tres maneras: primero, esta ley no forma parte del tratado y puede ser modificada conforme el procedimiento ordinario de reforma de las leyes; segundo, en nuestro país, en general, no hay derechos absolutos, por lo que ante un conflicto de derechos vigentes, es esperable una resolución estatal; y tercero, para el derecho internacional, proteger no implica necesariamente criminalizar. Para un desarrollo pormenorizado acerca de los debates sobre la constitucionalidad del art. 86, puede consultarse R. Faerman, "Algunos debates constitucionales sobre el aborto", en *Teoría y crítica del derecho constitucional*, t. 2, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2008.

cias de un embarazo no deseado, cuentan con reconocimiento internacional expreso.

En los párrafos anteriores, sobre todo a través del relato de casos, se ha demostrado que los efectos de la ilegalidad del aborto en general se trasladan y afectan también a los casos en los que la sociedad ya determinó que no existe un delito. Asimismo, existen otros problemas: los profesionales de la salud quedan entrampados en la noción de delito y confunden los alcances del deber de denunciarlos. En consecuencia, algunas mujeres enfrentan causas judiciales sólo por haber acudido a buscar atención médica en el ejercicio de su derecho humano a decidir si deben o no tener un hijo y cuándo deben tenerlo. O, por el contrario, no se instalan servicios adecuados para atender a aquellas mujeres que deciden acudir al sistema público de salud, lo que genera un clima que posibilita el maltrato. Pero, además, la penalización del aborto, en tanto ejercicio de la libertad reproductiva de la mujer, tiñe de ilegalidad muchos otros aspectos relacionados: la educación sexual integral y la disponibilidad y entrega de los métodos anticonceptivos legales en nuestro país.

No pretendemos hacer un relevamiento exhaustivo en la materia,⁵² pero sí destacar que son suficientes y de larga data⁵³ los antecedentes que nos sirven, también desde la perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos, para trabajar por la despenalización y legalización del aborto en nuestro país durante las primeras doce semanas de gestación sin restricciones, y superando ese plazo cuando se trate de embarazos forzados o que ponen en peligro la salud de la mujer o no tienen posibilidad de vida extrauterina.

Como ya se ejemplificó con lo que los distintos órganos de protección de derechos humanos expresaron a nuestro país, son varias las declaraciones que identifican a la penalización del aborto como un hito que tiene enorme impacto en los derechos humanos de las mujeres. Los fundamentos y puntos

52 Para más información, veáse Centro de Derechos Reproductivos, “Hoja informativa: aborto y derechos humanos”, septiembre de 2010, disponible en <reproductiverights.org/sites/crr.civicactions.net/files/documents/BRB-Aborto%20y%20Derechos%20Humanos.pdf>. Se trata de un trabajo que revisa los estándares desarrollados por seis comités de los tratados de Naciones Unidas, desde 1993 hasta junio de 2008.

53 En 1999, el Comité CEDAW (por su sigla en inglés, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer) instó a los Estados a revertir la punición del aborto por los efectos que genera. En este documento, recomendó a los Estados que “en la medida de lo posible, debería enmendarse la legislación que castigue el aborto a fin de abolir las medidas punitivas impuestas a mujeres que se hayan sometido a abortos”. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, “Recomendación General 24: La mujer y la salud”, UN A/54/38/Rev.1, 1999, párrafo 31.

de vista desde los cuales se puede argumentar la conveniencia de aprobar una reforma legal como la que se propone son varios y no se excluyen entre sí, sobre todo por la interrelación que caracteriza a los derechos humanos. Por eso, los alegatos a favor del derecho de las mujeres a decidir sobre su propio cuerpo pueden apoyarse en cuestiones relativas a la autonomía o, en concreto, al derecho a la privacidad.⁵⁴ Una visión más amplia de autonomía personal, vinculada con la idea de desarrollar un proyecto de vida en libertad, tiene directa relación con la dignidad humana⁵⁵ y es desde esta perspectiva que se entiende que la prohibición de decidir es una imposición excesiva.

También brindan argumentos a favor de la despenalización los estándares relativos al derecho a la salud y a la vida y el deber de protección del Estado de aquellas causales que afectan el goce de estos derechos por parte de las mujeres de todas las edades.⁵⁶ Incluso, el principio de igualdad sustantiva –de las mujeres y los varones y entre las mujeres– apoya esta postura. Los Comités de Naciones Unidas se han hecho eco de los datos de la Organización Mundial de la Salud como otra amplia bibliografía que reconoce que, si bien la clandestinidad afecta a todas aquellas personas que deciden interrumpir un embarazo

54 En los Estados liberales, esta idea es muy contundente. Estados Unidos es un ejemplo de ello, como se desprende de la fundamentación del famoso fallo “Roe vs. Wade”, de la Corte Suprema de ese país, que reconoció en 1973 el derecho a la interrupción voluntaria del embarazo bajo el amparo del derecho a la privacidad. En nuestro país, en cambio, la defensa del derecho a la privacidad se aplica con relación al deber del secreto profesional de los equipos de salud y, como consecuencia, se prioriza el mal entendido deber de denunciar a las mujeres cuando se han practicado un aborto y requieren atención de la salud, con el pretexto de tratarse de un delito contra la integridad personal. Al respecto, cabe resaltar que el Comité de Derechos Humanos de la ONU considera la existencia de leyes que obliguen a informar como un ejemplo de legislación que interfiere con “el disfrute igualitario de parte de las mujeres del derecho a la privacidad”. Comité de Derechos Humanos, “Observación General 28: La igualdad de derechos entre hombres y mujeres (art. 3, Pacto DESC)”, 68° sesión de 2000, UN HRI/GEN/1/Rev.7, 2000, párrafo 20.

55 Detrás de esta argumentación existen normas tales como el art. 16.1 del CEDAW, el art. 17.1 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, el art. 11 de la Convención Americana de Derechos Humanos, así como el art. 19 de nuestra Constitución nacional. Las visiones del derecho a la vida y a la dignidad que ha desarrollado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por ejemplo en el Caso “Villagrán Morales y otros c/Guatemala”, robustecen esta visión.

56 La afectación que produce el aborto ilegal e inseguro al derecho a la vida, la salud y a la no discriminación es un tema que ha sido abordado de manera consistente por los distintos comités de Naciones Unidas y por la CIDH de la OEA.

no deseado, la inseguridad y posible afectación a la vida y la integridad que enfrentan las mujeres con menos recursos económicos es mayor.⁵⁷

Es importante destacar los aportes al debate realizados por el relator especial del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Anand Grover, a través de su Informe Provisional, presentado en noviembre de 2011,⁵⁸ sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. Este documento marcó un hito fundamental, ya que adopta como punto de partida la existencia y aplicación de algunas leyes penales y otras restricciones jurídicas que impiden o dificultan el acceso a la salud, en especial para determinados derechos de salud sexual y reproductiva.

Este trabajo, presentado ante la Asamblea General de Naciones Unidas, analiza de qué manera la prohibición de un servicio determinado, como el aborto, afecta el derecho a la salud de las mujeres. El relator sostiene que “la dignidad exige que las personas sean libres para tomar decisiones personales sin la injerencia del Estado, especialmente en un ámbito tan importante e íntimo como la salud sexual y reproductiva”.⁵⁹

En su informe, el relator también es claro respecto de la legislación y sus efectos en el ámbito de la salud pública, y resalta que nunca la “moralidad pública” puede servir de justificación para violaciones de los derechos humanos, y condena el uso de leyes penales para regular la conducta de las mujeres por afectar de este modo su capacidad y libertad para tomar decisiones personales

57 En relación con el problema del aborto y la discriminación, cabe señalar que en la Recomendación General n° 24 el Comité CEDAW sostuvo que “la negativa de un Estado parte a proveer la prestación de determinados servicios de salud reproductiva a la mujer en condiciones legales resulta discriminatoria”. El Comité de Derechos Humanos, en su Observación General n° 28, referida a la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, analizó el efecto discriminatorio y desproporcionado de las leyes que criminalizan el aborto en la vida de las mujeres que recurren a abortos ilegales (Comité de Derechos Humanos, “Observación General n° 28: La igualdad de derechos entre hombres y mujeres [art. 3, Pacto DESC]”), 68° sesión 2000, UN HRI/GEN/1/rev.7 párrafo 20. También en observaciones finales se ha señalado la gravedad de que esto repercuta con mayor profundidad en ciertos grupos dentro del colectivo de mujeres. El Comité DESC indicó que “deben eliminarse los obstáculos jurídicos y de otro tipo que impiden que hombres y mujeres tengan igual acceso a los servicios de salud pública” (Comité DESC, “Observación General n° 16”, sobre el derecho igualitario de hombres y mujeres al disfrute de todos los DESC [art. 3, Pacto DESC], UN E/C.12/2005/4, 2005, párrafo 29).

58 Informe Provisional preparado por Anand Grover, relator especial del Consejo de Derechos Humanos sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental para la Asamblea General de Naciones Unidas. UN A/66/254, 3 de agosto de 2011 (Informe Grover 2011).

59 Informe Grover 2011, párrafo 15.

con respecto a su sexualidad y reproducción: “La penalización del aborto es una evidente expresión de la injerencia del Estado; discrimina a las mujeres, las despoja de poder y las estigmatiza”.⁶⁰

En consecuencia, analiza cuáles deben ser las acciones acordes con las normas internacionales de derechos humanos que deben implementar los Estados, entre las que se encuentran la despenalización del aborto y la derogación de leyes conexas, como las relativas a su facilitación. Incluso, sugiere “la adopción de una medida provisional, tendiente a que las autoridades competentes formulen políticas y protocolos que impongan una moratoria a la aplicación de las leyes penales relativas al aborto, incluida la obligación jurídica impuesta a los profesionales de la salud de denunciar a las mujeres a las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley”.⁶¹

En el mismo sentido y reconociendo el impacto de las leyes de este tipo, también cabe destacar el informe de la CIDH que analiza el acceso a servicios de salud materna desde una perspectiva de derechos humanos. La CIDH inicia sus recomendaciones a los Estados con el mandato de “analizar, desde los órganos legislativos, ejecutivos y judiciales y mediante un escrutinio estricto, todas las leyes, normas, prácticas y políticas públicas que establezcan diferencias de trato basadas en el sexo o que puedan tener un impacto discriminatorio en los términos analizados en este informe”.⁶²

7. PALABRAS FINALES

Desde una perspectiva de derechos humanos, se impone la necesidad de debatir la despenalización y legalización del aborto en nuestro país y, sobre todo, existen sólidos argumentos para aprobar este tipo de normativas. Hay mujeres, de distintas edades, niveles socioeconómicos, etnias y culturas que lo necesitan.

Las dos historias que aquí abordamos, como puede verse, no son únicas ni excepcionales. Son ejemplos de los casos que se dan a diario, porque el contexto de ilegalidad del aborto se expande como mancha venenosa, permitiendo que cada año ocurra un centenar de muertes injustas y evitables y, sobre todo, exponiendo a cerca de 80 000 mujeres que se relacionan con el sistema

60 *Ibíd.*, párrafo 27.

61 *Ibíd.*, apdo. V, Recomendaciones.

62 CIDH, “Acceso a Servicios de Salud Materna desde una Perspectiva de Derechos Humanos”, Oea/Ser.L/V/Ii. Doc. 69, 7 de junio de 2010, apdo. IV, Recomendaciones.

de salud a causa de un aborto incompleto a padecer una violencia cuyos principales cómplices son los funcionarios y decisores públicos.

Son mujeres distintas, unidas por el hecho de intentar escapar –por algún motivo– de una gestación que atenta contra su derecho esencial de decidir sobre su propio cuerpo. La respuesta estatal ante esa decisión las expone a sufrir consecuencias sobre su libertad, integridad personal –física y psíquica–, y sobre su vida.

Estos aspectos son sólo algunos de los fundamentos por los cuales desde el CELS nos manifestamos a favor de la despenalización del aborto y del acceso al aborto legal y seguro. Nuestra historia de compromiso con la erradicación de la violencia institucional nos obliga a promover y proteger los derechos de las niñas, adolescentes y mujeres que acuden al sistema de salud y son víctimas de violencia.

VIII. Libertad de expresión y derecho a la información

Nuevas voces y antiguos desafíos para la ampliación del debate democrático*

1. INTRODUCCIÓN

A lo largo del año 2011, y tal como ocurrió durante todo el primer mandato de Cristina Fernández de Kirchner, múltiples cuestiones vinculadas con el ejercicio del derecho humano a la comunicación volvieron a ocupar un lugar central en la agenda pública. El seguimiento y la profundización –no exenta de obstáculos– de políticas como la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (Ley SCA) o la despenalización de las calumnias e injurias para expresiones referidas a asuntos de interés público se conjugaron con el impulso de nuevas medidas y la reaparición de antiguas deudas.

Pero lo más destacable del año tiene que ver, una vez más, con reconocer la incesante ampliación del campo de debate respecto de las políticas de comunicación, que se ha consolidado desde 2008. A excepción de los primeros años luego de la recuperación de la democracia, la reflexión sobre el rol del Estado en la regulación de la comunicación audiovisual, el acceso al papel para imprimir periódicos o la persecución penal de quienes toman la voz pública había quedado relegada al ámbito de algunas universidades nacionales, sindicatos, grupos de periodistas y organizaciones sociales y comunitarias. Al mismo tiempo, se robustecía un sistema de medios con niveles inéditos de concentración de la propiedad. Todo esto hoy se conoce y los debates al respecto ocupan un lugar central en la agenda pública.

En el marco de este proceso, nos encontramos con posiciones encendidas en cada uno de los debates que salieron a la luz durante el año. Defensas corporativas de quienes ven caer privilegios que parecían eternos conviven con nuevas miradas que se expresan en políticas públicas, que muchas veces presentan luces y sombras, pero que cuentan con la insoslayable virtud de cuestionar un orden de cosas que hasta hace muy poco parecía inmodificable. En el

* La elaboración de este capítulo estuvo a cargo de Luis María Lozano, director del área de Comunicación del CELS hasta noviembre de 2011, docente e investigador (Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de Buenos Aires). El autor agradece la colaboración de Damián Loreti.

lapso de apenas un año es posible encontrar nuevas leyes nacionales, decretos, resoluciones, fallos de la Corte Suprema, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, pronunciamientos de organizaciones obreras, organismos de derechos humanos, líderes políticos y una infinidad de opiniones, que no hacen más que reforzar la idea de que nos encontramos en un momento histórico en cuanto a la ampliación del debate democrático.

2. EL PROCESO DE APLICACIÓN DE LA LEY DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL

2.1. LO QUE QUEDÓ EN TRIBUNALES

A dos años de la sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, el año 2011 estuvo atravesado por la puesta en marcha de medidas concretas que comenzaron a hacer realidad algunos de los principios fundamentales de la norma. Luego de que la Corte Suprema ratificara en 2010 su plena vigencia y desestimara las acciones judiciales que buscaron frenar por completo su aplicación, sólo quedaron en pie algunos procesos particulares, impulsados por los principales grupos mediáticos locales. Así, el Grupo Clarín, el multimedio Vila-Manzano y el multimedio Ick de Santiago del Estero¹ han obtenido medidas cautelares que permitieron retrasar su adecuación a lo dispuesto en el nuevo marco legal, en particular en materia de límites a la cantidad y multiplicidad de licencias. En todos los casos, las empresas han argumentado la existencia de derechos adquiridos bajo el marco legal preexistente. Sin embargo, se trata de grupos que se encontraban en infracción aun tomando en cuenta los generosos límites impuestos por la ley de la dictadura y las modificaciones realizadas durante la década de 1990, que dieron lugar a un sistema hiperprivatista con niveles inéditos, para la historia argentina, de concentración de la propiedad de medios.

Como ya se ha dicho en ediciones anteriores de este mismo Informe, los supuestos derechos adquiridos son, en realidad, el resultado de acciones y omisiones estatales que hicieron posible una sostenida violación del derecho a la libertad de expresión a partir de la concentración indebida de la propiedad de

¹ El grupo Ick, propiedad de la familia homónima, posee el Canal 7 de Santiago del Estero –con 31 repetidoras–, las radios Panorama y Meridiano –con 10 repetidoras–, el sitio de Internet Diario Panorama y una parte del paquete accionario del operador de TV por cable Tele Imagen Codificada. Además, cuenta con empresas de energía, construcción, hotelería y entidades financieras.

medios y del abuso de posición dominante protagonizado por los grandes conglomerados mediáticos. Tanto por parte del Sistema Interamericano como en el marco de Naciones Unidas, existe desde hace años un claro reconocimiento acerca de la validez y necesidad de la intervención estatal para garantizar una verdadera democratización del debate público. En 2008, la Unesco, mediante el Consejo Intergubernamental de su Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación (PIDC), identificó las características clave de un entorno mediático en el cual puedan prosperar la libertad de expresión y el pluralismo de los medios, y elaboró una serie de Indicadores de Desarrollo Mediático (IDM) para la medición de su progreso. Este conjunto de indicadores proporciona una herramienta objetiva para analizar en un país todos los aspectos de la ecología mediática y diagnosticar el estado de la comunicación en un determinado contexto nacional. En materia de concentración de la propiedad de medios, los IDM elaborados por la Unesco muestran que un sistema sólo puede funcionar correctamente cuando “las autoridades responsables de ejecutar las leyes antimonopolios cuentan con las atribuciones suficientes, por ejemplo para negar las solicitudes de licencias y para exigir la desinversión en las operaciones mediáticas actuales cuando la pluralidad esté comprometida o se alcancen niveles inaceptables en la concentración de la propiedad”.²

Con respecto a las medidas cautelares que mantienen frenada la adecuación a la normativa en aspectos particulares para los principales conglomerados mediáticos, cabe destacar el caso del Grupo Clarín, dado que es el único que ha llegado por segunda vez a la Corte Suprema, y el máximo tribunal podría pronunciarse al respecto durante 2012. La acción judicial se remonta a diciembre de 2009, apenas un par de meses después de la sanción de la Ley 26 522, cuando el juez Edmundo Carbone dictó una medida cautelar a favor del grupo.³ La empresa había objetado los arts. 41 y 161 de la ley, el primero de ellos referido a la transferencia de licencias y el segundo, al plazo de adecuación para cumplir con lo establecido por la nueva normativa. La cautelar dispuesta por Carbone abarcó ambos artículos. El Estado recurrió la decisión y la Sala I de la Cámara Civil y Comercial Federal revocó la medida en lo referido al art. 41, pero confirmó la suspensión del art. 161. El caso llegó a la Corte, que declinó intervenir hasta que se resolviera el fondo de la cuestión. No obstante, el pronunciamiento firmado por la mayoría de los ministros de la Corte

2 Los IDM están disponibles en <www.unesdoc.unesco.org/images/0016/001631/163102s.pdf>.

3 No está de más recordar que el juez Carbone fue alto funcionario del Ministerio del Interior durante las dictaduras de Juan C. Onganía y Jorge R. Videla, y que desde la judicatura prohibió en 1996 la exhibición de la película *La última tentación de Cristo* en la televisión argentina.

emplazó al juez de primera instancia a establecer un “límite razonable para la vigencia de la cautelar”⁴ con el objetivo de que esa medida no se convirtiera en una sentencia anticipada.

Luego de que la Corte se expidiera, el Estado pidió que se fijara el plazo razonable en los términos dispuestos por el máximo tribunal, pero el juez Carbone rechazó el planteo. En su resolución consideró que “las medidas cautelares no están sujetas a un plazo de vigencia, pues, de lo contrario, se desnaturaría su finalidad”,⁵ y aseguró que una causa puede durar “desde unos pocos meses hasta más de una decena de años”.⁶ El Estado recurrió esa decisión ante la Cámara Civil y Comercial Federal, que se pronunció al respecto el 12 de mayo de 2011 y estableció que la medida cautelar debía permanecer vigente hasta diciembre del año 2013 –un total de treinta y seis meses desde la notificación de la demanda–. El Estado interpuso un recurso extraordinario, que fue rechazado por la Cámara, razón por la cual recurrió, en queja, nuevamente ante la Corte. El máximo tribunal dio intervención entonces al procurador general de la Nación, Esteban Righi, para que dictaminara sobre el caso.

El dictamen del procurador general, firmado el 19 de diciembre, sostuvo que debía dejarse sin efecto la medida cautelar y aseguró que el fallo de la Cámara no tuvo en cuenta el objetivo de “diversificar la oferta informativa y ampliar la posibilidad de ejercer la libertad de expresión a la mayor cantidad posible de medios de comunicación”,⁷ que guía la aplicación de la Ley 26 522. Lo novedoso del dictamen fue que no se centró en cuál debía ser la duración de la medida cautelar en un caso de estas características, como había ocurrido en todas las instancias anteriores. Por el contrario, el procurador remarca que es la primera vez que se le da intervención en la causa y repara en el hecho de que la medida cautelar “no ha sido [...] legítimamente concedida”.⁸ Este diagnóstico se funda en dos cuestiones: la falta de verosimilitud del derecho invocado para pedir la cautelar y una “lectura apresurada” de los términos de adecuación dispuestos por la nueva ley y sus decretos reglamentarios, que indujo al error de considerar que se trataba de un plazo demasiado breve.

En primer lugar, para Righi, ni el Grupo Clarín en su presentación ante el juez Carbone ni la Cámara, al fijar el plazo de treinta y seis meses, lograron

4 CSJN, “Grupo Clarín y otros S.A. s/medidas cautelares”, sentencia del 5 de octubre de 2010.

5 Juzgado Civil y Comercial Federal n° 1, causa 8836/09, fallo del 9 de noviembre de 2010.

6 Íd.

7 “Grupo Clarín S.A. y otros s/medidas cautelares (Recurso de hecho)”, dictamen del procurador general de la Nación. Disponible en <www.mpf.gov.ar/>.

8 Íd.

fundar la supuesta falta de legitimidad de la Ley SCA ni su posible inconstitucionalidad, como para justificar una medida precautoria. Al respecto, el dictamen sostiene:

No puede dejar de recordarse que los actos legislativos como el que fue objeto de suspensión ostentan presunción de constitucionalidad, por lo que sólo puede otorgarse una cautelar con ese contenido cuando se los impugna sobre bases prima facie verosímiles o se acredita su ilegitimidad manifiesta. Pues bien, no encuentro que la actora haya desvirtuado aquella presunción, ni tampoco la cámara, quien se centró en la defensa de los supuestos derechos adquiridos por aquella. Con ello, no se demostró el primer presupuesto del dictado de una medida cautelar, cual es la verosimilitud del derecho.⁹

En segundo lugar, el procurador estimó que no fue correcto el conteo de los plazos para determinar si era breve o no el tiempo otorgado para la adecuación. El dictamen pone de manifiesto que cuando se hizo lugar a la cautelar, en diciembre de 2009, ni siquiera se sabía cuál iba a ser ese plazo. De hecho, el art. 161 establece que sería de un año “desde que la autoridad de aplicación establezca los mecanismos de transición”, pero esto recién ocurrió con el dictado de la Resolución 297/2010, emitida por la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA) el 7 de septiembre de 2010. Es decir que el plazo de adecuación recién vencía en la misma fecha de 2011. Sin embargo, esto tampoco sucedió porque, a pedido de otros licenciatarios de todo el país que se encontraban en proceso de regularización, la AFSCA lo prorrogó el 28 de septiembre por sesenta días más. Es decir que el plazo recién venció el 28 de noviembre de 2011, más de dos años después de la sanción de la ley.

Por último, el dictamen argumenta que, aun en caso de que la resolución sobre la cuestión de fondo resultara favorable al Grupo Clarín y se diera por acreditado que la sanción de la ley afectó sus derechos de propiedad, siempre será posible para la empresa acceder a una reparación económica. No ocurre lo mismo con la cautelar que la mantiene exceptuada de adecuarse a la ley, dado que genera un perjuicio colectivo irreparable al impedir que la oferta de servicios de comunicación audiovisual se diversifique. Por esta razón, Righi asegura que la Cámara, al sostener la vigencia de la medida, “ha soslayado la ineludible consideración del interés público”¹⁰ y recomienda a la Corte Suprema admitir el recurso extraordinario del Estado y levantar la medida. El máxi-

9 Íd.

10 Íd.

mo tribunal tendrá este año, por segunda vez, la oportunidad de dar un paso concreto para eliminar las barreras que restringen el ejercicio del derecho a la comunicación en la Argentina y transmitir un mensaje claro de autonomía frente a uno de los actores corporativos más poderosos del país.

2.2. CAMBIOS EN MARCHA

Más allá de los casos judicializados que se reseñaron en el apartado anterior, desde que la Corte ratificara la vigencia de la ley, en su fallo del 15 de junio de 2010 en el caso “Thomas”, se avanzó con pasos concretos en el proceso de implementación. Algunas de esas medidas se tradujeron en cambios palpables para la ciudadanía en general, mientras que otras permanecen demoradas, ya sea por las propias limitaciones de las unidades estatales encargadas de llevarlas adelante como por nuevas trabas judiciales; por ejemplo, la que impidió durante buena parte de 2011 entregar licencias a las cooperativas para hacer efectiva de esta manera una de las más revolucionarias incorporaciones definidas por la Ley SCA. Para analizar estas cuestiones, resulta imprescindible tener en cuenta que todas ellas tienen lugar en el marco de un proceso arduo para revertir el legado de tres décadas de descontrol que beneficiaron a los intereses más concentrados del mercado de medios.

