

# Presentación

## Tres décadas de democracia

Por Horacio Verbitsky\*

En 2013 se cumplen treinta años consecutivos sin golpes de Estado que interrumpan el proceso institucional. Esto no había ocurrido nunca en dos siglos de existencia republicana. Por eso, más que la recuperación de la democracia, como era la fórmula preferida en 1983, conmemoramos hoy su experiencia fundacional. Esta precisión es necesaria a la hora de analizar sus imperfecciones y falencias, su inmadurez y su potencialidad.

El primer siglo de vida argentina se consumió en las guerras de la independencia y los feroces enfrentamientos internos. Estos abarcaron desde los combates sin cuartel entre unitarios y federales hasta las guerras de exterminio de la Triple Alianza contra el Paraguay, durante la presidencia del general Bartolomé Mitre, y del Ejército argentino contra los pueblos originarios cuando Sarmiento y Nicolás Avellaneda ejercían el Poder Ejecutivo. La denominada conquista del desierto incluyó el reparto compulsivo de las tierras, las mujeres y los hijos de sus habitantes aborígenes. Algunos episodios de esta campaña, como la ejecución de prisioneros, fueron calificados como “crímenes de lesa humanidad”<sup>1</sup> por el diario *La Nación*, fundado por el propio Mitre. Este estado de beligerancia culminó con las batallas por la federalización de la capital, los enfrentamientos entre la burguesía liberal y el tradicionalismo católico, y las revoluciones a fusil de las que surgió el más antiguo partido político de la actualidad.

### LA ALIANZA CÍVICO-MILITAR-ECLESIÁSTICA

A diferencia de los demás países del Cono Sur americano, las clases dominantes que organizaron la Argentina y la ubicaron en el mercado mundial fueron incapaces de expresar su hegemonía por medios políticos dentro de un sistema de partidos.

\* Presidente del CELS.

1 *La Nación*, 16 y 17 de noviembre de 1878. Véase Diana Lenton, “Había

La agitación social y política al aproximarse el primer centenario apresuró la reconciliación de esas clases con la Iglesia católica, a la que habían combatido en las décadas finales del siglo XIX como una rémora a la modernización. Con su concepción de un orden natural, era la única fuerza que podía ofrecer un discurso opuesto al del liberalismo en crisis, que al mismo tiempo fuera competitivo con el de los movimientos de masas que crecían en Europa. Además, esa institución tenía la voluntad y los medios para predicar a las Fuerzas Armadas una doctrina inmutable, jerárquica, antidemocrática y adecuada a las necesidades de la burguesía, puesta en aprietos por la irrupción política del flujo migratorio y sus descendientes nativos. La concepción del origen divino del poder era muy conveniente a quienes tenían concretos motivos para desconfiar de la soberanía popular.

Esto explica la inestabilidad que caracterizó al siglo XX argentino, con más gobiernos elegidos por las armas que por las urnas y con muy pocos que pudieran cumplir su término constitucional. En esas condiciones era improbable el surgimiento de una cultura centrada en los derechos. Todos los golpes se justificaron por la restauración del orden y la pureza moral e ideológica de la Arcadia perdida, tarea reservada a un incorruptible Ejército Cristiano. Esa ilusión reiterada y siempre fugaz dio lugar a contragolpes del viejo orden conservador, salvo en 1946, cuando la salida electoral fue marcada por la influencia de una nueva clase trabajadora.

Si bien en todos esos golpes la espada fue el instrumento escogido por una constelación de intereses, los equipos que gobernaron entre 1966 y 1973 y de 1976 a 1983 constituyeron una verdadera alianza cívico-militar-eclesiástica.

La doctrina contrarrevolucionaria, difundida en los cuarteles por el Vicariato Castrense, se basó en la teología de Santo Tomás sobre la guerra justa, que aquí fue usada para justificar la extensión del brazo represor del Estado en todas las direcciones y como legitimación de la tortura y el asesinato de los prisioneros. No se trataba de responder a un adversario armado, que comenzó a operar cuando el dogma del exterminio ya había echado raíces castrenses, sino a todo aquello que se opusiera a un presunto plan divino, cuya enumeración no reconocía límites.<sup>2</sup> Esto explica el amplio espectro elegido como blanco a batir.

---

intención de acabar con un pueblo”, entrevista en el diario *Río Negro*, 18 de junio de 2006.

<sup>2</sup> Horacio Verbitsky, *La mano izquierda de Dios. Historia política de la Iglesia católica. La última dictadura (1976-1983)*, Buenos Aires, Sudamericana, 2010.

### UN NUEVO ACTOR SOCIAL

Si en la década de 1930 se manifestó por primera vez un nuevo actor político, constituido en partido militar, y en la de 1940 la clase obrera emergió como sostén de un movimiento transformador de la política, la economía y la sociedad, durante la de 1970 fue clave el movimiento en defensa de los derechos humanos, forjado en la resistencia contra los crímenes dictatoriales y que tendría una palabra que decir cuando la ley y la participación popular desplazaran al arbitrio de la violencia.

Ese es el origen del CELS, fundado en los primeros años de aquel gobierno por un grupo de padres y madres de detenidos-desaparecidos. Ante la censura de prensa y la abrumadora maquinaria propagandística, recurrieron a la difusión internacional de lo que estaba sucediendo. La experiencia en cargos internacionales de uno de los fundadores, Emilio Fermín Mignone, y el contacto permanente con el vasto exilio argentino fueron decisivos para romper el bloqueo informativo. La visita de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en 1979 corroboró lo que ya habían visto en años anteriores Amnesty, la Asociación de Abogados de Nueva York y la Sociedad Interamericana de Prensa. La CIDH estableció, más allá de toda duda, que miles de detenidos-desaparecidos habían sido asesinados en sitios clandestinos. Al cumplirse treinta años de esa misión y durante un homenaje realizado en Buenos Aires, el ex secretario ejecutivo de la Comisión, Edmundo Vargas Carreño, exaltó el rol de Mignone en la organización del viaje y en la selección de quinientos casos de los archivos de los organismos.

Dos emergentes de ese movimiento alcanzaron posiciones institucionales en 1983: Raúl Alfonsín, cofundador de la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos, llegó a la presidencia y Augusto Conte, copresidente fundador del CELS, fue electo diputado nacional. Ambos hicieron campaña con la promesa de juicio y castigo para los crímenes de la dictadura, mientras el hasta entonces mayoritario Partido Justicialista se resignó a la Autoamnistía, dictada por la última Junta Militar luego del catastrófico final de la guerra contra la alianza angloestadounidense en las islas Malvinas. El Congreso anuló aquel decreto en una de sus primeras sesiones, lo cual permitió el juicio a las tres primeras juntas militares. Antes aun, la Comisión presidencial sobre la Desaparición de Personas (CONADEP) había presentado su informe *Nunca más*, que por primera vez dio cuenta de la magnitud y la extensión del aparato represivo y sus consecuencias. También en este caso los archivos de los organismos defensores de los derechos humanos fueron el punto de partida fundamental.

La razonable motivación del presidente Alfonsín era impedir que las Fuerzas Armadas jaquearan a su gobierno, como habían hecho con todos los anteriores. Exigirles cuentas de sus crímenes serviría para ponerlas a la defensiva

y que no osaran opinar sobre política, economía y los valores superiores de la nacionalidad, definidos por ellas mismas y sus asociados eclesiásticos. Con ser valioso, ese objetivo resultaba limitado y, sobre todo, insuficiente a la hora de enfrentar las réplicas, tal como se manifestaron en los alzamientos castrenses ocurridos a partir de la Semana Santa de 1987, y que fundamentaron la sanción de la Ley de Obediencia Debida.

El discurso oficial se centraba en la recuperación de la juridicidad y la ética, pero ponía en un plano de igualdad a quienes habían ejercido el poder absoluto de un Estado que se volvió terrorista y a los pocos jefes sobrevivientes de organizaciones guerrilleras cuyos integrantes fueron diezmados sin juicio ni piedad, aun sus más jóvenes simpatizantes periféricos. Tampoco daba cuenta de la remodelación quirúrgica de la sociedad que practicó la dictadura (con la liquidación de la industria, que a mediados de los setenta se acercaba a su madurez, incluso con desarrollos tecnológicos de punta en campos como la informática, y su reemplazo por la valorización financiera del capital basada en el endeudamiento externo), ni la consiguiente destrucción del empleo y el tejido social, o el copamiento de la justicia y las instituciones educativas por un proyecto totalitario que no admitía disidencias. Los grandes interlocutores del primer gobierno electo fueron los jefes de los grupos económicos exportadores de *commodities*, que se consolidaron durante el gobierno de facto, mientras las organizaciones gremiales de trabajadores ligadas naturalmente al mercado interno eran vistas como corporaciones incompatibles con la democracia. Al mismo tiempo, fueron confirmados casi todos los jueces que juraron subordinar el mandato constitucional a los documentos del proceso militar y los profesores que pusieron a las universidades en esa misma sintonía.

