

# Derechos Humanos en Argentina

Informe anual  
2000

 Deudeba



CELS  
CENTRO DE ESTUDIOS  
LEGALES Y SOCIALES  
Buenos Aires - Argentina



Eudeba  
Universidad de Buenos Aires

Centro de Estudios Legales y Sociales

1ª edición: abril de 2000

© 2000

Editorial Universitaria de Buenos Aires  
Sociedad de Economía Mixta  
Av. Rivadavia 1571/73 (1033)  
Tel: 4383-8025 Fax: 4383-2202  
[www.eudeba.com.ar](http://www.eudeba.com.ar)

Diseño de tapa: Juan Cruz Gonella  
Corrección y composición general: Eudeba

ISSN 0329-7888

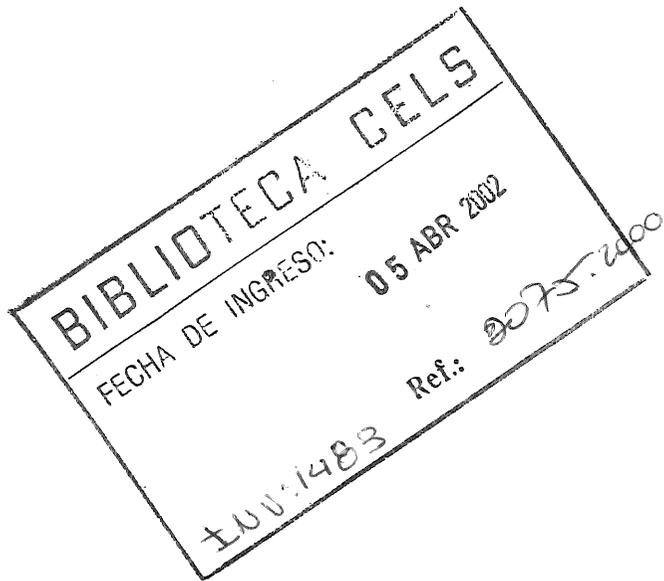
Impreso en Argentina.

Hecho el depósito que establece la ley 11.723

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

# Derechos Humanos en Argentina

Informe anual 2000



Centro de Estudios Legales y Sociales  
Buenos Aires - Argentina

*Deudeba*

## Comisión Directiva

### *Presidente*

Emilio F. Mignone

### *Vicepresidente*

Laura Conte

### *Secretaria*

Patricia Valdez

### *Tesorero*

Agustín Colombo

Fanny Bendersky

Leonardo Franco

Alicia Lo Giudice

Alejandro Inchaurregui

Carmen A. de Lapacó

Matilde Melibovsky

Enrique Oteiza

Horacio Verbitsky

### *Director Ejecutivo*

Martín Abregú

## Consejo Consultivo Internacional

Alejandro Artucio

A. Cançado Trindade

Alejandro Garro

Cecilia Medina

Juan Méndez

Guillermo O'Donnell

Paulo Sergio Pinheiro

Michael Shifter

Theo van Boven

José Miguel Vivanco

Lorne Waldman

Colleta Youngers

## Consejo Consultivo Nacional

Susana Albanese

Germán Bidart Campos

Alberto Binder

Gilou R. García Reynoso

Eduardo Grunner

Rodolfo Mattarollo

Gerardo Mazur

Cristina Rivada

Hilda Sábato

Elías Salazar

Leopoldo Schiffrin

Juan Sosa

Fernando Ulloa

Luis Yanes

Eugenio Raúl Zaffaroni

## Miembros Fundadores

Emilio F. Mignone

*Presidente Honorario*

Augusto Conte

Alfredo Galleti

Carmen A. de Lapacó

Boris Pasik

José F. Westerkamp

Afiliado a la Comisión Internacional de Juristas (Ginebra) y Liga Internacional por los Derechos Humanos (Nueva York).

Premios recibidos: Letelier-Moffit (1983); The Roger E. Joseph Prize (1988) y The Human Rights Prize of Lawyers Committee for Human Rights (1988).

## Agradecimientos

Este Informe es el resultado del trabajo diario, tanto de quienes componen los Programas de Trabajo e Investigación que el CELS está llevando a cabo como de los colaboradores que en su mayoría han sido convocados a raíz de los convenios que nuestra institución ha firmado con universidades e institutos de investigación.

Corresponde entonces agradecer a quienes han hecho posible que este Informe complete hoy su sexta entrega. En primer lugar debemos destacar que esto ha sido posible gracias al respaldo de la *Fundación Ford*, que ha confiado una vez más en nosotros.

También agradecemos a la Facultad de Filosofía y Letras —con la que el CELS firmó un convenio a través del Equipo de Antropología Política y Jurídica—, al Instituto de Investigación Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales, y a la Facultad de Derecho, todos de la Universidad de Buenos Aires.

Por último, nuestro agradecimiento a Eduardo L. Duhalde; a Camila Morano y Haydée Birgin; a Marcela Rodríguez; a Mary Bellof; a Pedro Cerviño; a Susana Novick; a Leonardo Filippini; a Mabel Bianco, María Inés Re, Laura Pagani y Stella Maris Barone; y a Eduardo Orosco.

Por último agradecemos muy especialmente a la coordinadora del presente Informe, María José Guembe; a María Capurro Robles; y a todos los compañeros del CELS que trabajaron por y para que este Informe fuera posible.

A todos ellos y a ustedes, muchas gracias.

# Índice

Introducción .....	13
--------------------	----

## Capítulo I: Memoria y lucha contra la impunidad del terrorismo de Estado

Justicia, verdad, memoria y reparación de los crímenes de la dictadura .....	25
1. Introducción .....	25
2. La política pública de la memoria .....	26
3. El reclamo de justicia para los crímenes de la dictadura .....	29
4. Los procesos de búsqueda de la verdad .....	39
5. Reparación económica de los crímenes de la dictadura .....	51
6. Otras acciones de la sociedad en contra de represores .....	55
7. Consideraciones finales .....	65
Impugnación de candidaturas. Idoneidad y afianzamiento del sistema de protección de derechos humanos .....	67
1. Introducción .....	67
2. El requisito constitucional de idoneidad .....	68
3. El derecho internacional de los derechos humanos .....	72
4. Dos antecedentes: un camino abierto .....	74
5. La facultad de las Cámaras y el derecho al voto .....	81
6. Conclusiones .....	82
Perdurabilidad de lo traumático .....	85
1. Introducción .....	85
2. Del horror a la democracia en Argentina .....	87
3. Tres modos de transitar lo traumático .....	88
4. Cuando la recomposición fue posible .....	89
5. La ruptura en la vida psíquica .....	90

6. Los casos de lesiones gravísimas .....	90
7. Lo traumático a través de las generaciones .....	91

## Capítulo II: Violencia institucional y seguridad ciudadana

La violencia de las políticas de seguridad .....	95
1. Introducción .....	95
2. La violencia en las políticas de represión del delito. El aumento de las muertes en enfrentamientos .....	97
3. La situación de la seguridad en Argentina. La debilidad de las reformas y la permanencia estructural de la violencia del Estado .....	111
4. Algunas consideraciones sobre la nueva ley de la policía de Mendoza .....	126
Estadísticas sobre uso de la violencia y casos destacados de violaciones a los derechos humanos por parte de las fuerzas de seguridad .....	135
1. Introducción .....	135
2. Estadísticas de violencia policial .....	136
3. Casos documentados de violencia policial .....	152
4. La respuesta estatal ante la brutalidad policial. Algunos casos paradigmáticos .....	169

## Capítulo III: La explosión de la pobreza en la Argentina

Indicadores de un crecimiento alarmante .....	185
1. Introducción .....	185
2. Casi 12 millones de personas viven en la pobreza .....	189
3. Un paraíso para pocos .....	193
4. Aspectos críticos .....	195
5. ¿Los chicos primero? .....	200
6. Algunas observaciones sobre los programas sociales de asistencia a los pobres .....	208
Pobreza y género: situación de las trabajadoras .....	215
1. Características de la pobreza urbana .....	215
2. Perfil laboral de las mujeres pertenecientes a sectores de bajos ingresos .....	221

## Capítulo IV: Personas privadas de su libertad

Muertes, lesiones y hechos de violencia en los establecimientos carcelarios ....	227
1. Introducción .....	227
2. Población, muertes y lesiones .....	227
El derecho al sufragio para los presos sin condena firme .....	241
Conclusiones .....	245
Situación de las mujeres en el sistema penitenciario .....	247
1. Introducción .....	247
2. Estadísticas generales .....	248
3. La vida de las mujeres en las unidades penitenciarias .....	254
4. Derecho de defensa y protección de las mujeres privadas de libertad ...	261
5. Régimen de progresividad y conmutación de pena .....	263
6. Sobre la falta de estadísticas .....	264
7. Las mujeres que concurren al ámbito carcelario .....	264

## Capítulo V: Niños y adolescentes

1. Introducción .....	259
2. La situación a nivel nacional .....	272
3. La situación a nivel provincial .....	273
4. Observaciones preliminares al proyecto de ley sobre Régimen Integral de Protección de los Derechos del Niño y Adolescente .....	275
5. Conclusiones .....	283

## Capítulo VI: Inmigrantes y refugiados

1. Introducción y presentación de las principales conclusiones .....	287
2. Política inmigratoria: situación respecto a las normas .....	293
3. Política inmigratoria: situación respecto a la aplicación de las normas ..	313
4. Inmigración y discriminación .....	315
5. Convención Internacional de las Naciones Unidas sobre la "Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares .....	334
6. Refugiados .....	337

## Capítulo VII: Los campesinos

1. Introducción .....	345
2. Características generales de la población campesina .....	347
3. Derechos afectados .....	348
4. Acerca de la "viabilidad" del campesino .....	375
5. Vicisitudes de los programas de atención al sector campesino .....	379

## Capítulo VIII: Libertad de expresión y derecho a la información

1. Introducción .....	385
2. Cronología .....	386
3. Otras intimidaciones .....	392
4. Fallos judiciales negativos .....	393
5. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el proyecto de reformas al Código Penal .....	397
6. El caso Cabezas .....	399
7. Casos de censura y obstáculos a la prensa .....	401

## Capítulo IX: Derecho a la salud. Acceso al tratamiento para VIH/SIDA

1. Introducción .....	405
2. Estructura actual del sistema de atención de la salud en la Argentina ...	406
3. El marco normativo de la atención del VIH/SIDA, en el contexto de los derechos humanos .....	407
4. La situación actual del VIH/SIDA .....	412
5. Proceso de Provisión, Compra y Distribución de Medicamentos .....	418
6. Presupuesto nacional para la compra de medicamentos .....	429
7. Algunas reflexiones finales .....	431

## Capítulo X: El Estado argentino frente a los organismos internacionales de protección de los derechos humanos

1. Introducción .....	437
2. El Estado argentino ante la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas .....	438

3. Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales .....	443
4. El Estado argentino ante el sistema interamericano de protección de los derechos humanos .....	450
5. Conclusiones .....	462

## 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 ciclópea 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

## Capítulo I

### *Memoria y lucha contra la impunidad del terrorismo de Estado*

# Justicia, verdad, memoria y reparación de los crímenes de la dictadura\*

## *1. Introducción*

Hace ya varios años que el debate sobre las violaciones a los derechos humanos del pasado ha vuelto a instalarse en la sociedad argentina. Durante el transcurso de 1999 este debate no se interrumpió; por el contrario, varios hechos confirmaron que la constancia en los reclamos de las víctimas y la sociedad seguirá dando sus frutos.

En este capítulo el lector podrá encontrar información sobre el avance en los procesos producidos durante 1999. La primera parte está dedicada a los emprendimientos relacionados con la memoria; la segunda presenta una síntesis de algunas resoluciones judiciales que produjeron importantes avances sobre el castigo de la apropiación de niños nacidos durante el cautiverio de sus padres. Posteriormente presentamos un repaso de la situación en relación con el derecho a la verdad. Reseñaremos también algunas resoluciones de importancia sobre la reparación económica de las víctimas. Por último, enunciaremos algunas circunstancias relacionadas con la situación de los represores que gozan de la impunidad.

Sabemos que la información no se agota en la aquí presentada, sin embargo creemos que esta selección –si bien condicionada por dificultades en el acceso a material relevante– permite realizar una descripción clara de la situación actual.

*\* Los apartados 1, 3, 4, 5 y 7 de este capítulo fueron elaborados por María José Guembe; el apartado 2 fue elaborado por María Valeria Barbuto; y el apartado 6 por María Cristina Caiati.*

## *2. La política pública de la memoria*

La sociedad argentina tiene una gran deuda en materia de elaboración de su historia y su memoria. Las consecuencias del terrorismo de Estado son una herida aún abierta que se manifiesta por un lado en la condena social a la impunidad y el trabajo por conseguir verdad y justicia, y por el otro en la deuda existente con el afianzamiento de instituciones democráticas –como la depuración de las Fuerzas Armadas y de seguridad y la asunción en cargos electivos de ex represores<sup>1</sup>.

El reclamo por la memoria del terrorismo de Estado es una parte constante de las demandas y el trabajo del movimiento de derechos humanos en Argentina, y se ha convertido en materia de debate a partir del impulso tomado por los juicios por derecho a la verdad, las condenas por apropiación de menores, la aparición de algunos archivos de la dictadura y las iniciativas de recuerdo como el Parque de la Memoria y la Comisión Provincial por la Memoria.

La lucha por la memoria del terrorismo de Estado se constituyó en la resistencia al olvido. La sociedad argentina enfrentó posiciones desde el poder político que pugnaron a través de las leyes de impunidad por iniciar el proceso de olvido de lo ocurrido. Pero también enfrenta al accionar perverso de quienes desde espacios de poder intentan instituir la reivindicación pública del horror a través de propuestas tales como el proyecto de construcción de un Monumento a la Unión Nacional en el predio de la ESMA, o la conmemoración del Operativo Independencia en Tucumán.

Desde otro aspecto, la memoria del terrorismo de Estado coexiste con las demandas de verdad y justicia. El avance en este sentido fue importante pero no logra cubrir la totalidad de las reparaciones de las víctimas y la sociedad. Existe una gran deuda de muchos sectores sociales con la construcción social de la verdad y la promoción social de la justicia.

El proceso de terrorismo de Estado marcó un quiebre cultural e institucional en la sociedad argentina. El Estado tiene un papel fundamental en la construcción de la memoria, dado que este proceso debe sustentarse en

*1. Sobre el acceso a cargos electivos de personas que violaron los derechos humanos, ver la segunda parte de este mismo capítulo.*

la *institucionalización* en el espacio público de valores que funden una sociedad democrática basada en la justicia y la verdad.

De todas las vías de ejecución de políticas que el Estado posee, la viabilidad y sanción de las leyes es un eje fundamental en la construcción de la memoria social porque representa la voluntad del Estado tanto con el compromiso con la verdad y la justicia, como con el establecimiento de principios democráticos ajenos a los vaivenes coyunturales.

Las políticas públicas deben afianzar instituciones y mecanismos institucionales que aseguren el cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de graves violaciones a los derechos humanos de manera que impulsen un proceso de reparación de los crímenes cometidos y a su vez se proyecten como garantes del respeto por los derechos humanos en el presente y en el futuro.

Por otro lado, deben impulsar la institucionalización del significado social del proceso y las consecuencias del terrorismo de Estado a partir de las acciones concretas de promoción de verdad y justicia.

Desde este aspecto la memoria se convierte en una de las formas de reparación que tiene por obligación el Estado, con las víctimas y con la sociedad, para ampliar el reconocimiento del pasado social como parte de la identidad generacional, social e institucional en el presente.