En primer término, y con miras a concretarse durante 2012, el impacto más grande que puede acarrear la aplicación plena de la Ley 26 522 es el otorgamiento de nuevas licencias para la prestación de servicios de comunicación audiovisual en todo el país. Al respecto, están en período de presentación de propuestas los concursos para 220 señales en Televisión Digital Terrestre, y alrededor de la mitad de ellas serán otorgadas a entidades sin fines de lucro. El cambio que esto significará en un país donde apenas siete grandes ciudades cuentan con más de una señal de televisión abierta refuerza los argumentos que impulsaron la sanción de la ley con un amplio apoyo social y político, que supo interpretar los reclamos de diversos colectivos sociales que bregaban, desde la recuperación de la democracia, por mayor pluralismo y diversidad de voces.

No obstante, es necesario llamar la atención sobre algunas cuestiones esenciales vinculadas con la legitimidad de este proceso. En primer lugar, es fundamental que se tengan en cuenta los requerimientos propios de los medios comunitarios, para evitar la proliferación de prácticas poco transparentes que den lugar a barreras burocráticas y/o económicas al momento de definir el otorgamiento de licencias para usos no comerciales. Hasta la sanción de la Ley SCA estas limitaciones continuaban funcionando, en la práctica, como formas más o menos sutiles de exclusión. Su continuidad bajo el nuevo marco regulatorio resultaría inadmisibles.

Por otra parte, es necesario contar con un plan técnico que dé sustento en la práctica a la sustanciación de los concursos y el otorgamiento de licencias. Ese plan debe surgir de los propios estudios llevados adelante por las autoridades estatales involucradas y, en particular, de los resultados del censo de prestadores de servicios de comunicación audiovisual realizado a lo largo de 2010, cuyos resultados aún se desconocen.

La participación en condiciones de equidad para todos aquellos actores que quieran prestar servicios de comunicación audiovisual en los términos previstos por la Ley SCA también debe contar con un respaldo claro de parte del Poder Judicial. A los casos analizados en el apartado anterior se sumó durante 2011 la suspensión del art. 30 de la ley –que permite a las cooperativas acceder a licencias para prestar servicios de comunicación audiovisual–, dispuesta, una vez más, por el juez Carbone. En este caso, el magistrado hizo lugar a una medida cautelar solicitada por un cableoperador cordobés para frenar el ingreso de la cooperativa de Morteros en el mercado de cable de esa ciudad. Carbone consideró que “es probable que a mérito de la exenciones impositivas impuestas por ley una cooperativa obtenga ventajas” que le permitan sostener un precio más bajo por el servicio, y le ordenó a la AFSCA que se abstuviera de “dictar, implementar y/o ejecutar actos, ya sea de alcance individual o general, y realizar trámites que impliquen la aplicación” del art. 30 de la Ley 26 522.

La Ley SCA contempla que las solicitudes de cooperativas que presten servicios públicos en la misma área de cobertura en la que buscan acceder a una licencia para servicios audiovisuales sean evaluadas por la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia con el objetivo de evitar prácticas anticompetitivas. Pero de ninguna manera puede ser la propia naturaleza de la sociedad y sus consecuentes exenciones impositivas lo que la excluya de participar del sistema de medios audiovisuales. Así lo entendió la Cámara Civil y Comercial Federal, que a mediados de noviembre dejó sin efecto la medida cautelar.

Durante 2011 se avanzó también en el otorgamiento de frecuencias correspondientes al Estado. Así se hicieron efectivas las autorizaciones para la instalación de los canales de televisión de todas las universidades nacionales y los Estados provinciales y se asignaron 2200 frecuencias para radios FM a razón de una por cada municipio.

En materia de contenidos, de acuerdo con lo dispuesto por la ley, comenzaron a aumentar las cuotas de producción nacional y local. La ley establece que los canales deben programar no menos de un 60% de producción nacional, un 30% de producción propia y entre un 30 y un 10% –según su cobertura– de producción local independiente. Por su parte, las radios deben transmitir un 70% de producción nacional, un 50% de producción propia y un 30% de música argentina, de la cual la mitad debe ser de producción independiente (cuyos derechos están en poder de los artistas y no de las empresas discográficas).

Sostener y profundizar este proceso implica no sólo una prescripción normativa en cuanto a cuotas de pantalla como la que contiene la Ley 26 522, sino también una política pública destinada a la creación de centros de producción de contenidos en lugares diferentes a la ciudad de Buenos Aires. Frente a esta asignatura pendiente que se remonta a los inicios de la radiodifusión en Argentina y al carácter centralizado que adoptó el sistema comercial, financiado casi exclusivamente por publicidad, comenzaron a aparecer algunas señales auspiciosas durante el último año. El surgimiento de emprendimientos conjuntos de producción y distribución de contenidos, impulsados por el Estado nacional pero con un fuerte anclaje comunitario y federal, permite entrever el surgimiento de un nuevo modelo. El Banco de Contenidos Universales Audiovisuales Argentino (BACUA)¹¹ y el Árbol de Contenidos Universales Argentino (ACUA)¹² se destacan como experiencias pioneras en este sentido. Estas medidas se complementan con una clara restricción a la formación de redes, que impiden la repetición automática de contenidos producidos en Buenos Aires, como ocurrió a lo largo de los últimos veinte años. En la actualidad, los canales y las emisoras radiales que quieran conformar redes deberán solicitar autorización a la AFSCA y suministrar toda la documentación necesaria para demostrar que la transmisión en red no supera el 30% de la jornada de emisión diaria de ninguno de los integrantes de la cadena.

En el año que pasó se hizo efectivo por primera vez, tal como lo prevé el art. 77 de la Ley SCA, el derecho de acceso universal a los contenidos definidos como “de interés relevante”. De acuerdo con un listado elaborado a principios de año por el Consejo Federal de Comunicación Audiovisual –al que se sumaron luego los contenidos del programa “Deporte para todos”–, la AFSCA aprobó un listado anual de contenidos caracterizados como “de interés rele-

11 El BACUA es una fuente de contenidos audiovisuales de libre acceso y distribución gratuita. Productores independientes de todas las provincias, organismos gubernamentales y no gubernamentales, universidades, agrupaciones sociales, culturales y señales que cuenten con producciones propias, pueden ceder sus contenidos de manera gratuita al BACUA para ser distribuidos a los canales de televisión de todo el país. Al cierre de este informe, el banco contaba con setecientas horas de contenidos audiovisuales originales obtenidas a partir de los distintos planes de fomento otorgados mediante concursos abiertos a productoras independientes –con y sin antecedentes– de todas las provincias. Esta política de fomento a la producción de contenidos incluye, además, inversiones en equipamiento tecnológico y capacitación profesional.

12 El ACUA es un proyecto multimedial compuesto por tres espacios de producción y distribución de contenidos: ACUA Mayor (dedicado a los adultos mayores), ACUA Música (dedicado a recuperar la diversidad musical argentina y latinoamericana) y ACUA Federal (reúne las producciones de escuelas, cooperativas, medios comunitarios e instituciones gubernamentales y no gubernamentales de todo el país).

vante”, los cuales deberán ser transmitidos en todos los casos por canales de televisión abierta. El desafío, de cara al futuro, tiene que ver con ampliar esa lista para incluir también contenidos culturales, educativos, políticos y de entretenimiento, tanto en el plano local como nacional.

La oferta de contenidos también se diversificó durante la campaña electoral para las elecciones Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias (PASO) realizadas en agosto de 2011 y para las presidenciales de octubre. En ambos casos, todos los partidos políticos pudieron acceder en condiciones equitativas a los medios de comunicación para emitir sus mensajes. Si bien el reparto de espacios publicitarios se realizó conforme a lo dispuesto por la Ley de Reforma Política, fue la Ley SCA la que permitió incorporar a su aplicación a todos los medios del país y en particular a las señales que se distribuyen por cable, que hasta octubre de 2009 estaban exentas de cualquier tipo de regulación. A esto se sumó la identificación de las tandas publicitarias y su diferenciación respecto del resto de los contenidos, tal como lo establece el art. 81 de la ley. Además, la autoridad de aplicación brindó nuevas definiciones sobre la publicidad no tradicional y sus posibles usos. La Resolución 499, de enero de 2011, clarificó de qué se trata este tipo de publicidad conocida como “chivo” y estableció reglas precisas para su emisión, al igual que para los programas conocidos como “de televenta” o “infomerciales”. No obstante, sigue siendo necesario controlar de manera permanente y sancionar a aquellas señales en las que la suma de la publicidad tradicional y no tradicional supere el tiempo máximo permitido.

Por último, en cuanto a la nueva institucionalidad creada a partir de la sanción de la Ley SCA, en ediciones anteriores de este Informe se ha criticado la resistencia de los bloques de la segunda y la tercera minoría parlamentaria a nombrar sus representantes en los directorios de la AFSCA y del ente a cargo de la gestión de los medios públicos, Radio y Televisión Argentina (RTA). Sin embargo, sobre el cierre de este artículo y a partir de la nueva integración parlamentaria, la Unión Cívica Radical (UCR) anunció que impulsaría la candidatura de los diputados salientes Silvana Giúdice y Gustavo Cusinato para RTA y AFSCA, respectivamente. El Peronismo Federal también adelantó su voluntad de nombrar representantes en ambos organismos.¹³

Más de dos años después de la sanción de la ley, algunos de los actores que boicotearon esta política desde el debate del proyecto hasta su implementación tienen la posibilidad histórica de participar en la toma de decisiones vinculadas a la regulación del sistema de medios audiovisuales –un reclamo que ellos mismos sostuvieron como emblema a lo largo de la discusión de la

13 Sebastián Abrevaya, “Opositores, a los cargos”, *Página/12*, 4 de diciembre de 2011.

ley en el Congreso–, asumiendo las responsabilidades que les corresponden y tomando decisiones en pos de la democratización del acceso a los medios audiovisuales.

3. SENTENCIA DE LA CORTE INTERAMERICANA: SANCIONES CIVILES Y DERECHO A LA INTIMIDAD

El 29 de noviembre de 2011, la Corte Interamericana condenó al Estado argentino por las violaciones del derecho a la libertad de expresión sufridas por los periodistas Jorge Fontevecchia y Héctor D'Amico. Ambos habían sido condenados en la Argentina por publicar una serie de notas en la revista *Noticias* sobre un hijo extramatrimonial del entonces presidente Carlos Menem. La demanda llegó a la Corte Interamericana a fines de 2010, y el 24 y 25 de agosto de 2011 el máximo tribunal regional escuchó los testimonios de las víctimas, los peritajes realizados por especialistas y los alegatos del Estado y de los representantes de los periodistas –el ex relator de libertad de expresión de la OEA, Eduardo Bertoni, y las abogadas del CELS, Gabriela Kletzel y Lourdes Bascary–.

El fallo de la Corte Suprema argentina, de septiembre de 2001, obligó a los periodistas a pagar una cuantiosa indemnización al ex presidente, que entonces equivalía a 60 000 dólares.¹⁴ Fontevecchia, director de la revista, y D'Amico, ex secretario de redacción, primero con el patrocinio de la Asociación de Periodistas y luego del CELS, llevaron el caso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). En la denuncia internacional, iniciada el 15 de noviembre de 2001, alegaron la responsabilidad de la Argentina por la violación de los arts. 8 (garantías judiciales) y 13 (libertad de pensamiento y de expresión) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). Argumentaron que era un hecho público y notorio en la provincia de Formosa que el padre del hijo de la ex diputada provincial Martha Meza era Carlos Menem y que la veracidad de esa información no había sido desmentida en ningún momento por el ex mandatario. También cuestionaron el argumento de la Corte Suprema, que apuntaba a proteger el derecho a la intimidad, y sostuvieron que la publicación de hechos verídicos en temas de interés público no podía ser objeto de una sanción de esa naturaleza.

14 El monto original de la indemnización dispuesta por la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil de la Capital Federal en su sentencia de 1998 había sido de 150 000 dólares.

Las notas publicadas por la revista informaban que el hijo era recibido en las residencias oficiales del presidente y en la Casa de Gobierno; se referían también al crecimiento patrimonial de Meza en los años siguientes al nacimiento del niño –y en especial a los regalos recibidos de parte del entonces presidente–; daban cuenta de las amenazas que la mujer había sufrido durante la campaña por la reelección de Menem en 1995 y hasta de sus gestiones para obtener asilo político en Paraguay. Todas estas informaciones no podían de ninguna manera considerarse como exclusivamente relativas a la vida privada del mandatario.

Luego de analizar el caso, la Comisión Interamericana concluyó que la condena civil por daños y perjuicios “no observó los requerimientos exigidos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos para encontrar justificada la imposición de responsabilidades ulteriores por el ejercicio de la libertad de expresión”,¹⁵ y consideró que el Estado argentino “impuso una restricción desproporcionada del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión de las víctimas”.¹⁶ Por esta razón y porque el Estado incumplió las medidas reparatorias solicitadas a lo largo del trámite del caso, la Comisión siguió su procedimiento habitual y presentó la demanda ante la Corte Interamericana.

En su sentencia, la CIDH sostuvo la necesidad de encontrar un equilibrio entre el derecho a la intimidad y el ejercicio pleno de la libertad de expresión. El tribunal resolvió que en los casos de derecho a la intimidad deben aplicarse los mismos estándares establecidos en relación con el derecho a la honra y a la reputación. Es decir que también en estos casos el “umbral de protección de los funcionarios públicos, más aún de aquellos que son elegidos popularmente”, es diferente que el que corresponde a las figuras públicas y a los particulares, y que también debe tenerse en cuenta el “interés público de las acciones que aquellos realizan”.¹⁷ Esto se debe a que, de acuerdo con el criterio de la CIDH, quienes desarrollan actividades e influyen en situaciones de interés público deben estar más expuestos al debate y escrutinio público que los particulares y que las figuras públicas (como un deportista o una actriz), pues dicha exposición es esencial para el funcionamiento de la democracia.

15 CIDH, caso 12 524 “Fontecchia y D’Amico vs. Argentina”, nota de remisión del caso a la CIDH e informe de fondo. Disponible en <www.cidh.org/demandas/demandasESP2010.htm>.

16 Íd.

17 CIDH, caso “Fontecchia y D’Amico vs. Argentina”, sentencia del 29 de noviembre de 2011 - Fondo, reparaciones y costas. Disponible en <www.corteidh.or.cr/>.

En sus alegatos, el CELS había solicitado que se exigiera al Estado una reforma del Código Civil para impedir la proliferación de demandas contra periodistas, que imponen fuertes sanciones económicas en concepto de daños a la intimidad en casos de interés público. Sin embargo, el tribunal se ciñó a la solución del caso y no impulsó una reforma normativa, que sigue siendo necesaria en la mayoría de los países de la región. Las cuantiosas sanciones económicas, o la mera amenaza de su existencia, generan un efecto de silenciamiento igual o peor que el que se deriva de la persecución penal.

La CIDH puso especial énfasis en el rol de los funcionarios judiciales para garantizar que las decisiones, en casos de libertad de expresión, se adecuen a lo dispuesto en la jurisprudencia interamericana. El fallo establece que los operadores del sistema de justicia, al intervenir en este tipo de casos, deben tener en cuenta

el umbral diferenciado de protección al derecho a la vida privada consecuencia de la condición de funcionario público, la existencia de interés público de la información y la eventualidad [de] que las indemnizaciones civiles no impliquen una inhibición o autocensura de quienes ejercen el derecho a la libre expresión y de la ciudadanía, lo cual restringiría ilegítimamente el debate público y limitaría el pluralismo informativo, necesario en toda sociedad democrática.¹⁸

Con esta sentencia, la CIDH vuelve a poner en agenda la necesidad de adecuar las prácticas judiciales para que no obstaculicen los procesos de ampliación del debate público, garantizando la “equidad” en el flujo informativo:

Dada la importancia de la libertad de expresión en una sociedad democrática y la elevada responsabilidad que ello entraña para quienes ejercen profesionalmente labores de comunicación social, el Estado no sólo debe minimizar las restricciones a la circulación de la información sino también equilibrar, en la mayor medida de lo posible, la participación de las distintas informaciones en el debate público, impulsando el pluralismo informativo. En consecuencia, la equidad debe regir el flujo informativo. En estos términos puede explicarse la protección de los derechos humanos de quien enfrenta el poder de los medios y el intento por asegurar condiciones estructurales que permitan la expresión equitativa de las ideas.¹⁹

18 Íd.

19 Íd.

La intervención del sistema interamericano ha permitido la implementación de importantes cambios legislativos en nuestro país en materia de libertad de expresión, tal como ocurrió en 1993 con la derogación de la figura de desacato, luego de un acuerdo de solución amistosa firmado entre el Estado y el presidente del CELS, Horacio Verbitsky; y en 2009, con la despenalización de las calumnias e injurias en temas de interés público, lograda a partir del caso del periodista Eduardo Kimel, también con el patrocinio del CELS. En la sentencia por el caso “Fontevicchia y D’Amico”, la Corte ponderó la situación argentina en este aspecto a la luz de las recientes reformas y valoró en forma positiva la sanción de la Ley SCA:

El Tribunal toma nota de los cambios que se han producido a nivel interno en materia de libertad de expresión, tales como la reforma legislativa derivada del caso “Kimel”, que modificó el Código Penal argentino eliminando la posibilidad [de] que las expresiones u opiniones relacionadas con asuntos de interés público configuren supuestos de calumnia o injuria, la sanción de la Ley 26 522 de Servicios de Comunicación Audiovisual, así como los cambios institucionales y jurisprudenciales ocurridos en la Corte Suprema en materia de libertad de expresión.²⁰

3.1. LA PERSECUCIÓN PENAL

En la edición del año pasado de este mismo Informe sosteníamos que, a un año de concretada la despenalización de las calumnias e injurias para expresiones referidas a temas de interés público, el gran desafío pasaba por generar un cambio cultural que garantizara una postura homogénea del Poder Judicial en cuanto a no hacer lugar a este tipo de procesos y que frenara a los funcionarios y personajes públicos que impulsan querellas por delitos de difamación. El cambio a nivel de los operadores judiciales comenzó a producirse durante 2011, pero convivió con algunos retrocesos protagonizados por funcionarios que volvieron a querellar a quienes toman la voz pública.

Un caso emblemático fue la acción penal iniciada por el secretario de Transporte de la Nación, Juan Pablo Schiavi, contra el secretario general de la Asociación del Personal Técnico Aeronáutico (APTA), Ricardo Cirielli. Schiavi querelló a Cirielli por considerar que sus declaraciones en diversos medios de comunicación acerca de la situación de la empresa estatal Aerolíneas Argentinas constituían “un ejercicio abusivo de la libertad de expresión”. Además, el

20 Íd.

funcionario afirmó que los dichos atribuidos a Cirielli “resultan altamente perjudiciales porque, al propagarse, tienen la aptitud de interferir negativamente en las relaciones sociales, laborales, económicas y de las más diversas índoles” y afectan “la confianza de los ciudadanos en la gestión pública”.

El titular de APTA había calificado al secretario de Transporte de “irresponsable” por retirarse de una reunión que mantenían por los conflictos gremiales en la aerolínea para asistir a un programa de televisión y aseguró: “Es el principal culpable de todos los problemas que hay en el transporte aeronáutico. Es un ignorante. Funcionario de Grosso, devenido en macrista y mentiroso”.²¹

El CELS, que presentó un escrito en la causa en calidad de *amicus curiae*, consideró que los dichos de Cirielli estaban directamente vinculados a aspectos de interés público ya que no se referían al accionar de Schiavi en el ámbito privado, sino que cuestionaban sus actos como funcionario público y su carrera política. Por esta razón, solicitó al juez que declarara *in limine* la inadmisibilidad de la acción penal.

Un mes después de iniciada la causa, el juez Ariel Lijo, titular del Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal n° 4, sobreseyó a Cirielli porque consideró que sus dichos “fueron efectuados dentro de un contexto de discusión política y no tienen entidad suficiente como para encuadrar en las figuras pretendidas por el querellante”.²² Además, estimó que “el tenor de las manifestaciones vertidas se encuentra protegido por el derecho a la libre expresión por cuanto forman parte del ardoroso debate que debe existir en la órbita de las cuestiones públicas en una nutrida democracia”.²³

En un fallo que remite al precedente “Patitó”, resuelto por la Corte Suprema en 2008, el juez Lijo sostuvo:

quien decide cumplir la función pública acepta que su ejercicio sea sometido a la crítica, aun cuando su honor pueda verse lesionado; más aún en casos como el presente en el cual quien realiza la crítica se siente perjudicado directo por el modo en el que se cumplió el rol de funcionario público. Ello, siempre y cuando, como sucedió en este caso, las expresiones se enmarquen estrictamente en cuestiones que hagan al interés público. Este marco de análisis del ámbito de lo prohibido tiene fundamento en el necesario debate democrático

21 “Schiavi querrela a Cirielli por calumnias e injurias”, *La Nación*, 30 de noviembre de 2011.

22 Causa 15 217/11, “Cirielli, Ricardo s/calumnias”, sentencia del 29 de diciembre de 2011.

23 Íd.

de las ideas, así como en el control ciudadano de los actos de gobierno.²⁴

Por último, en relación con el caso de Eduardo Kimel, en 2011 el Estado cumplió con su última obligación pendiente de acuerdo con lo dispuesto por la Corte Interamericana en su sentencia de 2008: revisar la condena de Eduardo Kimel y anular todas las consecuencias derivadas de ella. Habiendo realizado la reforma del Código Penal para impedir que se repitieran casos similares y el acto de reconocimiento público de la responsabilidad estatal –protagonizado por la presidente Cristina Fernández en la sede del CELS el 5 de julio de 2010–, la anulación de la condena era el único paso que restaba.

El 10 de noviembre, la Sala III de la Cámara Nacional de Casación Penal dejó sin efecto la sentencia penal por calumnias contra Kimel, quien había sido condenado el 17 de marzo de 1999 a un año de prisión en suspenso y a pagar una indemnización de 20 000 pesos al juez Guillermo Rivarola por haber criticado su desempeño en la investigación del asesinato de cinco religiosos palotinos en 1976.

La resolución de la Cámara, además de reivindicar la memoria del periodista fallecido el 10 de febrero de 2010, confirmó que las expresiones relacionadas con asuntos de interés público no configuran delitos penales, y estableció un valioso precedente para que los tribunales inferiores no hagan lugar a demandas de este tipo.

4. PAPEL PRENSA, EL TIEMPO DE LA LEY

El 22 de diciembre de 2011, el Congreso nacional sancionó la Ley 26 736 que declara de interés público la fabricación, comercialización y distribución de pasta celulosa y papel para imprimir periódicos. Su promulgación abre una nueva etapa en cuanto a las condiciones de acceso a este insumo y pone fin a dos años de disputas judiciales derivadas de la negativa de la empresa Papel Prensa a acatar la resolución 1/2010 por la cual el Poder Ejecutivo dispuso que debía garantizar el acceso al papel al mismo precio y en igualdad de condiciones tanto para los mayores clientes (que son sus propios accionistas mayoritarios) como para los pequeños diarios del interior.

La ley generó fuertes resistencias por parte de los principales conglomerados mediáticos, en particular de aquellos que tienen participación directa

24 Íd.

en el control de la producción de papel. Desde estas posiciones surgieron diversos cuestionamientos al texto de la norma y, en particular, a su compatibilidad con la Constitución nacional.²⁵ Los opositores al proyecto se concentraron en la supuesta prohibición de regular desde el Congreso nacional cualquier cuestión que tenga que ver con la actividad de los medios de comunicación. Siempre según estos sectores, esa prohibición emanaría del art. 32 de la Constitución.²⁶

Sin embargo, tal como lo ratificó la Corte Suprema en el caso “Thomas” y consta en diversos pronunciamientos del sistema interamericano, el Estado nacional no sólo puede sino que está obligado a regular en pos del ejercicio del derecho humano a la comunicación para todos los ciudadanos. En palabras de Damián Loreti:

En 1860, la Comisión Examinadora de la Constitución Federal que revisó el texto de lo que se insertaría, tras la Convención Constituyente, como art. 32 de la Constitución, sostuvo que “entrando Buenos Aires en la Confederación, entraba con sus libertades conquistadas, y no siendo a las provincias dañoso en manera alguna que Buenos Aires tenga libertad de imprenta, esta restricción de legislar debe ser aceptada”. Así consta en el n° 6 de *El Redactor*, una publicación elaborada por la mencionada comisión. Esta norma fue propuesta por la Convención de la Provincia de Buenos Aires y, según los más destacados autores del constitucionalismo argentino –entre ellos Gregorio Badeni, quien recoge el antecedente en su libro *Libertad de prensa*–, su fuente fue la Enmienda I de la Constitución de Estados Unidos. En pocas palabras, se trataba de preservar que fueran las

25 Al igual que ocurrió con otras políticas de comunicación implementadas en los últimos años, y en especial con el debate por la Ley SCA, las empresas periodísticas que ven afectadas sus posiciones dominantes presentaron el tema de forma sesgada, con advertencias sobre múltiples riesgos y amenazas, en lugar de ceñirse al contenido de la ley. Un ejemplo emblemático fue el modo en que los socios privados de Papel Prensa informaron respecto a la posibilidad de ampliar la participación estatal en la empresa prevista en la nueva ley. En lugar de dar cuenta de la novedosa constitución de la Comisión Federal Asesora, que decidirá sobre las acciones a realizar con el capital estatal reduciendo la arbitrariedad que posibilitaba la ausencia de regulación, la medida fue rebautizada como un “permiso de expropiación” (“Qué dice la ley”, *Clarín*, 23 de diciembre de 2011) y, sin mayor aclaración, se declaró que formaba parte de la “embestida que el Gobierno lleva adelante contra Papel Prensa” (“Deben registrarse diarios y papeleras”, *La Nación*, 21 de enero de 2012).