#### **DE LAS DEMOCRACIAS VIABLES A LA MEGACRISIS**

No es casual que la ley de impunidad para los autores de los peores crímenes cometidos en la historia argentina llegara en el momento de la resignación a las condiciones impuestas por los acreedores externos y los organismos financieros internacionales. Los planes de capitalización de la deuda externa y de privatización de empresas públicas que ellos impulsaron fueron irresistibles para un Estado en déficit crónico por las cuantiosas transferencias a los grupos económicos, mediante los precios inflados de las compras estatales, los contratos de obras públicas y los subsidios a la producción y la exportación.

En medio de apagones, hiperinflación y saqueos se forzó la renuncia presidencial, seis meses antes de que finalizara el mandato. Pero, a diferencia de lo ocurrido en tantas otras ocasiones, esta vez no hubo golpe militar sino la

transferencia anticipada del gobierno al presidente electo en plena crisis. Fue una salida híbrida, que aseguró la (deteriorada) continuidad institucional.

Aleccionado por el final apocalíptico de su predecesor, el segundo gobierno de la transición profundizó el rumbo marcado por los poderes fácticos. Carlos Menem completó la Ley de Obediencia Debida con centenares de indultos a los militares que seguían bajo proceso y acometió con entusiasmo el desguace del Estado que Alfonsín no había llegado a emprender. La “batalla cultural contra el estatismo latinoamericano” y la capitalización de los títulos de la deuda como parte de pago por la privatización de las empresas públicas fueron planificadas, como asesor, por el ex secretario de Estado de los Estados Unidos Henry Kissinger: “Nuestro principal interés no es cobrar los intereses, sino incidir en cómo serán esas sociedades dentro de veinte años”, postuló.<sup>3</sup> Se trataba de hacer viable en la sociedad la nueva lógica de la acumulación del capital a escala planetaria, y los partidos políticos y las Fuerzas Armadas tenían un rol subordinado que cumplir.

Ese contexto modeló las características de la democracia posdictatorial en sus primeras dos décadas, que culminaron con la megacrisis de fin de siglo y un abismo de separación entre el sistema político y la sociedad, sintetizado en la consigna “Que se vayan todos”, que el 19 y 20 de diciembre de 2001 fue repetida por miles de manifestantes en todo el país. El presidente Fernando de la Rúa dictó el estado de sitio por decreto, pese a la obligación constitucional de dar participación al Congreso. La violenta represión policial causó la muerte de 30 personas, heridas a centenares y 4500 detenciones. El CELS coordinó en esos días una red de abogados que asumieron la defensa de esas personas y tramitaron su liberación. Y hasta hoy, en vano, reclama el procesamiento del ex presidente, ya que la justicia cortó por debajo de su investidura la cadena de responsabilidades. Este año debería realizarse el juicio oral al secretario de Seguridad (dado que el ministro del Interior murió) y a altos jefes policiales, a quienes se dictó la prisión preventiva pero sin medidas restrictivas de su libertad. La anómala duración de ese proceso es norma en la justicia federal.

Durante esos veinte años, en los que la desocupación llegó al 25%, fue posible procesar a los altos jefes del período de facto; legislar la separación de las funciones de seguridad interior y de defensa nacional; poner en foco las prácticas violentas de las fuerzas policiales; revocar algunos de sus instrumentos anacrónicos, como los edictos policiales que permitían detenciones sin orden ni control judicial; sancionar a torturadores y asesinos instalados dentro de las fuerzas de seguridad; sentar las bases de una política exterior independiente

<sup>3</sup> “De Malvinas a Brady, diez años que cambiaron a la Argentina y al mundo”, *Página/12*, 5 de abril de 1992.

—que el presidente Alfonsín defendió aun en la Casa Blanca, en una ceremonia pública con el presidente Ronald Reagan—, y sancionar el divorcio vincular, pese a la oposición militante de la Iglesia católica, que llevó por primera vez en procesión desde la Catedral de Luján hasta la Plaza de Mayo a su principal ícono mariano. Incluso la reforma de la Constitución Nacional, impulsada por Menem para aspirar a un nuevo mandato presidencial y acordada con Alfonsín en un encuentro a solas en 1993, permitió otorgar jerarquía constitucional a los tratados internacionales de derechos humanos. Los organismos como el CELS hicieron su aporte a la redacción del nuevo art. 75. La enmienda también introdujo los derechos de tercera y cuarta generación, los ambientales y del consumidor; estableció normas para la defensa de la democracia y la Constitución; definió las características de los órganos de gobierno y nuevos organismos de control; sancionó mecanismos de democracia semidirecta, como la iniciativa y la consulta popular; creó un Consejo de la Magistratura y un Jurado de Enjuiciamiento encargados de la selección y de la remoción de jueces; requirió el acuerdo del Senado para la designación de los presidentes del Banco Central y de la Auditoría General de la Nación; creó la Defensoría del Pueblo de la Nación y definió al Ministerio Público como órgano independiente, encargado de actuar “en defensa de la legalidad de los intereses generales de la sociedad”. Además, suprimió el requisito de practicar la fe católica para acceder a la primera magistratura y reconoció “la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos”, su identidad, su personería jurídica y la posesión y propiedad comunitaria de sus tierras.

La aplicación práctica de esta reforma ha dejado mucho que desear. Lo mismo ocurrió con la reglamentación de algunas leyes: la de Defensa, por ejemplo, fue promulgada en 1988 pero no se reglamentó hasta 2006. En 2002, Horacio Jaunarena, quien fue ministro de Alfonsín, De la Rúa y del senador Duhalde, confesó en un seminario organizado por Eduardo Menem y Roberto Dromi que esa omisión fue intencional, porque no estaba de acuerdo con el texto y el espíritu de la ley y consideraba anacrónica la separación entre seguridad y defensa.<sup>4</sup>

El simultáneo sometimiento a las condiciones económicas de los organismos financieros internacionales y a los mayores grupos económicos consolidados durante la dictadura condenó a la mayoría de la población a soportar niveles de indigencia y desigualdad inéditos en la que, a mediados de siglo, había sido la sociedad más desarrollada, integrada e igualitaria de Latinoamérica. Era la lógica de las democracias viables, como salida propuesta por el Departam-

4 “La pirámide verdeazul”, *Página/12*, 9 de junio de 2002; “El instrumento militar”, *Página/12*, 12 de junio de 2006.

mento de Estado de Washington al ciclo de las dictaduras regionales.<sup>5</sup> Alfonsín recorrió el mundo reclamando comprensión. ¿Cuánta pobreza soportan las democracias?, preguntaba entonces su canciller Dante Caputo, preocupación que sigue reiterando hoy como funcionario internacional de la OEA y/o de Naciones Unidas.<sup>6</sup> En su último mensaje al Congreso, Alfonsín lamentó en un honesto balance todo lo que su gobierno no supo, no pudo o no quiso hacer, por la gravitación de los poderes fácticos. Esa asignatura quedó muchos años pendiente.

Al sucederlo, Menem emprendió una decidida regresión, tanto en materia económico-social como en cuestiones institucionales y de derechos. La ampliación de la Corte Suprema, de cinco a nueve miembros, y la creación de una mayoría automática instantánea con amigos, socios y familiares del Poder Ejecutivo fue un primer paso para librar al gobierno de todo control, tanto en el desbaratamiento del Estado de bienestar como en la protección a un elenco gobernante que alcanzó niveles de corrupción que sólo se explican como precio por el abandono de banderas y programas históricos y la adhesión entusiasta al denominado Consenso de Washington, incluida la alianza militar con los Estados Unidos y la OTAN, y el congelamiento del Mercosur.