## **2.1 El Parque de la Memoria. Comisión Pro Monumento a las Víctimas del Terrorismo de Estado**

En 1998, la sanción de la ley que disponía la creación de un parque escultórico en homenaje a las víctimas del terrorismo de Estado abrió el camino de una experiencia piloto en la que los organismos de derechos humanos y el Estado trabajaron conjuntamente en una iniciativa por la memoria. El trabajo realizado por la Comisión Pro Monumento –conformada por representantes de organismos, legisladores y miembros del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires– es un ejemplo de la responsabilidad que tiene el Estado en la construcción de la memoria y del intenso lugar que deben ocupar los organismos de derechos humanos en estas iniciativas.

En el transcurso de 1999 se realizó el concurso de Esculturas “Parque de la Memoria”, con el objeto de seleccionar las obras que formarán parte del

conjunto escultórico del parque. El concurso tuvo una amplia repercusión a nivel internacional tal como lo demuestra la participación de 665 proyectos escultóricos –entre concursantes argentinos y extranjeros–. En noviembre un jurado conformado por artistas plásticos, especialistas en arte y representantes de organismos de derechos humanos seleccionó 8 obras ganadoras y otorgó 4 menciones.

La iniciativa del Parque de la Memoria y el concurso de esculturas se basa en principios de orden ético y estético que entienden que este espacio es un testimonio y un homenaje a las víctimas del terrorismo de Estado, que debe estimular la conciencia y la reflexión en el presente y en el futuro para que no se repitan estos crímenes.

## 2.2 La Comisión Provincial por la Memoria

El 10 de julio de 1999, dentro del ámbito de la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires se creó la Comisión Provincial por la Memoria. Está conformada por un equipo técnico, personas de reconocida trayectoria en la lucha por los derechos humanos, legisladores provinciales e integrantes de instituciones de la sociedad civil.

Esta comisión responde a las demanda social de generar espacios que estimulen y produzcan investigación y difusión sobre la memoria del terrorismo de Estado en Argentina.

Los objetivos planteados comprenden la educación para la memoria, la ampliación del consenso entre diversos sectores sociales y el diálogo intergeneracional, la construcción de redes provinciales de trabajo, la profundización del debate sobre la memoria y la evaluación y propuesta de un sitio para la memoria.

En el transcurso de 1999 la Comisión se planteó como una línea fundamental de trabajo la preservación, resguardo y análisis de la información de archivos existentes. En este sentido inició la planificación de la digitalización de la documentación que integra los juicios por la verdad, que ya cuenta con la autorización de la Cámara Federal, y espera la elaboración de una propuesta técnica de tratamiento. Con el mismo objeto está en proceso de conformación un equipo técnico que trabajará con los archivos de la Policía de la Provincia de Buenos Aires.

### *3. El reclamo de justicia para los crímenes de la dictadura<sup>2</sup>*

#### **3.1 Apropiación de menores: auto de procesamiento dictado por el juez Bagnasco**

El 22 de septiembre de 1999 el Dr. Bagnasco, a cargo del Juzgado Criminal y Correccional Federal N°7, dictó el procesamiento de Emilio Eduardo Massera, Antonio Vañek, Jorge Eduardo Acosta, Héctor Antonio Febres, Cristino Nicolaidis, Oscar Rubén Franco y Reynaldo Benito Antonio Bignone<sup>3</sup>. La resolución se ciñó a los acontecimientos ocurridos en la Escuela de Mecánica de la Armada entre diciembre de 1976 y noviembre de 1978, período durante el cual se produjeron –conforme se comprobó en la investigación–, doce allanamientos de mujeres allí detenidas; y a establecer, el grado de responsabilidad que tuvieron en esos hechos los militares mencionados.

En relación con la responsabilidad de Cristino Nicolaidis, Oscar Rubén Franco, integrantes de la última junta militar, y Reynaldo Benito Antonio Bignone, ex Presidente de facto de la Nación, el auto se centró en la garantía de impunidad otorgada por ellos respecto de la práctica sistemática de sustracción de treinta y cuatro menores<sup>4</sup>. De acuerdo con la investigación desarrollada, dicha práctica se verificó en los centros clandestinos de detención que funcionaron en la Escuela de Mecánica de la Armada,

*2. Agradecemos la documentación que nos aportaron los Dres. David Baigún y Alberto Pedroncini.*

*3. Actuación N° 10326/96, caratulada "NICOLAIDES, Cristino y otros /sustracción de menores", correspondiente al registro de la Secretaría N° 13 del Tribunal, respecto de la situación procesal de Emilio Eduardo Massera, Antonio Vañek, Jorge Eduardo Acosta, Héctor Antonio Febres, Cristino Nicolaidis, Oscar Rubén Franco y Reynaldo Benito Antonio Bignone. Esta causa se inició el 30 de diciembre de 1996 en virtud de la querrela interpuesta por seis integrantes de la asociación "Abuelas de Plaza de Mayo" –Enriqueta Estela Barnes de Carlotto; María Isabel Chorobik de Mariani; Cecilia Pilar Fernández Viñas; Elsa Beatriz Pavón de Grinson; Rosa Tarlovsky de Roisinblit y Rosaria Isabela Valenzi–, con el patrocinio de los Dres. David Baigún; Julio B.J. Maier; Alberto P. Pedroncini y Ramón Torres Molina.*

*4. En estos casos se incluyen los citados en primer término.*

en la Comisaría V de la ciudad de La Plata, en Campo de Mayo, en el “Pozo de Banfield”, en “La Cacha”, en “Automotores Orletti” y en “La Perla”.

La Cámara Federal, al resolver la causa seguida contra los miembros de las juntas militares, el 9 de diciembre de 1985, aclaró que la circunstancia de que se hubiera juzgado a los militares sólo por 700 casos tenía, de cualquier manera, como consecuencia que los enjuiciados no podrían ser perseguidos nuevamente por hechos que se les atribuyeran en carácter de comandantes supremos de las armas. Sin embargo, la sentencia dejó establecido que sí podrían ser objeto de persecución penal por hechos cometidos en ocasión del desempeño de cargos militares distintos del de Comandante en Jefe.

Los tres primeros integrantes de la Junta Militar, no desempeñaron en el ámbito temporal que abarcó aquella investigación otras funciones que las de Comandantes en jefe de sus respectivas fuerzas. Sin embargo, sí lo hicieron los subsiguientes integrantes de la Junta Militar antes de asumir la condición de Comandantes en jefe de las distintas fuerzas.

Por ello, el Procurador Fiscal agregó a las imputaciones iniciales, por la comisión del delito de sustracción de menores y sustitución de identidad, al siguiente personal militar en situación de retiro: Lambruschini; Vañek; Torti; Galtieri; Riveros; Olivera Rovere; Montes; Ferrero; Villarreal; Sigwald; Bignone y Bussi. A estas imputaciones se suman las efectuadas respecto de la plana mayor de la Escuela de Mecánica de la Armada: García; Suppicich; Vildoza; Estrada; Capdevila; Donda; Febres; Pernías; Scheller; Carella; Azic; Whamond; Acosta y D’Imperio.

La Fiscalía efectuó un nuevo requerimiento de instrucción –ampliatorio de los anteriores– por los delitos de sustracción de menores y sustitución de identidad, más los resultados hipotéticos de homicidio, reducción a servidumbre y privación ilegal de la libertad, acompañados en todos los casos por la aplicación de sufrimientos físicos y psíquicos, contra Videla, Massera y Agosti.

Así, se incluyó como hipótesis delictiva la eventual responsabilidad que les cabría a quienes actuaron desde los más altos puestos de la estructura política estatal y por medio de acciones de gobierno contribuyeron al éxito del plan ejecutado a través de la organización operativa montada por los Comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas que emitieron las órdenes ilícitas. Esta decisión tendría por objeto dilucidar lo oportunamente afirmado por la

Cámara Federal en el fallo de la causa N° 13, en cuanto a que también integró el plan aprobado para la lucha contra la subversión la garantía de impunidad que recibieron sus ejecutores.

Con relación a los responsables de los hechos ocurridos en la ESMA en el período comprendido entre diciembre de 1976 y noviembre de 1978 y una vez esclarecida la cadena de mandos que establece las responsabilidades relacionadas con las sustracciones de menores de la causa, el magistrado analizó el conocimiento que de dichos hechos debió tener cada uno de los imputados.

El tipo de responsabilidad que se atribuyó a los imputados es el de autores mediatos dentro de un aparato de poder. En este encuadre se encuentran quienes, entre diciembre de 1976 y noviembre de 1978, resultaron ser las máximas autoridades del “Proceso de Reorganización Nacional”, los supremos mandos de la Armada Argentina y los que ocuparon cargos dentro de la citada arma, de importancia suficiente, para hacer cumplir las directivas emanadas de aquellos.

Con relación a los eslabones intermedios en la cadena de mandos, el magistrado advierte que éstos contaban con poder para ordenar y hacer cumplir estas órdenes, así como también, con el dominio de los restantes integrantes de la organización que de ellos dependían, de quienes se valían a los efectos de garantizar el cumplimiento de las citadas directivas. De allí que los estamentos intermedios tengan también responsabilidad como autores mediatos.

Con relación a los delitos imputados, Bagnasco afirmó que “dentro de esta ‘porción’ del sistema criminal, no nos encontramos frente a una sola conducta ilícita, sino frente a una comunidad de delitos, cuya comisión permitió el mantenimiento hasta nuestros días de la desaparición de los menores hijos de las mujeres que dieron a luz en la Escuela de Mecánica de la Armada entre diciembre de 1976 y noviembre de 1978, y que fueran reseñados en el transcurso del presente. Este plan criminal, no se imputa como una cuestión previamente concebida, sino como una práctica sistemática, que permite endilgar los delitos que lo integran, en un sistema caracterizado en lo temporal, por la continuidad que se mantiene hasta el presente”.

Con relación al delito de sustracción, ocultación y retención de menores el Código Penal sanciona a aquel que sustrajere un menor de diez años del poder de sus padres, tutor, o persona encargada de él, y al que lo retuviere u

ocultare, con penas de tres a diez años de prisión. “El delito de sustracción de un menor –dice Bagnasco en su resolución– importa retirarlo de la esfera de custodia de sus padres, tutores o guardadores, tanto sea ésta permanente o transitoria. Por su parte, retenerlo consiste justamente en mantenerlo fuera de la esfera de custodia, así la retención ilegal presupone siempre que el menor ha sido sustraído. La ocultación se refiere, igual que en el caso anterior, a un menor sustraído y debe ser entendida en el sentido de impedir la vuelta del mismo a la situación de tutela en que se hallaba. Conforme sostiene la doctrina, a menudo la acción de ocultar ha de superponerse con la de retener. La finalidad última y que en definitiva le da sentido a esta práctica sistemática de sustracción de menores, debió ser separarlos de sus familias de origen, para luego sí, insertarlos en el seno de familias extrañas (...) Así entonces, no podemos detenernos en la imputación de la mera sustracción del menor, por cuanto ésta es sólo una parte de la meta buscada por quienes hoy aparecen imputados en estos obrados. De ello se infiere la imposibilidad de fraccionar la conducta por aquellos desplegada y limitarla –consecuentemente– a la simple sustracción, pues el resultado buscado por los sujetos activos, no se detiene allí sino que avanza sobre la retención y ocultación de dichos menores. De ese modo, debe resaltarse que en el caso bajo análisis, la sustracción, retención y ocultación del menor constituyen un suceso de conductas concatenadas entre sí, a todas luces inescindibles, y que se continúan consumando actualmente, y lo seguirán siendo hasta tanto se dé con el paradero de cada uno de los menores involucrados (...) Dentro de los delitos de resultado, se ubican los denominados permanentes, donde la eficacia del resultado se extiende a lo largo de un determinado espacio de tiempo. Por ejemplo, el delito de la privación ilegal de la libertad, donde claramente se advierte el mantenimiento del estado antijurídico. El sostenimiento del estado consumativo es el eje alrededor del cual gira el núcleo del delito permanente y sólo la terminación del hecho es la que establece el límite de su agotamiento (...) Ahora bien, ninguna duda cabe de que en la especie nos encontramos frente a un delito permanente que debe ser considerado dentro del contexto sistemático. Como se advierte, el delito de sustracción, retención y ocultación de menores es un tipo especial de la privación ilegal de la libertad. Entonces, se puede afirmar que la sustracción, retención y ocultación de menores, junto a todos los delitos conexos que se investigan en autos y en el contexto que nos ocupa, se inscribe dentro de la figura de la desaparición forzada de

personas, ilícito que fue considerado dentro de los distintos documentos elaborados por las Naciones Unidas, dentro de la categoría general de delitos contra la humanidad (...)" El juez recuerda que el artículo 3 de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas establece que este delito es imprescriptible y el artículo 20 ubica la sustracción de menores dentro de la desaparición forzada de personas.

Con relación al delito de supresión de estado civil de un menor de diez años el artículo 139, 2º supuesto del Código Penal, dice que "se impondrá prisión de 1 a 4 años:...2) Al que por medio de exposición, de ocultación o de otro acto cualquiera, hiciere incierto, alterare o suprimiere el estado civil de un menor de 10 años".

En los casos que se investigan en la causa –según afirma el juez– "los menores nacidos en la ESMA, y/o en su caso, en los restantes centros clandestinos de detención, no fueron anotados con sus nombres y datos filiatorios verdaderos en los Registros Civiles correspondientes (...) Este delito debe considerarse en la especie, en forma coordinada con las restantes figuras penales que se imputan. En efecto, en nuestro caso, la supresión o sustitución de estado civil, resulta ser una consecuencia necesaria de la sustracción de menores, por lo que, la comisión de dicho ilícito, devendría aquí como el modo por el cual se mantuvo la ocultación del menor, y su realización se renueva permanentemente mientras dure la ocultación (...) Concatenando lo hasta aquí reseñado, se desprende que los menores involucrados fueron sustraídos de sus familias de origen, con el ánimo de retenerlos y ocultarlos de sus legítimos tenedores, utilizando como medio idóneo para perpetuar dichas conductas, la sustitución de su estado civil y de su identidad. Estas conductas, consideradas –como se debe– en su conjunto sumadas a la negativa a informar acerca de su paradero, dan lugar al tipo de desaparición forzada de personas, a la que hace referencia el artículo 2 de la Convención Interamericana sobre la Desaparición de Personas...".

De acuerdo a estas consideraciones el juez resolvió el procesamiento de los imputados.

### 3.2 Resolución de las excepciones de cosa juzgada y prescripción de la acción penal interpuestas por Massera y Videla<sup>5</sup>

El 9 de septiembre la Cámara Federal de Apelaciones en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal resolvió las excepciones de prescripción, cosa juzgada, competencia y jurisdicción interpuestas por Emilio E. Massera<sup>6</sup> y Jorge R. Videla<sup>7</sup> —quienes actualmente cumplen prisión preventiva por la participación en el delito de sustracción, retención y ocultación de menores durante la pasada dictadura militar— en el proceso que lleva adelante el juez Bagnasco.

Lo más importante de la resolución de la Cámara versó sobre los argumentos esgrimidos por los militares acerca de que esos delitos ya habían sido juzgados dentro de la causa 13/85 y que la acción penal se encontraba prescripta, por lo cual no era viable la persecución penal en su contra. La resolución dictada por el tribunal reconoce que los delitos que se imputan en la causa son delitos de lesa humanidad, por lo tanto imprescriptibles, y que no fueron juzgados en el proceso anterior.