26 Art. 32: El Congreso federal no dictará leyes que restrinjan la libertad de imprenta o establezcan sobre ella la jurisdicción federal.

leyes y jueces de la provincia quienes regularan y juzgaran, tal como la propia comisión expuso, los abusos que se pudieran cometer por medio de la prensa escrita tanto como por la palabra “escrita o hablada”, como dijera Vélez Sarsfield.

[...] una iniciativa destinada a promover el acceso en condiciones de equidad a un producto esencial como el papel no es uno de los supuestos vedados por el art. 32 de la Constitución nacional. Antes bien, si siguiéramos la doctrina más clásica sobre su incorporación a la Carta Magna, en 1860, quedaría claro que las reglas que tienden a garantizar una más plural libertad de imprenta serían plenamente compatibles.²⁷

La ley dispone la implementación de mejoras técnicas en Papel Prensa –integrada por los diarios *Clarín* y *La Nación*, y por el Estado nacional—²⁸ para satisfacer la totalidad de la demanda interna de este insumo. Para ello, la empresa deberá presentar cada tres años un plan de inversiones que apunte a ese objetivo. El Estado también podrá acrecentar su participación accionaria. Los derechos políticos que emanen de esas inversiones y la representación estatal en las distintas instancias de decisión de la compañía quedarán a cargo de la Comisión Federal Asesora que crea la propia ley. Esta Comisión estará integrada por un representante de los diarios de cada una de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, elegido por los compradores de papel “que no participen en forma directa o indirecta en la producción de papel para diarios”. A ellos se sumarán dos representantes de las organizaciones de usuarios y consumidores y tres de los trabajadores –uno por los gráficos, uno por los trabajadores de prensa y uno por los vendedores de diarios y revistas–.

El objetivo de ampliar la producción resulta fundamental si se tiene en cuenta que en la actualidad se fabrican 175 000 toneladas y el consumo de todos los diarios del país es de 225 000. El 71% del insumo que produce Papel Prensa es utilizado por *Clarín* y *La Nación*, quienes también deciden cómo se asigna el 29% restante, a repartir entre 168 diarios de todo el país que deben pagar un precio diferencial, hasta un 20% mayor que el que abonan los dos socios de la compañía. De lo contrario, deben recurrir al papel importado, por vía directa si tienen suficiente liquidez como para acceder a

27 Damián Loreti, “Papel Prensa: el artículo 32 y los contextos”, *Página/12*, 21 de diciembre de 2011.

28 *Clarín* controla en la actualidad el 49% de las acciones de la empresa. El Estado nacional posee el 27,46% de forma directa y el 0,62% como propiedad de la agencia oficial de noticias Télam, mientras que *La Nación* acumula el 22,49% restante.

grandes volúmenes, o a través de intermediarios que venden el insumo –de origen nacional o extranjero–, en menores cantidades pero a un precio mayor por tonelada.

El anhelo de alcanzar niveles de producción de papel que aseguren el autoabastecimiento en condiciones equitativas para todos los medios gráficos nacionales es incuestionable y viene de larga data. De hecho, los orígenes de Papel Prensa obedecieron a esa motivación. A fines de la década de 1960, cuando la Argentina ocupaba el primer lugar en América Latina en consumo de diarios y revistas, pero importaba casi la totalidad del papel que consumía,²⁹ el gobierno de facto del general Juan Carlos Onganía ordenó la creación de un “Fondo para el desarrollo de la producción de papel prensa y celulosa”, para el cual todos los diarios del país debían pagar un recargo del 10% en el trámite de importación, con el objetivo de financiar la construcción de la planta. A pesar de que todas las editoriales habían comenzado a pagar el tributo con vistas a participar en la futura empresa de papel, en 1972 el gobierno de facto del general Alejandro Lanusse otorgó, mediante contratación directa, el 26% de las acciones de la empresa a un grupo encabezado por César Augusto Civita, dueño de la editorial Abril, y se reservó una cuota del 25% para el Estado nacional. En 1973, las acciones en poder de Civita pasaron a manos de otro integrante del grupo original: Luis Alberto Rey, quien operaba como testaferro del empresario y banquero David Graiver, señalado por la Junta militar que tomó el poder en 1976 como uno de los administradores del dinero obtenido por la organización Montoneros.³⁰

Tal como se detalló en el Informe 2011, a partir del golpe militar del 24 de marzo de 1976, la presión de la Junta de Comandantes sobre la familia Graiver fue en aumento y se redobló luego de la muerte del banquero en un misterioso accidente aéreo en México, en agosto del mismo año. El 2 de noviembre, el gobierno militar forzó a la viuda de Graiver, Lidia Papaleo, a firmar el preboleta de venta de las acciones a la empresa Papel Prensa, conformada por *Clarín*, *La Nación* y *La Razón*, que pagaron 8 300 000 dólares por Papel Prensa,

29 Octavio Getino, *Las industrias culturales en la Argentina*, Buenos Aires, Colihue, 1995.

30 Marcelo Borrelli, “‘Una batalla ganada’: el diario *Clarín* frente a la compra de Papel Prensa por parte de los diarios *La Nación*, *Clarín* y *La Razón* (1976-1978)”, *Papeles de Trabajo*, revista electrónica del Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de General San Martín, año 2, n° 4, diciembre de 2008. Véanse también Juan Gasparini, *David Graiver. El banquero de los Montoneros*, Buenos Aires, Norma, 2007; María Seoane y Vicente Muleiro, *El Dictador. La historia secreta y pública de Jorge Rafael Videla*, Buenos Aires, Sudamericana, 2001, y José Ignacio López, *El hombre de Clarín. Vida pública y privada de Héctor Magnetto*, Buenos Aires, Sudamericana, 2008.

tres veces menos que el valor estimado en ese momento.³¹ En su dictamen del 29 de febrero de 1988, producto de una extensa investigación iniciada cuatro años antes, el entonces Fiscal de Investigaciones Administrativas nombrado por Raúl Alfonsín, Ricardo Molinas, demostró que la venta se había realizado a precio vil y bajo presión a la familia Graiver; acusó a todos los representantes del Estado en la empresa por incumplimiento de los deberes de funcionario público y calificó el negociado de Papel Prensa como “uno de los casos de corrupción más graves de la historia argentina”.³² No promovió acciones penales contra los accionistas privados porque su competencia se ceñía a los funcionarios públicos. En 1992 la causa penal iniciada con el dictamen de Molinas prescribió y, desde entonces, el Estado se dedicó a convalidar lo dispuesto por sus socios privados.

Es decir, lo que comenzó como una política pública destinada a garantizar la producción nacional de papel y su acceso en condiciones de equidad para todos los editores del país, terminó en una situación de abuso de posición dominante protagonizada por los dos diarios con mayores ventas del país, en complicidad con el Estado nacional, que prestó su aval a prácticas predatorias y discriminatorias a lo largo de más de tres décadas, en clara violación a lo dispuesto en el art. 13.3 de la Convención Americana.³³

En este contexto, transparentar el debate sobre el rol del Estado en Papel Prensa mediante la discusión de una ley nacional, asignar la fiscalización a una comisión bicameral permanente y establecer pautas para el incremento de la producción y la democratización del acceso a este insumo constituyen avances notables para el fortalecimiento del sistema de medios en la Argentina. Sin embargo, hay algunas luces de alerta que sería conveniente atender, de cara a la implementación de esta política.

De acuerdo con el art. 28 de la ley, se creará el Registro Nacional de Fabricantes, Distribuidores y Comercializadores de Pasta Celulosa y Papel para Diarios, donde constarán los datos de los actores involucrados en este mercado. Si bien la norma establece que la autoridad de aplicación será el Ministerio

31 Héctor Ruiz Núñez, “El negocio millonario de ‘Papel Prensa’”, *Humor*, n° 229, mayo de 1987, citado por Marcelo Borrelli, ob. cit.

32 Ricardo Molinas y Fernando Molinas, *Detrás del espejo. Quince años de despojo al patrimonio nacional*, Buenos Aires, Beas, 1993.

33 Convención Americana sobre Derechos Humanos, “Art. 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión. [...] 3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones”.

de Economía, al cierre de este artículo se publicó la Resolución 9/2012³⁴ que estableció que el registro estará a cargo de la Secretaría de Comercio Interior. La misma resolución delegó en esa secretaría la conformación y coordinación de la Comisión Federal Asesora.

Esta delegación de funciones pone de manifiesto una primera cuestión problemática: el acceso al papel para imprimir periódicos no puede ser regulado de manera exclusiva a partir de criterios de comercio interior o de equilibrio de la balanza comercial. En la medida en que no se alcance el loable objetivo de aumentar los niveles de producción local hasta asegurar el abastecimiento del mercado interno, la importación de papel debe permanecer abierta a valores internacionales. Este precepto no tiene por qué aplicarse a otros bienes de la economía para los cuales la defensa de la producción nacional y el arancelamiento son estrategias válidas con miras a garantizar la soberanía económica en el marco de un modelo que apuesta por la industrialización y la generación de empleo genuino. Pero no ocurre lo mismo con los insumos o enseres que permiten hacer realidad el ejercicio del derecho a la comunicación. La actividad del Estado en relación con estas facilidades esenciales debe ser extremadamente cuidadosa para evitar restricciones de cualquier tipo que podrían acarrear responsabilidad internacional.

Así como el Estado está obligado a poner fin a las prácticas discriminatorias de Papel Prensa, debe también asegurar las condiciones para que aquellas empresas que, por la razón que fuere, no quisieran adquirirlo a esta compañía puedan acceder al insumo por otras vías sin sufrir por ello sanciones o trabas de ningún tipo. De esta manera permanecerá abierta la posibilidad de ampliar la producción local hasta alcanzar el autoabastecimiento y también se podrá recurrir a la importación en las cuotas necesarias para satisfacer la demanda actual.

Por último, cabe aclarar que la Resolución 9/2012 estableció, en función de los antecedentes del mercado de pasta celulosa y papel para diarios, el volumen estimado de importaciones necesarias para el trimestre enero-marzo de 2012 en 20 000 toneladas de papel para diario, y el volumen estimado de producción nacional para el mismo período en 42 500 toneladas. Estos valores no generarían, en principio, ningún tipo de restricción en el acceso a las diferentes vías para obtener papel, ya sea nacional o importado. La supervisión de estas variables por parte del Consejo Federal Asesor y de la comisión bicameral será fundamental para asegurar el desarrollo de esta política, no sólo en clave de regulación de mercado y defensa de la competencia, sino también de ejercicio del derecho humano a la comunicación.

34 Publicada en el Boletín Oficial el 17 de enero de 2012.

5. LA REGULACIÓN DE LA PUBLICIDAD OFICIAL. MUCHAS NECESIDADES Y POCAS SOLUCIONES

Durante 2011 continuaron los debates en torno a la distribución de la pauta publicitaria oficial. Tanto en el ámbito del Poder Ejecutivo nacional como de los gobiernos provinciales y municipales, distintos casos volvieron a evidenciar la falta de normativas que regulen la asignación de los recursos publicitarios estatales según criterios claros, racionales y no discriminatorios. Sin embargo, el debate parlamentario sobre el tema permaneció frenado tanto en el Congreso nacional como en las legislaturas provinciales y los consejos deliberantes. La única excepción fue el municipio de Morón, donde a fines de noviembre de 2011 la Legislatura aprobó por unanimidad el proyecto elaborado por el intendente Lucas Ghi, que previamente había sido sometido a debate en audiencias públicas con la participación de más de 150 periodistas, sindicatos y organizaciones de la sociedad civil. Morón se transformó así en el primer municipio del país en regular la asignación de la pauta publicitaria oficial con un mecanismo que establece criterios transparentes para su distribución, acceso a la información y rendición de cuentas a través de información actualizada en la web. La ordenanza prevé la creación de un Registro de Medios de Comunicación – Proveedores y Licitadores del Municipio que incluya a los medios interesados en recibir publicidad oficial, que contará con el asesoramiento de un órgano consultivo integrado por representantes de los medios de comunicación locales. Más allá de que se deba controlar su funcionamiento en la práctica a lo largo de los próximos meses, la iniciativa merece ser tenida en cuenta como un modelo a seguir, tanto para otros municipios como para la elaboración de normativas de alcance provincial o nacional.

En el ámbito federal, el 2 de marzo la Corte Suprema hizo lugar a un reclamo de la Editorial Perfil y confirmó el fallo que obliga al Estado nacional a mantener un equilibrio razonable para la asignación de la pauta entre los distintos medios. En rigor, la Corte reiteró los criterios ya explicitados en fallos anteriores, en particular en los casos “Editorial Río Negro S.A.” y “Emisiones Platenses S.A.”. De acuerdo con esos precedentes, el tribunal reiteró que no existe un derecho subjetivo por parte de los medios de comunicación a obtener publicidad oficial, pero sí un derecho contra la asignación arbitraria o la violación indirecta de la libertad de prensa por medios económicos. Es decir que el Estado no está obligado a seguir un mismo criterio para todos los casos, en la medida en que no exista una ley que así lo establezca, aunque debe fijar alguna clasificación razonable y clara para la asignación de la pauta, que asegure que esta no se interrumpe en forma arbitraria debido a la línea editorial del medio.

Es evidente que la discusión sobre esta materia atraviesa a todos los poderes del Estado y a todos los ámbitos de gobierno. Sin embargo, la clara identificación de manejos arbitrarios no encuentra su correlato en análisis o propuestas abarcadoras que planteen soluciones realistas para el complejo entramado de relaciones económicas entre el Estado y los medios de comunicación, que excede por mucho la asignación de la pauta publicitaria oficial. Muchas veces pasan desapercibidas ayudas directas o indirectas, manejadas con absoluta discrecionalidad, mientras se pone el foco en la pauta. Pocas veces se han alzado para cuestionar las millonarias desgravaciones brindadas a los medios audiovisuales entre 1989 y 2005, a través de resoluciones del Comfer basadas en la aplicación del art. 100 de la antigua Ley de Radiodifusión; las condonaciones de cargas impositivas a cambio de espacios publicitarios, o las cuantiosas deudas acumuladas por los medios en concepto de aportes previsionales computados como créditos fiscales para la liquidación del IVA, gracias a una disposición del ministro Domingo Cavallo que Néstor Kirchner derogó en 2003.

Los proyectos que en la actualidad cuentan con estado parlamentario muestran graves falencias en la definición del objeto a regular, así como en los criterios de asignación de la pauta. Pensar la distribución o el nivel de audiencia del medio como única variable significativa habla de una concepción restrictiva de la comunicación pública. Desde esta perspectiva, el Estado, en lugar de asignar recursos para fomentar el pluralismo informativo y la diversidad de voces, viene a sostener y profundizar las asimetrías que ya existen en el acceso al debate público mediante la erogación de recursos en concepto de publicidad. Así ha funcionado durante las últimas tres décadas.

El desafío de regular la asignación de la pauta publicitaria oficial se extiende al resto de los países de la región. Ningún Estado latinoamericano ha logrado todavía sancionar y poner en funcionamiento una normativa eficaz que permita sistematizar la distribución de publicidad y reducir la arbitrariedad estatal.³⁵ Por esta razón, la Relatoría para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos incorporó estándares que pueden convertirse en guía para la elaboración de normativas nacionales.³⁶ El informe aporta elementos valiosos para la definición de las modalidades que puede tomar la comunicación pública y advierte sobre la necesidad de definir sus objetivos, principios y modos de funcionamiento antes de asignar la publici-

35 En Perú se sancionó una ley en 2006, pero su puesta en funcionamiento estuvo plagada de obstáculos y todavía no se ha logrado una implementación acorde con los estándares interamericanos.

36 CIDH (2011), *Informe Anual 2010*, vol. II (presentado en marzo de 2011). Disponible en <[www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anales/Informe Anual 2010 ESPI.pdf](http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anales/Informe%20Anual%202010%20ESPI.pdf)>.

dad. Sin embargo, la Relatoría opta por escindir la regulación de la publicidad oficial de las políticas destinadas al fomento del pluralismo y la diversidad. Al respecto, afirma:

Los Estados deberían establecer políticas y destinar recursos para promover la diversidad y el pluralismo de medios a través de mecanismos de ayudas indirectas o subsidios explícitos y neutros, diferenciados de los gastos de publicidad oficial. La pauta estatal no debe ser considerada como un mecanismo de sostenimiento de los medios de comunicación.³⁷

Esta prescripción no se condice con lo que ocurre en la Argentina y en todos los países de la región, donde buena parte del sistema de medios subsiste gracias a la pauta publicitaria oficial. Desde esta perspectiva, quizá resulte interesante evaluar las experiencias de Holanda³⁸ y Canadá,³⁹ donde el sistema de

37 Íd.

38 En Holanda, la publicidad del Estado se rige por la Ley sobre la Publicidad de la Administración (WOB), del año 1980. Además de establecer formalmente el derecho a la información del ciudadano, fija las líneas generales sobre las que debe fundarse la política informativa estatal; por ejemplo, debe tener la mayor cobertura social posible, incluyendo mensajes especiales dirigidos a empresarios, estudiantes, campesinos, transportistas, comerciantes, órganos de bienestar, etc. Además, las campañas deben difundirse entre los medios de comunicación con criterios equitativos de distribución, evitando marginaciones o prejuicios. Esta política va de la mano de incentivos específicos como el Fondo de Prensa de Holanda, implementado desde 2002 para contribuir al sostenimiento de diarios y revistas de grupos minoritarios, especialmente periódicos nuevos u otros ya existentes de periodicidad inferior a la mensual. Cada proyecto minoritario puede recibir ayudas de hasta 115 000 euros anuales, con un máximo de 700 000 euros anuales para todo el conjunto de proyectos. Un sistema similar rige en Noruega. Véase Peter Humphrey, "States Subsidies for the European Press. An Historical View", *TELOS*, Cuadernos de Comunicación e Innovación, n° 75, abril-junio de 2008. Disponible en <sociedadinformacion.fundacion.telefonica.com/telos/articulocuaderno.asp?idarticulo=5&rev=75.htm>.

39 La política de comunicaciones del gobierno de Canadá apunta a generar acciones de comunicación coordinadas y respetuosas de la diversidad informativa requerida por el público. Esta política se complementa con subsidios activos a la diversidad y el pluralismo, como aquellos que se canalizan a través del Canada Interactive Fund (para la creación de contenidos digitales e interactivos), Canada Media Fund (para contenidos televisivos) y Canada Periodical Fund (para diarios y revistas). Para más información, véase Communications Policy of the Government of Canada, disponible en <www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=12316> (fecha de la última consulta: 20 de diciembre de 2011) y Canadian Heritage, disponible en <www.pch.gc.ca/eng/1266037002102/1265993639778>.

distribución de pauta publicitaria establece mecanismos claros, transparentes y no discriminatorios, a la vez que se enlaza con una política de fomento al pluralismo. Sólo así será posible dar cuenta, como mencionamos antes, del cúmulo de relaciones económicas que se establecen entre el Estado y los medios, y pensar la política de publicidad oficial como parte de un proceso de democratización de las comunicaciones masivas.

6. PALABRAS FINALES

Tal como se mencionaba en la introducción de este artículo, la visibilización y el abordaje de temas vinculados con el ejercicio del derecho humano a la comunicación a partir de la intervención de los distintos poderes del Estado han sido los rasgos más destacables del primer mandato de Cristina Fernández de Kirchner. A diferencia de lo ocurrido en años anteriores, la discusión se centra hoy en lo que se está haciendo, más que en las omisiones.

Sin embargo, todavía existen temas que permanecen soterrados. La efectiva desregulación del mercado de las telecomunicaciones es uno de ellos, y la portabilidad numérica, cuya implementación comenzará en el primer semestre de 2012, es un requisito fundamental para dar inicio a ese proceso.

En materia legislativa, el Congreso volvió a dejar de lado el debate de una ley nacional que regule el ejercicio del derecho de acceso a la información pública reconocido por nuestra Constitución y por diversos tratados internacionales con jerarquía constitucional. La cámara baja tuvo la oportunidad de sancionar el proyecto que había obtenido media sanción del Senado en 2010 y de lograr una regulación efectiva del ejercicio de este derecho. No lo hizo. Tampoco se elaboró una propuesta alternativa. De esta manera, a falta de una ley federal, se prolonga la fuerte disparidad de criterios entre las distintas unidades estatales y la convivencia de marcos legales muy disímiles adoptados por algunas provincias y municipios.

Tampoco avanzó la regulación del ejercicio del derecho de rectificación o respuesta, más conocido como “derecho a réplica”, que cuenta con reconocimiento jurisprudencial en nuestro país desde hace veinte años. El ciudadano común todavía está muy lejos de contar con una herramienta concreta, ágil y reglamentada, que le permita ofrecer su versión ante informaciones falsas o inexactas que lo perjudiquen, sin necesidad de pasar por los tribunales. Las rectificaciones publicadas en medios gráficos son escasas, mientras que en radio y televisión resultan excepcionales. En la mayoría de los casos, quienes pueden gozar del derecho de respuesta son los mismos actores que, por su poder político y/o económico, ya cuentan con un acceso privilegiado al de-

bate público. Este statu quo ha sido defendido a lo largo de la historia por los conglomerados mediáticos y sus cámaras empresariales, que obstaculizaron sistemáticamente cualquier regulación.⁴⁰

El abordaje de estos temas pendientes debería ser prioritario en 2012. A ello se debe sumar la supervisión de las políticas que ya se encuentran en marcha y los resultados que puedan tener las intervenciones de los distintos poderes públicos en el proceso de fortalecimiento y ampliación del debate público. Ese proceso ha implicado en los últimos años la afectación de intereses corporativos, a la vez que planteó nuevos interrogantes en torno al rol del Estado como garante del derecho a la comunicación de todos los ciudadanos.

Las respuestas a esas preguntas deberían orientarse en función de paradigmas comunes que, a la luz de los mejores estándares internacionales, revaloricen la expresión plural como elemento insustituible para construir un Estado de derecho más justo y democrático.

40 El primer proyecto sobre “derecho de réplica” fue elaborado en 1929 por el jurista Rafael Bielsa. La iniciativa abrevaba en la legislación francesa y, en lo sustancial, no difería demasiado de los proyectos que hoy cuentan con estado parlamentario. Los intentos por regular el ejercicio de este derecho continuaron a lo largo de las décadas siguientes con diversas propuestas, hasta 1976. Con la recuperación del orden constitucional llegaría, en 1984, el proyecto elaborado por el senador radical Ricardo Lafferriere, a quien la propuesta le costó su propia desaparición de la agenda de los grandes medios. Un fuerte lobby de la cámara patronal ADEPA consiguió que la Convención Reformadora de la Constitución no incluyera ese derecho de modo taxativo en el texto promulgado en agosto de 1994.

DEBATES

En esta sección de nuestro *Informe anual* volvemos a abrir un espacio para abordar algunas temáticas estrechamente vinculadas al campo de trabajo sistemático del CELS y que confluyen en un horizonte común de preocupaciones y sentidos.

Agradecemos a los autores que aceptaron el desafío que les propusimos y escribieron estos artículos, destinados a enriquecer con otras voces ciertos temas del debate público que consideramos especialmente significativos.

I. Avances y desafíos de la clase trabajadora en la Argentina de la posconvertibilidad, 2003-2010*

El presente artículo tiene el objetivo de contribuir al análisis de la situación de los trabajadores y sus organizaciones en la Argentina durante la etapa de la posconvertibilidad, con especial hincapié en el período comprendido entre 2006 y la actualidad. El primer apartado aborda algunos cambios relevantes producidos en la estructura económico-social y en el mercado de trabajo, y analiza la evolución de la sindicalización, la negociación colectiva, la conflictividad laboral y la organización sindical de base en los últimos años. El segundo apartado provee una primera aproximación a algunas de las heterogeneidades en el seno de la clase trabajadora y a la definición de las grandes asignaturas pendientes, entre las cuales se encuentran el trabajo no registrado, los impactos de la tercerización, la flexibilización y la precarización laboral, y los potenciales desafíos de la extranjerización económica sobre las relaciones laborales. Finalmente, las conclusiones presentan algunas reflexiones sobre todo este proceso, planteando posibles líneas de política al respecto.

1. BREVE SÍNTESIS DE LA EVOLUCIÓN DE ALGUNAS VARIABLES RELEVANTES DEL MERCADO DE TRABAJO Y LA ORGANIZACIÓN DE LOS TRABAJADORES

A la hora de realizar un balance sobre los avances y desafíos vigentes para la clase trabajadora en la Argentina es necesario considerar en primer lugar los impactos del proceso de cambios estructurales que tuvo lugar a partir de 2003. Más allá de los numerosos ejes de debate sobre las continuidades y rupturas entre la década de 1990 y la siguiente, existe acuerdo respecto de que la posconvertibilidad se caracterizó por un crecimiento de la economía en su

* Este artículo ha sido elaborado por Victoria Basualdo, investigadora del área Economía y Tecnología de FLACSO-Conicet. La autora agradece las críticas y comentarios de Paula Abal Medina, Eduardo Basualdo, Rosalía Cortés, Alejandra Esponda, Mariana González, Pablo Manzanelli, Juan Santarcángelo, Martín Schorr y a los editores de este artículo, cuya forma final es responsabilidad exclusiva de la autora.

conjunto a tasas muy altas –en torno al 8% anual– y por la reactivación de la producción industrial a un ritmo de crecimiento superior al del producto bruto interno (PBI). Esto es particularmente destacable si se repara en que, luego de más de cuarenta años de crecimiento y expansión –entre 1930 y 1970–, el sector industrial había sufrido una reestructuración y un retroceso significativo en su participación en el PBI desde mediados de la década de 1970 y particularmente durante la segunda ola de reformas estructurales realizadas en la década de 1990.

