

## Introducción\*

1999 fue un año signado por la transición. Después de diez años de la Administración de Carlos Menem, por primera vez la culminación de este ciclo tenía una fecha cierta: el 10 de diciembre asumiría el nuevo gobierno constitucional. Los doce meses, entonces, estuvieron atravesados por las campañas y el acto eleccionario del 24 de octubre, con la victoria de la Alianza y la consagración como nuevo Presidente de Fernando de la Rúa, de la Unión Cívica Radical (UCR).

Como la mayoría de los acontecimientos políticos de este fin de siglo, esta transición también provocó sensaciones ambiguas. Por un lado, la consolidación del sistema democrático se vio ratificada, ya que en ningún momento hubo riesgos ciertos de un resquebrajamiento institucional<sup>1</sup>. Incluso, si uno la compara con la salida de la anterior Administración, es obvio que ha habido grandes avances.

Sin embargo, a partir de la agudización del debilitamiento del “menemismo”, continuaron “explotando” gravísimos problemas sociales, muchos de ellos directamente vinculados con los derechos humanos. La mayoría de estas cuestiones no fueron nuevas, pero sí puede afirmarse que se profundizaron o, al menos, que tuvieron un nivel de demanda social inédito en comparación con años anteriores.

*\* Por Martín Abregú, director ejecutivo del CELS.*

*1. Es sabido que existieron varios intentos del Presidente saliente Carlos Menem por lograr una re-reelección, que lo mantuviera en el poder por cuatro años más. Sin embargo, estos intentos, aunque reiterados, nunca tuvieron el imprescindible apoyo de la ciudadanía para su realización. En cualquier caso, no debe subestimarse la fragilidad que significa que un Presidente intente reescribir la Constitución Federal cada cuatro años para perpetuarse en la casa de gobierno.*

Tal como se describe en el capítulo I, durante 1999 siguió creciendo la importancia actual del legado de la dictadura militar. La continuación de los procesos por justicia y verdad mantuvo en la primera plana de los diarios la cuestión de la impunidad por los crímenes cometidos por el terrorismo de Estado. Al mismo tiempo, se multiplicaron las formas del rechazo social en muy distintos ámbitos a los responsables de estos delitos y, como siempre, los organismos de derechos humanos continuaron su lucha, buscando nuevas formas para resquebrajar la telaraña tejida por las leyes y decretos de impunidad.

En este sentido, no puede dejar de destacarse que, otra vez, hubo importantes logros –que también se detallan en el capítulo correspondiente– entre los que podemos mencionar las nuevas detenciones y algunas importantes resoluciones judiciales en los procesos que se siguen por la apropiación de menores y su plan sistemático, los avances en los juicios por verdad que llevan adelante las Cámaras Federales, especialmente en el caso de La Plata y Bahía Blanca, y el acuerdo firmado por el Gobierno ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el caso Lapacó.

Otra cuestión central que persiste en materia de derechos humanos es la violencia institucional, especialmente en relación con las fuerzas policiales. Tal como se describe en el capítulo II, el año que terminó fue sumamente negativo. En primer término, debido al sensible retroceso que sufrieron muchos de los procesos de reformas que se habían iniciado en años anteriores –siendo sin duda el más importante el de la Bonaerense–. Pero, además, por el hecho de que, tal como lo demuestran las estadísticas que se presentan en la segunda parte de ese mismo capítulo, hubo un importante aumento en el número de muertes provocadas por el accionar de agentes policiales.

La Masacre de Ramallo (incluida en la segunda parte del capítulo II) fue sin duda una demostración paradigmática de la crisis del sistema policial y de seguridad que, con distintos grados, alcanza a todo el país: un robo a un banco que termina en el fusilamiento de los rehenes a manos de las fuerzas policiales de elite, con acusaciones y sospechas posteriores de connivencia entre ladrones y agentes del orden. Una vez más, la sociedad es víctima del delito y de las fuerzas de seguridad, sin que ni siquiera pueda determinarse muy claramente la diferencia entre los distintos victimarios.

A pesar de estos ejemplos, para el fin del año la batalla discursiva había sido ganada por el autoritarismo, y a pesar de que la crisis de la seguridad es el

resultado de por la ineficacia de los aparatos estatales para disuadir e investigar los delitos y por la falta de estrategias sociales de prevención, ella encontró como única respuesta política la solución de la mano dura. Fue llamativo, a los largo de la campaña electoral, la homogeneidad de las respuestas de los candidatos, que casi siempre apelaron a la imagen de una policía “fuerte”.

En sentido contrario, no hubo propuestas de soluciones “fuertes” frente al aumento de la pobreza. Durante todo el año se acumularon los estudios que ratificaron el sostenido incremento del número de personas con necesidades básicas insatisfechas. El capítulo III da cuenta de esas cifras. Si bien este no es un problema que haya surgido en 1999 –sino que, por el contrario, es la obvia consecuencia de una política de muchos años, sí es posible afirmar que se ha agravado la tendencia negativa sin que ello haya provocado mayores reacciones oficiales.