Este fallo constituye un avance fundamental en nuestra jurisprudencia razón por la cual en este apartado resaltaremos sus afirmaciones más importantes. En virtud de que las excepciones son las mismas en ambos casos —Massera y Videla— y que también es similar la respuesta dada por la Cámara de Apelaciones, nos centraremos en lo expuesto por el Tribunal en el caso de Emilio E. Massera. Por otra parte, debemos aclarar que sólo nos referiremos a lo resuelto sobre la cosa juzgada y a la prescripción de la acción, dejando de lado lo resuelto sobre las demás excepciones.

Las conductas por las que se juzga a Massera fueron calificadas por el Dr. Bagnasco, en el auto de procesamiento —antes comentado— como sustracción, retención y ocultamiento de menores en concurso ideal con sustitución de identidad cometidos en ciento noventa y cuatro oportunidades.

En primer lugar, la Cámara resolvió no expedirse acerca de la cesación del dominio del hecho que se le atribuye a Massera, por tratarse de delitos

5. *Agradecemos la colaboración de Natalia Federman para la redacción de este apartado.*

6. *Expediente 30.514, "Massera, s/ Excepciones", Juzgado N°7, Secretaría N°13.*

7. *Expediente 30.311, "Videla, J. R. S/ Excepciones", Juzgado N°7, Secretaría N°13.*

permanentes que aún se estarían cometiendo. Así caracterizó a los delitos de retención y ocultación de menores y dijo que ello obsta a que opere la prescripción de la acción penal. Por otra parte, el Tribunal afirmó que “la permanencia de al menos parte de los delitos atribuidos, en la medida en que han implicado una renovación constante de los hechos, han interrumpido el curso de la prescripción de la acción penal de cualesquiera otros delitos que concurrieran aún materialmente, ello de conformidad con el artículo 67 del Código Penal”.

Para reforzar sus argumentos, la Cámara recurrió al derecho internacional de los derechos humanos, normativa que a su entender “ha implicado una sensible modificación del panorama jurídico en base al cual debe decidirse el presente caso”. Así, el Tribunal afirmó que de acuerdo con el derecho internacional público, los hechos imputados, además de ostentar per se el carácter de permanentes en tanto la suerte y el paradero de la persona desaparecida se ignoren, resultan imprescriptibles por tratarse de delitos de lesa humanidad, cualquiera sea la fecha de su comisión. Los hechos que se imputan a Massera, según la resolución que comentamos, se inscriben dentro de la figura de la desaparición forzada de personas que constituye un delito de lesa humanidad, como tal imprescriptible y “esa característica se impone por sobre las normas internas que puedan contener disposiciones contrarias, independientemente de la fecha de su comisión”.

La resolución de la Cámara Federal afirma que la indudable condición de delitos contra la humanidad trae aparejada como consecuencia la indiscutible imprescriptibilidad.

“En esta evolución –afirma la Cámara– se ubica la Convención sobre imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes contra la humanidad de 1968, que en su artículo 1 establece la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los de lesa humanidad; la Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, cuyo artículo 17 consagra como principio general a la imprescriptibilidad; la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, que norma lo propio en el artículo VII, cuyo segundo párrafo es inaplicable al caso ya que ni nuestra Constitución Nacional ni el bloque de constitucionalidad establecen como garantía a la prescripción de la acción penal, que sólo se halla contemplada por una norma inferior de derecho común”. También el Estatuto de

Roma de 1998 establece expresamente en su artículo 29 que los crímenes de la competencia de la Corte no prescribirán.

De lo expuesto la resolución deduce que “es evidente que la noción de crímenes contra la humanidad es indisociable de la necesidad de su persecución más allá de cualquier barrera temporal, y que se ha generado lo que podríamos llamar una ‘costumbre internacional’ al respecto, a la que convergen las múltiples manifestaciones a través de las cuales el derecho internacional se exterioriza y desarrolla en el sentido considerado”.

En conclusión, la Cámara afirma que “la supremacía del derecho de gentes y la inoponibilidad de las normas de derecho interno imponen declarar que la acción penal se halla expedita en las presentes actuaciones so riesgo de generar la responsabilidad internacional del Estado Argentino por la inobservancia de las normas internacionales apuntadas supra.

La excepción de cosa juzgada fue introducida por la defensa sobre la base de que los hechos que ahora se atribuyen a Massera ya habrían sido juzgados por la Cámara al dictar sentencia definitiva en la causa 13/84, y que allí el imputado fue condenado por algunos hechos y se lo absolvió por todos los restantes comprendidos en el decreto 158/83, entre los que debería considerarse incluidos los hechos que se debaten actualmente.

Sobre esta excepción, la Cámara recordó que el punto 25 de la parte dispositiva de la sentencia de la Cámara absolvió a Massera —entre otros— por la totalidad de los delitos por los que fueron indagados y que integraron el objeto del decreto 158/83 del Poder Ejecutivo Nacional, y acerca de los cuales el Fiscal no acusó.

El artículo 1 del Código Procesal Penal de la Nación establece que “Nadie... puede ser perseguido penalmente más de una vez por el mismo hecho”. Los hechos sobre los que la Cámara se expide en la resolución que comentamos son aquellos que el Juez de Primera Instancia enumera en su auto de procesamiento. Es por ello que el fallo debe analizar si estos hechos en particular fueron objeto del proceso llevado ante la Cámara en la Causa N° 13/84, presupuesto para la procedencia de la excepción interpuesta.

Si los hechos que se estudian en este proceso fueran los mismos sobre los que se expidió la Cámara en 1985 se vulneraría la garantía del *ne bis in idem* que encarna la protección contra toda nueva persecución penal, simultánea o sucesiva, por un mismo hecho.

Del análisis que realiza el Tribunal resulta que en cuatro del total de casos comprendidos en el proceso no habría cesado el ocultamiento y la retención de la persona y que en los casos de continuidad o permanencia, la garantía del *ne bis in idem* solamente abarca al tramo delictivo que se extiende hasta que la sentencia dictada en el proceso en el que son juzgados queda firme, en tanto no abarca al tramo posterior. La sentencia dictada en la causa 13/1984 adquirió firmeza el 30 de diciembre de 1986, fecha de la decisión adoptada en el caso por la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

En fin –afirmó la Cámara–, Massera ha sido perseguido, pero no lo ha sido por la mayoría de los hechos que constituyen este proceso.

De acuerdo a todo lo expuesto hasta aquí, el Tribunal resolvió: “I. Confirmar la decisión apelada en cuanto rechaza la excepción de prescripción. II. Confirmar parcialmente la decisión apelada en cuanto rechaza la excepción de cosa juzgada...”. Firman la resolución los Dres. Horacio R. Vigliani y Luisa M. Riva Aramayo. Miembros de la Sala II de la Cámara Federal.

### 3.3 Querella por el Operativo Cóndor

El 8 de noviembre se presentó a la justicia una querella<sup>8</sup> por el delito de privación ilegal de la libertad calificada de Cristina Carreño Araya, chilena, desaparecida en Argentina el 26 de julio de 1978; Federico Tatter, paraguayo, desaparecido en Argentina el 15 de octubre de 1976; Simón Antonio Riquelme, argentino, secuestrado el 13 de julio de 1976 en la ciudad de Buenos Aires, trasladado clandestinamente a territorio uruguayo y actualmente desaparecido; Mónica Sofía Grinspon de Logares, argentina, secuestrada en Montevideo el 18 de mayo de 1978 junto con su esposo Claudio Ernesto Logares y su hija de dos años, Paula, y desaparecida en Argentina; María Esther Ballestrino de Careaga, paraguaya, secuestrada en la Iglesia de la Santa Cruz, Capital Federal, el 8 de diciembre de 1977, actualmente desaparecida.

La querella se basa en el delito de privación ilegal de la libertad agravada<sup>9</sup>, cometida –en todo o en parte– en territorio argentino y con las características

8. *Los abogados patrocinantes de la querella son los Dres. David Baigún, Alberto P. Pedroncini, Albor Ungaro y Carlos M. Zamorano.*

9. *Artículos 144 bis inciso 1º y 144 ter inciso 1º del Código Penal.*

sistemáticas de la desaparición forzada de personas, con motivo de la gestación y ejecución de la Operación Cóndor. Y en los delitos de asociación ilícita para cometer secuestro agravado, aplicación de tormentos, homicidio y desaparición forzada de personas, en el territorio de los países involucrados y mediante el uso criminal del aparato del Estado respectivo –dicha asociación ilícita es la Operación Cóndor–; acción criminal contra el orden constitucional de cada uno de los Estados miembros; acción criminal contra la soberanía y la integridad territorial de cada una de las partes del Plan Cóndor, para suprimir el derecho de asilo; acción criminal para asegurar la impunidad de los crímenes que constituían el objeto del Plan Cóndor; conspiración contra el derecho de autodeterminación de cada uno de los pueblos de los Estados parte, privando a éstos de sus riquezas naturales, desmantelando sus estructuras productivas y obligándolos a un endeudamiento que se paga con la exclusión social, nueva forma de desaparición del mundo del trabajo, la salud y la cultura.

La querrela imputa la comisión de los delitos mencionados, ya sea en carácter de autores, coautores o partícipes en cualquier grado a funcionarios políticos o militares de diferentes países del Cono Sur.

### 3.4 Requerimiento fiscal por abuso de poder, allanamiento ilegal y apropiación de inmuebles durante la dictadura

El 11 de agosto de 1999 la Fiscalía Federal N° 1 de Córdoba, a cargo de Carlos Torres, promovió una acción penal contra los ex represores Jorge Videla y el ex titular del Tercer Cuerpo de Ejército, Luciano Benjamín Menéndez, por los delitos de abuso de poder, usurpación, allanamiento ilegal de domicilio y robo calificado, con causa en la apropiación de la empresa constructora Mackentor durante los años de la última dictadura militar<sup>10</sup>.

El representante del Ministerio Público, luego de señalar la inaplicabilidad de las leyes de punto final y obediencia debida<sup>11</sup> al caso de referencia, requirió

10. A fines de 1998, el abogado de la empresa constructora presentó un pedido de reapertura de la investigación, dentro de la causa sobre los delitos de terrorismo de Estado que instruye actualmente la Jueza Cristina Garzón de Lazcano.

11. En el primero de los supuestos, esto es la inaplicabilidad de la ley de punto final, el fiscal, señaló: “las causas que por entonces no existían, como la presente (cuyo hecho no

la instrucción de la causa a los fines de esclarecer la verdad real de los hechos y aplicar las consecuencias penales que sean pertinentes a los autores, partícipes y cómplices necesarios en la consumación de los hechos denunciados.

#### *4. Los procesos de búsqueda de la verdad*

##### **4.1 Compromiso del Estado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos**

En el Informe Anual sobre la Situación de los Derechos Humanos en Argentina, 1995<sup>12</sup>, se relataron los reclamos por derecho a la verdad que habían sido presentados a la justicia durante ese año. Uno de dichos pedidos lo formuló Carmen Aguiar de Lapacó, por la desaparición de su hija, Alejandra Lapacó, ocurrida el 17 de marzo de 1977, en la Capital Federal.

Durante 1998 —exactamente el 13 de agosto—, la Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró inadmisibile el reclamo de Lapacó en una resolución que puso fin a la investigación por derecho a la verdad. Por ello, en noviembre de ese mismo año, con el patrocinio de los organismos de derechos humanos, se realizó una presentación ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos —en adelante la Comisión o la CIDH—, en la que Carmen Lapacó denunció al Estado argentino por violación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El 4 de mayo de 1999, la CIDH declaró la admisibilidad de la petición de conformidad con los artículos 46 y 47 de la Convención Americana.

---

*fue denunciado en ninguno de los expedientes que se conocen en la Justicia Federal de Córdoba y del país) no se encuentran comprendidas dentro del marco de las previsiones de la ley en cuestión. Con respecto, a la no aplicación de la ley de obediencia debida, argumentó: “Esta ley [obediencia debida] no ha tocado las acciones penales emergentes de los hechos. Se ha limitado a decidir, con carácter obligatorio para los jueces, cómo deben entenderse ciertas participaciones en los mismos”; Ver Requerimiento Fiscal del 11 de agosto de 1999, Fiscalía N° 1 de la Provincia de Córdoba.*

*12. CELS; Informe Anual sobre la Situación de los Derechos Humanos en Argentina. 1996; Buenos Aires; 1997.*

A raíz de la declaración de admisibilidad, en 1999 el Estado argentino realizó una propuesta de solución amistosa. En este proceso actuó como mediadora la Diputada de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Dra. Alicia Pierini<sup>13</sup>. Luego de las negociaciones entre las partes, el 15 de noviembre de 1999 –durante la visita a la Argentina que la Comisión realizó para conmemorar los veinte años de aquella de 1979– se firmó en la sede de la cancillería argentina un acuerdo por el cual el Estado se compromete a garantizar el derecho a la verdad de las víctimas y sus familiares. Los términos del acuerdo signado son los siguientes:

*“Derecho a la verdad:* El Gobierno Argentino acepta y garantiza el derecho a la verdad que consiste en el agotamiento de todos los medios para alcanzar el esclarecimiento acerca de lo sucedido con las personas desaparecidas. Es una obligación de medios, no de resultados, que se mantiene en tanto no se alcancen los resultados, en forma imprescriptible. Particularmente acuerdan este derecho en relación a la desaparición de Alejandra Lapacó.

*Competencia exclusiva de las Cámaras Federales:* El Gobierno Argentino gestionará la normativa para que las Cámaras Nacionales en lo Criminal y Correccional Federal de todo el país, tengan competencia exclusiva en todos los casos de averiguación de la verdad sobre el destino de las personas desaparecidas con anterioridad al 10 de diciembre de 1983, con la única excepción de las causas por secuestro de menores y sustracción de identidad que continuarán según su estado.

*Fiscales especiales coadyuvantes:* El Gobierno Argentino gestionará ante el Ministerio Público Fiscal para que destine un cuerpo de fiscales *ad hoc* –por lo menos dos– para que actúen de forma coadyuvante sin desplazar

13. Una de las formas en que pueden finalizar los casos en trámite ante la Comisión es a través de un acuerdo de solución amistosa entre el Estado y el denunciante cuyo cumplimiento será supervisado por la Comisión. Una vez firmado el acuerdo, el Estado debe cumplir su compromiso; y si no lo hiciera, o lo hiciera de manera que al denunciante no le pareciera acorde a lo prometido, éste puede dar por finalizado el proceso de solución amistosa y el caso continuará en el estado en que se encontraba al momento de suscribir el acuerdo.

a los naturales, en todas las causas de averiguación de la verdad y destino final de personas desaparecidas, a fin de que se alcance una especialización en la búsqueda e interpretación de datos y una mejor centralización y circulación de información entre las causas dispersas.

*Suspensión de la acción:* La actora congela su acción internacional mientras se cumple el acuerdo y acepta firmarlo en la Argentina”.

Los puntos sobresalientes del acuerdo son que reconoce expresamente el derecho a la verdad, a la vez que lo declara imprescriptible. Si bien existen decisiones judiciales que reconocen este derecho, no existe aún una norma que lo contemple expresamente ni un procedimiento dispuesto para hacerlo efectivo. Esto es lo que provocó hasta el momento resoluciones encontradas y lo que hace que las causas que actualmente se encuentran en trámite lo hagan en fueros diversos sin un criterio uniforme. Esta circunstancia se solucionaría con el cumplimiento del acuerdo que comentamos puesto que se asignaría definitivamente la competencia a las Cámaras Federales, que fueron las que participaron en el juzgamiento de los militares durante los primeros años de la democracia y que recopilan desde ese momento gran parte de la documentación acumulada, de manera que se daría mayor provecho a los recursos. Más allá de esta ventaja que resaltamos, lo fundamental de esa disposición sería el conocimiento de los familiares acerca del órgano al cual deben cursar sus reclamos de verdad. Hasta el momento, han tenido que someterse nuevamente a largos peregrinajes por tribunales sin encontrar, en muchos casos, respuestas satisfactorias a su necesidad.