Este crecimiento posibilitó revertir el comportamiento que habían exhibido las principales variables ocupacionales a lo largo de la vigencia del Plan de Convertibilidad, cuyos rasgos centrales habían sido el estancamiento del empleo total y la caída del trabajo asalariado registrado. En el período comprendido entre 2001 y 2010, se crearon más de 4 millones de puestos de trabajo, y el número es aún mayor si se lo compara con el peor momento de la crisis de 2002. Así, en 2010 el número de ocupados alcanzaba los 17,6 millones en el país, mientras que en 2002 era de 13,3 millones. Estos resultados contrastan con lo sucedido durante la década de vigencia de la convertibilidad, ya que entre 1991 y 2001 sólo se habían creado 200 000 puestos de trabajo netos.¹

El incremento en el nivel de empleo implicó una fuerte reducción de la tasa de desocupación, que pasó de un nivel máximo del 24,8% en mayo de 2002 al 7,4% en el segundo semestre de 2010. De acuerdo con la información disponible, ese era también el nivel de desocupación en el primer semestre de 2011. La mejora en el empleo pleno supuso una aguda contracción de la tasa de subocupación, que pasó de un máximo del 18,9% de la población económicamente activa en octubre de 2002 al 8,6% en el segundo semestre de 2010, al tiempo que durante el primer trimestre de 2011 esta medición alcanzó el 8,2%.² En 2010 el empleo asalariado registrado mostró un incremento de casi el 53% con respecto al de 2001. Este crecimiento refleja una mejora en la cantidad y en la calidad de las ocupaciones: de más de 4 millones de empleos creados entre 2001 y 2010, casi 3 millones constituyen puestos de trabajo registrados.

Otro de los cambios significativos de los últimos años fue la profundización y ampliación de la negociación colectiva. En 2010 se registraron 2038 convenios y acuerdos colectivos, la cifra más elevada desde la restauración de este

1 Los datos sobre la evolución del mercado de trabajo provienen del estudio “El mercado de trabajo en la posconvertibilidad”, elaborado por CIFRA (Centro de Investigación y Formación de la República Argentina)- CTA, DT, n° 10, julio de 2011, disponible en <www.centrocifra.org.ar/docs/CIFRA%20-%20DT%2010%20-%20Mercado%20de%20trabajo.pdf>.

2 Íd.

mecanismo en 1988.³ Esta revitalización se manifestó en todos los niveles: en la reapertura de unidades de negociación por actividad, en las negociaciones de empresa y en las nuevas instancias de negociación que surgieron impulsadas por el crecimiento económico.

Por otra parte, se ha incrementado sistemáticamente el número de trabajadores cubiertos por las negociaciones colectivas, cuyo total se elevó de 3 a 5 millones de asalariados entre 2003 y 2010. En términos relativos, se estima que durante ese período el porcentaje de trabajadores registrados del sector privado comprendidos en los convenios colectivos se ha mantenido estable en el orden del 83%.⁴ El propio mecanismo de cobertura de los convenios, que se aplica tanto a los trabajadores sindicalizados como a los no sindicalizados, operó como medio de difusión de las normas.

Al mismo tiempo, se observa una convergencia entre los salarios de convenio y los efectivamente abonados por las empresas, lo cual redujo la individualización de la relación salarial y produjo avances a favor de los mecanismos de negociación colectiva. Además, en estos años se produjo la revitalización del Consejo del Salario Mínimo Vital y Móvil (que después de haber estado sin funcionar durante la década de 1990 se reinstaló en 2004), se puso en funcionamiento la Comisión Nacional de Trabajo Agrario y se estructuró la Paritaria Nacional Docente en 2005, entre otros cambios importantes.⁵ En este contexto, el salario mínimo, vital y móvil se incrementó en términos reales y llegó a expresar, en 2010, un poder adquisitivo un 114% superior al de 2001. Desde 2007, sin embargo, los aumentos reales han sido significativamente más limitados, lo cual se verifica en el hecho de que el salario mínimo, vital y móvil de 2010 fue sólo un 4,7% superior al de 2007.⁶

Cabe examinar, asimismo, el nivel de sindicalización, ya que se lo considera una variable clave para caracterizar la situación de los trabajadores y sus organiza-

3 Véase “La revitalización de la negociación colectiva en la Argentina”, OIT, noviembre de 2011, p. 1, disponible en <www.oit.org.ar/documentos/negociacion_colectiva.pdf>.

4 *Ibíd.*, pp. 2-3.

5 Para un análisis de las características de estas instancias tripartitas en la Argentina y una comparación con otros países de América Latina véase Sebastián Etchemendy, *El diálogo social y las relaciones laborales en la Argentina, 2003-2010. Estado, sindicatos y empresarios en perspectiva comparada*, OIT, 2011, disponible en <www.oit.org.ar/documentos/dialogo_social.pdf>. Véase también Julio César Neffa y cols., “Modelos productivos y sus impactos sobre la relación salarial. Reflexiones a partir del caso argentino”, en Enrique de la Garza Toledo y Julio César Neffa (comps.), *Trabajo y modelos productivos en América Latina. Argentina, Brasil, Colombia, México y Venezuela luego de las crisis del modo de desarrollo neoliberal*, CEIL-PIETTE CONICET-CLACSO, 2010.

6 CIFRA-CTA, *DT*, n° 10, julio de 2011.

ciones. Los datos disponibles sobre la evolución sindical en las empresas (véase el siguiente cuadro) muestran un avance entre 2005 –cuando el total de compañías con afiliados era del 56,2%– y 2008 –cuando el 62,7% de las empresas contaban con afiliados sindicales–. El análisis por tamaño muestra que la presencia de afiliados es mayor en las firmas más grandes. Aunque se evidencia un ligero retroceso entre 2005 y 2008, alrededor del 80% de estas cuenta con afiliados sindicales. En el caso de las pequeñas y medianas, si bien la presencia de afiliados es menor en términos relativos, también se observan avances entre 2005 y 2008.

Afiliación sindical (empresas) según tamaño de las empresas (en porcentajes), 2005, 2006 y 2008

Tamaño de la empresa	2005			2006			2008		
	Empresas sin afiliados	Empresas con afiliados	Total	Empresas sin afiliados	Empresas con afiliados	Total	Empresas sin afiliados	Empresas con afiliados	Total
Pequeñas (menos de 50 ocupados)	46,9	53,1	100	37,1	62,9	100	39,2	60,8	100
Medianas (50 a 200 ocupados)	34,9	65,1	100	29,4	70,6	100	32,2	67,8	100
Grandes (200 y más ocupados)	15,7	84,3	100	14,8	85,2	100	20,6	79,4	100
Total	43,8	56,2	100	35,3	64,7	100	37,3	62,7	100

Fuente: Encuesta de Indicadores Laborales (EIL)-MTEySS (Dirección de Estudios de Relaciones del Trabajo, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales).

Si se examina la información disponible en la Encuesta de Indicadores Laborales sobre la tasa de afiliación de los asalariados registrados, se observa que esta alcanzó el 37,7% en 2008, un nivel similar al registrado en 2005 (37,2%) y 2006 (39,7%).⁷ Como afirman algunos analistas, la estabilidad de la afiliación

⁷ La autora agradece a Héctor Palomino y a todo el equipo de la SSPTyEL por el acceso a un conjunto de estadísticas e informes elaborados por dicho equipo del MTEySS que se citan aquí. Se sigue aquí el informe sobre la “Evolución

sindical puede valorarse en contraste con la declinación de la sindicalización en los Estados Unidos y la Unión Europea.⁸ Sin embargo, también es necesario destacar la importancia de lograr mayores avances en esta materia, lo cual resulta especialmente relevante cuando se considera que estos niveles de afiliación se miden en relación con los trabajadores registrados del sector privado, en tanto que los cálculos disponibles sobre la totalidad de los trabajadores ocupados, cualquiera sea su realidad laboral, muestran, en cambio, un nivel de sindicalización del orden del 20 al 25%.⁹

Otro aspecto a analizar es la evolución de la representación sindical de base, una dimensión de gran peso histórico en la Argentina, que se plasmó en la presencia de delegados, comisiones internas y cuerpos de delegados en los lugares de trabajo.¹⁰ Con respecto a esta franja de la representación sindical, en 2008 el 14,2% de las empresas declaró contar con al menos un delegado gremial. Este porcentaje, que resulta algo superior al 12,4% de 2005 y 2006, indica claramente que, en la actualidad, la organización sindical en los establecimientos laborales se encuentra restringida a una porción muy limitada del total de empresas.

Este indicador presenta, sin embargo, diferencias sustanciales en función del tamaño de las compañías: en las grandes, la representación sindical es más frecuente que en las pequeñas y medianas, lo cual determina que, en ese tramo, la cantidad de empresas con delegados resulte sustancialmente superior. En las de menor tamaño (menos de 50 ocupados), el porcentaje de firmas con delegados en el último año disponible fue del 8,5%; en las medianas (entre 50

de los datos del Módulo de Relaciones Laborales de la EIL (2005-2008)", SSPTyEL-MTEySS, 2009. Para una explicitación metodológica sobre el Módulo de Relaciones Laborales de la Encuesta de Indicadores Laborales (EIL) véase David Trajtemberg, Fabián Berhó, Paula Attorresi y Walter Lauphan, "Encuesta de Relaciones Laborales", ponencia presentada al VIIº Congreso de ASET, disponible en <www.aset.org.ar/congresos/7/07005.pdf>.

8 Véase Héctor Palomino y María Silvana Gurrera, "La adaptación de las firmas multinacionales al sistema de relaciones laborales: la autonomía de las filiales argentinas y la presencia sindical en los lugares de trabajo", en Marta Novick, Héctor Palomino y María Silvana Gurrera (coords.), *Multinacionales en la Argentina. Estrategias de empleo, relaciones laborales y cadenas globales de valor*, PNUD-MTESS, 2011.

9 Véase Eduardo Basualdo, "La distribución del ingreso en la Argentina y sus condicionantes estructurales", en CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2008*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2008.

10 Véase Marta Novick, "Nuevas reglas del juego en Argentina, competitividad y actores sindicales", en Enrique de la Garza Toledo (comp.), *Los sindicatos frente a los procesos de transición política*, CLACSO-ILAS, 2001, y Daniel Azpiazu, Martín Schorr y Victoria Basualdo, *La industria y el sindicalismo de base en la Argentina*, Buenos Aires, Cara o Ceca, 2010.

y 200 ocupados), del 31% y en las grandes (200 y más ocupados), del 63,3%. En este último estrato, pudo observarse una evolución positiva en los últimos años, ya que la cantidad de grandes empresas con delegados gremiales en 2005 y 2006 había sido del orden del 52,5 y el 61,1% respectivamente.

Empresas con al menos un delegado gremial, según tamaño, 2005, 2006 y 2008

Tamaño de la empresa	2005	2006	2008
Pequeñas (menos de 50 ocupados)	7,5	7,5	8,5
Medianas (50 a 200 ocupados)	27,7	31,0	31,0
Grandes (200 y más ocupados)	52,5	61,1	63,3
Total	12,4	12,4	14,2

Fuente: EIL-MTEySS.

El análisis de la representación sindical en el lugar de trabajo es clave también debido a su incidencia en la tasa de afiliación. Varios autores han destacado, para distintos períodos históricos, que su existencia es crucial para favorecer el normal cumplimiento de los convenios colectivos de trabajo, y ejerce un fuerte incentivo hacia la afiliación sindical.¹¹ En coincidencia con esto, las tres mediciones correspondientes al módulo de relaciones laborales de la Encuesta de Indicadores Laborales (EIL-MTEySS) para los años 2005, 2006 y 2008, revelan que la tasa de afiliación sindical es más alta en las empresas en las que se verifica la presencia de delegados, en comparación con las que carecen de ella. En 2008, la tasa de sindicalización en las empresas que contaban con delegados ascendió al 49,4%, mientras que en las firmas sin delegados fue del 30,3%. Además, la proporción de trabajadores sindicalizados en empresas con presencia de delegados es más alta entre las que cuentan con mayor dotación de personal.

11 Véase, por ejemplo, Louise Doyon, "La organización del movimiento sindical peronista, 1946-1955", *Desarrollo Económico*, vol. 24, n° 94, julio-septiembre de 1984, Adriana Marshall y Laura Perelman, "Sindicalización: incentivos en la normativa sociolaboral", Cuadernos del IDES, 4, agosto de 2004; disponible en <www.ides.org.ar/shared/doc/pdf/cuadernos/Cuaderno4_Marshall_Perelman.pdf>, y Victoria Basualdo, "Labor and structural change: shop-floor organization and militancy in Argentine industrial factories (1943-1983)", Ph.D. dissertation, Columbia University, 2010.

Por otra parte, la proporción de personal con cobertura de convenios colectivos de trabajo es mayor en las empresas que cuentan con delegados sindicales. Hacia 2008, la proporción de empleados bajo convenio en empresas con representación sindical fue del 84,8%, mientras que esa proporción en las empresas sin delegados fue del 78%. Además, cuando se considera la dotación de personal, las empresas más pequeñas y con delegados muestran una proporción más alta de empleados bajo convenio. Esta relación entre la presencia de representación sindical y cobertura de la negociación colectiva se ha mantenido en las tres mediciones del Módulo de Relaciones Laborales elaborado por el Ministerio de Trabajo.¹²

Estos avances en la organización sindical de base tuvieron lugar en un contexto de incremento de la conflictividad laboral, tanto en términos de la cantidad de conflictos con paro, que exhibieron un incremento del 22% (véase el cuadro de la página siguiente), como de la cantidad de huelguistas participantes, que pasaron de 1 339 121 en 2006 a 1 652 248 en 2010 (un aumento del 23%), así como en términos de jornadas no trabajadas, que pasaron de 6 313 232 en 2006 a 6 563 639 en 2010 (un alza del 3%). Es particularmente importante destacar que dos de cada tres conflictos laborales en 2010 (67%) se produjeron en los lugares de trabajo, lo que evidencia la gran actividad y movilización en este nivel de organización durante todo el período.¹³ Al mismo tiempo, el siguiente cuadro sintetizando la evolución de los conflictos con paro entre 2006 y 2010 muestra que se evidenció un incremento del conjunto del 22% entre puntas, traccionado por el alza en los conflictos tanto en el lugar de trabajo, como en aquellos a nivel de rama de actividad nacional (al tiempo que los conflictos al nivel de rama de actividad local mostraron un leve descenso entre puntas).

12 Véase el informe sobre la "Evolución de los datos del Módulo de Relaciones Laborales de la EIL (2005-2008)", *ob. cit.*

13 Cabe destacar que, a pesar de que los conflictos en los establecimientos laborales son los más numerosos, durante 2010 tuvieron más peso los conflictos en la rama nacional, por la cantidad de huelguistas involucrados, seguidos por los de la rama local. Al mismo tiempo, si se examina la cantidad de jornadas individuales no trabajadas por paro en 2010, el nivel de agregación más importante en términos de incidencia es el de la rama local, seguido por la nacional. Ello implica que, si bien los conflictos en los lugares de trabajo son la mayoría, involucran una reducida cantidad de huelguistas e implican una menor cantidad de jornadas no trabajadas por paro en comparación con los conflictos producidos en las ramas local y nacional. Véase el informe de la Dirección de Estudios de Relaciones del Trabajo, "Los conflictos laborales en el 2010. Principales resultados", Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, MTEySS, enero de 2011.

Conflictos con paro, según nivel de agregación, 2006-2010

Ámbito	2006	%	2007	%	2008	%	2009	%	2010	%	Dif. % 2010/2006
Lugar de trabajo	463	60,13	528	62,93	499	59,40	519	59,38	634	67,45	36,9 %
Rama local	294	38,18	290	34,56	304	36,19	332	37,99	277	29,47	-5,8 %
Rama nacional	13	1,69	21	2,50	37	4,40	23	2,63	29	3,09	123,1%
Total	770	100	839	100	840	100	874	100	940	100	22,1%

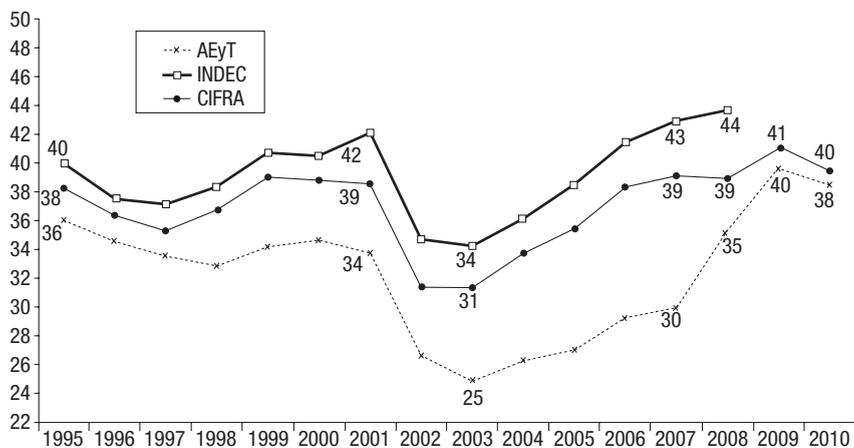
Fuente: MTEySS.

En lo que se refiere a los impactos del conjunto de estas transformaciones –a las que deben sumarse otras políticas relevantes, que no podemos examinar en profundidad en este trabajo, como la Asignación Universal por Hijo y la estatización del sistema de jubilaciones y pensiones–, puede observarse un cambio progresivo en la distribución del ingreso. Este es un tema controvertido, más aún en la actualidad, debido a los cambios producidos en fuentes de información fundamentales como resultado de la intromisión del poder político en el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), que se suman a su complejidad metodológica y a sus impactos en los debates políticos y sociales.¹⁴ Esto es particularmente cierto en el caso de la distribución funcional del ingreso, que mide el reparto del valor agregado entre el capital y el trabajo. En el siguiente gráfico se incluyen los datos de tres series de estimaciones de la distribución funcional del ingreso, en los años finales de la etapa de la convertibilidad y los de la posconvertibilidad. En primer lugar, se presenta la estimación oficial realizada por el Ministerio de Economía sobre la base de una nueva metodología, que abarca el período 1993-2008. En segundo lugar, una estimación realizada por el Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA), vinculado a la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA).¹⁵ Finalmente, se muestra una estimación realizada por el Área de Economía y Tecnología (AEyT) de FLACSO.

14 Véase “Idas y vueltas en las políticas sociales: el protagonismo de la pobreza en la agenda política”, en CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2010*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2010.

15 Luego de las elecciones generales del 23 de septiembre de 2010, la CTA se dividió en dos sectores: uno conducido por el secretario general de la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE), Pablo Micheli, y otro encabezado por el secretario general de la Central de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA), Hugo Yasky. CIFRA se encuentra vinculado a la fracción conducida por Yasky.

Estimaciones sobre la participación de los asalariados en el ingreso, 1995-2010 (en % del PBI)



Fuente: Elaboración AEyT sobre la base de la información del Ministerio de Economía, INDEC, CIFRA y CELS.

A pesar de sus diferencias metodológicas, estas estimaciones coinciden en que, en el año 2003, se registró la participación más baja de los asalariados en el ingreso y, en términos de tendencia, todas muestran una evidente curva ascendente desde ese momento.¹⁶ Aunque cada una de ellas evidencia distintos niveles de participación, tanto en la década de 1990 como en la actualidad, las estimaciones del AEyT de FLACSO y de CIFRA coinciden en que en 2010 la participación de los asalariados se habría situado entre los 38 y los 40 puntos del ingreso nacional, lo que representa una importante recuperación. Esta mejora es registrada en ambas series como producto de un proceso de alza paulatina, aunque en el último año la tendencia se revierte parcialmente, debido al impacto del proceso inflacionario sobre los salarios.

16 La metodología de estimación realizada por el Ministerio de Economía se encuentra disponible en <www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/infocoec.html>, en tanto que la metodología aplicada para la estimación de CIFRA figura en “El nuevo patrón de crecimiento y su impacto sobre la estructura distributiva”, *DT*, n° 9, Buenos Aires, marzo de 2011. Por otra parte, la metodología aplicada por el AEyT de FLACSO puede consultarse en Eduardo Basualdo, “La distribución del ingreso en la Argentina y sus condicionantes estructurales”, ob. cit. Respecto de esta última, cabe señalar que, para estimar el salario entre 2007 y 2010, se utilizó el IPC elaborado por el INDEC.

2. HETEROGENEIDAD LABORAL Y DESAFÍOS PENDIENTES

Este breve y sintético análisis de distintos aspectos vinculados con la organización y situación de la clase trabajadora permite detectar avances en varias cuestiones importantes en los últimos años. Sin embargo, para una caracterización cabal sobre este tema sería fundamental avanzar hacia un estudio de la etapa de la posconvertibilidad desde una mirada de largo plazo. Esto constituye aún una asignatura pendiente, ya que una gran parte de la información analizada para los últimos años, o bien no se encuentra disponible para etapas anteriores, o bien resulta de difícil compatibilización con los datos existentes. La elaboración de series históricas de información estadística para temas centrales como el nivel de sindicalización (tanto global como de cada una de las actividades económicas), los niveles de organización en el lugar de trabajo o distintos indicadores vinculados con la conflictividad laboral, entre otros, sería fundamental para, articulados con las series históricas de los principales indicadores de mercado de trabajo, poder evaluar con mayor profundidad los logros y desafíos de la etapa actual.¹⁷ Esta operación sería además clave si se considera que el análisis de la evolución en la última década toma como punto de partida ineludible la coyuntura de 2001-2003, en la que, por los efectos de la crisis varios de los indicadores laborales alcanzaron los peores registros en la historia argentina.

Una segunda operación imprescindible para avanzar hacia una mirada más compleja de los logros y desafíos de esta etapa sería la articulación de estos datos globales sobre la clase trabajadora y el mercado de trabajo con análisis de sectores, fracciones y problemáticas específicas que permitan iluminar las heterogeneidades existentes en distintos niveles, vinculados no sólo con los ingresos, sino con las posibilidades de organización, condiciones de trabajo y de vida, y el acceso a derechos laborales y sociales, entre otros.

La detección, estudio y cuantificación de estas heterogeneidades, que pueden resultar invisibles en los panoramas generales y los datos globales, constituye un punto de partida fundamental para toda evaluación de las asignaturas pendientes en la actualidad. Esta segunda parte del trabajo tiene como objetivo contribuir con esta tarea a partir del análisis sintético de tres problemáticas que ilustran algunos de los complejos desafíos que enfrentan distintos sectores

17 Véase Marshall y Perelman para una interesante discusión metodológica sobre la tasa de sindicalización y su evolución histórica. Para ver un enfoque comparativo de este tema consúltese Adriana Marshall, "Efectos de las regulaciones del trabajo sobre la afiliación sindical. Estudio comparativo de Argentina, Chile y México", *Cuadernos del IDES*, 8, abril de 2006, disponible en <www.ides.org.ar/shared/doc/pdf/cuadernos/cuadernos8_Marshall.pdf>.

de la clase trabajadora en la actualidad. En primer lugar, nos detendremos en la problemática de la persistencia de altos niveles de empleo no registrado, que constituyen una fuente central de heterogeneidad en el seno de la clase trabajadora. En segundo lugar, abordaremos la problemática de la tercerización, que constituye otro disparador de heterogeneidades aún entre los trabajadores registrados. Finalmente, analizaremos una problemática específica: los posibles impactos en las relaciones laborales del proceso de extranjerización de la economía que se consolidó en este período. El análisis de estas tres dimensiones, lejos de agotar el tema, muestra en cambio que existe un amplio arco de problemáticas que afecta a la clase trabajadora que merecen una aproximación sistemática y profunda, incluyendo no sólo las distintas modalidades de contratación y sus niveles de ingreso, sino también sus condiciones de trabajo, de vida y sus derechos a la organización.

2.1. EVOLUCIÓN E IMPACTO DEL TRABAJO NO REGISTRADO

En primer lugar, debemos retomar los indicadores del mercado de trabajo, que mostraban un descenso importante de la desocupación a partir de la creación de millones de puestos de trabajo, muchos de ellos registrados. Esto permitió una contracción del peso del empleo no registrado sobre el empleo total. La proporción de trabajos asalariados no registrados se había expandido significativamente en los años noventa: entre 1995 y 2001 pasó de representar el 26% del total de ocupados y el 36,5% de los asalariados, al 30,8 y el 42,6%, respectivamente.¹⁸

En 2010, el empleo asalariado no registrado había disminuido al 26,9% de los ocupados y al 35,1% de los asalariados. Entre 2001 y 2010, se verificó además una reducción relativa de las ocupaciones no asalariadas y un aumento del peso del empleo asalariado sobre el total. Estos datos implican que, en los últimos años, pudo revertirse el legado de informalización, pero sólo en forma parcial, con mejoras que resultan insuficientes para garantizar la aplicación de los derechos laborales al conjunto de la clase trabajadora ya que, a pesar de la importante reducción, los niveles actuales de trabajo no registrado son similares a los de mediados de la década de 1990.