La pobreza, en este sentido, no es otra cosa que la expresión más grave de la situación de los derechos sociales en la Argentina –expuesta este año en los capítulos III, VII y IX, y que en ediciones anteriores ha abordado otros aspectos centrales, tales como la falta de protección del derecho a la salud y al trabajo. Con un desempleo enorme, sin sistemas de salud, educación ni previsión social, los números reflejan que los sectores más vulnerables continúan su pauperización. Sin embargo, no existió ningún intento serio para el diseño o la implementación de políticas que permitieran revertir la situación. Por el contrario, las mayores violaciones a los derechos humanos en este campo otra vez han sido producto de una gravísima pasividad estatal ante la tendencia que se agudiza –cuantificada en los datos provistos en el apartado correspondiente.

Además, este Informe describe otras graves violaciones a los derechos humanos. En este sentido, hemos vuelto a incorporar la situación de algunos grupos en particular, como es en este caso la de los inmigrantes y refugiados, las personas privadas de su libertad –especialmente en relación con las mujeres–, los menores y adolescentes, y los campesinos. También incluimos otros capítulos que se repiten año a año, como el referido a libertad de expresión y el derecho a la información, y las preocupantes resoluciones judiciales al respecto. Finalmente, en relación con el derecho a la salud, en esta oportunidad hemos preferido reproducir una muy completa investigación sobre las dificultades para el acceso al tratamiento para VIH/SIDA.

## Introducción

---

Frente a estas demandas, se sintió la ausencia —o la presencia esporádica— de las instituciones republicanas que deberían canalizar estos reclamos: el Poder Legislativo para la discusión de políticas y el Poder Judicial para la protección de los derechos fundamentales. Merece destacarse que durante el año analizado en este Informe, no se sancionó ninguna ley fundamental que significara un avance sensible para la protección de los derechos humanos. En este sentido, siguen pendientes cuestiones tales como la ley sobre derechos de los niños, inmigrantes, derecho a la verdad, acceso a información pública, regulación de los servicios de inteligencia, etc. No obstante, es necesario aclarar que, en muchos casos, es preferible esta omisión legislativa; nos referimos al hecho de que algunos de los proyectos que se discuten en el Congreso de la Nación significarían incluso un retroceso. Por lo tanto, al mismo tiempo que llamamos la atención respecto a la necesidad de sancionar estas leyes, también demandamos que los proyectos en estudio respeten los estándares internacionales sobre derechos humanos en cada materia.

Por su parte, en el ámbito del Poder Judicial fueron varios los jueces que se “permitieron” avanzar en la protección de los derechos humanos a través de la acción de los tribunales. Más allá de la ciclopea labor que han venido desarrollando algunos jueces comprometidos con la vigencia de los derechos humanos, durante el último año fueron acompañados por un creciente número de magistrados que revisaron en los hechos sus actuaciones anteriores y emitieron importantes resoluciones (por ejemplo en materia de crímenes de la dictadura o en casos de violencia policial). Este bienvenido —aunque todavía muy parcial— cambio de tendencia, sin embargo, no debe hacernos perder de vista la volatilidad de la jurisprudencia vernácula, así como tampoco ignorar las enormes falencias de nuestra administración de justicia para asegurar los derechos humanos —que pueden verificarse siguiendo la actuación de los tribunales en cada uno de los capítulos de este Informe en los que se hace referencia a ellos.

En cualquier caso, no debe entenderse de estos párrafos que la transición de un Gobierno a otro fue negativa para la vigencia de los derechos. Por el contrario, el recambio no sólo significó la renovación del acto eleccionario con todas sus importantes consecuencias, sino que también generó un escenario apropiado para la ya mencionada “independencia” judicial: permitió llegar a importantes acuerdos ante la Comisión Interamericana (como en el

caso Lapacó y los casos de condenas a periodistas mencionados en el capítulo VIII) u otros avances favorecidos por la disputa electoral.

Sin embargo, es necesario recalcar el llamativo silencio de propuestas sobre derechos humanos en los programas de Gobierno presentados por los distintos partidos políticos. Desde la absoluta ausencia de cualquier mención a un Programa Nacional de Derechos Humanos, que pudiera englobar las políticas del futuro Gobierno sobre esta materia (siguiendo las recomendaciones de la Conferencia de Viena de 1993), hasta la falta de respuestas concretas sobre aquellas cuestiones expresamente planteadas por la sociedad civil (tales como qué hacer con los militares seriamente acusados por graves delitos durante la dictadura o cómo enfrentar la violencia policial o el incremento de la pobreza). En este sentido, puede concluirse sin dudar que los derechos humanos fueron otra vez un invitado de piedra en el banquete democrático.