Otro aspecto en el que el cumplimiento de esta solución contribuiría se relaciona con la posibilidad de compartir la información que surge de los distintos expedientes. Los avances que actualmente se producen en los procesos por derecho a la verdad no son cotejados –en realidad no lo son formalmente aunque en algunos casos sí– con los hechos que se ventilan en otros juzgados, lo que impide que el conocimiento circule y contribuya a las demás investigaciones.

La posibilidad de designar fiscales especiales de investigación podría contribuir al punto que recién señalamos pero ayudaría fundamentalmente a impulsar los procesos. Hasta el presente, la mayor parte de las iniciativas para la averiguación de nuevos datos parte de las víctimas y sus familiares, mientras

en la mayoría de los casos la tarea de los tribunales pasa por ordenar y cumplir las medidas que ellos proponen.

El acuerdo, como ya dijimos, ha sido suscripto por ambas partes. En los próximos meses esperamos contemplar avances en su cumplimiento.

#### 4.2 Algunos avances en los juicios por la verdad

Las investigaciones por derecho a la verdad en trámite hasta el momento han sido encaradas por la Cámara Federal de Apelaciones en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal, la Cámara Federal de La Plata, el Juzgado Federal de Instrucción N°3 de Córdoba y la Cámara Federal de Bahía Blanca. A continuación haremos un repaso sobre los avances producidos en cada una de esas investigaciones.

##### 4.2.1 Investigación ante la Cámara Federal de La Plata

Durante 1999 la Cámara Federal de La Plata, profundizó la investigación iniciada en abril de 1998, cuando se dictó la primer resolución que permitió comenzar con las investigaciones<sup>14</sup>.

Un informe elaborado por la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos de La Plata –organismo que impulsó la apertura de la causa y hoy participa activamente en la investigación– indica que “[E]ste año, el Tribunal citó a decenas de familiares de desaparecidos y ex detenidos durante la represión ilegal, a policías, militares, sacerdotes y médicos que firmaron certificados de defunción de cuerpos NN en el período 1976-83. En total, hubo cerca de 250 audiencias. Los jueces y los abogados de la Asamblea también salieron de la sala de audiencias e inspeccionaron las comisarías quinta, octava, novena y tercera de La Plata, el Archivo General de la policía bonaerense, la Dirección de Policía Científica –donde funciona actualmente Medicina Legal–, el Ministerio de Justicia bonaerense, el Cementerio de La Plata y algunos campos de Arana, donde pudieron haber funcionado centros clandestinos de detención [...]. El trabajo y la recopilación de prueba durante este año, sumado a lo realizado en

14. Sobre esta resolución ver CELS; *Derechos Humanos en Argentina. Informe Anual enero-diciembre de 1998*; Buenos Aires, Eudeba, 1999.

1998, llevó al juez Leopoldo Schiffrin a pedir a fines de septiembre la citación a declaración indagatoria del ex director de Investigaciones de la Policía bonaerense, Miguel Osvaldo Etchecolatz, por delitos por los que no fue juzgado ni amnistiado. La solicitud de Schiffrin fue apoyada por los organismos de derechos humanos, quienes publicaron una carta abierta a los jueces de la Cámara. Sin embargo, esta medida fue finalmente desestimada por el Tribunal después de tres plenarios. Pero es una luz de alerta para los represores beneficiados por la impunidad de los dos últimos gobiernos constitucionales...”.

El informe da cuenta de las líneas de investigación seguidas durante el año, que se centraron fundamentalmente en la participación de los médicos durante la dictadura. De acuerdo con documentación aportada por un testigo, se determinaron los nombres de médicos de la policía que firmaron certificados de defunción de cuerpos NN, presuntamente de desaparecidos, que fueron enterrados en el cementerio de La Plata. Los certificados de los que surge la información en todos los casos consignan como causa de la muerte la pérdida de masa encefálica por herida de arma de fuego. “A raíz de esto, los jueces decidieron llamar a casi veinte médicos que explicaron, entre otras cosas, por qué firmaban los certificados de defunción sin mirar los cadáveres. Esta investigación dio pie para la búsqueda de libros denominados de Partes Médico-legales, donde los profesionales asentaban las características físicas de los NN. Pero 23 de estos libros (en total son 24) no aparecen y la Cámara encontró como único responsable de la suerte de los volúmenes al médico Néstor De Tomas, a quien denunció ante el fiscal general por encubrimiento, sustracción de objetos destinados a prueba e incumplimiento de los deberes de funcionario público...”.

El sargento José Luis Luise fue otro integrante de la policía denunciado por los jueces ante el fiscal. El motivo de la denuncia fue el delito de falso testimonio en el que incurrió por medio de innumerables contradicciones producidas durante su declaración del 11 de agosto, en la que debió explicar el funcionamiento del centro clandestino que operó en la parte trasera de la comisaría 5ª de La Plata.

En las audiencias de 1999 también declararon dos sacerdotes: “...El obispo auxiliar de La Plata, José María Montes, y el capellán de la Armada, Emilio Graselli, recibieron durante la dictadura la visita de cientos de familiares de desaparecidos que iban a preguntar por sus seres queridos. Graselli

llegó a conformar un fichero –secuestrado por la Cámara– con 2500 fichas que contienen datos personales de los familiares y de la persona desaparecida. Según explicó el sacerdote, estos registros los elaboraba después de la visita de los parientes del desaparecido, pero varios familiares sostuvieron en el juicio que Graselli ya tenía los datos cuando lo iban a visitar...”.

Las audiencias del juicio continuarán en los próximos meses, así como las investigaciones para dar con material que pueda arrojar luz sobre lo ocurrido a 2000 personas detenidas desaparecidas en esa jurisdicción durante la pasada dictadura militar.

#### 4.2.2 Cámara Federal de Bahía Blanca<sup>15</sup>

El objeto central de la reapertura de los procesos tramitados durante los primeros años de la democracia por este tribunal recae en la búsqueda y averiguación de lo ocurrido a las personas detenidas desaparecidas y en la indagación del destino de dos niños nacidos en cautiverio<sup>16</sup>. Las investigaciones sobre las que se concentra la labor en la etapa actual versan sobre todas las causas tramitadas en jurisdicción del Quinto Cuerpo del Ejército, que alcanzan al sur argentino –sur de la provincia de Buenos Aires, La Pampa, Neuquén y Río Negro.

El proceso ha sido impulsado por la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos de Neuquén y la de Bahía Blanca, que colaboran en la investigación de los hechos a la vez que sugieren y aportan elementos de prueba, y por el fiscal federal Hugo Cañón.

*15. Recordamos que este tribunal declaró la inconstitucionalidad de la ley de obediencia debida, que impidió la condena de los responsables en el juicio que se inició en 1986. Con posterioridad, la Corte Suprema de Justicia de la Nación revirtió esa resolución. Actualmente la Cámara está conformada por los Dres. Luis Cotter, Augusto Fernández, Luis Argañaraz y Ricardo Planes y la Fiscalía de Cámara continúa a cargo del Dr. Hugo Cañón.*

*16. Estos hechos se investigan en una causa distinta, puesto que no están comprendidos en las leyes de impunidad y pueden dar lugar a sanciones penales. Los casos denunciados son los de los/as hijos/as de Graciela Romero de Metz y Raúl Metz –ambos desaparecidos– y de Graciela Izurieta y Alberto Ricardo Garralda –también desaparecidos–. La causa en la que se investiga la verdad de lo ocurrido durante la dictadura lleva la carátula “APDH Neuquén, Bahía Blanca y otros s/desaparición de personas”.*

En la etapa que se ha iniciado, la Cámara ha dispuesto que declaren las víctimas de la represión, familiares de detenidos y desaparecidos y militares, tanto retirados como en actividad. Estos últimos declararán a través de todo el proceso, de acuerdo a los distintos casos que se investiguen, y lo hacen bajo juramento de decir verdad.

El primer hecho al que se han abocado los jueces, el fiscal y los organismos de derechos humanos locales, se relaciona con la detención, secuestro y desaparición de un grupo de adolescentes –alumnos de la Escuela Nacional de Educación Técnica N°1 de Bahía Blanca–, quienes afortunadamente sobrevivieron al horror. Los jóvenes fueron trasladados al centro de detención La Escuelita, que funcionó en jurisdicción del Quinto Cuerpo de Ejército, donde fueron brutalmente torturados.

Una de las declaraciones escuchadas fue la del sacerdote Aldo Vara, quien como capellán del Ejército visitó a los estudiantes detenidos de La Escuelita. Mientras se encontraban detenidos, los jóvenes narraron a Vara que habían sido torturados pero éste no hizo la denuncia. El fiscal de la causa, al terminar la declaración solicitó su procesamiento por encubrimiento de torturas y detenciones ilegales<sup>17</sup>. Como los capellanes del Ejército no revisten grado militar, Vara no se encuentra amparado en las leyes de impunidad. Por ello, al decir del Fiscal podría ser procesado puesto que el encubrimiento de torturas tiene el carácter de imprescriptible.

También declararon dos médicos que realizaron el servicio militar tardíamente, luego de culminar la carrera universitaria, en el Hospital Militar de Bahía Blanca y en el cuerpo de sanidad del Ejército. En tal oportunidad uno de ellos fue sancionado por negarse a atender a una mujer embarazada que se encontraba detenida en La Escuelita. Ambos testigos declararon haber sido obligados a participar en allanamientos y en presuntos enfrentamientos en Bahía Blanca como asistentes médicos de los militares, aunque los hacían permanecer lejos del lugar para que no pudieran observar los procedimientos.

Como dijimos, la Cámara citó también a declarar a militares. Uno de ellos fue Adalberto Bonini, que hoy se encuentra retirado del Ejército, quien dijo desconocer la existencia de un centro de detención denominado La Escuelita. Esta persona había sido señalada por otros testigos como quien

17. Cfr. *Diario La Prensa*, Buenos Aires, 2 de diciembre de 1999.

llevaba medicamentos a ese centro clandestino de detención mientras revistaba como sargento enfermero en la unidad de Logística 4 del Quinto Cuerpo de Ejército. Bonini declaró bajo juramento y como sus dichos no coincidieron con la prueba acumulada en la causa, el fiscal solicitó su procesamiento por falso testimonio.

Uno de los hechos salientes de lo actuado por la Cámara fue la citación del teniente coronel Julio Oscar Corres, quien actualmente es el Jefe de un regimiento del Ejército en Río Gallegos. Este constituye el primer caso en que un militar en actividad es citado a declarar por los hechos ocurridos durante la dictadura, desde las rebeliones militares que se produjeron durante el gobierno de Raúl Alfonsín.

Según información publicada por el diario *Clarín*<sup>18</sup>, este hecho preocupó a la Alianza —que al momento de darse a publicidad la citación no había asumido en el gobierno—, al gobierno saliente y al Ejército quienes temen que el Tribunal cite a varios militares en actividades. Esta sospecha se basa en el pedido de legajos de servicios de civiles y militares formulado por el Tribunal, que asciende a 14.000. Sin embargo, Ricardo Gil Lavedra, antes de asumir en su cargo de Ministro de Justicia y Derechos Humanos, desmintió tal situación de preocupación en el gobierno y afirmó que “esto es una obligación del Estado, en consecuencia no puede haber inquietud en ese aspecto”<sup>19</sup>.

La declaración de Corres se llevó a cabo el día 13 de diciembre. Antes de presentarse, el militar acompañó un escrito en el que se negaba a declarar y amenazaba con promover juicio político contra los miembros de la Cámara. Este planteo fue rechazado y el militar debió presentarse a prestar declaración. En ella sostuvo que efectivamente existió un centro de detención en jurisdicción del Quinto Cuerpo de Ejército, del que fue jefe de seguridad desde marzo de 1976. Corres realizó una descripción pormenorizada del lugar y reconoció que había detenidos y que ellos eran golpeados cuando no obedecían órdenes.

Corres fue posteriormente sometido a un careo con el médico Taranto, quien en su testimonio aseguró que el militar le había mostrado dos cadáveres depositados en el baño del Hospital Militar, uno de los cuales pertenecía a una

18. *Diario Clarín*, Buenos Aires, 5 de diciembre de 1999, p. 15.

19. *Diario Página/12*, Buenos Aires, 6 de diciembre de 1999.

mujer que, según Corres, había sido su novia. El careo se dispuso cuando Corres negó que esos hechos fueran ciertos.

La Cámara procesó a Corres por falso testimonio, a pedido de la abogada de la APDH, luego de que la testigo Patricia Chabat declarara que el militar la había interrogado y que había participado en actos de tortura<sup>20</sup>. A partir de este procesamiento la Cámara tuvo que relevarlo del juramento bajo el cual estaba declarando. La instrucción de este proceso quedó radicada ante el Juzgado Federal N°1 de Bahía Blanca, a cargo del Dr. Alcindo Alvarez Canale.

Las audiencias comenzaron el 22 de noviembre y se extendieron hasta el 15 de diciembre para recomenzar una vez finalizada la feria judicial del mes de enero. Están abiertas al público y son filmadas y grabadas en su totalidad para que queden documentadas.

#### *4.2.3 Juzgado Federal de Instrucción N° 3 de Córdoba*

Otra de las causas en las que se investiga actualmente el destino de personas desaparecidas durante la dictadura militar tramita en la Justicia Federal de Córdoba, ante el Juzgado de Instrucción N°3, a cargo de la Jueza Cristina Garzón Serrano de Lascano.

En el marco de dicha investigación, en el mes de mayo se descubrió un operativo de inteligencia llevado a cabo por el Ejército que incluía la intervención de líneas telefónicas del despacho de la magistrada y de la fiscal –Graciela López de Filoñuk–, y tareas de inteligencia a partidos políticos, periodistas, agrupaciones universitarias y entidades gremiales. También se descubrió que efectuaban amenazas a los testigos de la causa<sup>21</sup>.

La jueza realizó un allanamiento a la oficina donde funciona la Secretaría de Inteligencia del Estado –SIDE– donde secuestró alrededor de 150 carpetas que contenían información sobre investigaciones realizadas acerca de personas desaparecidas entre 1976 y 1983. A raíz de estos hechos, el titular de la delegación cordobesa de la SIDE –Horacio French– fue separado de su cargo. El Jefe de la SIDE en ese momento, Hugo Anzorregui, explicó

20. Cfr. *Diario Clarín*, Buenos Aires, 16 de diciembre de 1999.

21. Cfr. *Página/12*, 16 de mayo de 1999.

que la separación se debió a que permitió el allanamiento ordenado por la jueza y al hacerlo violó el secreto de Estado<sup>22</sup>.

El escándalo involucró también al Jefe de Inteligencia del Estado Mayor del Ejército, General Jorge Miná; al Jefe del Departamento de Contrainteligencia de la Jefatura II del Estado Mayor del Ejército, Coronel José Luis Bo; a Abel José Guillamondegui, ex jefe de la Central de Reunión de Informaciones del Tercer Cuerpo; a Néstor Baudano –mayor del Ejército, fue trasladado a la unidad militar de Mendoza por quedar implicado en una causa en la que se le atribuye la propiedad de una empresa de seguridad, negocio incompatible con su cargo militar–; a Roberto Luciano Quiroga –suboficial mayor, que fue detenido por el delito de falso testimonio–; a Edmundo Víctor Orsolini –sargento ayudante que trabaja bajo las órdenes de Guillamondegui–; a Alfredo Silva –abogado, personal civil de inteligencia, quien era adscripto docente en la misma cátedra de la Facultad de Derecho que el abogado de Abuelas de Plaza de Mayo en Córdoba–; y a Santiago Houston –funcionario de la Administración General de Aduanas, región Centro, quien cumple funciones desde hace un año en el Juzgado Federal N° 1 a pedido del juez Ricardo Bustos Fierro<sup>23</sup>–. A mediados de mayo el Jefe del Estado Mayor del Ejército, Martín Balza, relevó y pasó a disponibilidad a Bo, Guillamondegui, Quiroga, Orsolini<sup>24</sup>.