Esto implica que, aun después de estos años de crecimiento económico, caída de la desocupación y progresivo incremento del empleo registrado, uno de cada tres trabajadores tiene una ocupación no registrada o empleo “en negro”. Es fundamental destacar que este fenómeno no se restringe únicamente a los establecimientos más pequeños. De acuerdo con la información

18 CIFRA-CTA, *DT*, n° 10, julio de 2011.

disponible para el año 2006, en empresas de 6 a 40 ocupados, los trabajadores no registrados constituían el 35,4% del total, mientras que en las empresas de más de 40 ocupados eran el 11,1% de los asalariados, lo cual demuestra que, si bien el empleo no registrado se concentra fundamentalmente en los establecimientos de menor tamaño, es hoy un fenómeno extendido, que abarca tanto a empresas medianas como grandes.¹⁹

Estos datos adquieren relevancia al considerar que los trabajadores con empleos no registrados no tienen garantizado el acceso a sus derechos básicos, como los aportes para la futura jubilación, la cobertura de la salud, el seguro en caso de enfermedad o accidente, la indemnización por despido, las vacaciones o el aguinaldo, aspectos que quedan librados a la discrecionalidad del empleador. Al mismo tiempo, este tipo de empleo implica una inseguridad mucho mayor de la continuidad del puesto de trabajo y del nivel salarial, notablemente acentuada por la ausencia de una vinculación contractual explícita entre las partes. Las diferencias salariales registradas en el cuarto trimestre de 2010 muestran que, mientras el salario de bolsillo promedio de los asalariados registrados era de 3045 pesos, el de los asalariados no registrados ascendía a sólo 1311 pesos.²⁰ Al mismo tiempo, entre los trabajadores no registrados tienen mucha mayor incidencia fenómenos como la subocupación o la sobreocupación. Todo esto acarrea profundas consecuencias sobre las condiciones de vida de este sector de la población, como lo atestiguan los datos disponibles para 2006: el 40,7% de los hogares cuyo jefe era un asalariado no registrado estaba bajo la línea de pobreza, mientras que este porcentaje era mucho menor en los hogares cuyos jefes eran trabajadores registrados (11%).²¹

2.2. TERCERIZACIÓN, FLEXIBILIZACIÓN Y PRECARIZACIÓN DE LAS CONDICIONES LABORALES

Otro fenómeno con gran impacto sobre el conjunto de la clase trabajadora es el legado de flexibilización y precarización laboral que afecta la calidad de los empleos y de la vida, así como las posibilidades de organización. En este apartado analizaremos en particular el fenómeno de la tercerización, también

19 CENDA, "El trabajo en Argentina: condiciones y perspectivas", informe trimestral n° 9, invierno de 2006, p. 5.

20 CIFRA-CTA, *DT*, n° 10, julio de 2011. Para un análisis de la desigualdad salarial véase Rosalía Cortés y Fernando Groisman, "Notas sobre la desigualdad salarial en dos períodos de recuperación del crecimiento económico: 1997-1998 y 2003-2004", VII° Congreso de ASET, 2005, disponible en <www.aset.org.ar/congresos/7/03004.pdf>.

21 CENDA, ob. cit., p. 6.

denominada “subcontratación”, “externalización”, “descentralización” o, en inglés, “*outsourcing*”, que ha ganado protagonismo en años recientes.²²

En las últimas décadas, a raíz de la crisis del modelo fordista de mediados de los años setenta, y debido al impulso de la globalización, el cambio tecnológico y la preeminencia del neoliberalismo, se produjeron importantes modificaciones en las estructuras empresariales que profundizaron la desprotección de los trabajadores en general y, en particular, de grupos específicos dentro de este sector. La tercerización o subcontratación es una de esas modificaciones. Esta forma no es nueva sino que fue “redescubierta” entre las modalidades en otro momento marginales, y fue adquiriendo un papel cada vez más central. En el contexto de las transformaciones del capitalismo global, las elites empresariales sostuvieron que debían adaptar su gestión a un escenario cada vez más inestable y competitivo, y así propiciaron la adopción de formas de organización basadas en la segmentación de los procesos de producción y la colaboración entre organizaciones empresariales supuestamente independientes unas de otras.

En estas nuevas formas de organización empresarial pueden identificarse tres rasgos principales: la fragmentación y externalización de actividades que, en principio, forman parte de un mismo proceso de producción; la utilización de empresas especializadas o de proveedores externos para su ejecución, y la coordinación de todos ellos por parte de la firma principal, que, a pesar de la disgregación del ciclo productivo, mantiene así el control de todo el proceso.

Esta transformación de los paradigmas organizativos empresariales fomentó un efecto de disociación entre, por un lado, la configuración jurídica de la parte empleadora –que aparece desdibujada ante la existencia de varios sujetos dotados cada uno de personalidad jurídica independiente– y, por otro lado, su articulación económica, que aún continúa respondiendo a un proyecto económico unitario. La consecuencia más importante de ello en el ámbito laboral es, sin lugar a duda, que desaparece o se enturbia la coincidencia entre empleador y empresa, desdibujándose la figura del empleador, al tiempo que se fragmenta y divide el colectivo de trabajadores.

En la Argentina, así como en otros países de América Latina, la expansión de la tercerización se produjo en la década de 1990, en un contexto de crecimiento exponencial de la desocupación y de fuerte ofensiva contra los derechos de los trabajadores, que retomó y profundizó el legado de las políticas

22 La principal fuente para el análisis de los distintos aspectos y características de la tercerización ha sido Oscar Ermida Uriarte y Natalia Colotuzzo, *Descentralización, tercerización, subcontratación*, Lima, OIT, Proyecto FSAL, 2009, disponible en <www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_dialogue/-actrav/documents/meetingdocument/wcms_161337.pdf>.

represivas y económicas de la última dictadura militar (1976-1983). En nuestro país, el crecimiento de las políticas de tercerización se combinó con el efecto de las reformas laborales, que promovieron una profunda flexibilización y precarización de las condiciones de trabajo, y con el proceso de reestructuración laboral que promovió la privatización de las empresas públicas.

La tercerización puede asumir distintas formas, entre las que se incluyen:

1. La subcontratación, por parte de una empresa madre o primaria, de una segunda empresa para que realice actividades o servicios no tenidos en cuenta como principales por ella. Estas actividades pueden llevarse a cabo dentro o fuera de la empresa original. Este fenómeno es el más comúnmente asociado a la tercerización.
2. La intermediación de una segunda empresa en la gestión de contratación de personal que luego trabajará en la firma principal o contratante.
3. La intermediación de una agencia de empleo eventual para suministrar trabajadores que presten servicios eventuales en la empresa principal.
4. La contratación de trabajadores en calidad de monotributistas, o con contratos de servicios, o independientes. La Ley de Contrato de Trabajo 20 744 prohíbe este tipo de relación cuando se realiza dentro de la planta de producción, bajo las directivas de un patrón y en el marco de horarios de trabajo y medidas disciplinarias. En esos casos, se trata directamente de un contrato no registrado o “en negro”.

En lo que se refiere a la subcontratación, cabe destacar que la más grave de las consecuencias que acarrea para los trabajadores es la ausencia de protección adecuada que suelen padecer, en comparación con los trabajadores de planta. A causa de las ambigüedades que existen en la definición de la naturaleza jurídica del empleo en régimen de subcontratación, las personas sometidas a él se encuentran con frecuencia ante un completo vacío legal, desprovistas de la protección que proporciona la legislación laboral o, en el mejor de los casos, incluidas en un régimen de menores derechos.²³

En materia salarial, la remuneración percibida por los trabajadores en régimen de subcontratación es, en casi todos los casos, inferior a la de los trabajadores permanentes. Es más, generalmente, la reglamentación sobre salarios mínimos –cuando existe– puede no ser aplicable cuando se entiende que se trata de trabajadores por cuenta propia. En muchos casos, tampoco reciben

23 *Ibíd.*, p. 89.

la misma remuneración que los convenios colectivos señalan para los trabajadores que están directamente empleados. Por otra parte, el empleo de los subcontratados es menos seguro que el de aquellos que pertenecen a la planta de personal de la empresa madre. Las jornadas suelen ser más largas para quienes desempeñan funciones en régimen de subcontratación debido a que su remuneración se basa en lo que producen y generalmente está vinculada a labores específicas. Asimismo, suelen estar excluidos del ámbito de aplicación de las normas que conceden los distintos beneficios laborales.

La ambigüedad de las responsabilidades en el cumplimiento de las condiciones laborales, sumada a la presión del trabajo y a la ausencia de políticas activas de formación, en muchos casos convierte al régimen de subcontratación en una zona de alto riesgo en términos de accidentes laborales y enfermedades profesionales. Además, por la propia naturaleza de la relación, las tasas de sindicalización entre los trabajadores subcontratados son a menudo mucho más bajas que las verificadas entre los permanentes.

Finalmente, cabe destacar que el fenómeno de la tercerización tiene consecuencias no sólo sobre quienes resultan afectados en forma directa por este tipo de régimen laboral, sino también sobre el conjunto de la clase trabajadora. La segmentación y el fraccionamiento de este colectivo entre un núcleo duro privilegiado y otro en inferioridad de condiciones debilitan la fuerza y las posibilidades de organización del conjunto de los trabajadores en las empresas, las ramas de actividad y la economía en su conjunto. Esta fragmentación promueve situaciones en las cuales –en el mejor de los casos– cada grupo cuenta con diferentes representaciones sindicales, y en otras ocasiones –el peor de los marcos– algunos se encuentran sindicalizados y otros no. Con frecuencia, cuando se contrata a trabajadores por agencia, estos suelen pasar de sindicato en sindicato en sus diferentes trabajos, o directamente no están protegidos por ninguna organización, durante parte o en la totalidad de su inserción laboral. Estas diferentes formas de subcontratación también implican una transferencia de riesgos de las empresas a los trabajadores, y profundizan la precarización de sus condiciones de trabajo y de vida.

No es de extrañar, entonces, que una parte importante de la conflictividad laboral actual esté estrechamente relacionada con la profunda desigualdad e inequidad de las condiciones de las distintas fracciones de la clase trabajadora. De hecho, la tercerización constituye un núcleo central recurrente en una gran cantidad de procesos de organización y lucha de los trabajadores de una amplia gama de sectores y actividades productivas.²⁴

24 Véanse, entre otros, Julia Soul y Oscar Martínez, “La lucha del movimiento obrero contra las estrategias empresarias de división y precarización de los

La tercerización se ha extendido notablemente en el sector de los servicios. En el caso del transporte, pueden tomarse como ejemplo los trabajadores de los subterráneos.²⁵ Los trabajos disponibles muestran que, amparándose en el discurso de deslegitimación de los servicios públicos y una vez tomada la decisión política de la privatización, se produjo un proceso de presunto “saneamiento” de la empresa para “racionalizarla” y volverla más “eficaz”. En este contexto, se tercerizaron algunos de los servicios, como la limpieza de andenes, vagones y baños, la apertura de estaciones, la seguridad; las tareas auxiliares de estación, guarda técnica y administración del taller Rancagua, y la publicidad, entre otros. Ese proceso fue acompañado de una profunda reestructuración de la planta laboral. Hasta mediados de 1992, Subterráneos de Buenos Aires contaba con cerca de 4500 trabajadores. A partir de ese momento y hasta efectivizarse la concesión se realizaron aproximadamente 1000 despidos y otros 1700 trabajadores aceptaron los “retiros voluntarios”, y finalmente Metrovías sólo recontrató al 30% de los trabajadores originales, a lo que sumó otros 1000 empleados nuevos, lo que arrojó un número de trabajadores cercano a los 2500. Esta reducción de la planta se realizó en función de criterios orientados a obstaculizar la resistencia colectiva en los lugares de trabajo. Asimismo, se extendió la jornada laboral y se impuso la rotación de los puestos de trabajo, es decir, la aplicación de la flexibilidad funcional.

En el sector de los telefónicos, se estima en alrededor de 22 000 los trabajadores fijos de Telefónica y Telecom –de los cuales menos del 35% procede de la empresa estatal– frente a los 45 000 ocupados previos a la privatización.²⁶ Desde 2002, la actividad de los centros de atención de llamadas tercerizados ha crecido en forma exponencial en la Argentina: se calcula que, en aquel año, generaba alrededor de 6000 puestos de trabajo y en la actualidad supera

trabajadores”, XXVII Congreso de ALAS, 2009, disponible en <www.tel.org.ar/spip/download/precarizacionjsom.pdf>; Paula Lenguita, “Revitalización desde las bases del sindicalismo argentino”, *Nueva Sociedad*, n° 232, marzo-abril de 2011, disponible en <www.nuso.org/upload/articulos/3767_1.pdf> y Verónica Maceira, “Orientaciones relativas a la organización sindical y la acción colectiva entre trabajadores argentinos”, *Revista Perfiles latinoam.* [online], vol. 19, n° 38, 2011, pp. 145-171, disponible en <<http://www.scielo.org.mx/pdf/perlat/v19n38/v19n38a6.pdf>>.

25 Véanse, entre otros, Cora Cecilia Arias, Nicolás Diana Menéndez, Marina Juhasz y Paula Salgado, “La disputa estratégica. El caso Metrovías”, en Abal Medina y Diana Menéndez (comps.), *Colectivos resistentes. Procesos de politización de trabajadores en la Argentina reciente*, Buenos Aires, Imago Mundi, 2011, y Virginia Bouvet, *Un fantasma recorre el subte. Crónica de la lucha de los trabajadores de Metrovías*, Buenos Aires, Editorial Desde el Subte, 2008.

26 Véase Patricia Davolos, “Segmentación, subcontratación y estrategia sindical. Las telecomunicaciones en la Argentina”, *Estudios Sociológicos*, vol. 29, n° 36, mayo-agosto de 2011.

los 60 000 empleados. Este crecimiento estuvo estrechamente vinculado con el abaratamiento del costo laboral tras la devaluación de 2002, y con las cuantiosas transferencias de ingresos estatales bajo la forma de exenciones impositivas y subsidios directos. Además, esta actividad se encuentra dominada por multinacionales concentradas, como Action Line, Teleperformance, Atento, Teletech y Apex, empresas que tienen subsidiarias en distintos puntos de la periferia global, como la India, Colombia, Filipinas, Perú o la Argentina. El *call center* es una síntesis perfecta de las principales modificaciones del mundo del trabajo en la actualidad, ya que se basa en el uso de las nuevas tecnologías de la información, lo que permite a los capitales transnacionales deslocalizar los establecimientos laborales en busca de mano de obra más barata, al tiempo que se deslindan de responsabilidades sociales y costos laborales, debilitando las tradicionales estructuras sindicales. Como lo muestran distintos estudios y casos judiciales, el desarrollo de prácticas sindicales frecuentemente enfrenta todo tipo de obstáculos (incluyendo prácticas de persecución, estigmatización, aislamiento, despido discriminatorio), convirtiéndose en un serio riesgo para la estabilidad laboral. Por otra parte, resulta extremadamente difícil promoverlas y consolidarlas, en un contexto en el que los mismos instrumentos de trabajo pueden ser utilizados por la empresa para vigilar las acciones y palabras de los trabajadores.

Otra actividad que ilustra el avance de la tercerización es el servicio de mensajería, que experimentó un crecimiento exponencial en la década de 1990, cuando muchas empresas redujeron su planta de personal y los costos que su mantenimiento requería, delegando esas tareas en otras firmas. La actividad de mensajería se caracteriza por las condiciones laborales precarizadas: el espacio en el que se desarrolla es la calle, se trata de una modalidad a destajo, en la que el tiempo de trabajo no está estipulado sino que depende de la demora de las entregas, a lo que hay que sumar la peculiaridad de la problemática vial, que para los trabajadores implica convivir con un permanente riesgo de muerte. En este sector, se estima que cerca del 80% de la actividad no está registrada (ni siquiera figura en el nomenclador oficial).²⁷ Un conjunto de trabajadores que realizaban trámites y/o entregas en moto o bicicleta, en su gran mayoría jóvenes y hombres, conformaron en 1999 el Sindicato Independiente de Mensajeros y Cadetes (SIMeCa). Si durante los años noventa el servicio de mensajería creció al amparo de los procesos de tercerización, su expansión se acentuó aún más luego de la recuperación económica posterior a la devaluación de 2002, lo que disparó también el crecimiento del SIMeCa.

27 Véase Mariana Barattini y Rodrigo F. Pascual, "SIMeCa. La organización desde las calles", en Abal Medina y Diana Menéndez (comps.), ob. cit.

Estos ejemplos podrían sugerir que la tercerización se restringió a las distintas actividades de servicios, pero, por el contrario, los trabajos disponibles sobre algunas actividades industriales clave –como la producción siderúrgica– evidencian la enorme importancia que este proceso tuvo y tiene no sólo en las fábricas privatizadas como la ex empresa siderúrgica estatal SOMISA (hoy SIDERAR) sino también en las industrias privadas. En el caso de la ex SOMISA, los estudios disponibles subrayan la centralidad de los procesos de tercerización en la reconfiguración regresiva de las relaciones laborales en la planta, a partir de su privatización. Al tiempo que las políticas de “racionalización”, por medio de despidos y “retiros voluntarios”, desde la privatización de la ex SOMISA, tuvieron un profundo impacto en el mercado de trabajo de San Nicolás, la tercerización impuso una división del colectivo de los trabajadores que tuvo profundos efectos en la ruptura de las solidaridades y las formas de organización.²⁸ En los casos de Acindar y de Propulsora Siderúrgica, distintas investigaciones sostienen que los procesos de “reconversión productiva” de los años noventa combinaron la aplicación de políticas de reorganización de la producción con la tercerización de parte de las actividades productivas, todo lo cual fragmentó y dividió a los trabajadores y debilitó las instituciones de representación sindical.²⁹

28 De acuerdo con Julia Soul, a partir de la privatización de SOMISA, en San Nicolás aumentaron los trabajadores por cuenta propia y proliferaron emprendimientos comerciales y de servicios familiares, que en su mayoría no lograron subsistir. Los trabajadores retirados pasaron por situaciones de prolongada desocupación y debieron enfrentar serias dificultades para reinsertarse en el mercado laboral. Hacia 1995, el 46% de ellos estaba desocupado o subocupado, y el 38% que había logrado nuevos empleos exhibía condiciones más precarias que en su trabajo anterior. Por otra parte, las nuevas formas de organización en la planta se caracterizaron por una mayor flexibilización de las tareas, la intensificación de los ritmos de producción –fundada en la transformación de los medios de trabajo–, la reorganización de los equipos de trabajo, la adición de tareas relacionadas con el control de calidad y la provisión de insumos, la transformación de los dispositivos de control y disciplinamiento. Véanse Julia Soul, “Prácticas obreras y procesos de privatización. Apuntes sobre el caso SOMISA”, y Laura Perelman y Patricia Vargas, “La experiencia de la privatización de los trabajadores siderúrgicos de SOMISA”, ponencias presentadas en el GT 15, X CAAS, noviembre-diciembre de 2011.

29 Sobre el caso Acindar véase Marcela Jabbaz, *Modernización social o flexibilidad salarial: impacto selectivo de un cambio organizacional en una empresa siderúrgica argentina*, Buenos Aires, CEAL, 1996, y sobre el caso de Propulsora Siderúrgica, Alejandra Esponda, “La reestructuración productiva de los 90 en Propulsora Siderúrgica: debates, formas de organización y disputas de poder”, en Victoria Basualdo (coord.), *La clase trabajadora argentina en el siglo XX: experiencias de lucha y organización*, Buenos Aires, Cara o ceca, 2011.

Estos son sólo algunos ejemplos en los que se observa el alcance e impacto de las políticas de tercerización, así como sus estrechas y múltiples vinculaciones con los procesos de flexibilización laboral, que se combinan con otros fenómenos ya mencionados, como el trabajo no registrado y las particularidades de las patronales transnacionales. La actualidad de este tema fue señalada, de hecho, por una figura central de la elite empresaria, como Paolo Rocca, presidente del grupo Techint, quien en 2010, en la segunda jornada de la conferencia de la UIA, sostuvo: “Tenemos que poder contratar empleados tercerizados para desarrollar nuevos proyectos; los excesivos costos laborales sólo hacen que crezca el empleo en negro”.³⁰

Con respecto a las vías posibles de acción para combatir la tercerización, un documento reciente de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) destaca que

los sindicatos deben intentar controlar y reglamentar este fenómeno a efectos de proporcionar una protección adecuada para aquellos trabajadores que prestan tareas en el régimen de subcontratación. Lo cierto es que la tarea de los sindicatos se ve obstaculizada por el hecho de que su influencia en las empresas de subcontratación es muy escasa, ya que resulta difícil reclutar y mantener afiliados en dichas empresas o porque en algunos casos no se verifica una clara identificación o solidaridad entre los trabajadores principales o directos y los tercerizados o subcontratados.³¹

Esta propuesta de acción nos enfrenta con otro desafío adicional, que agrega una enorme complejidad a este panorama. Los procesos de tercerización y flexibilización laboral no se produjeron con independencia de las organizaciones sindicales, sino que un sector de la dirigencia de estas organizaciones desempeñó un papel relevante, no sólo fomentando la desmovilización de la clase trabajadora, sino también promoviendo cambios profundos en la actividad de los sindicatos, que dieron origen a lo que se denominó “sindicalismo empresario”. Es decir que los procesos de organización de los trabajadores contra las políticas de tercerización y flexibilización, tanto en los años noventa como en la actualidad, no sólo no contaron ni cuentan en muchos casos con el apoyo de las organizaciones sindicales que supuestamente deberían representar sus intereses, sino que se enfrentan con su abierta oposición.

30 *Clarín*, 20 de noviembre de 2010.

31 Ermida Uriarte y Colotuzzo, ob. cit., p. 89.

Este freno a los intentos de lucha y organización de los trabajadores se funda no sólo en el rechazo a ampliar la base de sustentación de los sindicatos con sectores que podrían comenzar a disputar su liderazgo, sino también en que, en muchas ocasiones, estas organizaciones sindicales, lejos de tener una “escasa influencia en las empresas de subcontratación”, son parte de ellas y, por lo tanto, obtienen beneficios directos de la tercerización.

El caso de la Unión Ferroviaria, encabezada por José Pedraza desde 1985, es un ejemplo emblemático de este proceso, ya que no sólo la dirección del sindicato apoyó desde 1989 los planes de privatización y “racionalización” del sector (aceptando la famosa consigna “ramal que para, ramal que cierra”), sino que además obtuvo beneficios institucionales y personales irregulares.³² La reformulación radical de la actividad ferroviaria durante el período analizado se evidencia al comprobar que, de los 90 000 trabajadores ferroviarios existentes antes de la privatización, en la actualidad totalizan aproximadamente 9000. Pedraza, al tiempo que adhería al “sindicalismo empresario” a través de la administración de 11 000 kilómetros del Belgrano Cargas, instauró procedimientos de exclusión de las listas opositoras mediante ardides o amenazas, que le permitieron seguir al frente del gremio durante todo ese tiempo.³³

32 Sobre el proceso de privatización de los ferrocarriles véase Ruth Felder, “¿Por qué te quedás en vía muerta? Las políticas ferroviarias de los 90 y el debate acerca del futuro de los ferrocarriles”, en Victoria Basualdo y Karina Forcinito (coords.), *Transformaciones recientes en la economía argentina. Tendencias y perspectivas*, Buenos Aires, Prometeo, 2007. De acuerdo con la información disponible, una mutual fantasma de viviendas ferroviarias formada por Pedraza recibió 66 espacios y locales en distintas estaciones, por un alquiler promedio mensual sin indexación alguna de 15 dólares cada uno. En los mismos meses de 1989, en que decidió apoyar el plan racionalizador y privatizador del Banco Mundial, Pedraza se mudó a una casa cotizada en un millón y medio de dólares, en el barrio de Villa Devoto. Véase Horacio Verbitsky, “Las vías del hecho”, *Página/12*, 24 de octubre de 2010.

33 Para ello, excluyó en primer lugar a la lista opositora, la Lista Celeste, mediante la publicación de las condiciones de los comicios en un único aviso aparecido en la sección “Economía&Negocios” del diario *La Nación*. En el siguiente proceso electoral, celebrado en 1996, Jorge De Nápoli, uno de los líderes “celestes”, fue despedido de su trabajo en el ferrocarril San Martín y citado en un bar por el jefe de custodia y operaciones de Pedraza, Rubén Norberto Carrizo, quien le ofreció dinero a cambio de desistir; de lo contrario, tendría que enfrentarse “con los pesados”. Representantes de Pedraza se presentaron en actitud intimidatoria en el galpón de la Lista Celeste, cedido a De Nápoli por el automovilista Rubén Valentini, y luego este último encontró, en la ventana de su casa en Pinamar, un pan de una libra de trotyl cuya mecha se había apagado a sólo dos centímetros del detonador. El juez federal Norberto Oyarbide allanó la sede de la Unión Ferroviaria, donde personal de Gendarmería secuestró panes de trotyl, mechas lentas, detonadores y cintas de empaque idénticos a los que se habían utilizado en el fallido

En 2003, durante el interinato de Eduardo Duhalde al frente del Poder Ejecutivo, Pedraza acordó con las empresas América Latina Logística Central SA y América Latina Logística Mesopotámica SA el convenio 612/03, que instituyó la polivalencia funcional, la ampliación del período de prueba a seis meses, la asignación de las vacaciones en cualquier momento del año, a voluntad del empleador, y la designación del transporte ferroviario como un servicio público esencial, lo cual implica que, en caso de huelga, se debe acatar la intimación ministerial de mantenerlo en funcionamiento, criterio que ni los gremios del transporte ni la OIT admiten.