Esta ausencia de políticas y propuestas sobre derechos humanos, durante los últimos años, ha venido provocando una demanda cada vez más sostenida sobre los organismos de la sociedad civil, a los que se recurre como último recurso ante la falta de respuesta estatal. Nuestra propia experiencia nos ha enfrentado a todo tipo de necesidades, que van desde la urgencia de producir estadísticas ante la falta de números oficiales hasta la necesidad de articular mecanismos de protección de testigos (solicitando todo tipo de medidas que son escuchadas pero no atendidas), pasando por tener que intervenir frente al Banco Mundial por el recorte presupuestario para un programa de asistencia social. En este sentido, es importante destacar que más allá del saludable aumento del protagonismo que la sociedad civil ha venido teniendo, la pasividad estatal, específicamente en materia de derechos humanos, está provocando una inmanejable demanda para las organizaciones no gubernamentales del sector.

El contexto internacional, por su parte, también volvió a influir durante el año pasado en la realidad local. Nuevamente, el impacto más importante lo tuvieron sin duda, los procesos que en Europa se siguen por los desaparecidos durante la dictadura, especialmente en el caso del proceso que sigue el juez Garzón. La falta de colaboración —cuando no se trató de un abierto rechazo— por parte de las autoridades nacionales, sigue siendo la regla para el comportamiento oficial. Sin embargo, la presión local e internacional, en

cualquier caso, ha permitido importantes avances –aunque más no sea poniendo en evidencia la impunidad de la que gozan los autores de estos crímenes en nuestro país.

Pero, más allá de estos procesos judiciales, también es fundamental mencionar el impacto de la actuación de los organismos internacionales de protección de los derechos humanos –que se revisa en el capítulo X de este Informe–. Al respecto, el año pasado deparó, otra vez, resultados ambiguos, confirmando por un lado la buena predisposición del Gobierno Nacional frente a estas instancias supranacionales pero, al mismo tiempo, ignorando en el ámbito interno esos mismos estándares internacionales que apoya en el exterior o, incluso, las propias decisiones de esos órganos en casos argentinos (como las referidas a los presos por el ataque a La Tablada, la duración de la prisión preventiva o el derecho a la intimidad de las mujeres que visitan las cárceles).

Finalmente, otro actor internacional sigue aumentando su protagonismo: la banca multilateral. Nos referimos, especialmente, a los casos del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), cuya actuación en nuestro país tiene un impacto muy importante en la vigencia de los derechos humanos no sólo por la aplicación de los programas de ajuste sino también a través de sus proyectos de reforma para la administración de justicia y el sistema de seguridad. Durante 1999, el CELS presentó una denuncia ante el Panel de Inspección del Banco Mundial por el recorte presupuestario de un programa de alimentación financiado por el Banco. La experiencia fue exitosa para los beneficiarios del programa, ya que se logró el desembolso de los fondos necesarios para la continuación del Programa Pro-Huerta (\$ 4.500.000,00) debido a la preocupación que los representantes del Banco expresaron ante las autoridades nacionales. Sin embargo, es obvio que no puede llegarse a una única conclusión sobre las consecuencias de este protagonismo.

Como ya se mencionó, el 10 de diciembre asumió un nuevo Gobierno constitucional –el cuarto desde la reinstauración de la democracia en 1983–. Este hecho, inédito en la Argentina desde la sanción de la Ley Saénz Peña –que estableció el voto libre, universal y obligatorio–, nos obliga a algunas reflexiones generales sobre los Gobiernos que pasaron y el porvenir ya que el saldo de estos 16 años es, a la vez, alentador y preocupante.

Por un lado, la consagración de un nuevo gobierno democráticamente elegido en un marco de absoluta estabilidad y la certeza de que no corren ningún riesgo las instituciones de la República, demuestran que estamos en un momento sin precedentes, que permite pensar la democracia a largo plazo. Por el otro, la debilidad del Estado de Derecho, la impunidad, el retroceso social y la certeza de que estamos construyendo una democracia sobre la base de la exclusión de gran parte de la sociedad nos enfrentan con graves asignaturas pendientes.

Ninguna de las dos caras de esta moneda debe ser subestimada: sólo la vigencia de las instituciones constitucionales nos permite diseñar estrategias para salir de esta crisis, pero a la vez cualquier tipo de conformismo puede significar un grave riesgo –ya sea por el desprestigio que conlleva a la democracia o por la consolidación de una República injusta.