## EL ROL DE LA JUSTICIA

Concluido el ciclo de las dictaduras, la justicia asumió un papel novedoso en el marco institucional. Entre 1984 y 1989, la Corte Suprema produjo una serie de fallos de enorme trascendencia en el campo de los derechos y garantías individuales, y por primera vez en su historia declaró incompatibles con la Constitución Nacional varios tipos penales. El eje central sobre el que giran esas resoluciones opone la libertad y las garantías individuales a los intereses del Estado. Estas pusieron de manifiesto, en las cuestiones de la vida cotidiana, la diferencia entre una dictadura y una forma democrática de organización social: los derechos de cada ciudadano frente a la autoridad, incluido el de no declarar en contra de sí mismo; la libertad de expresión, la inviolabilidad del domicilio, las cosas que puede hacer dentro de él (como fumar un cigarrillo de marihuana o practicar la sexualidad del modo en que prefiera) sin que el

5 Luis Maira, *América Latina y la crisis de hegemonía norteamericana*, Lima, Desco, 1982.

6 PNUD, *La democracia en América Latina* (director del proyecto: Dante Caputo), Buenos Aires, Aguilar, 2004.

Estado se entrometa para reprimirlas o discriminarlas. En el caso del divorcio vincular, el activismo judicial fue necesario para vencer las resistencias que maniataban al gobierno nacional: antes de que el Congreso tratara el proyecto de ley, en 1986 la Corte Suprema debió declarar inconstitucional la ley de matrimonio civil del siglo XIX. Que la prohibición de disolver el vínculo y recuperar aptitud nupcial se haya sostenido durante noventa y ocho años mide las dificultades que la democracia argentina debió superar. Pero, una vez creada la nueva mayoría judicial de la noche a la mañana,<sup>7</sup> el gobierno la utilizó sin reparos para avalar el desmantelamiento del Estado y la desprotección de los sectores más vulnerables. Los trabajadores de las empresas a privatizar fueron despojados de sus derechos laborales, porque esa era una de las condiciones de los adquirentes, con la suspensión de sus convenios colectivos y la admisión de despidos. Los créditos laborales se ajustaron por la tasa pasiva de interés.

En la ruinosa privatización de Aerolíneas Argentinas, la Corte llegó a crear un procedimiento de salto de instancia, sin sustento legal, para sustraer el expediente a un tribunal inferior. La Corte ampliada también sintonizó con otro universo valorativo, más afín al que había primado bajo las dictaduras: liberalismo económico y autoritarismo político. La exaltación de la muerte (con el perdón a los culpables de la represión ilegal); el ablandamiento de los derechos y garantías constitucionales; la prohibición prejuiciosa de conductas que en la intimidad no afectan derechos de terceros; la desconfianza hacia el ejercicio de la libertad de expresión; la consagración de una escala axiológica en la que la propiedad es un bien más valioso que la vida; el abandono de la inviolabilidad del domicilio personal por parte del Estado, se fueron eslabonando en los fallos pronunciados por la nueva mayoría, sin respeto por los propios precedentes.

#### **EL FACTOR EXTERNO**

Ante esta nueva situación, los organismos defensores de los derechos humanos recurrieron al sistema interamericano de protección, que a partir de la década de 1990 comenzó a adquirir un rol significativo en el país. En 1992, en su Informe 28, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)

<sup>7</sup> Esta no es una metáfora. Además de aumentar a nueve los asientos en la Corte, el gobierno consiguió la renuncia de dos ministros, con lo cual dispuso de seis vacantes. El Senado confirmó a los candidatos al día siguiente de recibir sus pliegos del Poder Ejecutivo, en una sesión secreta que duró siete minutos, sin la presencia de las fuerzas de oposición.

concluyó que tanto las leyes de Punto Final y de Obediencia Debida como los decretos de indulto eran incompatibles con la Declaración y con la Convención americanas de derechos humanos. También recomendó al gobierno el otorgamiento de una compensación a las víctimas de la dictadura y “la adopción de medidas necesarias para esclarecer los hechos e individualizar a los responsables de las violaciones de derechos humanos”. El gobierno ofreció el pago de reparaciones en bonos y creyó que con ello cerraba el tema, mientras el control de la hiperinflación y la artificial paridad cambiaria con el dólar adormecían a la sociedad.

En marzo de 1995, un oficial de la Armada, el capitán de fragata Adolfo Scilingo, confesó que había arrojado treinta personas vivas al mar desde aviones navales, método que la jerarquía eclesiástica aprobó como “una forma cristiana de muerte” en la tarea de “separar la cizaña del trigo”.<sup>8</sup> Esto provocó una conmoción sin precedentes, porque esta vez no era un sobreviviente quien lo contaba sino uno de los perpetradores. Emilio Mignone se presentó ante la justicia e, invocando el Informe 28/92 de la CIDH, sostuvo que las leyes que impedían juzgar a los responsables no derogaban el derecho de cada familiar a la verdad y al duelo, ni la obligación del Estado de investigar cada caso, hasta conocer qué pasó con la persona detenida-desaparecida y quiénes fueron los responsables.

La Cámara Federal de la capital aceptó abrir una investigación para determinar qué había sucedido con su hija, la catequista católica Mónica Candelaria Mignone. Ese fue el comienzo de los Juicios por la Verdad, que constituyeron un aporte argentino a la justicia de transición: los procedimientos se realizaban en los tribunales federales penales, que aplicaban las reglas del Código Procesal, aunque la sentencia no podía incluir la condena de los culpables identificados. En poco tiempo, esos juicios por la verdad se extendieron a todo el país. Menem trató de frenarlos con una resolución de la Corte Suprema que vedaba la intervención de la justicia federal, pero debido a una denuncia de otra fundadora del CELS, Carmen Lapacó, la CIDH determinó que la investigación debía continuar en esa sede, y no como pretendía el gobierno en órganos administrativos bajo su control.

La confesión de Scilingo también produjo un efecto inesperado en los hijos de detenidos-desaparecidos, que se sintieron aliviados de un estigma, dejaron de ocultarse y se agruparon en la primera organización de derechos humanos instituida por descendientes de la generación diezmada. El 24 de marzo de 1996, una concentración superior a cualquiera anterior colmó la Plaza de Mayo en demanda de memoria, verdad y justicia. Ese fue el origen del proceso

8 Horacio Verbitsky, *El vuelo*, Buenos Aires, Planeta, 1ª ed., 1995.

iniciado por el fiscal español Carlos Castresana, quien buscó en viejos códigos, constituciones y tratados una forma de actuación posible para que la judicatura española ayudara a esa demanda de justicia, cuyas imágenes recorrieron el mundo. Aunque los crímenes se habían cometido contra argentinos, por argentinos y en la Argentina, lesionaban a toda la humanidad y podían ser juzgados allí donde hubiera voluntad, concluyó Castresana. El juez Baltasar Garzón aceptó esa jurisdicción universal y pidió a la Argentina la extradición de más de un centenar de militares y marinos para juzgarlos en Madrid. Menem y De la Rúa se negaron, invocando la soberanía nacional. Pero se había puesto en marcha un mecanismo que ya no se detendría.

En Francia había sido condenado en rebeldía Alfredo Astiz por el secuestro de las monjas francesas y las madres de Plaza de Mayo en una iglesia. En los Estados Unidos, el general Carlos Suárez Mason fue condenado a indemnizar con veinte millones de dólares a sus víctimas argentinas y fue extraditado a Buenos Aires. En Italia, un tribunal condenó al mismo Suárez Mason y al general Santiago Riveros por la desaparición de ciudadanos italianos. En 1998, en otro proceso, Garzón también obtuvo el arresto en Londres del ex dictador chileno Augusto Pinochet. Al día siguiente, un juez argentino detuvo en Buenos Aires al ex almirante Emilio Massera, por apropiación de bebés, un crimen no perdonado por ninguna ley, por el que desde junio estaba detenido también Jorge Videla.

A iniciativa de los organismos de derechos humanos, el Congreso derogó las leyes de Punto Final y de Obediencia Debida, pero no alcanzaron los votos para declararlas nulas.

## LA NULIDAD

Al comenzar el tercer milenio, decenas de altos jefes militares estaban bajo investigación judicial, y en muchos casos arresto, por el robo de bebés. En el CELS evaluamos que no quedaban ya razones éticas, ni políticas, ni jurídicas, ni nacionales, ni internacionales que apuntalaran la subsistencia de las leyes de impunidad. Al año siguiente se cumpliría un cuarto de siglo del golpe de 1976 y las previsible manifestaciones populares de repudio equilibrarían las presiones de los poderes fácticos y permitirían a la justicia pronunciarse con imparcialidad.