Pedraza fue procesado en 2006 por administración fraudulenta del fondo de sepelios de los trabajadores ferroviarios y embargado por 50 millones de pesos.³⁴ Producto de la recusación de Pedraza, la causa nunca fue elevada a juicio oral, y en mayo de 2008 la Sala III de la Cámara Nacional de Casación Penal dictó la nulidad de todo lo dispuesto y la prescripción de la causa.

En 2007, se reimplantó el trabajo tercerizado en la línea Roca, que había sido erradicado gracias a un proceso de movilización desarrollado durante la concesión de la empresa Transportes Metropolitanos S.A.³⁵

En la indagatoria ante la Justicia, que terminó en la detención de Pedraza por el asesinato del estudiante universitario y militante del Partido Obrero Mariano Ferreyra, ocurrido el 20 de octubre de 2010 cuando participaba de una movilización de los trabajadores tercerizados en demanda de su pase a planta permanente, el dirigente sindical afirmó: “Nosotros accedimos a las tercerizaciones porque el ferrocarril estaba en condiciones deplorables, especialmente en la limpieza, el desmalezado y mantenimiento de vías”. Así fue como se creó la cooperativa Unión del Mercosur, explotada por la comisión directiva de la Unión Ferroviaria.³⁶ El testimonio de distintos trabajadores ferroviarios permitió reconstruir que

atentado, así como un plano del centro de Pinamar, del cual faltaba la parte que correspondía a la casa de Valentini. Al respecto, véase Horacio Verbitsky, “Las vías del hecho”, *Página/12*, 24 de octubre de 2010.

34 Los aportes de los trabajadores eran derivados a una mutual supuestamente sin fines de lucro, con lo cual los afiliados a la Unión Ferroviaria debían pagar costos cuatro veces superiores a los de la Asociación de Señaleros. Dado que las privatizaciones redujeron el padrón de afiliados, los descuentos compulsivos se extendieron de los trabajadores activos a las viudas pensionadas y el valor de la cuota se incrementó. Véase “El final de una carrera”, *Página/12*, 26 de octubre de 2010, y Horacio Verbitsky, “Las vías del hecho”, art. cit.

35 Véase Christian Rath, *Trabajadores, tercerización y burocracia sindical. El caso Mariano Ferreyra*, Buenos Aires, Biblos, 2011, pp. 143-147.

36 De acuerdo con *Página/12*, el presidente de Unión del Mercosur “es Raúl Castellano, secretario de Medios de Comunicación de la Unión Ferroviaria; el vicepresidente es Armando Matarazzo, secretario de Finanzas del sindicato, y el secretario es Domingo Galeano, secretario de Emprendimientos Laborales de la Unión Ferroviaria. Una de sus asambleas se hizo en

esta tercerización obligaba a sus empleados a asociarse como cooperativistas, no los encuadraba en ningún convenio y, por lo tanto, les negaba conquistas como las asignaciones familiares, las vacaciones pagas o la indemnización por despido. De los 1500 contratados a través de este tipo de empresas externas, para realizar tareas ferroviarias, alrededor de 200 pertenecían a Unión del Mercosur y varios de ellos participaron de la protesta en la que fue asesinado Mariano Ferreyra.³⁷ En este marco, el homicidio de Mariano Ferreyra, lejos de constituir un hecho policial aislado, fue una consecuencia de los cambios producidos, de enorme trascendencia, en la historia reciente de los trabajadores y sus organizaciones.

2.3. LA EXTRANJERIZACIÓN ECONÓMICA Y LAS RELACIONES LABORALES

Las heterogeneidades no se vinculan únicamente, sin embargo, con el trabajo no registrado, la precarización laboral o la subcontratación. Existen otros fenómenos, vinculados con tendencias económicas de la posconvertibilidad, que parecen haber profundizado algunas de las tendencias más regresivas en materia de relaciones laborales y organización sindical que afectan también a sectores de los trabajadores registrados, incluso a aquellos de medios y altos ingresos. Diversas investigaciones han señalado que, en un marco de creciente concentración económica y centralización del capital, se ha consolidado la presencia de empresas extranjeras, casi todas transnacionales, en la economía en su conjunto y particularmente en la cúpula empresarial, lo cual ha sido analizado desde distintas perspectivas que han señalado algunas de sus implicancias en términos económicos.³⁸ Estudios recientes, que incluyen no sólo análisis económicos sino también una encuesta realizada en 2009 por el Ministerio de Trabajo sobre empresas multinacionales en la Argentina, permiten hacer una aproximación preliminar a sus posibles alcances en términos de las relaciones laborales y de organización sindical.³⁹

Independencia 2880, la sede de la propia Unión Ferroviaria, según figura en los registros del INAES, que dependen del Ministerio de Desarrollo Social” (*Página/12*, 22 de febrero de 2011).

37 Christian Rath, ob. cit., p. 136.

38 Véase, por ejemplo, Daniel Azpiazu, Martín Schorr y Pablo Manzanelli, *Concentración y extranjerización. La Argentina en la posconvertibilidad*, Buenos Aires, Capital Intelectual, 2011.

39 Véase Héctor Palomino y María Silvana Gurrera, “La adaptación de las firmas multinacionales al sistema de relaciones laborales: la autonomía de las filiales argentinas y la presencia sindical en los lugares de trabajo”, en el libro *Multinacionales en la Argentina. Estrategias de empleo, relaciones laborales y cadenas globales de valor*, PNUD- MTEySS, 2011.

En lo que respecta a la representación sindical en el lugar de trabajo, en las empresas multinacionales, los estudios disponibles enfatizan que el comportamiento de las firmas no siempre es homogéneo en sus diferentes establecimientos. La denominación “doble estándar” de comportamiento alude, precisamente, a esas situaciones. Teniendo en cuenta que en la Argentina, a diferencia de otros países, la representación sindical está garantizada por ley en los establecimientos con más de diez trabajadores, un modo de observar en detalle la presencia sindical en las firmas y el tipo de adaptación al sistema de relaciones laborales es a través del peso que ejercen estas situaciones de dualidad en el interior de las filiales que operan en el país, ya que no se cuenta con datos correspondientes a las filiales de las multinacionales en otros destinos. Con el objetivo de abordar esta problemática, se distinguen cuatro situaciones: firmas sin delegados; firmas con un solo sitio y representación gremial; firmas con múltiples establecimientos y representación sindical en todos ellos; y firmas con múltiples establecimientos con un comportamiento dual (presencia sindical en sólo algunos de ellos).⁴⁰

Este estudio indica que la situación de dualidad alcanza al 23% de las firmas, en tanto que la proporción de firmas multiplantas con representación sindical homogénea es del 11%; el 15% son firmas con un solo establecimiento y presencia sindical, y la mitad restante son firmas sin delegados (51%). De acuerdo con Palomino y Gurrera, “al sumar los casos de ausencia de delegados y aquellos que evidencian situaciones de dualidad, resulta que una gran mayoría de las firmas de la muestra exhiben debilidad en términos de representación de los trabajadores”. Los autores destacan que este fenómeno se profundiza en las firmas que superan los cien empleados –ya que en las pequeñas predomina la ausencia de representación gremial– y en las manufactureras, principalmente en las ramas química, petroquímica, hidrocarburos y alimentación. En el comercio local, se destacan las grandes tiendas y supermercados, que coinciden con los establecimientos con gran número de empleados. Sostienen, a su vez, que, como puede verse en el cuadro, las prácticas duales son más frecuentes en las firmas latinoamericanas, y en menor medida en las europeas, mientras que en las estadounidenses, antes que la situación de dualidad, predomina la ausencia de delegados (62%). Del mismo modo, si se considera el peso de la dualidad únicamente en las compañías multiplantas, la proporción de firmas involucradas en esta práctica asciende al 50%.

40 Íd.

**Comportamiento de la representación sindical (delegados)
en el interior de las filiales, según la localización de la casa matriz
y el sector de actividad, 2009***

Representación sindical en el interior de las filiales	Localización de la casa matriz			Actividad económica			Total
	EE.UU. (%)	Europa (%)	América Latina (%)	Manu- factura (%)	Comer- cio (%)	Servi- cios (%)	
Sin delegados	62	48	35	23	72	70	51
Con un establecimiento y delegados	12	18	5	25	8	8	15
Comportamiento homogéneo entre plantas	8	13	15	20	5	5	11
Comportamiento dual	18	21	45	32	15	17	23
Total	100	100	100	100	100	100	100

* No incluye las firmas con casa matriz en la Argentina.

Fuente: Palomino y Gurrera, "La adaptación de las firmas multinacionales al sistema de relaciones laborales", sobre la base de la *Encuesta a firmas multinacionales en la Argentina*, SSPTyEL-MTEySS, 2009.

Palomino y Gurrera abordan también otros aspectos micro de las relaciones laborales a partir de los datos que surgen de la encuesta a firmas multinacionales, prestando atención a las interacciones entre las gerencias y los representantes de los trabajadores a la hora de tomar decisiones sobre las condiciones laborales. Además de que la representación sindical en los lugares de trabajo adquiere un peso variable, las multinacionales adoptan distintas posiciones frente a los sindicatos, que van desde la negociación hasta la decisión unilateral sin consulta previa a los representantes de los trabajadores. Para analizar este tema, se elaboró un indicador que da cuenta del comportamiento gerencial frente a los sindicatos, en relación con los temas salariales o las categorías profesionales.⁴¹

41 El indicador de política gerencial hacia el sindicato está construido según los siguientes criterios: a) la política gerencial unilateral tiene lugar cuando la gerencia toma individualmente las decisiones sobre remuneraciones y sobre categorías ocupacionales; b) la política es consultiva cuando la gerencia consulta con el sindicato y decide en salarios y categorías ocupacionales, o en uno de los aspectos se negocia con los representantes gremiales y/o de los trabajadores y en el otro decide sólo la gerencia, o en uno de los aspectos se consulta y decide la gerencia y en el otro decide sólo la gerencia; c) la política es negociadora cuando se negocian salarios y categorías profesionales con

En términos generales, los autores encuentran que la política gerencial hacia el sindicato revela un sesgo fuertemente unilateral entre las firmas de la muestra (73%), y sólo una baja proporción de los casos estudiados (9%) atestiguan una práctica negociadora en cuestiones de salarios y categorías profesionales.⁴² Si se considera el país de origen del capital, la política gerencial de tipo unilateral tiene un peso muy importante entre las firmas cuyas casas matrices se localizan en los Estados Unidos (80%) y un peso algo menor entre las europeas (74%). En las firmas latinoamericanas, que –como ya se destacó– mostraban una mayor adaptación al sistema de relaciones laborales, la posición frente a los sindicatos divide al grupo en dos: la mitad de ellas adopta una actitud unilateral para decidir condiciones de trabajo, mientras que la otra mitad asume una política consultiva y negociadora.

En suma, aun cuando se produce un proceso de adaptación de estas empresas a las regulaciones y prácticas locales, la información disponible parece indicar la importancia de examinar las posibilidades de que exista también una influencia inversa, esto es, que las acciones y prácticas empresariales contribuyan a reforzar las prácticas laborales más regresivas en el ámbito nacional. Este tema es particularmente relevante cuando se consideran algunas de las conclusiones provenientes de un estudio sobre la extranjerización, a partir del análisis de las 500 empresas más grandes del país, que vinculan la extranjerización con otros fenómenos regresivos. Entre las conclusiones de su investigación, Azpiazu, Schorr y Manzanelli destacan que el rendimiento productivo de los asalariados empleados en las empresas extranjeras fue un 38,1% más elevado que el de la cúpula en su conjunto. Asimismo, la participación de los salarios en el valor agregado en las compañías controladas por inversores foráneos (16,2%) fue muy inferior a la verificada en las asociaciones entre empresas locales y extranjeras (24,8%) y, más aún, en las empresas nacionales (37,2%), al tiempo que el superávit bruto de explotación por ocupado en las extranjeras fue 4,1 veces más elevado que en las controladas por accionistas locales, y

los representantes gremiales y/o de los trabajadores, o se negocia uno de los aspectos con los representantes gremiales y/o de los trabajadores y en el otro caso se consulta y decide la gerencia. Véase Palomino y Gurrera, *ob. cit.*

42 Palomino y Gurrera encuentran que el tipo de vínculo con el sindicato parece estar fuertemente asociado con tres variables estructurales: tamaño, actividad económica y país de origen del capital. Esta asociación es particularmente significativa para los casos de actividad económica y tamaño. La política gerencial unilateral predomina entre las firmas de servicios y comercio, así como entre las firmas de menos de cien trabajadores. Entre las firmas de servicios que muestran este tipo de prácticas figuran: las consultoras de personal, servicios de posventa, servicios financieros, logística, transporte internacional, telecomunicaciones e informática. Véase *íd.*

2 veces superior que el verificado en las asociaciones.⁴³ En suma, estos autores afirman que en el ámbito de las líderes controladas por inversores extranjeros se manifestó una distribución del ingreso mucho más regresiva que en el resto de las grandes firmas; es decir que las empresas extranjeras se apropiaron de una mayor porción relativa del producto generado por los asalariados.

Esta información sugiere, entonces, que deberíamos analizar los impactos más amplios del proceso de extranjerización de la economía, en particular de la cúpula, en términos de las relaciones laborales. Un caso extremo que permite abordar algunos de los desafíos derivados de la aplicación de otros parámetros de relaciones laborales es el de la empresa supermercadista Wal-Mart, de origen estadounidense. Las prácticas laborales de esta compañía en su país de origen han sido analizadas en un informe de Human Rights Watch, de 2007, que remarcó el hecho de que su expansión se basa en un conjunto de normas y prácticas laborales que desprotegen a los trabajadores.⁴⁴ Destaca, en primer lugar, que Wal-Mart es la compañía más grande del mundo, con alrededor de 351,14 mil millones de dólares en ingresos y 11,3 mil millones de dólares en utilidades en el año fiscal que concluyó en enero de 2007. Es además el empleador privado más grande de los Estados Unidos, con cerca de 4000 tiendas en todo el país y más de 1,3 millones de trabajadores, ninguno de ellos sindicalizado. No se trata de un hecho fortuito, sino que Wal-Mart aplica una estrategia sofisticada y multifacética para impedir la actividad sindical en sus tiendas, “y cuando esta estrategia falla, sofoca cualquier intento de organización sindical dondequiera que surja”.

Por otro lado, lejos de considerar a esta compañía como un caso aislado, el informe sostiene que es “un caso ejemplar de las falencias de la legislación laboral estadounidense”. Wal-Mart “sobresale por la magnitud y agresividad de su aparato y acciones antisindicales”, pero no es la única compañía norteamericana empeñada en combatir la formación de sindicatos, “valiéndose de los incentivos establecidos en las inequitativas leyes laborales de los Estados Unidos, que, decididamente, inclinan la balanza a favor de las iniciativas antisindicales”.⁴⁵

En línea con lo que surge de la encuesta sobre multinacionales en la Argentina, Human Rights Watch destaca que, a pesar de que los Estados Unidos se encuentran legalmente comprometidos a velar por este derecho fundamental

43 Véase Daniel Azpiazu, Martín Schorr y Pablo Manzanelli, ob. cit.

44 “Descuento en derechos. La violación del derecho de los trabajadores estadounidenses a la libertad de asociación”, reporte de Human Rights Watch, 2007, disponible en <www.hrw.org/sites/default/files/reports/us0507exec-sumspweb.pdf>.

45 Íd.

como Estado Miembro de la OIT y como parte de diversos e importantes instrumentos internacionales, y aunque el derecho de los trabajadores a sindicalizarse se encuentra claramente establecido en la legislación internacional sobre derechos humanos, esto en la práctica no se verifica.

El informe sostiene también que, si bien de acuerdo con el derecho internacional los empleadores no pueden iniciar campañas antisindicales agresivas y coercitivas que interfieran con la sindicalización de los trabajadores, ni tomar represalias contra ellos por apoyar a un sindicato, en realidad ni la legislación ni la práctica laboral en los Estados Unidos cumplen con las normas internacionales. Por el contrario, “las leyes estadounidenses permiten a los empleadores desplegar un sinnúmero de estrategias que interfieren con la sindicalización de los trabajadores, y prevén penas tan leves que no consiguen disuadir a los empleadores de infringir la ley”.⁴⁶

Una serie de trabajos sobre las estrategias patronales y las respuestas de los trabajadores muestran que Wal-Mart intentó impulsar en la Argentina esa misma política de relaciones laborales, tomando como eje central el ataque a la organización sindical.⁴⁷ Un manual confidencial de la empresa, dirigido a sus supervisores y gerentes de recursos humanos, explicita claramente que “mantener a la empresa libre de sindicatos es una tarea de tiempo completo a la que debe dedicar esfuerzo, energía, fervor y una gran atención durante los 365 días del año”. Se agrega, asimismo, una lista de “cinco conceptos centrales para mantenernos libres de sindicatos”, que incluyen la afirmación de que las prácticas antisindicales no son “una tarea sucia”, sino algo de lo que se debe sentir “orgullo”. Además, se promueve entre los empleados jerárquicos la idea

46 Íd.

47 Véanse Paula Abal Medina, “El destierro de la alteridad. El caso Wal-Mart Argentina”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 69, n° 4, octubre-diciembre de 2007, pp. 683-727; disponible en <redalyc.uaemex.mx/pdf/321/32112602004.pdf>, y Paula Abal Medina, “Resistencia sindical en el lugar imposible. Los delegados de Wal-Mart Avellaneda”, en *Colectivos resistentes...*, ob. cit. Esta autora señala que la persecución empresaria contra la organización de los trabajadores en el lugar de trabajo fue además facilitada por el tipo de dinámica interna del Sindicato de Empleados de Comercio (SEC), que se caracterizó históricamente por la falta de representación o la subrepresentación en los lugares de trabajo, la fuerte verticalización y jerarquización de las relaciones en el interior del sindicato, todo esto vinculado además con una concepción de que la función del sindicato sería la de proveer servicios y conciliar intereses entre patronales y trabajadores. Al igual que en el caso de la Unión Ferroviaria analizado en el apartado precedente, se pone de manifiesto la necesidad de analizar cómo operan estas entidades sindicales para obstaculizar la organización de los trabajadores. Véase Paula Abal Medina, “El ‘Modelo’ del Sindicato de Empleados de Comercio”, 2009, disponible en <<http://archivo.cta.org.ar/El-Modelo-del-Sindicato-de.html>>.

de que los “asociados” (manera en la que denominan a los trabajadores) “no votan a favor de un sindicato, votan contra el *management*”. Por último, se afirma que el “secreto” para lograr el objetivo de eliminar a los sindicatos –que “son como el agua o la electricidad, persiguen el camino del menor esfuerzo”– es la “eliminación interna de problemas”, por lo que una política de creación de obstáculos es la mejor manera de mantener a los sindicatos alejados del espacio empresarial.⁴⁸

Esta tradición antisindical no es privativa del caso extremo de Wal-Mart, sino que también estuvo presente en Kraft Foods y Praxair, entre otros, donde los intentos de organización de los trabajadores fueron enfrentados con agresivas políticas patronales antisindicales.⁴⁹ Estos casos, en conjunción con los datos disponibles, que muestran la debilidad de la representación de los trabajadores en las empresas multinacionales radicadas en la Argentina (en forma acentuada en las de origen norteamericano), el marcado predominio del sesgo unilateral en la política gerencial hacia el sindicato así como una distribución del ingreso mucho más regresiva que en el resto de las grandes firmas, sugieren que es fundamental realizar un seguimiento y estudio exhaustivo del impacto de la extranjerización económica en lo que se refiere a la profundización de prácticas regresivas en materia de relaciones laborales.

48 En los trabajos se analiza una amplia gama de políticas tendientes a la invisibilización de la relación laboral y a la promoción de la idea de que la empresa es una “gran familia” de “puertas abiertas” (lo que se inculca a través de cánticos y eslóganes que se repiten diariamente), así como otras destinadas al control y la vigilancia de los trabajadores, el seguimiento de sus actividades a través de videocámaras, la evaluación de su desempeño a partir de mecanismos como el “Mystery Shopper”, que los evalúa sin explicitar su presencia, todo lo cual se suma a la supervisión permanente del personal jerárquico. Además, se promueve una “cultura de la disposición permanente” por parte de los trabajadores, basada en un discurso de exaltación del cliente, que sostiene como principios “la satisfacción garantizada”, “la hospitalidad agresiva” y la idea de que “el cliente es el verdadero jefe”. Véase Abal Medina, “El destierro de la alteridad”, *ob. cit.*

49 Sobre el proceso de organización sindical de base en Praxair véase Maxi Arecco, Alfredo Cabaña y José Vega, *Nuestra comisión interna. La organización de los trabajadores de Praxair*, Buenos Aires, SPIQyP-Taller de Estudios Laborales, 2009, y sobre el caso de Kraft, Paula Varela y Diego Lotito, “La lucha de Kraft-Terrabusi. Comisiones internas, izquierda clasista y ‘vacancia’ de representación sindical”, en *Conflicto Social*, revista del Programa de Investigaciones sobre Conflicto Social, IIGG, 2009. Véase también Daniel Azpiazu y Martín Schorr, “La difícil reversión de los legados del neoliberalismo. La recuperación industrial en la Argentina de la posconvertibilidad”, *Nueva Sociedad*, n° 225, enero-febrero de 2010; disponible en <www.nuso.org/upload/articulos/3671_1.pdf>.

3. A MODO DE CONCLUSIÓN

En un contexto de claras mejoras en la última década en lo que se refiere a indicadores del mercado de trabajo y distribución del ingreso, así como en cuanto a distintos aspectos vinculados con la organización sindical y la negociación colectiva, resulta imprescindible avanzar en el análisis de las heterogeneidades en el seno de la clase trabajadora como punto de partida necesario para poder discernir con claridad el conjunto de desafíos pendientes. El análisis sintético y preliminar de tres fenómenos de distinto orden, como la persistencia del trabajo no registrado, los fenómenos de tercerización, y los impactos de la extranjerización sobre las relaciones laborales, permite mostrar que existe una amplia gama de problemáticas vinculadas con las condiciones de trabajo, de vida y organización de la clase trabajadora que requieren investigación en profundidad y políticas específicas.

Con un diagnóstico certero sobre los desafíos pendientes en materia de relaciones laborales en la Argentina, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, en su sesión cuadragésima séptima, estableció líneas interesantes que merecen ser destacadas. En primer lugar, destacó la necesidad de desarrollar estadísticas estatales de largo plazo, sólidas metodológicamente y comparables con las producidas por instituciones internacionales reconocidas. Por otra parte, y en consonancia con lo ya analizado, expresó su preocupación por la cantidad de trabajadores no registrados o enrolados en la economía informal, y su falta de acceso a derechos básicos, así como respecto de la existencia de parámetros diferenciales de trabajo y de derechos, especialmente en los sectores tercerizados.⁵⁰ Al mismo tiempo, remarcó el valor de reconocer el derecho a la negociación colectiva y a la organización del conjunto de los trabajadores, así como de garantizar la posibilidad de movilización y protesta sin represalias, y puso de manifiesto la necesidad de estudios y políticas respecto a otras dimensiones fundamentales como las inequidades de género en el mercado de trabajo, que de acuerdo a la información reciente disponible ha presentado una evolución que merece atención y desarrollo de políticas específicas.⁵¹

50 En este sentido, destacó la importancia de la existencia de políticas estatales tendientes a promover el empleo registrado, la aplicación del salario mínimo y la protección legal, así como los derechos básicos para el conjunto de la clase trabajadora, sin importar el género, su procedencia nacional o el sector de empleo. Véase el reporte del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Sesión 47, Ginebra, 14 de noviembre-2 de diciembre de 2011.

51 Distintas investigaciones subrayan que en la recuperación económica, en un contexto de fuerte crecimiento del empleo total, y sobre todo de una

Estas recomendaciones constituyen otra alerta sobre la importancia de estos temas y la necesidad de impulsar políticas públicas. Estas deberían comenzar por un examen de las propias prácticas laborales del Estado, ya que, distintos análisis y estudios de caso sugieren que el propio Estado, lejos de dar el ejemplo, reproduce como empleador dinámicas de precarización y flexibilización laboral a gran escala. El Estado tiene además una función crítica en la regulación y el control de una serie de servicios y actividades que afectan en forma central las condiciones de vida, transporte, vivienda, salud y educación de los trabajadores. Y finalmente, enfrenta el gran desafío de desarrollar y/o apuntalar políticas activas de promoción del trabajo registrado, de regulación y control de las distintas estrategias antisindicales de las patronales tanto nacionales como extranjeras, y de lucha contra la tercerización y precarización laboral.