Trece personas, entre las que se encuentran los recién nombrados, fueron imputados en una causa que se inició por abuso de autoridad y violación de la Ley de Defensa Nacional.

Sin embargo, un fallo de la Sala B de la Cámara Federal de Apelaciones de Córdoba –del 18 de septiembre de 1999– resolvió declarar nula la actuación de la jueza desde la declaración testimonial prestada por Abel José Guillamondegui, producida el 31 de mayo, por entender que al tomar las testimoniales de tres militares y luego realizar una requisitoria fiscal basada, en parte, en esas declaraciones se violó el principio de inocencia, el debido proceso y la garantía de no declarar contra sí mismo. Las consecuencias de la resolución de la Cámara se extienden a la declaración de Guillamondegui y

22. *Diario Clarín, Buenos Aires, 6 de julio de 1999, p. 3.*

23. *Cfr. Página/12, Buenos Aires, 21 de junio de 1999, p. 6.*

24. *Cfr. Diario Clarín, Buenos Aires, 16 de mayo de 1999, pp. 3 y 5.*

sus efectos posteriores –entre los que se cuenta el requerimiento fiscal–. Por lo tanto las investigaciones pueden proseguir en tanto existan otros elementos probatorios<sup>25</sup>.

En el marco de la misma causa judicial y con el objeto de conocer el destino de las personas detenidas desaparecidas en Córdoba, la titular del juzgado realizó también un allanamiento a la Secretaría de Seguridad de la Provincia, pero en dicha oficina no se halló documentación de relevancia para la investigación. Otros de los trámites realizados derivaron en el secuestro de documentación en la sede de la Policía Federal, en la Casa Cuna –donde se encontró documentación sobre los bebés nacidos en cautiverio– y en dependencias militares. Asimismo, la magistrada requirió al juez español Baltasar Garzón el envío de copias de todo el material que posea referido a los crímenes que la dictadura argentina cometió en el ámbito del Tercer Cuerpo de Ejército comandado por Luciano Benjamín Menéndez<sup>26</sup>. La investigación comprendió también el envío de un exhorto a la Agencia Central de Inteligencia de los Estados Unidos (CIA).

#### *4.2.4 Cámara Federal de Apelaciones en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal*

Durante 1999 la Cámara de la Capital Federal continuó con las investigaciones que realiza desde 1995. Sin embargo, un hecho novedoso es la resolución de la Cámara de tener por parte en estos procesos a la Defensora del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires. La Defensora tiene por misión la “la defensa, protección y promoción de los derechos humanos y demás derechos y garantías e intereses individuales, colectivos y difusos tutelados en la Constitución Nacional, la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires y las leyes frente a los actos, hechos u omisiones de la administración, de prestadores de servicios públicos y de las fuerzas que ejerzan funciones de policía de seguridad local”<sup>27</sup>. Esta norma se completa con lo establecido en el artículo 10 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires cuando establece que

25. *Diario Página/12, Buenos Aires, 18 de septiembre de 1999.*

26. *Cfr. Diario Página/12, Buenos Aires, 19 de mayo de 1999, pp. 2 y 3.*

27. *Artículo 2 de la Ley N°3 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.*

“[R]igen todos los derechos, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional, las leyes de la Nación y los tratados internacionales ratificados y que se ratifiquen. Estos y la presente Constitución se interpretan de buena fe. Los derechos y garantías no pueden ser negados ni limitados por la omisión o insuficiencia de su reglamentación y ésta no puede cercenarlos”. Para el cumplimiento de la misión encomendada, la Ley N°3 –en su artículo 13– determina las atribuciones de la Defensora del Pueblo, entre las que establece: “...Promover acciones administrativas y judiciales en todos los fueros, inclusive el federal...”. De acuerdo con esta normativa la Cámara hizo lugar a la solicitud de la Defensoría del Pueblo y resolvió incorporarla como parte en este proceso.

Uno de los pedidos de la Defensoría, a los que el tribunal dio curso, fue una medida de no innovar dictada con respecto a los documentos que alberga el Archivo del Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas. El código de Justicia Militar determina que del Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas dependerá el único archivo de justicia militar y que a él se remitirán todas las causa terminadas ante la jurisdicción militar. En dicho archivo se encuentran todas las actuaciones substanciadas ante los Consejos de Guerra, los sumarios instruidos por los Juzgados de Instrucción Militar, las actuaciones en estado sumarial, y las correspondientes a Tribunales de Honor<sup>28</sup>.

El decreto que regula el archivo de actuaciones establece que en los casos en los que se declare el valor histórico de las actuaciones o el valor jurídico militar no podrán ser incineradas. En caso de que las actuaciones sean así declaradas por el Comandante en Jefe de la Fuerza en la que se originó, podrán ser clasificadas como públicas.

El valor de la información que alberga el archivo surge de la documentación allí agregada durante la sustanciación de actuaciones, tanto mientras duró la dictadura como una vez restaurada la democracia. La información que allí se recopiló en muchos casos no ha podido ser examinada y en otros sólo lo fue a efecto de buscar elementos probatorios para los juicios en trámite ante la justicia. Una vez dictadas las leyes de punto final y obediencia debida las actuaciones fueron archivadas y esa documentación no volvió a ser explorada, a pesar de que puede contener datos fundamentales.

28. *Conforme decreto del Poder Ejecutivo Nacional N°758, de fecha 8 de marzo de 1971.*

Más allá de esta resolución, la Cámara continuó las investigaciones de las causas en trámite. Una de las líneas de investigación seguidas durante el año versó, al igual que en el caso de La Plata, sobre la actuación de la iglesia católica durante la dictadura. En especial, las medidas adoptadas por la Cámara en respuesta a un pedido del padre de una persona desaparecida, intentaron recabar datos sobre los capellanes que asistieron a la Escuela de Mecánica de la Armada. Los trámites para dar con esta información demoran excesivamente puesto que la Armada insiste en todos los casos en dar nombres de personas que ya han fallecido. La investigación continuará hasta dar con la identidad y ubicar a estos sujetos que poseen información valiosa para conocer el destino de las personas desaparecidas en ese centro de detención.

Otra tarea a la que el tribunal está abocado es a la identificación de restos que han sido inhumados como NN. Gracias a esta labor, con la colaboración técnica del Equipo Argentino de Antropología Forense, pudieron identificarse los restos de Susana Elena Pedrini de Bronzel, quien fuera secuestrada el 27 de julio de 1976 y continuaba desaparecida. A partir de averiguaciones llevadas a cabo por los antropólogos, se pudo determinar que Susana había sido una de las 30 víctimas de la “masacre de Pilar”.

Una vez determinada la identidad de los restos, los familiares de Susana pudieron rectificar la partida de defunción y dar sepultura a sus restos, haciendo efectivo su derecho al duelo.

## *5. Reparación económica de los crímenes de la dictadura*

### **5.1 Sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso Tarnopolsky**

El 10 de septiembre de 1987 Daniel Tarnopolsky demandó al Estado Nacional y a Armando Lambruschini y Emilio Massera —ex jefes de la Armada— por los daños y perjuicios sufridos con motivo de la privación ilegal de la libertad y posterior desaparición de sus padres y hermanos ocurrida en julio de 1976.

La sentencia dictada por la Cámara Federal de Apelaciones en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal en la causa 13/84 condenó a Emilio E. Massera

como partícipe cooperador necesario de la privación ilegal de la libertad, calificada por haber sido cometida con violencia y amenazas en los casos correspondientes a los familiares desaparecidos de Daniel Tarnopolsky –entre muchos otros.

La Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo liberó de responsabilidad a Lambruschini y limitó la responsabilidad de Massera en la medida de la participación que le fue atribuida en la condena penal recaída en la causa 13/84 antes mencionada, es decir, por privación ilegítima de la libertad, pero no por muerte. En relación al Estado Nacional, la Cámara resolvió sobre la base de la atribución de responsabilidad al Estado por la actuación irregular de sus órganos, con motivo de los delitos cometidos contra los familiares de Tarnopolsky. Así, estableció el monto del resarcimiento en 250 mil pesos por daño material y un millón de pesos por daño moral. La Cámara condenó a Massera –en forma solidaria con el Estado– a pagar la suma de 120 mil pesos.

La decisión de la Cámara fue recurrida por las partes, por lo que el caso llegó a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que en 1999 dictó sentencia.

Uno de los motivos que llevaron a Tarnopolsky a recurrir la sentencia de Cámara fue la limitación de la responsabilidad de Massera. Sobre este punto la Corte Suprema, afirmó que "...la obligación de quien ha actuado como órgano del Estado surge de la prueba del desempeño irregular –en el caso, comisión de delitos penales– de la función. El damnificado pudo haber demandado solamente al Estado, habida cuenta de que toda la actividad estatal consiste en las acciones u omisiones de sus órganos, pero prefirió dirigir su acción contra el Estado y contra el funcionario que cometió la actitud irregular. Este responde civilmente por su conducta personal y la ilicitud debe ser demostrada. En el *sub lite*, la única prueba atinente a los actos de Massera consiste en los hechos juzgados en la causa penal 13/84 (...) Puesto que el codemandado Massera sólo fue condenado por la privación ilegal de la libertad, calificada, en los casos 200 a 203 que aquí interesan pero no por la muerte de los familiares del actor, corresponde confirmar la decisión del *a quo* en cuanto ciñe la obligación de responder de este funcionario a su actuación individual"<sup>29</sup>.

Uno de los motivos que argumentaron los abogados del Estado en la apelación fue la prescripción de la acción interpuesta por Tarnopolsky. El

29. CSJN; "Tarnopolsky, Daniel c/Estado Nacional y otros s/proceso de conocimiento".

Estado sostuvo que el término de la prescripción –fijado por el Código Civil en dos años<sup>30</sup>– debe computarse a partir de la fecha de la privación ilegal de la libertad que según afirmó es un hecho instantáneo.

Sobre este punto el voto mayoritario de la Corte Suprema<sup>31</sup> afirmó que la causa de la obligación que reclamó Tarnopolsky es un delito que se perpetró a partir de julio de 1976 y tuvo ejecución continuada en el tiempo. Esta afirmación se sustentó en la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas<sup>32</sup>.

El curso de la prescripción comienza a contarse a partir del momento en que la responsabilidad existe y ha nacido la acción para hacerla valer, hecho que acontece como regla general cuando ocurre el ilícito que origina la responsabilidad. Sin embargo, existen excepciones y este caso constituye una de ellas, puesto que el daño no puede apreciarse hasta tanto no cese la conducta ilícita que es de ejecución continuada.

En este sentido, la Corte afirmó que “aun cuando es razonable sostener que el actor pudo vincular causalmente al Estado Nacional con los actos ilícitos de julio de 1976, en razón de la actuación de quienes detentaban la autoridad pública al tiempo de los hechos, ello no obsta a la existencia de causas que impidieron el curso de la prescripción. En efecto, dado que la privación de la libertad fue seguida por la desaparición de los familiares del actor, quien no tuvo conocimiento o noticia sobre su cautiverio o fallecimiento, esta situación obstaba a la comprensión por el damnificado de la magnitud del daño, y por ende, a la posibilidad de computar el plazo de la prescripción liberatoria del deudor”<sup>33</sup>.

En cuanto al plazo desde el cual debe contarse el término de prescripción, el fallo sostiene “que en atención a que el Estado Nacional no informó

30. Artículo 4037 del Código Civil.

31. El voto mayoritario del fallo fue suscripto por los Ministros Julio Nazareno, Carlos Fayt, Augusto César Belluscio, Antonio Boggiano, Guillermo López y Gustavo Bossert. El Ministro Eduardo Moliné O'Connor votó aparte.

32. Aprobada el 9 de julio de 1994 por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos y ratificada por el Estado argentino mediante ley 24.556 con jerarquía constitucional otorgada por ley 24.820.

33. *Ibidem*.

nunca sobre la muerte de los familiares del actor ni éstos aparecieron con vida, el *dies a quo* del plazo de prescripción debe situarse en la fecha en que, en virtud de una ficción, se puso término desde el punto de vista jurídico al estado de incertidumbre. No interesa a estos efectos la fecha establecida judicialmente como de fallecimiento presunto de las víctimas, sino el dictado de la sentencia que el 7 de octubre de 1985 definió la situación de los familiares de Daniel Tarnopolsky<sup>34</sup>. En razón de esta consideración, la Corte confirmó el rechazo de la defensa de prescripción<sup>35</sup>.

## 5.2 Reparación económica a víctimas del Plan Cóndor

El Estado Nacional resolvió durante 1999 indemnizar a dos víctimas del Plan Cóndor que coordinó la represión de las dictaduras del cono sur.

Uno de los reclamos fue presentado por la esposa del ex presidente de Bolivia hasta 1971, General Juan José Torres, que fuera asesinado por la dictadura militar argentina en 1977.

La otra petición la realizó el hijo de Noemí Giannetti de Molfino, una integrante de Madres de Plaza de Mayo que en julio de 1980 fue asesinada en Madrid por paramilitares argentinos. Noemí Giannetti de Molfino había sido secuestrada en Lima, Perú —donde estaba exiliada—, en un operativo conjunto de las fuerzas peruanas y argentinas. Luego había sido trasladada a España clandestinamente.

Ambas peticiones fueron resueltas de manera favorable por la ex Subsecretaria de Derechos Humanos, Lic. Inés Pérez Suárez. La indemnización que pagará el Estado es la establecida por la ley 24.411.

34. *Ibidem*.

35. La acción había sido interpuesta por Tarnopolsky el 10 de septiembre de 1987 y por ello el término bienal de prescripción no se había cumplido.

## 6. Otras acciones de la sociedad en contra de represores

### 6.1 Impugnaciones a los ascensos de militares solicitados por el Poder Ejecutivo\*

Una de las deudas pendientes de la democracia Argentina es la depuración de las Fuerzas Armadas y de Seguridad, que cuentan aún en sus filas con personas que están sospechadas de haber participado en graves violaciones a los derechos humanos. Dicha sospecha se funda en información que surge del trabajo de la ex Comisión Nacional de Desaparición de Personas—CONADEP—y de documentación recopilada por los organismos de derechos humanos.

Cada año, el Poder Ejecutivo envía al Senado de la Nación, los pedidos de ascensos de militares, para su aprobación. En cada oportunidad, el CELS revisa los listados presentados y formula observaciones de acuerdo a los antecedentes que los sujetos promovidos registran.

1999 terminó con el indeseado ascenso de varios oficiales comprometidos algunos y sospechados unos pocos de violaciones a los derechos humanos. El CELS impugnó en diciembre los pliegos de los siguientes oficiales de las tres armas<sup>36</sup>:

*Rafael Mariano Braga* figura en la ex Conadep bajo el legajo N°1106, como represor en la provincia de Jujuy.

*Alejandro Guillermo Duret*, alias “Perro”, figura en el listado de la ex Conadep, con ese alias, como integrante de sección o grupo de Artillería Blindada 1 de Azul, Cnel. Chilavert; legajos N° 0676 y 2297.

*Pedro Carlos Florido*, capitán de fragata, abogado. Durante el terrorismo de Estado, tuvo un nefasto desempeño en la Universidad del Sur, en Bahía Blanca (1976); a partir de 1977 fue asesor legal de los integrantes del Grupo de Tareas (GT) de la Escuela de Mecánica de la Armada (ESMA).