El CELS formuló el pedido de anulación de las leyes de impunidad en una causa apta para demostrar su aberración: los mismos represores Julio Simón, alias “el Turco Julián”, y Juan Del Cerro, alias “Colores”, detenidos y procesados por la apropiación de una bebita que fue entregada a una familia militar estéril, no podían ser perseguidos por un crimen de mayor gravedad, el

secuestro, las torturas y la desaparición forzada de los padres de la nena, el matrimonio de José Poblete y Gertrudis Hlaczik. En marzo de 2001, el juez federal Gabriel Cavallo declaró nulas en esa causa las leyes de Punto Final y de Obediencia Debida y extendió el procesamiento también por la desaparición forzada del matrimonio. Apenas dos semanas después, la Corte Interamericana de Derechos Humanos falló en el mismo sentido en el caso peruano de Barrios Altos: esas graves violaciones a los derechos humanos no pueden ser amnistiadas ni su persecución penal cesa por el mero paso del tiempo.

Diversos jueces y cámaras de apelaciones adoptaron decisiones similares en todo el país. No obstante, De la Rúa intentó obstaculizar esos procesos y pretendió asignar a las Fuerzas Armadas misiones en asuntos de seguridad interior, que las leyes básicas sancionadas por acuerdos multipartidarios en las décadas de 1980 y 1990 prohíben. Los intentos por frustrar la labor de la justicia recrudescieron en los últimos meses de ese mandato (que a causa de la renuncia presidencial fue completado en forma parcial por el senador Eduardo Duhalde, quien en forma interina estuvo a cargo del Poder Ejecutivo, hasta que también él debió alejarse antes de tiempo a raíz del asesinato por fuerzas policiales de los militantes sociales Darío Santillán y Maximiliano Kosteki). Participaron de esas tentativas por frenar los juicios el jefe del Ejército, Ricardo Brinzoni, acusado por su intervención en la masacre de Margarita Belén; el presidente de la Corte, Julio Nazareno; el propio senador Duhalde y el obispo castrense Antonio Baseotto. Esta operación canje incluía el desistimiento de cualquier juicio político contra los ministros de la Corte Suprema.

#### **EL PUNTO DE INFLEXIÓN**

El 25 de mayo de 2003 asumió la presidencia el gobernador patagónico Néstor Kirchner, quien llegó a ese cargo por la deserción de Menem, quien no se presentó a la segunda vuelta electoral. Entre quienes maniobraban para ocluir la vía judicial reabierta en 2001 estaba su posible ministro de Justicia, Rafael Bielsa, autor de un trabajo en el que instaba a “cicatrizarse las heridas” y desdeñaba la jurisdicción universal con ironías sobre los países africanos.<sup>9</sup> Pero Kirchner anunció que su único programa sería “memoria, verdad y justicia” y en las dos primeras semanas de su gobierno produjo por sorpresa dos hechos proporcionados a la magnitud de la crisis con que concluyeron las dos primeras décadas de una democracia que se había encerrado en un callejón sin salida: descabe-

<sup>9</sup> Rafael Bielsa, “Esa guerra terminó”, *La Nación*, 31 de agosto de 2001.

zó a la cúpula del renacido partido militar y promovió el juicio político contra la mayoría automática en la Corte Suprema.

Para la designación de los nuevos integrantes y de los jueces federales, Kirchner estableció, por los decretos 222 y 558/03, un procedimiento transparente y participativo, que incluía el análisis previo de los bienes y los conflictos de intereses de los candidatos, un período de impugnaciones abierto a toda la ciudadanía y una audiencia pública en el Senado. Tomó para ello las recomendaciones del documento “Una Corte para la democracia”, elaborado en lo peor de la crisis por el CELS y otras seis organizaciones. También pidió que el Congreso ratificara la convención internacional que determina la imprescriptibilidad de la desaparición forzada de personas. Además de hacerlo, el Congreso declaró nulas las leyes de Punto Final y de Obediencia Debida. En mayo de 2005, la renovada Corte Suprema confirmó el fallo en la causa “Poblete/Simón”: esas leyes no podían interponerse en el enjuiciamiento de los crímenes de lesa humanidad cometidos desde el aparato de poder organizado del Estado terrorista. Lo mismo sentenció en 2007 respecto de los decretos de indulto.

En otra parte de este informe se analiza la marcha de los juicios reabiertos a partir de 2001 y que en ocasión del Bicentenario, en 2010, fueron declarados “política de Estado” por la Cámara de Diputados de la Nación y la Legislatura porteña. En respuesta a una carta del CELS, también el jefe de Gobierno porteño Maurizio Macri suscribió ese compromiso. Al concluir 2012 habían sido pronunciadas 354 condenas y 34 absoluciones, porcentajes demostrativos de que se trata de un verdadero proceso de justicia, con respeto por las debidas garantías, de modo que nadie sea condenado sin pruebas.

En su vertiginoso año inicial, Kirchner también firmó un decreto de acceso a la información pública, pero las distintas reparticiones de su gobierno y del actual han mostrado poco celo por cumplirlo. Tampoco fue posible sancionar esa obligación por ley. Tal opacidad, junto con la posterior manipulación del índice de precios al consumidor que produce el INDEC, que devaluó la credibilidad de la palabra pública, están entre los grandes déficits del proyecto político que en 2013 cumple diez años en el gobierno y que, junto con la autoridad del sistema político respecto de los poderes fácticos, recuperó los niveles perdidos de actividad económica, empleo e ingresos; expandió hasta el 95% el universo de personas cubiertas por el sistema jubilatorio; actualizó sus retribuciones por encima de la persistente inflación de precios; creó (sólo por decreto) el programa de transferencia directa de ingresos más importante del mundo (la Asignación Universal por Hijo) y realizó los programas de construcción de obras de infraestructura, viviendas y escuelas más significativos desde mediados del siglo pasado.

Sin embargo, luego de una década de fuerte crecimiento macroeconómico, un tercio de la población que trabaja aún lo hace en empleos informales,

con ingresos más bajos y sin protección asistencial. Durante el gobierno de la Alianza se promulgó una ley de precarización del empleo, para cuya sanción se pagaron sobornos con dinero oficial a diversos senadores. Este fue el más grave caso de corrupción política probado en la justicia en los treinta años de democracia, que involucró a miembros de los principales partidos, provocó la renuncia del vicepresidente Carlos Álvarez y el procesamiento del ex presidente De la Rúa, quien ordenó los pagos, y de su jefe de Inteligencia, el banquero Fernando de Santibáñez, que proveyó los fondos. Este año debería realizarse el juicio oral contra ellos.

Aquella ley de precarización del empleo fue derogada, pero sus efectos subsisten, lo cual consolida una peligrosa fractura dentro de la clase trabajadora. Su peor expresión es la persistencia de un núcleo duro de jóvenes que no trabajan ni estudian, y que, según distintas estimaciones, oscila entre medio millón y un millón de personas. Es ostensible la necesidad de adoptar medidas políticas y económicas distintas a las aplicadas hasta ahora para modificar esa gravísima situación, de múltiples y nefastas consecuencias.

En marzo de 2004, Kirchner adoptó otras dos decisiones de fuerte simbolismo: el desalojo de la Escuela de Mecánica de la Armada para instalar allí el Museo de la Memoria y el retiro de los cuadros de los ex dictadores Videla y Bignone de la galería de ex directores del Colegio Militar. Ambas propuestas formaban parte del proyecto de recuperación de las Fuerzas Armadas para la democracia y fueron presentadas por el CELS a los fugaces gobiernos de Duhalde y De la Rúa, cuyos ministros las desdeñaron con ironías. Kirchner las aceptó de inmediato.

El CELS planteó que el edificio principal de la ESMA y el Casino de Oficiales —donde funcionó el grupo de tareas y fueron torturados y asesinados los detenidos-desaparecidos— se dedicaran al Museo de la Memoria y que en el resto del predio permanecieran los institutos de formación de la Armada, con la responsabilidad de custodiar y honrar el sitio de memoria. Ello implicaba trazar una línea neta de separación entre el terrorismo de Estado y las instituciones castrenses del siglo XXI. Los oficiales del Ejército no debían formarse bajo la advocación de dos dictadores y los de la Armada debían rendir homenaje cotidiano a las víctimas de sus antecesores, como parte de su formación democrática. Pero el resto de los organismos no aceptó ingresar al predio, de 17 hectáreas y con 40 edificios, hasta que no lo abandonara hasta el último marino. El gobierno nacional aceptó ese criterio, lo cual demoró durante años la instalación del museo y abrió el camino para la realización —en ese predio de dimensiones inmanejables— de actividades distintas a las conmemorativas de una tragedia.