Varios son, desde nuestro punto de vista, los desafíos que deberá enfrentar el próximo gobierno:

- a) El re-fortalecimiento de las instituciones y el Estado de Derecho. Durante el primer gobierno constitucional se intentó sentar las bases de una democracia consolidada sobre instituciones fuertes. Sin embargo, a los pocos años el retroceso fue evidente y los diez años de Administración Menem relegaron sintomáticamente las instituciones republicanas a las necesidades de la reforma económica: un Poder Ejecutivo desproporcionado y la falta de independencia del Poder Judicial fueron los aspectos sobresalientes de esta política. En la posibilidad de revertir esa situación reside en gran medida el éxito de cualquier proyecto democrático de largo plazo.
- b) La re-inclusión de vastos sectores de la sociedad que se encuentran hoy al margen de cualquier forma de institucionalización. La cifra del desempleo es la expresión más dramática, pero de ningún modo la única, de la expulsión de millones de familias que no tienen un lugar en la economía y tampoco acceden a ningún tipo de protección estatal. Para los excluidos, la democracia se ha transformado en una forma de gobierno que regla una República ajena: sin seguro social ni acceso a la justicia, sin derecho a tener derechos, sin salud ni educación. La sociedad argentina está construyendo una muralla que algunos sólo saltan para delinquir.

- c) La verdadera reforma del Estado. Después de las reformas económicas, la estabilidad y la privatización de las empresas públicas, cada vez se hace más necesario empezar las transformaciones para dismantelar las estructuras oficiales que permiten o directamente favorecen las violaciones a los derechos humanos. Nos referimos a aquellas áreas del Estado que, sin que exista la posibilidad de delegarlas, deben ahora asumir sus funciones de modo tal de asegurar la vigencia de los derechos. Dos ejemplos paradigmáticos de esta necesidad son las fuerzas de seguridad y el Poder Judicial. Encerradas en sus propias convicciones e intereses, estas instituciones, entre otras, han sabido preservarse de los cambios y hoy se han transformado en obstáculos para la realización de la democracia. Intimamente vinculada a estas reformas figura una de las mayores demandas sociales actuales: la lucha contra la corrupción que hoy es un elemento fundamental de la política vernácula.

Estos objetivos se presentan como centrales para cualquier proyecto político, ya que alcanzan las más diversas cuestiones sociales. Sin embargo, no puede ignorarse el impacto directo que ellos tienen para proteger los derechos humanos. En particular, no cabe duda que los temas claves para el próximo gobierno en nuestra materia están relacionados con la memoria y la lucha contra la impunidad del terrorismo de Estado, con las graves violaciones a los derechos humanos cometidas por las fuerzas de seguridad y los tribunales, y con la exigibilidad y la no regresividad de los derechos sociales.

En este contexto, los primeros días de la actual Administración son muy pocos para contestar nuestros interrogantes. Por un lado, el establecimiento de un discurso de la legalidad y el nombramiento de algunos ministros y otros funcionarios importantes con reconocida trayectoria a favor de los derechos humanos, significan sin duda un importante gesto que permite albergar esperanzas. Por el otro, algunas de las primeras acciones o propuestas que se han realizado nos provocan serias preocupaciones. Nos referimos, por ejemplo, a la presión del Ejecutivo para que el Senado apruebe el ascenso de militares cuestionados por su actuación durante la dictadura militar; a la posibilidad de crear una Comisión de la Verdad que permitiera la declaración de estos mismos responsables de crímenes con identidad reservada; al impulso de leyes penales más represivas; y a la reciente



aprobación de la nueva Ley de Reforma Laboral, que vuelve a dejar más indefensos a los trabajadores.

Paralelamente, es necesario también llamar la atención sobre el nuevo Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. El nombramiento como Ministro de Seguridad de Aldo Rico, uno de los militares que se alzó en armas contra el Gobierno de Raúl Alfonsín, no es sino el signo más visible de una política provincial que viene demostrando un expreso desinterés por los derechos humanos. En este sentido, las declaraciones que hiciera durante su campaña el entonces candidato y actual Gobernador, Carlos Ruckauf, proponiendo “meter bala a los delincuentes” y denunciar el Pacto de San José de Costa Rica porque los derechos humanos eran un límite al accionar eficaz contra el delito, se han visto ratificadas por las recientes modificaciones del Código Procesal Penal de la Provincia, que significan un gravísimo retroceso que sin duda pone en riesgo la vigencia de los derechos humanos en la región más poblada del país.

Sin duda, recién durante el transcurso del año que se inicia podremos evaluar la gestión de las nuevas autoridades. Como todos los años, con este Informe quisimos hacer nuestro aporte, como organismo de derechos humanos comprometido con la vigencia de las instituciones democráticas, para revertir la grave situación aquí descrita. Esperamos que esta nueva edición de nuestro diagnóstico anual sea una herramienta útil para quienes ahora inician esta difícil nueva etapa. Los distintos capítulos de este Informe dan cuenta de la necesidad de enfrentar la ineficacia de esta democracia para asegurar la vigencia de los derechos fundamentales.

Buenos Aires, febrero de 2000