\* Este apartado ha sido elaborado por María Cristina Caiati, directora del Centro de Documentación del CELS.

36. La presentación del CELS fue acompañada del material documental que da cuenta de la información que aquí se expone acerca de cada uno de los militares. No es posible aquí reproducir dicha documentación, la que queda a disposición de los lectores en el Centro de Documentación del CELS.

*Héctor Gallardo*, coronel de Ejército. Se lo impugnó porque, como jefe de Brigada de Paraná, Provincia de Entre Ríos, mantuvo un férreo silencio acerca del caso del soldado voluntario Maximiliano Aguirre, golpeado en setiembre de 1998 por un suboficial, al punto que debió ser internado en el hospital militar, padeciendo una hematuria.

*Rodolfo Sergio Mujica*, represor en la Provincia de Catamarca; posee en la ex Conadep el legajo N° 5144.

*Rubén Onsari*, agente de inteligencia militar, identificado como uno de los hombres del general Jorge Miná; uno de los que, según se probó en la causa, viajó a Zapala a partir de abril de 1994, cuando apareció el cadáver del soldado Omar Carrasco.

*Pedro Plou*, teniente coronel, responsable de la Base de Apoyo Logístico de Paraná, Entre Ríos. Se lo impugna por el caso del soldado voluntario Maximiliano Aguirre, es decir, por lo mismo que a Gallardo.

*Alejandro Aquiles Richetta*, posee, en la ex Conadep, el legajo N° 7594; allí consta que, con el grado de capitán farmacéutico, fue jefe de tropa del hospital militar de Córdoba, con desempeño en el campo de concentración La Ribera, más específicamente en la zona de esa dependencia militar donde se procedía a la incineración de cadáveres de detenidos-desaparecidos.

*Guillermo César Viola*, teniente coronel del Ejército. Su nombre está incluido en el listado de represores que cierra el capítulo XI, “La Multinacional de la Represión. La siniestra coordinación de las tiranías latinoamericanas”, del libro *Como los nazis, como en Vietnam, los campos de concentración en la Argentina*, del periodista y escritor ya fallecido Alipio Paoletti<sup>37</sup>.

En mayo de 1999, el CELS había impugnado los ascensos de los siguientes oficiales:

*Justino Bertotto*, teniente coronel del Ejército, Jefe del Grupo de Artillería 141, con asiento en la localidad de José de la Quintana, Córdoba; autorizó la salida del cuartel, en enero de 1994, de nueve cañones Citer para ser reparados en la Fábrica Militar de Río Tercero. Dichas piezas nunca retornaron al GA 141, por el contrario, fueron vistas en poder de tropas croatas,

37. *Editorial Contrapunto*, Buenos Aires, 1987, p. 453.

según constancias de la causa sobre venta ilegal de armas a Ecuador y Croacia, que radica en el despacho del juez Jorge Urso.

*Eduardo Daniel Cardozo*, incluido en el listado de represores del Centro de Documentación del CELS, con el grado de teniente, con desempeño en jurisdicción del Tercer Cuerpo de Ejército. Fue procesado por haber participado en los secuestros de Francisco Escamez –el 27 de octubre de 1976–, Garay y Gonil. Posteriormente beneficiado con la ley de obediencia debida.

*Eduardo Víctor Jordán*, teniente coronel del Ejército. Ex titular del Destacamento de Inteligencia 163 de Neuquén. Ex secretario del Juzgado de Instrucción Militar N° 93. Procesado por encubrimiento en el caso del soldado Omar Carrasco, quien fue asesinado en el Grupo de Artillería 161 de Zapala, Neuquén, el 6 de marzo de 1994. Jordán fue designado por el Juez de Instrucción Militar, teniente coronel Raúl Ernesto José, como su secretario transitorio; el sumario militar que ambos elaboraron, plagado de irregularidades, motivó luego el procesamiento señalado. Al formular requerimiento de instrucción, en marzo de 1996, la Fiscalía de Cámara hizo un pormenorizado detalle del desempeño tanto de Jordán como de José y señaló, al concluir ese acápite que “...hay suficientes pruebas acumuladas en el expediente al que nos referimos (819/94), que acreditarían que José y Jordán tuvieron una sola misión que cumplieron puntualmente: estructurar y concretar en acciones el encubrimiento que había comenzado a tomar cuerpo en la Guarnición de Zapala y que ordenó encaminar para un mejor resultado, el Comando de la VI Brigada de Infantería de Montaña”.

*Julio César Navone*, figura en el listado de la ex Conadep, editado por la revista *El Periodista* en noviembre de 1984, con el grado de teniente, miembro del Gada 101, Ciudadela.

*Oscar Nicolás Quiroga*, teniente coronel del Ejército. Subdirector de la Fábrica Militar de Río Tercero, Córdoba, a cargo de la planta, al momento de la explosión del 3 de noviembre de 1995, que dejó siete muertos, más de 300 heridos y destruyó, total o parcialmente, unas dos mil viviendas de la ciudad. Quiroga figura entre los cuatro militares y dos civiles contra quienes la justicia federal de Córdoba promovió acción penal por “estrageo culposo calificado”.

*Reyes*, incluido en el listado de represores del Centro de Documentación del CELS; imputado por la Comisión de Derechos Humanos de la

Cámara de Diputados del Chaco. Integra la lista incluida en el Informe Final de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados del Chaco<sup>38</sup>. Impune por ley de punto final.

Pese a lo fundamentado de las impugnaciones, el último miércoles del año, del siglo y del milenio, el Senado respaldó por unanimidad, la decisión de la Comisión de Acuerdos suscripta por legisladores del Partido Justicialista y de la Alianza, promoviendo a los tenientes coroneles *Pedro Plou*, *Héctor Eduardo Gallardo*, *Guillermo César Viola* y *Oscar Rubén Onsari*.

También en diciembre se comprobó que el capitán de navío *Luis Sánchez* se llama en realidad *Raúl Sánchez*; ese error impidió que los organismos de derechos humanos lo impugnaran en 1998 y posibilitó que el Senado le otorgara el ascenso. En la actualidad forma parte del Servicio de Inteligencia Naval (SIN) que, pese a la expresa prohibición de la ley de Defensa de la Democracia, mantiene en pie las estructuras del espionaje interno. Sánchez ingresó al SIN por disposición del ex jefe de la armada, almirante Carlos Marrón, en reemplazo de Alfredo Astiz, cuya presencia en ese servicio había sido revelada por el diario *Página/12*.

## 6.2 Otras formas de repudio contra represores

En abril, el otrora poderoso jefe del primer cuerpo de ejército, Carlos Guillermo Suárez Mason (a) “Pajarito”, “Sam”, fue expulsado como socio N° 322.082 del club de fútbol Argentinos Juniors, al que pertenecía desde su juventud: la asamblea resolvió también “no reconocer su carácter de socio honorario, y si así lo fuere, quitárselo”. Además de las imputaciones por violaciones a los derechos humanos, se lo acusó del vaciamiento de YPF (seis mil millones de dólares) y tráfico ilegal de armas y estupefacientes en conexión con la Logia Propaganda Dos. El hombre que decidió la muerte de miles de argentinos, está acusado en España, Alemania, Italia y Honduras. El mismo 13 de abril, el día en que se decidió su expulsión, Suárez Mason fue escrachado en las puertas del club, por un nutrido grupo de hinchas de Argentinos. El escrache se repitió en junio, esta vez protagonizado por HIJOS.

38. *Página 6 del Informe Final de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados del Chaco.*

En noviembre, el juez español Baltasar Garzón, lo incluyó en la lista de procesados por delitos de lesa humanidad. En diciembre, el juez Adolfo Bagnasco lo detuvo en el marco de una causa por robo de bebés nacidos durante el cautiverio de sus madres. En razón de su edad, cumple arresto domiciliario.

En mayo se confirmó un secreto a voces: en la Secretaría de Informaciones del Estado (SIDE), bajo la conducción de Hugo Anzorregui, se desempeñan muchos de los represores con extensa trayectoria durante el terrorismo de Estado, entre ellos descollaron:

El paramilitar Eduardo Alfredo Ruffo, responsable de la detención-desaparición de Graciela Rutilo Artes (a quien arrebató a su niña de un año, Carla Rutilo) y de los secuestros y torturas a las víctimas que pasaron por el campo de concentración “Automotores Orletti” o “El Jardín”. Estuvo detenido por el secuestro del dirigente nacionalista Guillermo Patricio Kelly. En libertad por ley de Obediencia Debida.

El mayor retirado Carlos Españadero, (a) “Mayor Peirano” o “Peña”; el gobierno alemán reconoció que había sido destacado por la SIDE, en la embajada alemana en Buenos Aires, a propuesta del entonces presidente de facto, el fallecido general Roberto Viola, y recibía denuncias de familiares de víctimas de la represión con la falsa promesa de ayudarlos. A consecuencia de ello, el presidente alemán Roman Herzog ordenó la apertura de los archivos, que se hará en forma individualizada y con restricción a la prensa. La disposición fue muy bien recibida por los familiares, que esperan aportar con ello documentos valiosos al juicio contra 41 militares argentinos que se lleva a cabo en la fiscalía de Nuremberg.

En julio fue destituido el general de división Eduardo Rodolfo Cabanillas, subcomandante del V Cuerpo de ejército durante 1996 y luego, hasta el momento de su destitución, jefe del II Cuerpo de ejército con asiento en Rosario, Provincia de Santa Fe. Su destitución fue el resultado del esfuerzo de un poeta, Juan Gelman, empeñado en encontrar a su nieto/a, nacido/a en el Hospital Militar del Uruguay. Como ex represor, Cabanillas fue siempre un férreo defensor del terrorismo de Estado; desde la jefatura del segundo cuerpo, se opuso decididamente a la creación en Rosario de un Museo de la Memoria; incluso distribuyó “La otra cara de la subversión”, un texto de la Editoria Aunar, propiedad de otro torturador, represor y asesino, el general

Fernando Verplaetsen, en el que fundamenta la represión ilegal; por este tema, Cabanillas fue puesto en disponibilidad. A partir de las cartas públicas que Gelman envió al jefe del ejército, general Martín Balza, reclamándole información sobre su “nieto o nieta nacido/a en cautiverio”, tomó estado público el contenido de un sumario militar (Letra 417, N° 0035, Cde: I, Carpeta 10729, expediente 80739 del Archivo Judicial del Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas); se supo entonces que, con el grado de capitán, Cabanillas había sido subjefe del campo de concentración Automotores Orletti, donde fueron vistos el hijo de Gelman, Marcelo, y su esposa María Claudia García Irureta Goyena, embarazada de siete meses cuando fueron secuestrados, el 24 de agosto de 1976; el cadáver de Marcelo apareció años después metido en un barril con cemento; María Claudia integra la lista de desaparecidos, sin que se haya podido saber qué pasó con ella y con su bebé. Automotores Orletti es una dependencia de la Policía Federal ubicada en la calle Venancio Flores esquina Emilio Lamarca de la ciudad de Buenos Aires; el edificio constaba de dos plantas, en la superior funcionaban dos salas de tortura; los militares llamaban a este campo “El Jardín”, en la jerga de la Secretaría de Inteligencia del Estado (SIDE) de la época se lo conocía como “OP 18”; por allí pasaron muchas de las víctimas del Operativo Cóndor, especialmente los desaparecidos de origen uruguayo, secuestrados en nuestro país por militares argentinos y uruguayos.

Cabanillas negó en un principio haberse desempeñado donde se desempeñó y Balza lo respaldó. Pero cuando la presión fue demasiado fuerte, Balza lo puso en disponibilidad como paso previo a la destitución. En mayo se constituyó un tribunal de honor bajo la presidencia del general (re) Miguel Angel Viviani Rossi –padre del cnel. Viviani Rossi, que fue segundo del general Cabanillas en el II Cuerpo de Ejército–, que lo absolvió tras considerar, a despecho de todas las pruebas de que el oficial había sido un activo represor, que Cabanillas no había mentido cuando rechazó las dos imputaciones que lo llevaron a enfrentar ese “tribunal de conciencia”: a) faltar a la verdad al jefe del ejército, a sus camaradas y a la sociedad al negar su participación en un “LRD” (lugar de reunión de detenidos, es decir: campo de concentración); b) ocultar y/o adulterar sus antecedentes para facilitar sus sucesivos ascensos. La grosería fue tan manifiesta que Balza optó por anunciar que no compartía lo actuado por el Tribunal de Honor y enviar el expediente

de Cabanillas al juez federal Adolfo Bagnasco, que investiga el robo de bebés durante la dictadura.

Finalmente, y después de resistirse vanamente, cuando la justicia lo imputó por robo de bebés, Balza le pidió la renuncia y Cabanillas se negó porque –adujo– había sido nombrado por decreto y sólo por decreto podía irse. El presidente Menem zanjó la cuestión y lo destituyó.

Los observadores no dejaron de apuntar lo evidente: en un país donde los militares amordazaban, mataban y/o desplazaban poetas, un poeta logró, con firmeza, desplazar a un torturador; no es poco. Gelman continúa todavía sin saber sobre su nieto/a; escribió cartas privadas y públicas al ex presidente de Uruguay, Julio María Sanguinetti, reclamando su colaboración, puesto que María Clara había dado a luz en el Hospital Militar del país oriental. Un aluvión de cartas de solidaridad para con el poeta y de reclamo al presidente uruguayo llegaron de sus colegas y de personalidades de la cultura y las ciencias de todo el mundo. Pero todavía no ha podido conocer al hijo/a de su hijo, entre otras cosas porque también del otro lado del Río de la Plata el pacto de silencio que abroquela a los militares y el ex presidente Sanguinetti, que fue máximo jefe de las fuerzas armadas de su país, no quiere quebrarse.

En setiembre confirmamos –y por lo tanto incorporamos a nuestros listados– al capitán de la armada Telmo González, responsable directo de las desapariciones de la escribana Beatriz Esther Di Leo y Antonio Casaretto. Aunque no formaba parte directa del GT 3, le pidió especialmente a Jorge “Tigre” Acosta que la patota secuestre a estas dos personas, para zafar de un juicio de paternidad y para quedarse con las propiedades de Di Leo, de la que había sido concubino. Las sobrevivientes refieren que González iba a la ESMA a torturar personalmente a Di Leo. Era reconocido entre los secuestrados por su grado de sadismo. Hasta 1998 su nombre figuraba en la guía telefónica habitando un domicilio que había pertenecido a Di Leo. El caso se difundió mucho entre los prisioneros de la ESMA; es uno de los primeros denunciados en *El libro negro de la ESMA* de Sara Solars de Osatinsky, Alicia Miliá de Pirls y Ana María Martí. Figura en los testimonios de Raúl Cubas y de Norma Burgos.

En diciembre, fue muerto el ex suboficial del Servicio Penitenciario Federal Roberto Naya (a) “Cleson Vallejos”, “Paco”, “Hernán” y “Carretilla”,

un antiguo secuestrador, torturador y asesino de la ESMA, beneficiado con la ley de Punto Final al promediar 1987. Ya en pleno período constitucional y en virtud de la impunidad que gozaba, Naya pasó a integrar el cuerpo de guardaespaldas del cuestionado empresario Alfredo Yabrán, quien ha sido señalado como el autor intelectual del asesinato del fotógrafo José Luis Cabezas. Naya se desempeñaba como jefe de seguridad de Transportes Vidal, una empresa cuya propiedad se atribuyó en su momento a Yabrán; en los primeros años noventa, Naya fue nombrado presidente de Aylmer Inmobiliaria, una de las pocas empresas que el poderoso empresario telepostal admitió como suya. La crónica policial asegura que el ex torturador murió baleado –y a la vez mató a su agresor– cuando intentó evitar un asalto, a la salida de un banco en Quilmes, de donde había extraído dinero. El sangriento episodio sigue sin esclarecerse. Adquirió cierta notoriedad porque se produjo el 14 de diciembre, el día en que se inició el juicio oral y público por el crimen del reportero gráfico, un proceso signado por la sombra de Yabrán, quien se suicidó en mayo de 1998.