**REHACER LA CORTE**

La nueva Corte Suprema surgió con fuerte legitimidad social, lo cual le dio capacidad para impregnar al resto del Poder Judicial nuevos modos de intervención y contenidos. A su vez, a partir de sus fallos comenzó a perfilarse como un cabal tribunal constitucional.

Otro importante cambio ha sido la reducción del número de miembros que la integran. Luego de la renovación de cuatro de sus integrantes, se produjeron dos vacantes, que no fueron cubiertas. En su lugar se sancionó una ley para volver al número original e histórico de cinco miembros.

A partir de este proceso de cambio, la Corte Suprema fue modificando su perfil y recobró cierta legitimidad. En la actualidad, se ha instalado socialmente como una actora con peso institucional propio. Algunas modificaciones internas y fallos de suma relevancia hicieron vislumbrar cierta orientación innovadora, tanto a nivel procedimental como sustantivo.

La Corte, a través de sus dos últimos presidentes, Enrique Petracchi y Ricardo Lorenzetti, y en línea con la definición de “política de Estado”, ha explicitado la decisión de no retroceder en el juzgamiento de crímenes de lesa humanidad, y planteado el avance de las investigaciones y juzgamientos como una decisión de los tres poderes del Estado. Pero, como ha expresado el CELS en su *Informe anual 2012*, la Corte demora en forma inaceptable la confirmación de las sentencias dictadas por los distintos tribunales. Este cuello de botella permite que numerosas víctimas y perpetradores mueran antes de la sentencia definitiva, lo cual contribuye a una perniciosa sensación de impunidad.

A su vez, el máximo tribunal ha sabido aprovechar su renovada legitimidad para impulsar algunos cambios positivos, como fueron las políticas de transparencia implementadas (se dio a publicidad la circulación de los expedientes judiciales y administrativos entre las distintas vocalías; se estableció la obligación del presidente de fijar fecha para el acuerdo en que el Tribunal tratará los asuntos trascendentes; se resolvió publicar todas las sentencias y acuerdos en la página de la Corte Suprema en internet; se decidió incluir en las sentencias los datos de las partes, de sus abogados y de los tribunales intervinientes en las instancias anteriores, y la creación de una base de datos para identificar a los abogados que actúan ante la Corte; se dispuso que la realización de audiencias con los jueces sólo sería con la presencia de la contraparte, para evitar los alegatos informales; se reglamentó el procedimiento para presentar *amicus curiae* y se estableció la publicación de un listado con los casos trascendentes donde la ciudadanía pueda presentarse de acuerdo con esta herramienta; entre otras). Por otra parte, se retomó el activismo judicial sobre algunas temáticas que luego derivaron en leyes, como en el tema previsional, donde, a partir del fallo “Badaro” (la Corte consideró que la falta de actualización de los bene-

ficios previsionales es inconstitucional y estimó que esa situación requería una solución colectiva de los órganos ejecutivos y legislativos), el Poder Ejecutivo envió un proyecto de ley al Congreso para establecer la actualización automática de las jubilaciones. Hoy los jubilados cuentan con una ley que protege sus haberes y prevé dos actualizaciones automáticas al año.

La Corte identificó también problemas que afectaban garantías en materia penal (casos “Di Nuncio”, “Casal”, “Gramajo”, “Llerena”) y se expresó en materia de derecho penal juvenil, aunque con una decisión cuestionable (fallo “Maldonado”). Asimismo, otorgó un mayor reconocimiento a la legitimación colectiva para la presentación de acciones judiciales (casos “Verbitsky” y “Riachuelo”, entre otros) y mostró formas atípicas de construcción conjunta de soluciones, entre actores estatales y no estatales. Del mismo modo, la realización de audiencias públicas en casos institucionalmente relevantes se ha convertido en una práctica habitual y de apertura de la justicia a la sociedad.

Otros aspectos a destacar son los fallos clarificadores que el tribunal supremo ha plasmado sobre temas tan sensibles como el derecho a la interrupción del embarazo dentro de los supuestos de aborto no punibles y la tenencia de estupefacientes para consumo personal.

Por otra parte, también profundizó la aplicación del derecho internacional de los derechos humanos como pauta obligatoria para el análisis de los derechos en juego. En “Espósito”, la Corte expresó que se encuentra obligada a cumplir con una decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, aun cuando guarde una fundamentada disidencia con su contenido. En igual sentido se manifestó con respecto a las medidas provisionales dictadas por los órganos del sistema regional de protección.

Sin embargo, con otras cuestiones trascendentes, como el pago de impuestos por parte de los jueces, la Corte aún está en deuda. No sólo no ha impulsado o realizado los cambios necesarios, sino que, cuando tuvo la oportunidad de expedirse sobre un caso concreto, sus integrantes optaron por no hacerlo, salvo la ministra Carmen Argibay. De este modo, se resolvió que los jueces no deben pagar impuesto a las ganancias. En un sentido similar, la política de transparencia no ha sido del todo exitosa. Es ostensiblemente dificultoso el acceso a las declaraciones juradas patrimoniales de los miembros del tribunal. Las presiones corporativas son más fuertes de lo que parecen y, hasta el momento, la Corte no logró dar mensajes en sentido contrario.

Lo cierto es que se ha conformado una Corte Suprema de alta calidad, ya no hay una mayoría automática y sus miembros han demostrado independencia para fallar, en reiteradas oportunidades, en contra de lo pretendido por el Poder Ejecutivo que impulsó sus candidaturas. Pese al discurso reiterado en ese sentido, la independencia también de los intereses económicos no tiene la misma nitidez, como se pudo apreciar en las interminables medidas cautelares

que beneficiaron al Grupo Clarín contra la ley de servicios de comunicación audiovisual y al diario *La Nación*, que desde hace diez años invoca un decreto vencido en julio de 2003 para seguir descontando de la liquidación del IVA sus aportes patronales.<sup>10</sup>

#### REDES DE ILEGALIDAD

En estos treinta años bajo distintos gobiernos han ocurrido graves episodios, como la desaparición en la provincia de Buenos Aires del albañil Andrés Núñez, en 1990; la muerte del adolescente Walter Bulacio en 1991 luego de ser golpeado en una comisaría de la Policía Federal; la del estudiante de periodismo Miguel Bru, en 1993, en una comisaría de La Plata; los atentados con explosivos contra la Embajada de Israel, en 1992, y la sede de las principales organizaciones de la colectividad judía (DAIA y AMIA), en 1994. También fue asesinado el reportero gráfico José Luis Cabezas, en 1997, y en 2006 se produjo la desaparición forzosa de Jorge Julio López, testigo en el juicio contra el jefe operativo de la Policía Bonaerense, Miguel Etchecolatz, que salió de su casa para asistir a la lectura del fallo pero nunca llegó a la sede del tribunal. En varios de esos casos participaron oficiales de la Policía Bonaerense, cuya vinculación sistemática con redes de ilegalidad es uno de los rasgos más estables e inquietantes de la democracia argentina y forma parte del sentido problema de la inseguridad.

Las actuales autoridades bonaerenses encabezan operativos espectaculares de saturación en barrios populares, con el propósito de mostrar activismo contra el delito y la droga, según la reiterada caracterización del gobernador Daniel Scioli. En esos operativos se violan derechos de las personas, cuyos barrios son tomados por asalto e incluso se inventan conexiones con organizaciones delictivas internacionales que luego se demuestran falsas. Por ejemplo, en 2011 el gobierno bonaerense anunció que había sido detenido el jefe del cartel mexicano Los Zetas, cosa que nunca ocurrió. Si en vez de esa espectacularidad mediática el gobierno ejerciera un mínimo control sobre sus propias fuerzas, actuaría sobre una de las causas eficientes de la inseguridad.

En otras partes de este informe se analiza la continuidad de esta grave problemática, con referencia al caso de Luciano Arruga, un adolescente que se negó a ser reclutado por la policía como mano de obra para cometer robos y en represalia fue detenido-desaparecido. La misma lógica impera en el Servi-

10 “Regalo de Reyes”, *Página/12*, 6 de enero de 2013.

cio Penitenciario Bonaerense (SPB), que lejos de ser controlado por el poder político consiguió colocar a uno de sus hombres al frente del Ministerio de Seguridad y Justicia provincial, un hecho sin precedentes en estas tres décadas. El ministro, alcaide mayor Ricardo Blas Casal, se formó en el SPB durante los peores años de la dictadura. Él impidió que en la búsqueda de Arruga se usara el único georradar existente en el país para detectar movimientos recientes de tierra.<sup>11</sup> En varios casos se ha documentado que personas privadas de su libertad salen de las unidades penitenciarias para robar, con armas y vehículos provistos por funcionarios del SPB, en una de cuyas unidades funcionaba un desarmadero.