Al mismo tiempo, varios de los elementos analizados en el artículo parecen indicar que estas políticas deben complementarse con procesos de democratización y renovación del funcionamiento y la dinámica de las organizaciones sindicales. Retomando, entonces, algunos de los ejes centrales desarrollados en la primera parte de este capítulo, cabe destacar que el fortalecimiento de la organización de los trabajadores en sus establecimientos laborales surge como

caída del desempleo, persisten algunas inequidades de largo plazo, tanto en el segmento formal del mercado de trabajo, como en el comportamiento de las mujeres en hogares de bajos ingresos. La investigadora Rosalía Cortés señalaba en un texto de presentación del informe “El género en cifras” que entre 2006 y 2010, también según datos del Boletín de Estadísticas de Género del Ministerio de Trabajo de Nación, la brecha salarial entre mujeres y varones no disminuyó sino que creció levemente entre los asalariados registrados. Al mismo tiempo, según datos del MTySS, la participación de mujeres en los programas de capacitación y empleo bajó del casi 80% en 2006 a algo más de la mitad (55%) en 2010. Subrayaba, entonces que ante estas inequidades en el área laboral, surge la necesidad de retomar una perspectiva de género ampliada, que contemple el diseño de políticas activas hacia el mercado de trabajo, como herramientas para consolidar oportunidades, en un contexto de expansión económica. Véase Rosalía Cortés, “Hay patrones de género vinculados a la pobreza estructural que cambiaron poco”, disponible en <www.wim-network.org/2011/10/hay-patrones-de-genero-vinculados-a-la-pobreza-estructural-que-cambiaron-poco/>. Véase también “Aportes para el desarrollo humano en Argentina 2011. El género en cifras: mujeres y varones en la sociedad argentina”, PNUD, 2011, disponible en <www.undp.org.ar/desarrollohumano/G%C3%A9nero%20en%20cifras_23.06.pdf> y Rosalía Cortés, “Mercado de trabajo y género: el caso argentino, 1994-2002” en María Elena Valenzuela (ed.), *Mujeres, pobreza y mercado de trabajo. Argentina y Paraguay*, OIT, 2003, disponible en <www.ilo.org/public//spanish/region/ampro/cinterfor/temas/gender/doc/cinter/pob_ap.pdf>.

un eje central, no sólo en la disputa por la distribución del ingreso, sino también en función de reconstituir una dinámica sindical que permita defender adecuadamente los intereses de la clase trabajadora y profundizar sus procesos de organización y de lucha.

II. Lobos con piel de ovejas malvineras*

Mercenarios de perfil bajo
(los únicos que los vieron
ya no están).
Cuchillos fantasmales
cortando los sueños.
¿Pero acaso nosotros
no veníamos del país de
las picanas sobre panzas
embarazadas?
¿Quién le tenía que tener
miedo a quién?
GUSTAVO CASO ROSENDI, "GURKHAS"

1. MALVINAS: MEMORIA, VERDAD Y JUSTICIA A TREINTA AÑOS DE LA GUERRA

En los últimos tiempos asistimos a un recalentamiento de las declaraciones públicas en relación con la disputa diplomática sobre las islas Malvinas, cuya restitución la Argentina reclama a Gran Bretaña desde que en 1833 esta potencia colonial las ocupó ilegalmente tras expulsar a las autoridades y población locales. Es de esperar que un tema tan sensible para la sociedad argentina concite importantes adhesiones y movilice a muchos compatriotas.

Recordemos que el largo conflicto diplomático llegó a un extremo cuando en 1982, en ejercicio ilegítimo del poder, la dictadura militar encabezada por

* El presente artículo ha sido elaborado por Federico Lorenz, investigador del Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES) y del CONICET. El autor agradece la lectura crítica, atenta y por momentos discrepante de su amigo Miguel Ángel Trinidad, soldado en Malvinas y uno de los fundadores del Movimiento de Ex Combatientes. Todas las opiniones aquí expresadas son de exclusiva responsabilidad del autor.

Leopoldo Galtieri ocupó en forma transitoria el archipiélago y desencadenó una guerra que produjo 649 muertos y más de 1000 heridos argentinos, más una cantidad de muertes en la posguerra debidas a suicidios y secuelas bélicas que las distintas agrupaciones de ex combatientes hacen oscilar entre 300 y 500 (esa incertidumbre en la cuantificación es de por sí un dato acerca del limbo en el que permanecen muchas de las cuestiones relativas a Malvinas).

Desde entonces, la guerra de 1982, una marca en las memorias del pasado reciente, se superpone con la causa nacional por la recuperación del archipiélago, de más larga data y construcción. A partir de dicha superposición, muchos compatriotas ven en las miradas críticas sobre la guerra de 1982 un ataque a “la causa”, que debería estar por encima de cualquier diferencia, en tanto “nacional”. En algunos casos, esta confusión es intencionada: desde el final de la guerra, las Fuerzas Armadas y civiles afines se han ocupado de que “Malvinas” funcione como escudo ante las críticas que sectores sociales cada vez más amplios hicieron a sus militares,¹ y lanzan contra estos un cargo por un supuesto proceso de “desmalvinización”.

Pero, en realidad, la “desmalvinización” había comenzado desde la derrota misma. Las propias Fuerzas Armadas ocultaron el regreso de los soldados, los presionaron para que no testimoniaran acerca de sus experiencias y persiguieron a las primeras agrupaciones de ex soldados combatientes por temor a que la verdad aumentara su descrédito. El primer gobierno democrático prolongó esa política de ocultamiento, ya que veía en la reivindicación de la guerra una posibilidad para las Fuerzas Armadas de mejorar su imagen y mantener su incidencia en el proceso político.

Con el paso del tiempo (y debido también a omisiones importantes por parte de los sucesivos gobiernos democráticos), “desmalvinización” significó, por extensión, “debilitar la causa nacional”; por ende, los “desmalvinizadores” pasamos a ser traidores –para los sectores más esencialistas–, en tanto cuestionamos, supuestamente, los intereses nacionales. Lo que proponemos, en realidad, es una discusión histórica rigurosa acerca del desarrollo de la guerra y las responsabilidades involucradas; esto, al contrario de lo que pueda creerse, fortalecería una política estatal en relación con Malvinas.

La superposición entre “la guerra” y “la causa” obliga a distinguir dos planos en las discusiones en torno a Malvinas. En primer lugar, el relativo a las relaciones exteriores y a una política estatal argentina que reclama por la vía pacífica que Gran Bretaña acate las resoluciones de las Naciones Unidas y resuelva una situación colonial anacrónica. En segundo lugar –y este es el punto sobre el que nos exten-

¹ Me ocupo de este tema en Federico Lorenz, *Las guerras por Malvinas*, Buenos Aires, Edhasa, 2006 (reedición ampliada y corregida, 2012).

deremos—, el plano referido a la política interna, concierne a los modos en que los relatos públicos sobre la guerra de Malvinas han operado en el espacio público argentino y a sus relaciones con los avances en el esclarecimiento jurídico e histórico de los crímenes y responsabilidades de la última dictadura cívico-militar.

La derrota en el Atlántico sur aceleró la entrega del poder por parte de los dictadores, y en los meses iniciales de la posguerra abrió un importante debate de características históricas y éticas, encarnado en las responsabilidades en torno a la guerra. Fueron sobre todo las agrupaciones de ex combatientes (surgidas muy tempranamente, en agosto de 1982) las que plantearon la necesidad de revisar cuestiones como la constitución y función de las Fuerzas Armadas y abrieron, con sus demandas de reconocimiento, reparación y asistencia, un fuerte espacio de confrontación acerca de las responsabilidades sociales ante la guerra.

En síntesis, en el otoño de 1982 Malvinas constituía, además de una herida al orgullo nacional, la posibilidad de un importante y fundacional debate ético y político acerca de los hechos del pasado; pero, sobre todo, de los pilares sobre los que se consolidaría la democracia. Considero que esa discusión, en buena medida, sigue abierta.

2. SEPARAR PARA PRESERVAR

En mayo de 1982, durante la guerra, el filósofo León Rozitchner, en su polémica con los exiliados argentinos del Grupo de Discusión Socialista, en México, planteó los desafíos políticos e intelectuales que la guerra generaría cuando los militares abandonaran el poder:

El que a hierro mata adentro, a hierro muere afuera: tal fue, corregida, la lección. Y con esto sólo queremos decir que la derrota de la dictadura militar en las Malvinas se inscribe en una lógica estricta, que en el terror impune del comienzo tenía inscripto ya su final. Creemos que ese desenlace, imprevisible en los términos precisos en los cuales se desarrolló, no es sólo fruto del azar; por el contrario, esta guerra “limpia” constituyó la prolongación de aquella otra guerra “sucía” que la requirió.²

Rozitchner otorgó a las interpretaciones que se fueran a construir sobre Malvinas un valor dilemático. Los relatos acerca de la guerra podrían tanto forta-

² León Rozitchner, *Las Malvinas: de la guerra “sucía” a la guerra “limpia”*, Buenos Aires, CEAL, 1985, p. 7.

lecer como debilitar a la sociedad democrática emergente del terrorismo de Estado:

Hay dos formas de reconstruir a la nación después de semejante derrumbe: está la que ellos nos ofrecen y nos proponen canjear, aquella “guerra sucia” contra esta otra guerra “limpia” de las Malvinas; y está esa otra que las Madres de Plaza de Mayo mantienen como un índice y una invitación a otra nueva fundación de la nación. Las madres quieren decirnos que ambas guerras son sucias. Y si me quieren hablar de un “nacionalismo” que tenemos que aceptar so pena de quedar afuera, porque las clases populares, que son nacionalistas, por su mismo nacionalismo obnubilado, pasional sí pero no visceral, quieren aceptar la transacción de canjear muertos por muertos e igualarlos, tenemos entonces que elegir entre esas dos formas de nacionalidad.³

La disyuntiva planteada por esta argumentación no era solamente ética sino que impugnaba, al ubicar la guerra con Gran Bretaña en el contexto histórico en el que se había producido, la idea de inscribir a los muertos de Malvinas en la historia de los sacrificios patrióticos de, por ejemplo, el período independentista:

Al inscribir los nuevos muertos en la guerra de las Malvinas como si se tratara de una guerra por la conquista de una porción de nuestra soberanía, elevaremos el dolor de estas nuevas madres al nivel político: los hijos verdaderos de la patria son los que han muerto, mandados una vez más por los militares, por la nación. Serán los muertos legítimos, estos que los militares pueden confesar.⁴

Frente a este dilema, existieron salidas que abrevaban en la tradición histórica nacional y que eran útiles por partida doble: porque ofrecían un relato auto-complaciente para incluir la experiencia bélica y, por extensión, construían un espacio de legitimidad para los sectores castrenses, fuertemente cuestionados por la sociedad tanto por la guerra en las islas como por las violaciones a los derechos humanos.

De este modo, el proceso conceptual que avizoró Rozitchner (y que también había denunciado valientemente en la Argentina Carlos Brocato)⁵ comenzó a

3 *Ibíd.*, p. 58.

4 *Ibíd.*, p. 59.

5 Carlos Alberto Brocato, “¿La verdad o la mística nacional?”, Buenos Aires, Círculo Espacio Independiente, 1982.

desarrollarse desde el final mismo de la guerra. Consistió en el esfuerzo, por parte de algunos sectores, por consolidar un relato épico de la guerra que soslayara el hecho de que la dictadura que la produjo la había conducido, además, en condiciones desastrosas.

Es importante destacar que a lo largo del tiempo el CELS, a través de sus presidentes, mantuvo una distancia crítica en relación con el conflicto basada en premisas similares. Emilio Mignone, el presidente fundador, y Horacio Verbitsky, su presidente desde 2000, escribieron pronunciamientos sobre la guerra de las Malvinas, tanto en aquel momento como en los años subsiguientes, que no han perdido vigencia. Durante el conflicto, Mignone era partidario de “reprobar públicamente la invasión” pero, “luego de una áspera discusión interna” y “con el apoyo de los dirigentes de la primera hora”, acordaron que “el CELS se mantuviera en silencio”,⁶ lo que reproducía una situación que vivieron muchos adversarios de la dictadura. A meses de la derrota, Mignone afirmó que el fracaso en la única guerra que las Fuerzas Armadas afrontaron durante el siglo pasado, sumado a la pérdida de autoridad moral por la represión clandestina, era “la oportunidad histórica de cerrar el ciclo de las intervenciones militares”,⁷ “el momento adecuado para el aniquilamiento de las bases programáticas y de poder del régimen militar”, para “la destrucción del régimen castrense, con reforma integral previa y la subordinación de las Fuerzas Armadas”. Pero la clase política “estaba en otra cosa”.⁸

Por su parte, en un libro publicado en 1985, Verbitsky advertía acerca de la maniobra conceptual que implicaba sacralizar la guerra, aunque establecía la necesidad de reconocer las condiciones históricas imperialistas que habían favorecido la decisión de la dictadura:

La vana tentativa de abstraer el 2 de abril de su contexto histórico, de los cinco años previos y de la forma en que se condujo y se perdió la guerra, crea la ilusión de que en la dictadura sombría que masacró a parte de una generación para mejor entregar el país, alentaban elementos nacionales [...]. Esta confusión sólo sirve al propósito de resacralizar a las Fuerzas Armadas, trocando en glorioso el más irresponsable de sus actos [...] La agresión criminal de los dos imperialismos anglosajones puede y debe denunciarse, pero entendiéndolo cómo fue provocada por el régimen castrense que creía

6 Emilio Mignone, *Derechos Humanos y sociedad. El caso argentino*, Buenos Aires, Ediciones del Pensamiento Nacional y CELS, 1991, p. 123 y ss., y 144.

7 “Las Fuerzas Armadas hoy: ¿Constitución o concertación?”, *La Voz*, 28 de septiembre de 1982.

8 Mignone, ob. cit., p. 123.

protagonizar la Tercera Guerra Mundial, y sin caer ahora en las celdas de quienes utilizan el irredentismo isleño para cubrirse con los colores nacionales que no defendieron mientras ejercían un mando omnímodo. El redimensionamiento de lo militar en la sociedad requiere una evaluación correcta del 2 de abril de 1982.⁹

Sin embargo, los esfuerzos por sacralizar la guerra y abstraerla de su contexto comenzaron desde el momento mismo en que se silenciaron las armas en las islas. Esto aparece, por ejemplo, en una circular del Ministerio de Educación, fechada tempranamente el 15 de junio de 1982, día posterior a la derrota, que ofrecía una serie de recomendaciones para los docentes frente a las posibles preguntas de sus alumnos:

- El heroísmo es valor superior a la Victoria.
- La ocupación del 2 de abril fue un acto de recuperación, como afirmación de derechos y no de provocación o agresión.
- Afirmación de la unidad latinoamericana.
- No buscamos la guerra sino la afirmación del derecho y la justicia.
- No hemos buscado ayudas ajenas a nuestra identidad nacional.
- La Argentina, reserva moral y cultural de occidente.
- Es más difícil la entereza ante la adversidad que la celebración ante el triunfo.
- El sacrificio y el dolor nunca son estériles.
- No obstante Vilcapugio, Ayohuma, Huaqui y Cancha Rayada, la emancipación de las Provincias Unidas del Río de la Plata fue una realidad hecha de heroísmo y de coraje.
- La historia señala muchas noches aciagas precursoras de días venturosos y sus héroes no fueron únicamente los vencedores de batallas.
- La síntesis final es la unidad demostrada en la convivencia de juventudes, que, superando todas las diferencias, se redescubrieron en el verdadero sentir argentino.
- La recuperación de las Malvinas es sello de una profunda unión nacional. Esto es realidad demostrada y no euforia transitoria.¹⁰

9 Horacio Verbitsky, *La última batalla de la Tercera Guerra Mundial*, Buenos Aires, Legasa, 1984.

10 Citado en Ministerio de Educación, *Pensar Malvinas. Una selección de fuentes documentales, testimoniales, ficcionales y fotográficas para trabajar en el aula*, Buenos Aires, 2009, p. 127.

En esta línea, la guerra de Malvinas debía inscribirse en la historia larga de la Argentina, equiparando la rendición en las islas con desastres que las fuerzas patriotas (una homologación del ejército sanmartiniano con el de la dictadura) supieron revertir.

Frente a esta postura, surgían (y surgen) preguntas ineludibles: ¿era (o es) posible hablar de la guerra de Malvinas en la misma clave que respecto de las guerras del siglo XIX, con el terrorismo de Estado (no solamente la derrota en las islas) de por medio? ¿No debían (o deben) pensarse ese tipo de contratos con el pasado a la luz de la experiencia reciente?

Entonces como ahora, algunos actores utilizan diferentes vías para separar procesos que desde una perspectiva histórica están inextricablemente unidos. En esa iniciativa, aunque no necesariamente con los mismos objetivos, confluyeron las acciones de las Fuerzas Armadas y las de distintos gobiernos militares y civiles desde 1982. Sucede que el relato épico patriótico de la guerra ofrece la ventaja de que soslaya las diferencias y las críticas, en la medida en que el fracaso en las islas se inscribe en una historia nacional que, de manera teleológica, más allá de derrotas circunstanciales como la de 1982, está destinada al éxito, a la victoria (y a la realización como pueblo, en este caso, una vez alcanzada la plenitud territorial). Por supuesto que había un interés en que esto fuera así, sobre todo por parte de los sectores castrenses: las críticas por la derrota en las islas, por la conducta de muchos de quienes la habían conducido, se expandieron en forma simultánea a la difusión de las denuncias por violaciones a los derechos humanos. Figuras emblemáticas como Alfredo Astiz, un símbolo de la represión ilegal pero también de la derrota ignominiosa, se consolidaron como íconos en esos días, y demostraron que no hubo unas Fuerzas Armadas que fueron a Malvinas y otras represoras, sino que eran las mismas.

Esos esfuerzos disociativos, que se traducen en formas de concebir la guerra (y de amparar a sus responsables, que en ocasiones también lo son de violaciones a los derechos humanos), mantienen vigencia en el presente y orientan políticas públicas en relación con el tema Malvinas. En una intervención reciente, Julio Cardoso, actual director del Observatorio Malvinas de la Universidad Nacional de Lanús y uno de los impulsores de un libro de texto diseñado allí para las escuelas secundarias,¹¹ propone el siguiente ejercicio conceptual para referirse a Malvinas:

1. ¿Con quiénes se enfrentaron los soldados argentinos en Malvinas: con la fuerza colonial británica o con la dictadura militar?

¹¹ Observatorio Malvinas, *Malvinas en la Historia. Una perspectiva suramericana*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Lanús, 2011.

2. ¿Qué es lo que estaba en juego para esos combatientes: la soberanía de las islas o la continuidad de la dictadura militar?
3. Los caídos argentinos en la guerra de Malvinas: ¿son héroes de esa lucha o son víctimas del gobierno militar?¹²

Queda claro que, desde el punto de vista de la experiencia histórica de los actores, estas dicotomías no son viables: los soldados conscriptos no podían combatir por aquello que no conocían (y que muchos conocieron después), al mismo tiempo que resulta ridículo pensar que la dictadura iba a conducir una guerra para autodestruirse (aunque efectivamente eso hizo, lo que en todo caso da cuenta de la alienación de algunos de sus conductores y de la hipocresía o cobardía de algunos de sus asesores). Pero sobre todo, son incorrectas analíticamente, porque los antagonismos planteados apuntan a desprender la guerra de 1982 de las condiciones históricas en las que se produjo: remiten a la discusión posterior a la guerra, intrínseca a la democracia, y no al clima social en el que millares fueron movilizados por el conflicto. Pero, obviamente, instala una dicotomía entre el fin patriótico superior y la discusión sobre el hecho histórico.

Tales falsas disyuntivas son eficaces a la hora de establecer un cordón sanitario entre las voluntades de reflexión crítica sobre la guerra de 1982 (y, por extensión, sobre el cuarto de siglo que va de 1975 a 2001) y su objeto. Lo son pues construyen ese objeto como una guerra esencial y sagrada a la que no debería “manchar” la discusión política, dado que la “causa” y la “lucha contra el imperialismo” fueron el verdadero origen de la guerra, y no la coyuntura histórica (una dictadura militar) en la que esta se produjo. Por extensión, instalan en los sectores más reaccionarios la idea de que cualquier revisión sobre Malvinas atenta contra la causa y, obviamente, es antinacional. Son peligrosos y decadentes resabios de tiempos binarios que, debido a la polisemia de conceptos como “pueblo”, “patria” y “nación”, facilitan voluntaria o involuntariamente la impunidad.

3. CUESTIONES DE SASTRERÍA

El proceso de paulatino cierre institucional a la cuestión de los derechos humanos tuvo su correlato en relación con la guerra de Malvinas. Sumado al im-

¹² Julio Cardoso, “La postguerra como campo de batalla”, disponible en <www.nomeolvidesorg.com.ar/wpress/?p=613>. Originalmente, esta ponencia fue presentada durante el Primer Congreso Latinoamericano “Malvinas, una Causa de la Patria Grande”, desarrollado en la Universidad Nacional de Lanús (UNLa) en 2010.

pacto de las sublevaciones militares de 1987, 1988 y 1989, las activas y radicales organizaciones de ex combatientes formadas en la década de los ochenta se fueron debilitando. Algunos de sus sectores históricos fueron cooptados por el menemismo, dentro del marco de “pacificación” y “reconciliación nacionales” que este planteaba.

En abril de 1990, poco después del aniversario del desembarco, Carlos Menem se reunió con los principales referentes de un sector de los ex combatientes, de fuertes vínculos con militares carapintadas (con quienes a la vez este presidente tenía acuerdos). El resultado fue la creación de la Federación de Veteranos de Guerra de la República Argentina, destinada a controlar en el ámbito nacional a las agrupaciones de ex combatientes. Alineada con el gobierno, esta federación representaba sólo a un sector, pero fue presentada como la única interlocutora institucionalmente reconocida. Así, por ejemplo, la Agrupación 2 de Abril, muchos de cuyos integrantes conformaron la federación, tenía una oficina en la Secretaría de la Función Pública.¹³ El Poder Ejecutivo declaró de interés público el acto de inauguración de la sede de la federación, y la Resolución 1605 del Ministerio del Interior establecía que esta sería la institución que avalaría los pedidos y reclamos de los veteranos de guerra de todo el país ante las instituciones públicas, lo que de hecho obligaba a todos a tramitar sus relaciones con el Estado a través de ella.

Este proceso de cooptación tuvo dos hitos: en el aniversario del desembarco y en ocasión de la inauguración del Monumento a los Héroes de Malvinas, el 24 de junio de 1990. Si en la década de 1980 los ex combatientes buscaban diferenciarse de las Fuerzas Armadas en sus gestos y en sus propuestas, en 1990 la federación rompió con esta tradición. En un periódico afín, uno de sus dirigentes explicaba que “la causa de Malvinas y la defensa de nuestra Patria no tienen relación con una cuestión de sastrería”.¹⁴

Rompían, de este modo, con algunas de las consignas más fuertes del movimiento de ex combatientes, que se diferenciaban tajantemente de los militares golpistas, como expresaron en un discurso de 1986:

Durante la guerra de Malvinas se expresó una nueva generación de argentinos que, después de la guerra, conoció las atrocidades que había cometido la dictadura. Nosotros no usamos el uniforme para reivindicar ese flagelo que sólo es posible realizar cuando no se tiene

13 Judith Gociol, Luis Felipe Lacour y Rodrigo Gutiérrez Hermelo, “Ex combatientes de Malvinas. Ocho años de posguerra”, *Todo es Historia*, n.º 278, junio de 1990, p. 29.

14 *2 de Abril*, junio de 1990.

dignidad. Nosotros usamos el uniforme porque somos testimonio vivo de una generación que se lo puso para defender la patria y no para torturar, reprimir y asesinar.¹⁵

Los sectores de ex combatientes que habían quedado fuera de la federación manifestaron su repudio. Ante la convocatoria a un desfile cívico-militar el 10 de junio (aniversario de la asunción como gobernador de Luis Vernet en 1829), afirmaron:

NO DESFILAMOS

Todos sabemos que el 10 de junio no es el día de los ex combatientes. Es el día de Alfonsín. Es un símbolo de la “desmalvinización”. Este año el presidente Menem va a presidir la inauguración de un monumento y un desfile al que convoca también a la Federación de Seineldín. La Coordinadora Nacional de Centros no va a ese acto porque es para lavarle la cara a las negociaciones con Inglaterra, a la entrega del país a los enemigos, al indulto a los traidores [...] Una cara manchada con la sangre de los caídos en 1982. Tenemos que decirle no al desfile de la entrega. Ni un solo ex combatiente tiene que estar en ese acto.¹⁶

¿Por qué esta ruptura? La federación agrupaba “veteranos de guerra”. El menemismo y sus organizaciones afines impulsaban la idea de que *veteranos* eran tanto los cuadros como los ex conscriptos, a diferencia de la posición histórica de las agrupaciones. La declaración de la coordinadora denunciaba esta maniobra al hablar de la “Federación de Seineldín”: este, aunque preso, era su presidente honorario, mientras que su vicepresidente honoraria era Delia Rearte de Giachino, madre del primer caído en combate en Malvinas. El Estado argentino estaba dando algunas respuestas a los reclamos históricos de los ex soldados combatientes; lo hacía de un modo sesgado y con una finalidad política concreta: terminar con las crisis dentro del sector militar y someter al movimiento de ex combatientes.