La muerte de Naya, un fiel servidor del poderoso empresario cuya reputación trituró el asesinato de Cabezas, puso de manifiesto los profundos y siempre invisibles lazos entre los artífices del terrorismo de Estado y el poder económico, un tema que todavía no ha sido suficientemente investigado.

### 6.3 Los escraches

Esta protesta que surgió de la agrupación HIJOS y que se instaló en la sociedad el año pasado buscando la condena ciudadana para los represores, se extendió en 1999 y se utiliza en diversas circunstancias; pero no perdió su esencia: continuó siendo una clara señal para mantener atenta la memoria colectiva. Tanto no perdió su esencia, que los operativos de seguridad para los represores se reforzaron mientras que las amenazas anónimas contra los miembros de HIJOS virtualmente se multiplicaron, volviéndose a la vez más virulentas. HIJOS realizó, en 1999, los siguientes escraches:

En febrero fue escrachado el marino Juan Carlos Rolón, (a) “Niño” y “Juan”. Secuestrador, torturador y miembro del grupo de Inteligencia de la ESMA, quien quedó impune por ley de Punto Final. Integra la lista de procesados por delitos de lesa humanidad en la causa que instruye el juez español Baltasar Garzón.

En marzo, en San José del Rincón, provincia de Santa Fe, se realizó un escrache al intendente Mario José Facino, ex comisario de la policía provincial y titular, durante la dictadura, del campo de concentración que funcionó en la comisaría 4ta. de la capital provincial. Irritado por el escrache, Facino en persona y una docena de sus guardaespaldas, reprimieron violentamente. Actualmente está procesado por amenazas, instigación a cometer delito y abuso de autoridad.

En Córdoba, HIJOS escrachó al general Cristino Nicolaidis, quien fue beneficiado por ley de Obediencia Debida y cumple prisión preventiva por robo de bebés. También se encuentra procesado por Garzón como autor de delitos de lesa humanidad.

En mayo fue escrachado José A. Martínez de Hoz, quien fuera Ministro de Economía durante la dictadura.

Asimismo en mayo fue escrachado el policía represor Samuel Miara, apropiador de los mellizos Reggiardo-Tolosa. También es responsable de los secuestros de los mellizos Gustavo y Martín Rosetti Ross, cuya madre continúa detenida-desaparecida.

En junio, fue escrachado en Córdoba el general retirado José Antonio Vaquero, un militar con extensa trayectoria represiva, ya que, desde septiembre de 1975 hasta diciembre de 1976, fue responsable de una gran cantidad de centros clandestinos de detención. Quedó impune por ley de Punto Final. En noviembre, el juez español Baltasar Garzón lo incluyó en la lista de procesados por delitos de lesa humanidad.

También en junio fue escrachado el domicilio de Emilio Massera, donde el ex almirante cumple detención por su responsabilidad en el robo de bebés. En esta oportunidad, se registraron incidentes a raíz de la represión policial que dejó como saldo un militante de HIJOS herido. El abogado de Massera, Miguel Arce Aggeo, presentó una denuncia por "atentado y resistencia a la autoridad, tentativa de robo, daño y lesiones" que fue inmediatamente aceptada por el juez Federico Salvá.

En setiembre le tocó el turno al coronel médico Norberto Atilio Bianco, secuestrador de mujeres embarazadas y apropiador de menores nacidos durante el cautiverio de sus madres. Se encontraba procesado por dos privaciones ilegales de la libertad como jefe del campo de concentración que funcionó en el Hospital de Campo de Mayo. Casado con Nilda Wehrli, actualmente tiene en su poder a dos hijos de desaparecidos, Carolina y Pablo.

En ese mismo mes, esgracharon al ex policía bonaerense Luis Abelardo Patti en Escobar, intendencia que él jefaturiza. Secuestrador, torturador y asesino, Patti fue un hombre del general Ramón Camps que cobró protagonismo recién en mayo de 1983, con el secuestro, desaparición, torturas y asesinato de los militantes populares Osvaldo Cambiasso y Eduardo Pereyra Rossi. En 1990 ganó también las páginas centrales de los diarios por torturador de dos detenidos comunes, Mario Bársola y Miguel Guerrero.

En octubre el esgrachado fue José David Ruiz Palacios, otro de los rostros de la impunidad en la Argentina.

En octubre también, los HIJOS esgracharon en Córdoba al general (re) Fernando Humberto Santiago, impune por ley de Punto Final.

En diciembre, y bajo la consigna “El regreso... hasta que no estén presos siempre vamos a volver”, se concretó el primer esgrache móvil contra los médicos militares Sánchez Ruiz y Jorge Luis Magnacco, contra Domingo Bussi y Emilio Massera; en la misma oportunidad, frente a la Casa de la Provincia de Buenos Aires, se denunció al flamante gobernador Carlos Ruckauf, por haber nombrado en la cartera de Seguridad a un ex militar que participó en la represión ilegal, carapintada y golpista: Aldo Rico. En este mismo mes, pero en Córdoba y junto a más de 60 organismos, los HIJOS protagonizaron el esgrache anual a La Perla; éste, además, en el marco de los actos conmemorativos de los 51 años de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. El campo de concentración La Perla, ubicado en la sede de la Brigada IV del Tercer Cuerpo de ejército bajo la conducción del general Luciano Benjamín Menéndez, tuvo el triste privilegio de ser conocido como “la Esma cordobesa”; por allí pasaron más de 2.500 hombres y mujeres; muchas de esas víctimas fueron enterradas en ese predio, clandestinamente.

#### **6.4 Cuestionamiento a jueces y miembros del Poder Judicial que actuaron durante la dictadura**

Después de un arduo proceso, el plenario de Consejo de la Magistratura decidió en octubre, por unanimidad, suspender al Juez Federal de Santa Fe, *Victor Brusa*, y requerir al Jurado de Enjuiciamiento que inicie el proceso de remoción. Brusa fue, durante el terrorismo de Estado, secretario de un Juzgado Federal cuya titularidad asumió en 1992 —con respaldo del Senado—.

En esa condición, fue señalado por ocho sobrevivientes, como cómplice de la dictadura; varios de ellos denunciaron que los obligaba a firmar declaraciones obtenidas durante las torturas a las que eran sometidos en la guardia de Infantería Reforzada y en la comisaría 4ta. de Santa Fe. Sin embargo, el magistrado no fue suspendido por su cuestionada actuación, sino por considerársele responsable de haber atropellado a un nadador y abandonarlo a su suerte, mientras navegaba en una lancha de su propiedad, por la laguna Setúbal; la conducta de Brusa durante la última dictadura fue considerada como definitiva de un “perfil cuestionable” que, sumado a su comportamiento en la laguna, contribuiría a desprestigiarlo y por lo tanto, impedirle “continuar en la administración pública”. Brusa además está procesado por el juez español Baltasar Garzón, en el juicio por genocidio.

### *7. Consideraciones finales*

Pasados casi 24 años del golpe militar de 1976 los caminos recorridos y desandados han sido múltiples. Lo que surge claramente luego de la lectura de este largo período es que el modo en que el Estado ha resuelto tratar con su pasado no cumple con aquello a lo que está obligado ni satisface los reclamos de las víctimas.

Las iniciativas que surgieron del seno de las instituciones democráticas han sido en su amplia mayoría favorables a la impunidad, al ocultamiento de los hechos y al amparo de los criminales. Sólo se destaca la política de reparación económica –aun cuando su ejecución presenta marcadas deficiencias.

Los avances en la materia –que han quedado plasmados en este artículo– son, sin excepción, producto de la lucha constante e incansable de las víctimas y los organismos de derechos humanos, que en ciertos momentos, en virtud de cuestiones coyunturales, encuentran acogida favorable en las instituciones del Estado.

Ejemplo de ello es la actuación del Poder Judicial en las causas por la verdad que, con contadas y valiosas excepciones, sigue esperando la iniciativa de los familiares de las víctimas y necesitando de la labor de los abogados de los organismos de derechos humanos.

Las detenciones de militares por apropiación de menores son hechos de gran trascendencia que no podemos dejar de reconocer, sin embargo, no pasa por alto que no obedecen a nueva legislación, información o documentación que antes no estuviera disponible sino sólo a un momento político favorable.

En cuanto a la composición actual de las Fuerzas Armadas y de Seguridad está pendiente una depuración que posibilite la separación de todos aquellos miembros que participaron del terrorismo de Estado. Más allá de eso, el Poder Ejecutivo aún promueve los ascensos de dichos integrantes y a ello se suma que no existen procedimientos oficiales por medio de los cuales se realice una revisión exhaustiva de los antecedentes de quienes son promovidos. La posibilidad de formular impugnaciones depende siempre de comunicaciones informales de la inminencia de la aprobación por parte del Senado o de solicitudes de informes de Senadores preocupados por la cuestión.

Estos son sólo algunos ejemplos de que los avances que se producen no reflejan una política de reparación por parte del Estado. Esperamos que el nuevo gobierno adopte medidas eficaces para revertir esta situación.

# Impugnación de candidaturas. Idoneidad y afianzamiento del sistema de protección de derechos humanos\*

## 1. Introducción

*“Pronto las naciones ilustradas procesarán a quienes las han gobernado hasta ahora. Los reyes serán enviados al desierto a hacer compañía a las bestias feroces a las que se parecen, y la naturaleza recobrará sus derechos.”*

Saint-Just, *Sur la constitution de la France*, 1793

Una de las problemáticas actuales de la mayoría de los países de América Latina es la búsqueda de la consolidación de regímenes democráticos, luego de los diferentes gobiernos autoritarios que asaltaron el poder en las décadas anteriores.

Pero no cabe duda de que la construcción de modelos de gobierno que se sustenten en el respeto por los derechos fundamentales de las personas no puede llevarse a cabo debidamente si quienes ocupan cargos en la función pública están vinculados con los delitos de lesa humanidad cometidos durante aquella época. No es posible que las personas que han vulnerado los derechos más esenciales del ser humano, y que inclusive se han vanagloriado de tal actitud, sean hoy quienes pretenden gobernarnos.

En virtud de que la mayoría de las autoridades de nuestro país no ha demostrado la intención de oponerse a esta circunstancia, es la sociedad la que, a través de los mecanismos legales pertinentes y en ejercicio de sus derechos legítimos, puede solicitar a los poderes establecidos que modifiquen esta situación.

\* Por Diego Morales –abogado, miembro del CELS– y Pablo Ceriani –alumno del práctico de la Facultad de Derecho UBA-CELS.

Que los responsables del terrorismo de Estado no hayan sido hasta hoy debidamente juzgados y condenados, no significa que debamos aceptar que esas personas ocupen cargos públicos que exigen una idoneidad ética y moral que no poseen.

Al afirmar que ellos no poseen la idoneidad requerida por nuestra Constitución, no estamos efectuando un análisis meramente subjetivo que pretenda descalificar la moral de unos frente a la de otros. Estas personas, a través de sus hechos y dichos, nos han demostrado que no tienen respeto por los derechos esenciales de todo ser humano, circunstancia que los descalifica para ocupar cargos públicos en un Estado de Derecho.

## *2. El requisito constitucional de idoneidad*

Todos los habitantes de la Nación están en un plano de igualdad para acceder a los cargos públicos, siempre que reúnan las condiciones de idoneidad exigidas por la Constitución Nacional –en adelante C.N. o la Constitución–. El artículo 16 de la C.N. establece que todos los habitantes del país son admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad.

La Corte Suprema señaló: “La declaración de que todos los habitantes son admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad no excluye la imposición de requisitos éticos...”<sup>1</sup>.

En efecto, la idoneidad es la aptitud, capacidad o eficiencia que se integra por una pluralidad de elementos, entre ellos: la idoneidad técnica, la idoneidad física, e incluye, también, la idoneidad ética o moral. Esta última estriba en la inexistencia de antecedentes penales, esto es, haber tenido una conducta acorde con las pautas éticas vigentes<sup>2</sup>.

Y este requisito de idoneidad exigido por la Constitución no es sólo para los empleos públicos sino también para cargos electivos. La idoneidad que

1. Fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, 238:138.

2. Bielsa, Rafael, *Algunos aspectos de la Función Pública*, Buenos Aires, p. 83. Rodríguez Galán, Alberto, “El requisito constitucional de la idoneidad para el ejercicio de la función pública representativa”, en *Revista del Instituto de Derecho Político y Constitucional de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, Buenos Aires, 1978.

exige el artículo 16 de la C.N. es un recaudo permanente, una especie de estado en el que deben permanecer quienes ejercen cargos públicos, en cualquier tramo de su escala, y más aún, en el momento de postularse a esos cargos.

Señala Bidart Campos que “los titulares de poder que surgen de los procesos electorales deben ser idóneos, en un doble sentido, ético y técnico, para el desempeño de la función que se les encomienda. Se los elige para que se desempeñen bien, y no mal. Y un requisito para lo primero, es que sean idóneos, que tengan aptitud, tanto moral como técnica”<sup>3</sup>. Nuestro régimen constitucional es claro. No es válido designar o nombrar a alguien para un cargo público que carezca de la idoneidad que ese puesto requiera.

En este contexto, si bien la clase política es partícipe necesario en el debate acerca de cuáles habrán de ser las “reglas que regirán el juego”, y quienes habrán de aplicarlas, lo cierto es que no puede negarse que si el Estado de derecho es —desde un punto de vista— el respeto por la lógica de los antecedentes, el campo del arbitrio político se habrá restringido en cada acto de respeto por aquella lógica, con efectos que trascienden a aquella clase y alcanzan a la sociedad.

Existe, entonces, una responsabilidad relevante en la elección de los candidatos. Esta responsabilidad reside, en principio, en cabeza de los partidos políticos, que han de efectuar un ponderado discernimiento acerca de la idoneidad de los aspirantes.

En efecto, los partidos políticos se verán obligados a respetar el principio de idoneidad ante la posibilidad de su requerimiento por la parte del cuerpo electoral<sup>4</sup>. Así, cuando se trata de cargos que se disciernen por elección popular, los partidos que presentan candidaturas han de seleccionar responsablemente tomando muy en cuenta la idoneidad<sup>5</sup>.

Para el caso de personas que ocupan cargos públicos existe un procedimiento constitucional de remoción, que es el sistema de juicio político<sup>6</sup>, con

3. Bidart Campos, Germán, “Legitimación de los Procesos Electorales”, en Cuadernos CAPEL, San José de Costa Rica, 1989, p.59.

4. Fayt, Carlos, “El sistema político democrático: presupuestos jurídicos”, en El Derecho, tomo 81, pp. 849 a 853.

5. Bidart Campos, Germán, “Tratado de Derecho Constitucional”, T.1, EDIAR, Buenos Aires, 1985, p. 263.

6. Ver artículos 53, 59 y 60 de la Constitución Nacional.

más razón aún, debe resolverse la cuestión de falta de idoneidad para el ejercicio de la función pública con anterioridad al acto eleccionario. Y esto hace, evidentemente, a la legitimidad de los procesos electorales. De ninguna manera podrá considerarse legítimo un proceso electoral que permita que personas con falta de idoneidad puedan participar de ellos.