En abril de 2012, durante una visita conjunta al complejo penitenciario del conurbano norte, el vicegovernador Gabriel Mariotto, el CELS y la Comisión Provincial por la Memoria, creada por la Legislatura bonaerense, recibieron dos facas y una cuchilla que, según los detenidos, les habían sido suministradas por personal penitenciario para que atacaran a otras personas en su misma situación. La enorme cantidad de muertes traumáticas que cada año se producen en las unidades del SPB, cuyas víctimas están bajo la responsabilidad del organismo, va en línea con los niveles de violencia que se manifiestan extramuros, lo cual confirma la continuidad entre el adentro carcelario y el afuera de los barrios precarios y la inocultable responsabilidad institucional en todas esas situaciones.

En 2005, la Corte Suprema federal estableció estándares mínimos sobre condiciones de detención y prisión preventiva en comisarías y cárceles en un hábeas corpus colectivo presentado por el CELS. Ocho años más tarde, la cantidad de detenidos en comisarías se redujo, pero a costa de la superpoblación de las unidades carcelarias, donde la discrecionalidad y el control por la violencia son la única ley. También reviste gravedad la situación imperante en las unidades del Servicio Penitenciario Federal.

Tanto el juez provincial Luis Arias como el anterior ministro de Seguridad bonaerense, Carlos Stornelli, denunciaron en 2009 el sistemático reclutamiento de varones jóvenes de los barrios marginales por parte de jefes policiales, que los obligan a robar para ellos y, si se niegan, los matan. En 2011 fue detenido el jefe de la Subdirección de Investigaciones de Villa Gesell y cuatro de sus

<sup>11</sup> Casal recibió a un abogado conocido por sus estruendosos operativos mediáticos, quien dijo que un cliente cuya identidad no podía identificar sabía que el cuerpo de Jorge Julio López estaba enterrado en el parque Pereyra Iraola. Hacia allí se derivó el sofisticado instrumento que debía buscar los restos de Arruga. Mientras, avanzó la construcción de una obra de viviendas sobre el terreno en que el adolescente habría sido asesinado por la policía, de modo que no pudiera hallarse su cuerpo.

subordinados, por el asesinato de uno de esos colaboradores ilegales, cuando salía de robar en una casa de Valeria del Mar que ellos le habían marcado.<sup>12</sup>

Esta práctica generalizada de las instituciones de inseguridad se solapa con otras formas de control social ejercidas sobre los jóvenes de los barrios populares y que periódicamente dan lugar a erupciones de violencia con víctimas fatales, siempre del mismo sector. Un caso típico es el del barrio de emergencia La Carcova, del partido de San Martín, donde en febrero de 2011 personal policial asesinó con disparos de escopeta por la espalda a los adolescentes Franco Almirón y Mauricio Arce e hirió en forma grave a Joaquín Romero, pretextando una agresión armada que nunca se produjo. La versión de un descarrilamiento intencional para saquear un tren fue difundida por el propio ministro Casal. La investigación judicial lo desmintió. Una comisión investigadora, cuyo informe fue aprobado por amplia mayoría en la Legislatura provincial, explicitó el funcionamiento de esas redes de ilegalidad con participación policial, en un caso estremecedor que concluyó con el asesinato de la niña Candela Sol Rodríguez. Por fallas graves en la investigación o por complicidad con el tráfico de sustancias de uso prohibido, la Legislatura recomendó al Poder Ejecutivo la exoneración y el procesamiento de medio centenar de altos cuadros policiales, comenzando por los dos últimos jefes de la institución. Lejos de ello, Scioli y Casal les ratificaron en forma pública su confianza y sólo hubo avances contra los funcionarios judiciales que intervinieron.

#### **DEMAGOGIA PUNITIVA O SEGURIDAD DEMOCRÁTICA**

Casal delega el gobierno de la seguridad en la propia agencia policial y demoniza a los jóvenes, quienes son presentados con lenguaje bélico y tono de urgencia como un enemigo a destruir. Esa demagogia punitiva es incitada desde los grandes medios de comunicación.

Dado que la inseguridad figura entre las principales preocupaciones de la sociedad, el gobierno nacional se ha plegado a esa posición en distintas oportunidades, ya sea por convicción o por temor a ser desbordado por sectores políticos más desprejuiciados. Lo hizo en 2004, al ceder a la presión del ex ingeniero Juan Carlos Blumberg y permitir la sanción de reformas legislativas de dudosa constitucionalidad y demostrada ineficacia, y en 2012, al confundir en un mismo plano situaciones muy distintas: la absolución por un tribunal

<sup>12</sup> “La trama de corrupción policial detrás de un crimen”, *Clarín*, 20 de febrero de 2012.

oral en Tucumán de todos los acusados en un caso de trata de personas; varios fallos de la Cámara Federal en lo Civil y Comercial de la capital en favor de poderes económicos, que frustraron la aplicación de leyes de la democracia, y la concesión de excarcelaciones dispuestas por varios jueces a favor de personas detenidas, por la correcta aplicación de las garantías procesales vigentes. En un caso, al menos, ese populismo penal mantuvo suspendido durante tres años a un juez, Rafael Sal Lari, cuyo juicio político culminó en la absolución por diez cargos que se levantaron en su contra sin prueba alguna. Una de las promotoras de su linchamiento mediático fue recibida en la Casa de Gobierno por la presidente de la nación.

En otra parte de este informe se analizan las repercusiones del reclamo presidencial de “democratizar la justicia” y las perspectivas positivas y los riesgos que ello entraña. En oposición a la demagogia punitiva, en diciembre de 2010 una vasta coalición convocada por el CELS, con representantes del más amplio arco político y social, académicos y expertos en seguridad, referentes gremiales, religiosos, culturales y de los derechos humanos, presentó en el Congreso nacional el Acuerdo para una política de Seguridad Democrática (ASD).

#### **EXPANSIÓN DE DERECHOS**

En la última década se sancionaron diversas leyes que expanden derechos en distintos campos, pero que en algunos casos no fueron reglamentadas o eso demoró demasiados años. En 2004, la Argentina ratificó el Protocolo facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos y Degradantes. Recién en 2012 se aprobó la ley que crea el mecanismo nacional de aplicación de ese Protocolo, luego de intensas negociaciones, y de la proliferación de casos en distintos lugares del país.

El mismo año 2004 se sancionó la Ley 25 871 de Migraciones, reconocida como un modelo a nivel regional e internacional, a contramano de las legislaciones represivas en boga en el norte de América y en Europa. La norma argentina, en cuya elaboración y decreto reglamentario, que insumió otros seis años, tuvo participación el CELS, derogó el decreto de la dictadura conocido como “Ley Videla”, y considera la migración como un derecho humano y no como una cuestión de seguridad nacional. También se sancionaron leyes que amplían derechos en otros campos.

En 2010 se reformó el Código Civil en los artículos referentes al matrimonio y se eliminó cualquier desigualdad en razón del sexo de los contrayentes, cosa que no había hecho antes ningún Estado americano. Ese mismo año entró en vigencia la Ley Nacional de Salud Mental, en cuya elaboración intervino

el CELS. Se basa en los estándares establecidos por la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que restringe la internación de personas sólo a circunstancias excepcionales, prohíbe la creación de nuevas instituciones psiquiátricas asilares, fomenta la atención en hospitales generales y servicios basados en la comunidad, e incorpora las problemáticas derivadas de las adicciones al campo de la salud mental. Sin embargo, transcurridos más de dos años, la inercia contra este nuevo paradigma se manifiesta en la demora de su reglamentación.

En 2011 se sancionó el nuevo Estatuto del Peón. Esa ley de trabajo agrario protege al sector con más altos niveles de informalidad, al equiparar sus derechos con los del resto de los trabajadores del sector privado, limitar la jornada laboral a ocho horas diarias, permitir la concertación de convenciones colectivas de trabajo y el derecho de huelga, y fijar niveles mínimos en cuestión de vivienda, alimentación y traslados.

En 2012 fueron promulgadas las leyes de Identidad de Género y de Muerte Digna. La primera asegura a toda persona el “derecho al reconocimiento de su identidad de género tal como la siente”, corresponda o no con “el sexo asignado al nacer”. La segunda reconoce el derecho de los pacientes a rechazar medidas médicas de soporte vital ante una enfermedad irreversible, incurable o en estado terminal.