La “cuestión de sastrería” era un escalón más en el intento de insertar la guerra de Malvinas en los relatos canónicos sobre la patria y, por extensión, enfrentar las miradas críticas hacia las Fuerzas Armadas. Se trató de una disputa esencial para la identidad de los ex combatientes: los límites de la legitimidad

15 Centro de Ex Soldados Combatientes de Malvinas, *Documentos de Post Guerra*, n° 1, p. 23.

16 *Malvinizar*, año 2, n° 5, mayo-junio de 1990.

que otorgaba el haber combatido en las islas, la ampliación de una categoría construida por ellos mismos a poco del regreso al continente, aquella que los identificaba como ex soldados conscriptos, en oposición a las Fuerzas Armadas que según su perspectiva no sólo no los habían sabido conducir sino que los habían traicionado. Como señala Gustavo Pirich, los vínculos entre la federación y los carapintadas eran concretos: desde la recurrente reivindicación de Seineldín en varios editoriales del órgano oficial de la federación hasta el apresamiento del secretario de Hacienda de esta institución mientras combatía del lado de los carapintadas durante su última y más sangrienta sublevación.¹⁷

4. DESAFÍOS

La ausencia de voces estatales claras por parte de los gobiernos democráticos en relación con las características de la guerra de Malvinas y los modos de evocarla (expresada patéticamente, por ejemplo, en el “toma y daca” de 2001, cuando Ricardo López Murphy, ministro de Defensa del gobierno de Fernando De La Rúa, restableció el feriado del 2 de abril como una “compensación” por la masividad de los actos por el 25° aniversario del golpe)¹⁸ ha favorecido que medren actores que, en nombre de la causa nacional, amparan a sectores antidemocráticos.

Desde la asunción del presidente Néstor Kirchner en 2003, la instalación de la lucha por la memoria, la verdad y la justicia como política de Estado abrió una interesante posibilidad en torno a la causa Malvinas que vale la pena proteger y profundizar, ya que sectores interesados en que nada cambie reaccionan cada vez que sienten amenazada su posición de impunidad.

En 2007, en ocasión del 25° aniversario de la guerra, el Ministerio de Defensa argentino (cuya titular era entonces Nilda Garré) organizó una muestra en su sede, el edificio Libertador. En un gesto de apertura y reafirmación de compromiso con el pasado, pero a la vez de revisión crítica, planificó una muestra conjunta, a la que convocó a diferentes actores: organizaciones de ex combatientes, cada una de las Fuerzas Armadas, artistas e investigadores.

Sin embargo, la convivencia de las miradas divergentes o incluso antagónicas no prosperó. El día de la inauguración, la Comisión de Familiares de Caídos en Malvinas (que actuó siempre en sintonía con la Federación de Ve-

17 Gustavo Pirich, *Hojas de ruta. De la guerra de Malvinas a la guerra en el continente*, Buenos Aires, Dunken, 2008, p. 101.

18 *Página/12*, 30 de marzo de 2001.

teranos de Guerra) presentó una nota a la ministra y se retiró del evento junto con los objetos que había ofrecido para la exhibición. El motivo explícito de su enojo fue que el Centro de Ex Combatientes de las Islas Malvinas (CECIM) La Plata había expuesto el maniquí de un soldado estaqueado. La figura reflejaba la voluntad de un sector de los ex combatientes de volver a instalar temas denunciados por las agrupaciones desde el final de la guerra, pero fue leído, precisamente, como un atentado a “la causa”:

Desde el momento mismo de su nacimiento, la Comisión de Familiares de Caídos en Malvinas e Islas del Atlántico Sur viene luchando para enaltecer la memoria de sus Héroes [...] Como sucede con todas las causas verdaderamente nacionales y populares, el homenaje a los Héroes de Malvinas y a la Gesta, se inició de abajo hacia arriba. A lo largo de estos 25 años, fue el pueblo argentino el que –sobreponiéndose a la incesante desmalvinización promovida por el sistema político, cultural, educativo y comunicacional de posguerra– ofreció leal y sinceramente su tributo a los Caídos y a la Causa por la que dieron sus vidas [...] La sabiduría popular nunca confunde lo principal con lo secundario: *hay una parte de nuestro territorio ocupada por una potencia extranjera*. Es un conflicto que atraviesa toda la historia argentina y que compromete su futuro y el de la Región. *Hay hombres que cayeron luchando por esta Causa. Son nuestros Héroes*. Esto es lo principal. Esto no puede olvidarse [...]

Esta pérdida de orientación –o esta orientación conscientemente dirigida– es la que todavía insiste en reducir el sentido de la Causa de Malvinas a una “aventura de la dictadura militar”. Olvida los antecedentes, las causas profundas, los intereses en juego, el significado del protagonismo popular que despertó el 2 de abril, oculta a los combatientes o promueve lo peor de ellos, los trata de “chicos de la guerra” y les niega la dignidad de haber sido parte en una Causa histórica del pueblo argentino. Es por eso que los que olvidan estas cosas tienen tantas dificultades para reconocer a sus Héroes. Porque los que eligen el olvido sólo saben construir víctimas [...] Los Familiares, en cambio, hemos elegido la Memoria [...]

Es por ello también, Sra. Ministra, que no podemos dejar de manifestarle nuestra más profunda tristeza y desagrado, ante la muestra que vuestra cartera ha organizado, supuestamente en conmemoración del 25° aniversario de la Gesta de Malvinas [...] Entendemos que pueden existir muchas miradas sobre Malvinas; nuestra entidad no niega a ninguna, aunque hayamos elegido la que entendemos como la más valiosa para construir el futuro de nuestra Nación [...]

La Muestra organizada por usted, abona el camino de la confusión, deshonra la memoria de nuestros Héroes, reduce la complejidad a una mirada prejuiciosa y lejana a la verdad de los hechos.¹⁹

En el párrafo encontramos un argumento extorsivo que debe ser interpelado críticamente: “Malvinas” es una “gesta” intocable porque es una guerra patriótica, hay un territorio irredento y muertos que honrar. Continúa la postura esencialista de la década de los ochenta, que impide distinguir a aquellos ciudadanos que merecen el respeto de sus compatriotas de otros que se amparan en una causa legítima y en la empatía de un pueblo por sus soldados para lavar sus responsabilidades y, en algunos casos, sus crímenes.

Esta situación se transforma en un dilema para el gobierno nacional, sumido en permanentes contradicciones: en su voluntad de honrar a los héroes de Malvinas, el Decreto 886/05 de Néstor Kirchner habilitó que conocidos represores cobraran pensiones honoríficas de guerra. El mismo gobierno retiró luego muchos de esos beneficios gracias a las denuncias y reclamos de algunas agrupaciones de ex combatientes.

Al mismo tiempo, la política de hacer públicos los archivos de la represión en nombre de la memoria permitió descubrir, en marzo de 2010, que el presidente de la Comisión de Familiares que había “escrachado” a Garré era un agente de Inteligencia del Batallón 601 entre 1981 y 1983; hermano de un suboficial de comandos muerto en la guerra, había participado de las actividades de la Comisión de Familiares durante casi treinta años. Que haya sido él quien, en nombre de los argentinos, hablara en la inauguración del cementerio de Darwin en 2009, tras ser despedido por una presidente emocionada, es parte de la complejidad y dualidad del tema Malvinas.²⁰

También en 2007, algunas agrupaciones de ex combatientes (de Corrientes, Chaco y La Plata) presentaron denuncias en la Justicia Federal por violaciones a los derechos humanos cometidas por oficiales argentinos contra sus propios hombres durante la guerra.²¹ Estas, que involucraron inicialmente a cerca de setenta oficiales y suboficiales, incluían cinco muertes (una por fusilamiento, cuatro por inanición), así como muchos casos de torturas y abusos. El puntapié inicial de este proceso había sido el trabajo de la Subsecretaría de Derechos Humanos de la provincia de Corrientes, que se ocupó de preparar la causa y publicó parcialmente sus conclusiones y testimonios en un libro que,

19 Comisión de Familiares de Caídos en Malvinas e Islas del Atlántico Sur, “Nota a la Ministra de Defensa”, 14 de mayo de 2007 (destacado en el original).

20 Véase *Crítica*, 24 de marzo de 2010.

21 Véase *Página/12*, 3 de abril de 2007.

sintomáticamente, estaba prologado por Estela de Carlotto: *Memoria, verdad, justicia y soberanía. Corrientes en Malvinas*.²² “Sintomáticamente” pues esta iniciativa, que abreva en los reclamos iniciales de las agrupaciones de ex combatientes, encontró un contexto favorable y un impulso en la política de derechos humanos del gobierno de Kirchner.

Otro elemento decisivo que generó un contexto favorable a la presentación de las causas fue el recalentamiento de los debates sobre Malvinas a partir del estreno de la película *Iluminados por el fuego*, en 2005. La iniciativa también fue inspirada por el efecto que la película tuvo entre los ex combatientes correntinos:

Luego de los cien minutos de proyección, al encenderse la luz, la emoción del lugar quebraba el alma; los muchachos de la película, hoy abuelos algunos de ellos, abrazados a otros camaradas o a sus familias lloraban desconsoladamente [...] Luego de la proyección los visitantes, algunos ex combatientes de Corrientes y casi todos los del interior provincial, compartimos un asado de homenaje [...] Hablamos obligadamente de la película y todos destacaban sus virtudes, pero muchos, al comentar las vergüenzas que el film devela, expresaban: “es cierto, pero se quedaron cortos”. Y allí nació esta investigación.²³

Al poco tiempo, las denuncias y los testimonios se habían ampliado, sobre todo a partir de la radicación de la causa en un Juzgado de Río Grande (Tierra del Fuego). A los correntinos se agregaron testimonios recopilados en Chubut, Buenos Aires y Chaco, Tucumán, Salta, San Luis y Córdoba. Al igual que en otras causas por crímenes de lesa humanidad, la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación se iba a presentar como querellante, lo que aún no hizo.²⁴

Aquí aparece un elemento que muestra la necesidad de pensar conjuntamente las políticas de memoria y la forma en la que se potencian distintas luchas. Ni las denuncias de los malos tratos y abusos ni la imagen de los soldados estaqueados durante la guerra de Malvinas eran nuevas. Pero lo que apareció como novedoso era tanto la posibilidad de perseguir el castigo penal para los responsables (un movimiento en espejo al de la reapertura de los juicios de

22 Pablo Andrés Vassel, *Memoria, verdad, justicia y soberanía. Corrientes en Malvinas*, La Plata, Ediciones al Margen, 2007.

23 *Ibíd.*, p. 15 y ss.

24 Edgardo Esteban, “Malvinas, una herida abierta”, *Le Monde Diplomatique*, febrero de 2008.

lesa humanidad durante el terrorismo de Estado) como la de revisar el discurso épico en relación con la guerra de 1982.

No es azaroso entonces que buena parte de las discusiones se enfocaran, una vez más, en las formas en que se narraba la guerra y se recordaba a sus muertos. De allí que buena parte de las críticas de quienes se oponían a esta revisión se concentraran en la perspectiva de la película de Bauer y en las acciones de algunas agrupaciones de ex combatientes. Frente a la película, se alzaron voces que la cuestionaron o directamente la impugnaron, aduciendo una supuesta defensa de los intereses nacionales o denunciando que deslegitimaba la “gesta”. Este tipo de cuestionamientos se vio favorecido por la revitalización de las discusiones en torno al pasado que estimuló la política del kirchnerismo. Así como volvieron a alzarse voces que defendían la “guerra contra la subversión” (los libros de Yofre, la revista *BI*), las reivindicaciones de los combatientes y de la guerra en tono de “gesta” encontraron un espacio importante.

5. LATENCIAS Y POSIBILIDADES

Dado que la guerra de 1982 es un momento en el curso de una larga disputa diplomática, este dato no debería bloquear la tarea de ubicar dicho conflicto bélico en el proceso general de esclarecimiento, investigación y responsabilización social que como pueblo sostenemos en relación con el pasado reciente. Hacer esto es, probablemente, el sentido más hondo que se le podría dar, en el plano interno, al tema Malvinas en el trigésimo aniversario. Conviene insistir en que lo que está en cuestión no son solamente las islas, sino la forma de narrar o calificar la guerra, que dirá mucho acerca del compromiso social con la profundización del respeto por la democracia y la justicia, es decir, con la construcción de una sociedad basada en la verdad, tan lejos como esta pueda ser alcanzada.

Tal vez el episodio más emblemático respecto de la latencia de las disputas en torno a Malvinas durante el año pasado haya sucedido en Mar del Plata. El Consejo Deliberante de esa ciudad decidió bajar de sus paredes el retrato de Pedro Edgardo Giachino –oficial naval muerto durante la recuperación de las Malvinas y primer caído en combate en esa guerra–, ya que hay denuncias que lo involucran en la represión ilegal. Distintas voces se alzaron para criticar este gesto, con el argumento de que mancillaba la memoria de los héroes nacionales, confundía las cosas, atentaba contra la “causa” y constituía una “vergüenza nacional”. Pero sucede que el oficial muerto por los *marines* está involucrado en cuatro causas por violaciones a los derechos humanos, además de que dos

sobrevivientes de la ESMA lo reconocieron como un integrante de los grupos de tareas cuyo “nombre de guerra” era “Pablo”.²⁵ La controversia por el cuadro se zanjó cuando las hijas de Giachino se llevaron el retrato descolgado a su casa. Antes, se habían producido actos y marchas de desagravio en distintos lugares del país, y basta una mínima navegación en Internet para comprobar el impacto que la medida tuvo en algunos círculos “malvineros”.

Otro de los ejemplos de esta dualidad es el caso del oficial de comandos Horacio Losito, herido en combate y condecorado por su actuación en la guerra de Malvinas, condenado como responsable por su participación en la masacre de Margarita Belén (Chaco, diciembre de 1976) en mayo de 2011.²⁶

Vale la pena, para profundizar el alcance de estas cuestiones, detenernos en el manual que mencionábamos en párrafos anteriores.²⁷ El libro destaca la guerra de 1982 como “uno de los hechos políticos más importantes de aquel momento: ese movimiento de adhesión popular influyó decisivamente en los acontecimientos, transformando la maniobra propagandística imaginada por la dictadura al tomar las islas en un acontecimiento regional que expresaba aspiraciones históricas de todos los pueblos del continente”. Así, la mirada que se construye sobre la guerra está inexorablemente condicionada por la idea de separar de su contexto el “hecho político” que expresa una “aspiración histórica”.

Por otra parte, se dedica mayor cantidad de páginas a narrar con detalle el desembarco del 2 de abril (una victoria militar) que a describir las condiciones de vida de los infantes en las islas, lo que minaría la visión épica bélica. Que el libro incluya la fotografía del primer muerto en la guerra nos habla de su concepción tradicional de la historia, basada en héroes militares. Pero también es significativo que no informe a sus lectores que Giachino, pues de él se trata, está —como señalamos— involucrado en denuncias por violaciones a los derechos humanos. De igual modo omite, al referirse a los incidentes en las Georgias, abundar en la historia de uno de sus protagonistas, Alfredo Astiz. Es que, dado que “lo importante es la causa” —como señaló la rectora de la UNLa, Ana Jaramillo, en la presentación del libro—, el hecho de que “la dictadura militar, conducida por un borracho, haya decidido ir a la guerra no quiere decir que

25 Véase *Página/12*, 10 de julio de 2011. Uno de los sobrevivientes, Víctor Bastera, fue testigo de la consternación de los integrantes del GT 3.3.2. al recibir la noticia en la ESMA.

26 Véase *Página/12*, 17 de mayo de 2011. Es interesante mencionar que en un libro de testimonios acerca de la guerra, Losito evoca que durante el combate de Top Malo House, donde fue herido y capturado, tenía el temor de que sus enemigos lo remataran. Recordemos que en Margarita Belén un grupo de prisioneros fue asesinado simulando un intento de fuga.

27 Ob. cit. en n. 11, pp. 208-251.

la causa de Malvinas no sea una causa justa y soberana". ¿Es necesario, para sostener "la causa", suavizar u ocultar la responsabilidad y las características de las instituciones militares y los sectores civiles que la apoyaron?

Para explicar la posguerra, los autores despachan en dos páginas las difícilísimas condiciones en las que el primer gobierno democrático tuvo que tomar el tema Malvinas, omitiendo precisamente cuestiones clave como las sublevaciones carapintadas que amenazaron a la democracia, o mencionando al pasar los juicios de 1988 a los responsables de la guerra, pero no así los indultos de Menem para los condenados.

Como, desde su concepción, las circunstancias históricas de la guerra son secundarias frente al reclamo por Malvinas, el texto no vacila en contradecir acciones del gobierno nacional al que adhiere, que impulsa la memoria, la verdad y la justicia como políticas de Estado. El manual desestima la posibilidad de arribar a conclusiones acerca de delitos de lesa humanidad cometidos en Malvinas por algunos cuadros militares contra sus propios soldados, ya que "debido al tiempo transcurrido, se han vuelto imposibles de ser juzgados". Los autores no deberían resignarse tan rápidamente a la impunidad o, al menos, a la búsqueda de la verdad histórica. Hay ejemplos en sentido contrario en su propia "historia nacional", y no sólo de los organismos de derechos humanos sino de los ex combatientes chaqueños, platenses y correntinos, que impulsan hoy en día esas denuncias, decididos a reivindicar su experiencia bélica, pero no a costa de cualquier cosa.²⁸

Vale la pena preguntarse, sobre todo en clave prospectiva, si la profundización de la verdad histórica que se construye al juzgar las violaciones a los derechos humanos no debería producir, por "arrastre", un proceso similar en cuanto a la guerra de Malvinas. Esta pregunta no remite sólo a la posibilidad de un relato histórico acerca del conflicto de 1982 sino también a los modelos que como sociedad elegimos encontrar en el pasado.

¿Es legítimo que la muerte patriótica en Malvinas lave los pecados represivos? Esta pregunta es clave, ya que tanto Néstor Kirchner como Cristina Fernández se definieron en reiteradas oportunidades como presidentes "profundamente malvineros", tanto por convicción ideológica como por procedencia regional. En su discurso del 2 de abril de 2011, en Río Gallegos, la presidente explicó la prioridad que asigna al reclamo por Malvinas y también por qué el conflicto por la usurpación no debería superponerse con disputas internas más recientes:

28 "La causa por tortura a soldados argentinos llega a la Corte Suprema", *Tiempo Argentino*, 28 de enero de 2012.

Nosotros –y cuando hablo de “nosotros” hablo de los argentinos– debemos saber diferenciar las cosas que ocurrieron, poder separar quiénes gobernaban bajo formas no democráticas, del hecho en sí que es el ejercicio de la soberanía nacional y el rechazo al colonialismo que aún avergüenza a la humanidad en el siglo XXI.²⁹

En el mismo discurso, la presidente evocó las persecuciones que ella y su esposo sufrieron durante la dictadura. Sin embargo:

Eso nunca nos llevó a confundir las cosas, porque es imprescindible que los hombres y mujeres que tenemos responsabilidades institucionales y fundamentalmente también todos los argentinos, aprendamos, hagamos el duro aprendizaje de poder diferenciar las cosas y saber comprender que la patria y sus derechos están por sobre toda otra cualquier circunstancia o episodio que nos haya tocado vivir a cada uno de nosotros.³⁰

Ese espacio donde “no se confunden las cosas” es precisamente el lugar donde medran sectores antidemocráticos y reaccionarios, que usurpan además la memoria de los que merecen honra. Entonces, ¿qué operación de reconstrucción histórica deberíamos hacer socialmente para que fuera posible honrar el sacrificio de millares de argentinos y a la vez caracterizar el contexto en el que fueron a combatir? ¿Qué sucedería si extendiéramos a Malvinas la política de memoria, verdad y justicia? ¿Cuáles serían las claves que permitirían que el 2 de abril de 2012 se produjera un hecho simbólicamente tan importante como lo fue el 24 de marzo de 2004, en el que un presidente encabezó la “recuperación” de la ESMA y pidió perdón en nombre del Estado? Hace falta una palabra que señale que no puede haber honra en las manos manchadas de sangre de compatriotas, aunque luego combatan contra un enemigo imperial. Es preciso que se redefina, como fruto del proceso de justicia, a quiénes debe una comunidad reconocer en su sacrificio y su entrega.

Quiénes en Malvinas maltrataron a sus subordinados, a tal punto que llegaron a condenarlos a la muerte debido a su impericia y desaprensión, son responsables de delitos contra la humanidad, pero además, con su accionar violaron códigos de justicia militar y, en definitiva, contribuyeron, con la comi-

29 “Palabras de la presidente de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner, en el acto de conmemoración del día del veterano de guerra y XXIX aniversario de la gesta de Malvinas, en la ciudad de Río Gallegos, provincia de Santa Cruz”. Disponible en <www.presidencia.gov.ar/discursos>.

30 Íd.

sión de esos delitos, a la derrota final. Son violadores de derechos humanos en las islas y, en algunos casos, también en el Continente, antes de la guerra; pero además, considerando la “causa nacional” y el código de justicia militar desde cuya perspectiva se concibió el Informe Rattenbach, son también traidores a esta causa. La presidente avanzó en esa dirección cuando ordenó la publicación de dicho informe. Esa investigación, realizada en cuanto cesaron los combates por una comisión designada por la última Junta militar, integrada por un teniente general y un general de división, un almirante y un vicealmirante, un brigadier general y un brigadier mayor, recomendó destituir y fusilar a los miembros de la Junta militar que dispusieron la guerra y condujeron las operaciones.

¿Por qué no retomar la línea del informe Rattenbach, de los juicios de 1988, por qué no revisar los indultos otorgados a los responsables de la guerra en 1990? Quienes desde el presente los defienden u ocultan horadan la misma causa que dicen querer proteger. Y es que la principal contradicción es que unas Fuerzas Armadas que actúan como pretorianos contra su propio pueblo al servicio de sectores dominantes no pueden combatir en una guerra de liberación.

La discusión, entonces, es ética y política, tan urgente como en el invierno de 1982, igualmente desafiante en este nuevo contexto.

Integran el CELS

COMISIÓN DIRECTIVA

Horacio Verbitsky

presidente

Laura Jordán de Conte

vicepresidenta

Patricia Valdez

secretaria

Carmen A. Lapacó

tesorera

VOCALES

Carlos Acuña

Eduardo Basualdo

David Blaustein

Eduardo de la Serna

Luis Fara

Damián Loreti

Victorio Paulón

Silvina Ramos

Julieta Rossi

Jorge Taiana

Sofía Tiscornia

EQUIPO DE TRABAJO

DIRECCIÓN EJECUTIVA

Gastón Chillier, director ejecutivo

Andrea Pochak, directora ejecutiva adjunta*

Natalia Somma, asistente

Carmen Ryan, asistente*

ÁREAS

Justicia y Seguridad

Paula Litvachky, directora

Equipo Políticas de Seguridad y Violencia Institucional

Marcela Perelman, coordinadora

Gerardo Fernández*

Luciana Pol

Maximiliano Medina

Federico Efron

Manuel Tufro

Damián Neustadt*

**Equipo de Privados de libertad y Reforma
e Independencia Judicial**

Eva Asprella, coordinadora

Anabella Museri

Mariano Lanziano

María Dinard

Gustavo Plat, consultor externo

Constanza Tabbush, consultora externa

Litigio

Carolina Varsky, directora

José Nebbia, coordinador

Marcos Kotlik

Mónica Zwaig

Daiana Fusca

Denise Sapoznik

Rodrigo Borda*

Pablo Asa, coordinador de la Clínica Jurídica

Santiago Felgueras, consultor externo

Raúl Cardoso, consultor externo

Alberto Bovino, consultor externo

Alejandro Rúa, consultor externo

DESC e Inclusión Social

Diego Morales, director

Carolina Farstein

Silvina Zimmerman

Nadia Pieczanski
 Laura Royo*

Equipo de Salud Mental

Macarena Sabin Paz, coordinadora
 Soledad Ribeiro
 Rosa Díaz
 Laura Sobredo
 Anahí Ghiglio
 Roberto Gutman
 Marcelo Marmer
 Adelqui Del Do
 Gervasio Noailles
 Laura Conte
 Luisa Herlax
 Elena Lenhardtson
 Mariana Biaggio
 Mariana Wikinski
 Luisa Herlax
 Sol Cortés
 Luis Prieto
 Estela Botto
 Gustavo Manrique
 Facundo Capurro Robles*

Equipo Internacional

Gabriela Kletzel, coordinadora
 Lourdes Bascary
 Camila Barretto Maia
 Mara Arizaga, representante en Ginebra
 Mariana Duarte, representante en Ginebra*

Investigación

Valeria Barbutto, directora
 Sofía Tiscornia, directora*
 Lorena Balardini, coordinadora
 Guadalupe Basualdo
 Carlos Píngaro Lefevre
 Patricia Panich
 Mariel Alonso
 María Teresa Texidó

Proyectos especiales: María Cristina Caiati*

Comunicación

Diego de Charras, director
Luis María Lozano, director*
Alejandro San Cristóbal, coordinador
Mariela Baladron
Ezequiel María
Aluminé Cabrera
Paula Esperanza Valdéz*

Desarrollo Institucional

Victoria Wigodsky, directora
Vanina Mona
Carmen Martínez López

Administración y Gestión Institucional

Jimena Pérez Alzueta, directora
María Villarruel
Ernesto Sigaud
Natalia Amor
Carla López
Romina León
Samanta Sosa
Blanca Gómez
Celina Domínguez
Pedro Campos
Diego Sigaud*
María Florencia Donadías*
Agustina Novello*

Raúl Romero, consultor externo

* Integraron el CELS hasta 2011