Un caso de especial repercusión fue la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (26 522/09), inspirada en una concepción amplia de la radiodifusión y los servicios audiovisuales, entendidos como formas de ejercicio del derecho a la comunicación, la información y la cultura, que deben ser protegidos teniendo en cuenta los estándares internacionales en la materia. El proyecto se originó en el reclamo de la Coalición por una Radiodifusión Democrática, que el CELS integra junto con varios centenares de organizaciones sindicales, universitarias, de derechos humanos y comunitarias. Al cumplirse veintiún años de la finalización de la dictadura, en 2004, esta coalición presentó un programa con el mismo número de puntos. Sobre esa base el gobierno nacional elaboró un anteproyecto que fue debatido en veinticuatro foros realizados en todo el país. El proyecto resultante fue discutido en audiencias públicas convocadas por cada Cámara del Congreso, y en ese proceso se le introdujeron casi doscientos cambios. En octubre de 2009 se convirtió en ley por una amplia mayoría, pese a la resistencia de los mayores medios comerciales, que desde entonces han recurrido a la justicia contra su aplicación.

La ley sustituye el decreto de la dictadura que en 1980 reguló la radiodifusión de acuerdo con la doctrina de la seguridad nacional y sólo permitía acceder a licencias a empresas con fines de lucro. La nueva norma definió tres segmentos –público, privado comercial y privado sin fines de lucro– para ampliar la participación y contribuir a la pluralidad de voces. Pero las cláusulas

que, de acuerdo con las recomendaciones de la CIDH, las Naciones Unidas y la UNESCO, intentan limitar la excesiva concentración que restringe el pluralismo y el derecho de la sociedad a ser informada no han podido aplicarse. La medida cautelar contra la ley, que el año pasado cumplió tres años de vigencia, sólo concierne a los medios del Grupo Clarín. Sin embargo, como se trata del grupo dominante del mercado, la autoridad de aplicación decidió no avanzar tampoco sobre las otras empresas que superan los máximos permitidos, porque de otro modo la concentración no resultaría moderada sino extendida.

A propuesta del CELS, los integrantes de la autoridad de aplicación son designados mediante un procedimiento de participación y transparencia inspirado en el que rige para los jueces federales. Por impugnaciones que presentaron el CELS y las universidades nacionales de Buenos Aires y La Plata, la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA) objetó la integración a su directorio del candidato por la minoría legislativa del Frente Amplio Progresista, Alejandro Pereyra, quien en 2001 y 2002 fue director jurídico del COMFER. Al presentar sus antecedentes, Pereyra omitió que aquella designación fue anulada por el COMFER al comprobar que había incluido datos falsos en su currículum sobre su labor docente y de investigación. Además, durante la crisis de diciembre de 2001, la dirección a su cargo cursó a los medios una circular que el diario *La Nación* calificó en un editorial como un “Inadmisible intento de censura”, en la que amenazaba con cancelar la licencia de aquellos que transmitieran lo que estaba sucediendo en la Plaza de Mayo.<sup>13</sup>

#### **AMIA, JUSTICIA MILITAR Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN**

En la investigación del gravísimo atentado a la mutual judía de 1994 no llegó a identificarse a los autores, pero sí se estableció, en un juicio que se extendió desde 2001 hasta 2004, que buena parte de lo actuado por el juez Juan Galeano era nulo y que se habían fabricado pruebas para ofrecer culpables verosímiles a una opinión pública ávida de resultados y, al mismo tiempo, exculpar al gobierno de entonces. Ante la CIDH, donde el CELS representó a los familiares de varias víctimas del atentado, el gobierno admitió la presencia de un observador de ese organismo en el juicio, su ex presidente Claudio Grossman. El Estado también se declaró responsable por la deficiente investigación y asumió el compromiso de implementar un nuevo sistema legal para el control

<sup>13</sup> “Inadmisible intento de censura”, *La Nación*, 26 de diciembre de 2001.

de gastos reservados de la Secretaría de Inteligencia y una herramienta para contrarrestar acciones de corrupción como las investigadas en la causa por los sobornos en el Senado y el pago de sobresueldos a funcionarios. El compromiso no fue cumplido. El Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados destituyó en juicio político a Galeano, quien este año será juzgado por encubrimiento en la investigación del atentado, junto con el ex presidente Menem y su secretario de Inteligencia Hugo Anzorreguy.

Mejor resultado obtuvo el CELS ante el sistema interamericano en otros casos de amplia repercusión. A raíz del asesinato del soldado conscripto Omar Carrasco en una unidad del Ejército, en 1994, el capitán del Ejército Rodolfo Correa Belisle fue sometido a un juicio militar sin defensa letrada y luego pasado a retiro por afirmar que la Inteligencia del Ejército había encubierto el crimen. Como consecuencia de la presentación de su caso ante la CIDH, en 2008 el Estado argentino derogó el Código de Justicia Militar. Lo reemplazó por un sistema con todas las garantías del debido proceso, consagradas por la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos, en cuya elaboración participó el CELS. Los delitos cometidos por personal militar son juzgados desde entonces en los tribunales ordinarios y las faltas a la disciplina, en el nuevo sistema, ante el cual los acusados tendrán derecho a defensa.

En 1993, a raíz de una solución amistosa ante la CIDH, el Estado argentino eliminó del Código Penal el resabio monárquico del desacato.<sup>14</sup> Pero de inmediato los funcionarios comenzaron a presentar querellas por calumnias e injurias. Diez años insumió el proceso por el cual se llegó también a la despenalización de esos delitos en casos de interés público, desde que el CELS llevó al sistema interamericano de protección de los derechos humanos el caso del periodista Eduardo Kimel, hasta que la presidente Cristina Fernández de Kirchner firmó la ley que cumple con lo resuelto por la Corte Interamericana y visitó el CELS para un acto de reconocimiento al periodista, en 2010. Allí le reclamamos que se retomara el proyecto de ley de acceso a la información pública.

En otra causa presentada por el CELS, la Corte Interamericana de Derechos Humanos resolvió en diciembre de 2011 que el Estado argentino debe dejar sin efecto la condena civil impuesta a Jorge Fontevicchia y Héctor D'Amico por una publicación de interés público sobre un hijo extramatrimonial del entonces presidente Carlos Menem, porque esa sentencia, confirmada por la

14 CIDH, "Verbitsky c. Argentina", caso 11 012, Informe 22/94, 20 de septiembre de 1994.

Corte Suprema en 2001, violó la libertad de expresión protegida por la Convención americana. La Corte Interamericana sostuvo que

una sanción civil desproporcionada puede ser a todas luces tan o más intimidante e inhibitor para el ejercicio de la libertad de expresión que una sanción penal [...] con el resultado evidente y disvalioso de autocensura, tanto para el afectado como para otros potenciales críticos de la actuación de un servidor público.

Vencido en diciembre de 2012 el plazo de un año que fijó el tribunal interamericano, el Estado aún no cumplió su obligación de dejar sin efecto la condena, publicar la sentencia y reintegrar actualizadas con intereses las indemnizaciones pagadas por los periodistas.

#### **CONFLICTO Y CONTROL SOCIAL**

En 2004, el Poder Ejecutivo dispuso que las fuerzas de seguridad no usaran armas letales en caso de manifestaciones de protesta, para lo cual debió relevar al ministro de Justicia, al secretario de Seguridad y al jefe de la Policía Federal, que se oponían. Esta política permitió que por primera vez no hubiera manifestantes muertos por fuerzas federales durante años, mientras seguían produciéndose casos fatales en las provincias cuyas policías no recibieron directivas similares. El docente y militante sindical Carlos Fuentealba fue asesinado en 2007 por la espalda y a quemarropa por la policía de Neuquén, que buscaba impedir un corte de ruta.

El 20 de octubre de 2010 la lucha política contra la precarización laboral fue respondida en forma violenta por una patota de la Unión Ferroviaria, con la que colaboraron efectivos de la Policía Federal. El militante del Partido Obrero Mariano Ferreyra fue asesinado ese día cuando participaba de un reclamo de trabajadores tercerizados del ferrocarril. Este fue el comienzo de una escalada que desde entonces ha cobrado más de quince vidas en enfrentamientos en los que participaron policías bravas o fuerzas de choque sindicales o patronales, en Río Negro, la Capital Federal y las provincias de Buenos Aires, Santiago del Estero, Formosa, Chaco y Jujuy. El motivo más común fueron las disputas por el uso de la tierra, ya sea por parte de comunidades originarias o de campesinos pobres presionados por el corrimiento de la frontera agropecuaria, o de pobladores de núcleos urbanos o suburbanos que no encuentran dónde asentar sus viviendas. En el caso del parque Indoamericano, dentro de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, pero muy cerca del límite con la provin-

cia, la acción conjunta de las policías Federal y porteña produjo tres muertes en diciembre de 2010. Esto fue consecuencia de la absurda decisión de una jueza porteña que ordenó el desalojo de lo que llamó “inmueble”, “domicilio” o “finca”, en una muestra transparente de la inadecuación del art. 181 del libro de las penas para enfrentar las complejas causas sociales, económicas y políticas que llevaron a la ocupación de un centenar de hectáreas por varios miles de personas.

En septiembre de 2010 la policía de Formosa reprimió a los integrantes de la comunidad qom La Primavera cuando realizaban un corte de ruta en reclamo del reconocimiento de sus territorios ancestrales. Como resultado de ese brutal operativo dos personas murieron, hubo decenas de heridos de gravedad y se produjeron detenciones de niños, mujeres embarazadas y ancianos. Además fueron incendiadas las casas de los comuneros, quienes perdieron sus objetos personales y sus documentos. En julio de 2011, la intervención de la policía jujeña acabó con la vida de tres ocupantes de un loteo en tierras del Ingenio Ledesma.

La respuesta oficial suele ser diligente después de los hechos de violencia, ya sea mediante la actuación de fuerzas federales, mesas de diálogo o intervenciones políticas, judiciales o de asistencia social, en algunos casos con participación de organizaciones populares, en el intento de reconducir el conflicto sin más víctimas. Pero la espera pasiva para recién intervenir una vez que se producen los episodios en distintos lugares del país no es una opción admisible.

El Poder Ejecutivo nacional reaccionó frente a la crisis del Indoamericano (ocurrida a un mes de la muerte de Néstor Kirchner) con la creación de un Ministerio de Seguridad y un proceso de reforma de las instituciones federales.<sup>15</sup> Y la provincia de Buenos Aires sancionó una ley del derecho a la vivienda y a un hábitat digno que dejó de lado la normativa de la dictadura militar. La regulación estatal del suelo urbanizado privilegia el interés general, la equidad y la inclusión social por sobre el interés individual de los propietarios y desarrolladores inmobiliarios, que elevaron en forma sideral los precios del suelo y obstaculizaron el acceso a la vivienda adecuada por parte de los sectores populares y medios, lo cual redundó en un déficit habitacional para un millón y medio de hogares.

15 Ese proceso de reforma se debilitó en 2012, luego de la designación como secretario de Seguridad del médico militar Sergio Berni, quien restó prioridad al control de las fuerzas establecido por la entonces ministra Nilda Garré y se acercó al tradicional modelo delegativo que rige en la provincia de Buenos Aires, incluida la selección como uno de sus más próximos colaboradores de un coronel del Ejército, pasado a retiro por la endeblez de sus antecedentes democráticos.

El proyecto, elaborado por una red de organizaciones públicas y no gubernamentales, había sido frenado por el gobierno provincial, luego de varios artículos furibundos sobre el derecho de propiedad publicados en el diario *La Nación*, pero fue retomado meses después. Los desarrolladores de proyectos suntuarios (barrios cerrados, countries, hipermercados, clubes de campo, shoppings, cementerios privados que ocupen predios de más de 5000 m<sup>2</sup>) deberán ceder el 10% del terreno para loteos populares, o su equivalente en dinero o en suelo urbanizable en otro lugar y los municipios podrán expropiar terrenos baldíos y construcciones paralizadas.

La Ley Antiterrorista promulgada en diciembre de 2011 por exigencia del G1 y del Grupo de Acción Financiero (GAFI) duplica la pena para cualquier delito contenido en el Código Penal si se cometiera con la finalidad de generar terror en la población o de obligar a un gobierno a adoptar o abstenerse de tomar determinada decisión. En su definición de terrorismo, el GAFI dice más o menos lo mismo, aunque sólo “en una situación de conflicto armado”. Al desaparecer esa condición, la ley argentina se expande mucho más allá. Los considerandos del proyecto del Poder Ejecutivo mencionaron en forma explícita la presión externa al señalar que es preciso adecuar la normativa nacional “a las transformaciones registradas a nivel global” y a “los más elevados estándares internacionales”, habilitando “competencias y términos de cooperación e intercambio entre Estados”. El texto aclara que el agravante que duplicaría la pena sólo será aplicable a “actos de terrorismo conforme los describen las convenciones internacionales” y que esto excluye “de cualquier intención criminalizante los hechos de protesta social”, que están dirigidos a “reclamar por derechos individuales o colectivos”, aun cuando transgredieran la ley penal. La salvedad es bienvenida, pero no alcanza a disipar los justificados temores que suscita la futura aplicación de la ley.

Las convenciones internacionales son imprecisas en su definición de terrorismo y los Estados Unidos han adoptado por lo menos tres distintas y contradictorias: su “Estrategia de Seguridad Interna”, su “Estrategia Nacional para el Combate del Terrorismo” y la sección 802 de la “Ley Patriótica”. A esta confusión, incompatible con los requisitos primordiales del derecho penal, se suman ahora los conceptos abiertos e imprecisos de la ley argentina, que permitirían utilizar el agravante de terrorismo en la resistencia a desalojos, cortes de vías de circulación o meros actos de protesta en el espacio público. La pena prevista para una usurpación pasó de uno a seis años si se considera que tiene finalidad terrorista, con el riesgo de la prisión efectiva.

Casos como el del campesino Christian Ferreyra asesinado en Santiago, la ocupación de tierras de Ledesma en Jujuy, o los de las comunidades wichí en Salta y qom en Formosa prueban que ni todos los gobiernos provinciales, ni mucho menos los actores privados con intereses económicos en la ocupación

de tierras campesinas o indígenas, así como tampoco los jueces que aplicarán la ley, compartan el cuidado del gobierno nacional de no reprimir las protestas sociales. El caso del cacique qom Félix Díaz, perseguido por la justicia en razón de la resistencia que su etnia opuso a un ataque violento en el que murió uno de sus miembros, ejemplifica este riesgo.

La amplitud e imprecisión de los términos consagra una inconstitucional inversión de la carga de la prueba. Serán los líderes sociales quienes deberán demostrar que sus actos no procuran obligar a las autoridades a “realizar un acto o abstenerse de hacerlo” o aterrorizar a la población.

### SIEMPRE MÁS

Este breve retrato de las últimas tres décadas en relación con los derechos humanos permite cierta distancia sobre la siempre intensa coyuntura. La tesitura esbozada al inicio acerca de las características fundacionales del presente proceso democrático permite mirar hacia el futuro con ciertas expectativas en torno a la improbabilidad de regresiones en materia de derechos humanos. Para ello es necesario que avances considerables, como la Asignación Universal por Hijo, se configuren como políticas de Estado, del mismo modo que sucedió con el juzgamiento de los crímenes de lesa humanidad, y que la institucionalidad democrática y la autoridad del sistema político reafirmen su supremacía sobre los poderes fácticos. Si bien mucho se ha logrado, aún queda tanto o más por hacer.

Un desafío central tiene que ver con la asunción de una cultura centrada en los derechos por parte de la representación política. Un sector parece haberla aceptado en lo que hace a derechos individuales. En tal sentido, las leyes de matrimonio igualitario, de identidad de género o de muerte digna son paradigmáticas de su potencialidad, pero la imposibilidad de discutir la interrupción voluntaria del embarazo también habla de sus límites. En relación con los derechos colectivos y, en particular, laborales o de los pueblos originarios, no ha habido una toma equivalente de conciencia. Tampoco respecto de los servicios públicos o el acceso a la información pública.

Otra deuda crítica se sitúa en torno a la violencia institucional, la necesaria subordinación de las fuerzas de seguridad a las autoridades civiles y los periódicos rebotes de demagogia punitiva. La propiedad privada sigue gozando de prioridad sobre la vida y ello se plasma en las políticas de seguridad delegativas o la falta de coherencia en diversas provincias en el tratamiento del conflicto social. Algunos de los principales avances en ese aspecto no se han reflejado en leyes.

Pese a ello, la creciente difusión de las disposiciones y recomendaciones de los órganos internacionales de derechos humanos en la legislación y la jurisprudencia local, si bien no constituye una garantía, alienta a que el avance no se detenga. Lo mismo puede decirse de la posición constructiva del gobierno nacional respecto del proceso de reforma del sistema interamericano de derechos humanos.