Hay ciertos cargos electivos para los cuales la propia constitución estipula los requisitos; así, para ser presidente y vicepresidente; para ser diputado y senador; para ser juez de la Corte Suprema. En tales casos, el condicionamiento surge de la Constitución, y ninguna norma inferior puede añadir o disminuir los mencionados requisitos. En el mismo sentido, por ejemplo, para el cargo de gobernador de una provincia las constituciones provinciales establecen los requisitos que deben cumplimentar los candidatos<sup>7</sup>.

Empero, existen situaciones que llevan a concluir que una limitación razonable a la competencia constitucional de los órganos de gobierno y de poder, en los procesos de designación, fundada en una sana aplicación de los principios de idoneidad es requerida por la Constitución. En efecto, señala Badeni: "La Constitución no establece los contenidos de la idoneidad. Esta imprevisión constitucional no es un defecto, sino una virtud por cuanto su forma y modalidades están sujetas a las modificaciones que genera el dinamismo de la vida social y que tornan sumamente inconveniente que la Constitución las consolide detallando sus alcances y contenido"<sup>8</sup>.

## 2.1 El espíritu de la reforma constitucional de 1994

La idoneidad exigida para ocupar cargos públicos debe ser valorada, entonces, de acuerdo a las pautas éticas vigentes. Estas pautas se encuentran

7. Artículo 121 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires: señala en tres incisos los requisitos para poder acceder al cargo de gobernador, la nacionalidad, el domicilio en la provincia y ser mayor de 35 años.

8. Badeni, Gregorio, "Instituciones de Derecho Constitucional", Ad-Hoc, Buenos Aires, 1997, p. 263 y ss.

expresadas en el artículo 36 de la Constitución. El concepto de idoneidad ha quedado, por cierto, enlazado con el afianzamiento del sistema democrático, que se extrae, ahora, del referido artículo 36, incorporado por la reforma de 1994, cuando vincula la protección del sistema democrático con la vigencia de los derechos humanos.

En efecto, sólo después de más de 60 años de turbulenta historia institucional, en los cuales los golpes de Estado eran moneda corriente, nuestro país comprendió la importancia de la vida democrática. En este orden de ideas, la reforma realizada a nuestra Carta Magna en 1994, incluyó un artículo que –y no es aventurada esta afirmación– era inimaginable para los constituyentes de 1853. Nos estamos refiriendo al nuevo artículo 36. Allí se establece que la Constitución “mantendrá su imperio aun cuando se interrumpiere su observancia por actos de fuerza contra el orden institucional y el sistema democrático. Sus autores serán pasibles de la sanción prevista en el artículo 29, inhabilitados a perpetuidad para ocupar cargos públicos y excluidos del indulto y del beneficio de la conmutación de penas. Estos actos serán insanablemente nulos”.

De las discusiones surgidas en el seno de la Convención Nacional Constituyente, el convencional Estévez Boero, refiriéndose al artículo 36, señaló: “Este artículo quiere decir que después de muchos años los argentinos condenan, en contra de una tendencia de permisibilidad para los golpes y sus consecuencias en nuestro país, esta irrupción con mayor severidad que la anterior”. Por su parte, Eduardo Barcesat indicó: “Es el mejor homenaje que puede rendir la Convención Nacional Constituyente a las treinta mil víctimas del terrorismo de Estado. Esta cláusula es la forma normativa del ‘Nunca Más’”. El constituyente Cullen agregó: “En 1983 conocimos el espanto y la desgracia y tuvimos que ir hasta el fondo para llegar a la más abyecta y tremenda violación de los derechos fundamentales a fin de darnos cuenta de lo importante que era la democracia”<sup>9</sup>.

Los debates convencionales demuestran la directriz del constituyente, esto es, la democracia como garantía de los derechos humanos, y éstos como objeto y fin de aquélla. Violación de derechos humanos y democracia son incompatibles.

Así, en la versión más actualizada de la representación de los valores del constituyente argentino, se le da un valor supremo a la democracia como

*9. Ver al respecto Obra de la Convención Nacional Constituyente, Ministerio de Justicia de la Nación, 1997, Tomo V, pp. 4445 a 4509.*

sistema para la vigencia y protección de los derechos humanos. La esencia constitutiva de la democracia radica en el reconocimiento, el respeto, la tutela y la promoción de los derechos humanos<sup>10</sup>.

Con todo, la reforma constitucional de 1994 fulmina, entendemos, la posibilidad de que autores o partícipes de actos atentatorios contra la democracia, y por ende contra la vigencia de los derechos humanos, ejerzan parte de cargos públicos.

Y son las autoridades nacionales, provinciales y municipales, por obvias razones, las encargadas principales de sostener, difundir y defender los valores democráticos que el constituyente ha querido darle a la Nación Argentina.

### *3. El derecho internacional de los derechos humanos*

A partir de la reforma constitucional de 1994, los tratados de derechos humanos tienen jerarquía constitucional. Entonces, como surge del artículo 75 inciso 22, ha quedado establecida una nueva pirámide normativa. En su cima se encuentra la Constitución, a la que se le agregan los instrumentos internacionales a los que se les otorga jerarquía constitucional en el artículo citado.

Ahora bien, estos tratados de derechos humanos prevén, en su mayoría, distintos mecanismos de protección de los derechos en ellos reconocidos. Así, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos crea un Comité de Derechos Civiles y Políticos dentro de la Organización de las Naciones Unidas, que entiende, entre otras cuestiones, en materia de informes presentados por los Estados en forma periódica<sup>11</sup>. El Comité dicta, en este procedimiento, Observaciones Finales sobre el comportamiento de los Estados frente a los derechos consagrados.

Este Comité, al considerar el Informe presentado por Argentina en 1994, recomendó al Estado “que se establezcan procedimientos adecuados para asegurar que se relevará de sus puestos a los miembros de las fuerzas armadas y de las

10. Bidart Campos, Germán, “Los valores en la Constitución Argentina”, EDIAR, Buenos Aires, 1999, p. 88.

11. Pacto de Derechos Civiles y Políticos, artículo 40.

fuerzas de seguridad contra los que existan pruebas suficientes de participación en anteriores violaciones graves de los derechos humanos<sup>12</sup>.

Si bien esta Observación se refiere a la remoción de los miembros de las fuerzas de seguridad más no a la posibilidad de que aquellos miembros formen parte del gobierno, resulta obvio que esta última posibilidad es, por cierto, más perjudicial para la vigencia del sistema democrático.

Por otra parte, el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, señala que “en el desempeño de sus tareas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respetarán y protegerán la dignidad humana y mantendrán y defenderán los derechos humanos de todas las personas<sup>13</sup>”.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos declaró inadmisiblemente una denuncia presentada por el general guatemalteco Ríos Montt, quien alegaba la violación de su derecho a ser elegido por parte del gobierno de Guatemala. La Comisión, para declarar inadmisiblemente esta denuncia, entendió legítimas las restricciones impuestas por el derecho interno de Guatemala que impide la presentación de candidaturas de personas fuertemente sospechadas de haber participado en serias violaciones a los derechos humanos. Estamos pues —agregó la Comisión con relación a la restricción al derecho a ser elegido— dentro de aquellas condiciones que posee todo sistema jurídico constitucional para hacer efectivo su funcionamiento, y para defender la integridad de los derechos de los ciudadanos<sup>14</sup>.

Hasta qué punto entonces, ciudadanos sospechados y con evidencias de haber participado en las más diversas violaciones de los derechos humanos, pueden ser idóneos para el ejercicio de cargos públicos.

12. Ver CCPR/C/79/Add.46, durante su reunión 1411 (53ª sesión) realizada el 5 de abril de 1995.

13. Adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, en su resolución 34/169, del 17 de diciembre de 1979.

14. Ver Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Anual 1993, Caso 10.804, p. 289, sin destacado.

#### *4. Dos antecedentes: un camino abierto*

A partir de lo expresado, los organismos de derechos humanos han comenzado a utilizar las vías previstas para impedir que aquellas personas que fueron seriamente sospechadas o, peor aún, autores de violaciones graves a los derechos humanos, puedan acceder a los cargos públicos. Estas acciones se realizaron con el objetivo de garantizar la vigencia de los derechos humanos y como correlato, el fortalecimiento de la democracia.

Así, y con resultados disímiles, el CELS impugnó la candidatura a gobernador de la Provincia de Buenos Aires de Luis A. Patti. A su vez, la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos –APDH– presentó ante la Cámara de Diputados un pedido para la impugnación del diploma de diputado de Antonio Domingo Bussi. A continuación se desarrollarán someramente las presentaciones efectuadas:

##### **4.1 Impugnación a la candidatura de Luis Abelardo Patti<sup>15</sup>**

El 1º de octubre de 1999 el CELS presentó una formal impugnación a la candidatura a Gobernador de la Provincia de Buenos Aires de Luis Abelardo Patti, ante la Junta Electoral provincial<sup>16</sup>.

La impugnación a la oficialización de la lista presentada por el partido Unidad Bonaerense se fundaba en la falta de valoración por parte de la Junta Electoral de los antecedentes de Patti como integrante de los grupos de tareas de las fuerzas armadas y de seguridad durante la última dictadura; las causas penales seguidas contra Patti debido a los presuntos delitos cometidos durante

15. *“Inchaurreguí, Alejandro s/Impugnación de candidatura a Gobernador del partido Unidad Bonaerense”, expediente N° 5200/7774 de 1999, Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires.*

16. *La ley electoral de la provincia de Buenos Aires, N° 5109, establece en su artículo 22: “Los candidatos podrán ser impugnados desde el día de la oficialización de la lista respectiva, y la prueba de cargo y descargo de la inhabilidad alegada, deberá rendirse antes de la proclamación pública de los electos. En caso contrario se tendrá por no presentada la impugnación”. Resulta clara, entonces, la posibilidad que tienen los electores provinciales de impugnar los candidatos presentados por los partidos y que a han sido oficializadas sus listas, por parte de la Junta Electoral.*

el ejercicio de sus funciones policiales y las declaraciones públicas de claro contenido antidemocrático realizadas en los últimos años<sup>17</sup>.

Estos elementos en su conjunto conforman el perfil de una persona que no cumple con el requisito de idoneidad exigido por la Constitución Nacional.

Asimismo, el requisito de idoneidad depende en cierta medida de la índole del puesto candidateado, en los supuestos de cargos que se resuelven a través de la elección popular, y se configura mediante condiciones diferentes, razonablemente exigibles según el cargo que se trate; podemos decir en sentido lato que tales condiciones abarcan, igualmente, la aptitud técnica, la salud, la edad, la moral<sup>18</sup>, etc. Así, se entiende que cuanto mayor sea la jerarquía del empleo o la función, mayor debe ser el grado de ética o moralidad a exigirse<sup>19</sup>. Y esta cuestión no es menor.

En efecto, la posibilidad de acceder al cargo de gobernador, por parte de una persona falta de idoneidad, es, por demás, grave. El título de gobernador, en un sistema republicano federal como el argentino, es de relevancia institucional: es el titular del gobierno de una provincia que reserva para sí todas las atribuciones no delegadas en el gobierno central.

Ahora bien, la impugnación de Patti se centró, principalmente, en tres antecedentes judiciales en los que las pruebas obrantes indicaban en forma evidente su responsabilidad en violaciones a los derechos humanos.

#### *4.1.1 Caso Cambiaso-Pereyra Rossi*

Cambiaso y Pereyra Rossi habían sido secuestrados la mañana del 14 de mayo en el bar Magnum de Rosario (versión corroborada por media docena de testigos), en un operativo combinado del I y el II Cuerpos de Ejército. Tres días después sus cuerpos aparecieron baleados en la localidad bonaerense de Zárate. Los peritajes posteriores demostraron que ambos fueron golpeados

17. Ver para una comprensión más adecuada de los antecedentes de Luis Abelardo Patti, Patti: *Manual del Buen Torturador*, CELS, Buenos Aires, 1999.

18. Cfr. Bidart Campos, Germán, *op. cit.*, p. 264.

19. Villegas Basavilbaso, B., *Derecho Administrativo*, tomo III, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1954, p. 272.

y torturados antes de la muerte. Había hematomas, rastros del empleo de picana eléctrica y muestras de pólvora sobre el antebrazo izquierdo de Pereyra Rossi originadas por un disparo a quemarropa.

El 30 de mayo de 1983, el juez federal Luis Hilario Milessi, que había caratulado la causa como “atentado y resistencia a la autoridad, abuso de armas, doble homicidio en riña y tenencia de arma”, indagó a los tres policías, entre ellos Luis Patti, acusados de asesinar a Cambiaso y Pereyra Rossi; ellos ratificaron que “habían abatido” a los militantes en un camino de tierra lateral a la ruta Panamericana.

El 18 de junio, el juez Marchetti dispuso la prisión preventiva de los tres agentes de la policía bonaerense y caratuló las actuaciones como “homicidio calificado reiterado”, delito que implica la pena de cadena perpetua.

El dictamen de Marchetti explicó que Pereyra Rossi “recibió un disparo de arma de fuego en la cabeza que provocó la destrucción de todos los huesos del cráneo, de la hemicara derecha en su totalidad y la desaparición de la masa encefálica”, que fue “efectuado desde aproximadamente entre dos y cuatro metros de distancia”. Un segundo disparo perforó su antebrazo izquierdo a una distancia no mayor de 1,5 metros teniendo en cuenta la presencia de pólvora en la región, y el tercero penetró en la región flanco izquierda, cuya distancia de tiro fue estimada en dos metros.

No obstante, y pese a todas las pruebas que incriminaban a Patti y los demás policías, y teniendo en cuenta las mismas decisiones del juez, éste, curiosamente, acabó sobreseyéndolos. El 4 de noviembre, la Cámara Segunda de Apelaciones de San Nicolás confirmó el sobreseimiento provisorio de los tres policías acusados<sup>20</sup>.

#### *4.1.2 Caso Mario Bársola y Miguel Guerrero*

Otra causa, por apremios ilegales en Pilar, fue abierta contra Patti en 1990. Ese año, el juez de San Isidro Raúl Alberto Borrino dispuso su arresto el 2 de octubre por apremios ilegales contra dos hombres acusados de robo.

20. Ver para un mayor desarrollo de los hechos del caso, Patti, *Manual del Buen Torturador*, op. cit., p. 15 y ss.

Los sospechosos confesaron el robo, pero Borrino no dudó en formularle a Patti el cargo por tortura. “Las víctimas afirmaron que habían sido trasladadas no a la comisaría sino a una casa en las afueras de Pilar, donde una de ellas, (Mario) Bársole, fue golpeada y sometida a la tortura del submarino seco”, señalaba el informe judicial. Cuando Patti llegó, conectó una batería a un aparato eléctrico y le aplicó corriente en los testículos. Ante los gritos de dolor de Bársole, el otro detenido, (Miguel) Guerrero, le suplicó a Patti que se detuviera. Entonces, el policía preguntó: “¿Me estabas hablando a mí?”, y luego comenzó a aplicarle corriente a Guerrero también.

Las declaraciones de Guerrero y Bársole son coincidentes. Ambos recibieron golpes de puño y sufrieron un principio de asfixia porque se les aplicó una bolsa de plástico en la cabeza. “Dénle máquina que éste se está haciendo el boludo” es una frase que Bársole puso en boca de Patti. También lo acusó de haberle aplicado personalmente la picana eléctrica. Guerrero certificó sus dichos y quedó detenido, acusado de “robo de automotor” no calificado, a partir de su extensa confesión bajo tortura.

Según lo acreditado por los médicos forenses de la Suprema Corte de Justicia provincial, mientras estaban encapuchados, Bársole y Guerrero recibieron picana eléctrica en los testículos, sofocación con bolsa de polietileno, quemaduras de cigarrillos, patadas y garrotazos. El propio Borrino le comunicó a Patti que sería detenido, después de indagarlo durante siete horas.

“Queda probado que durante la noche del día 11 y la madrugada del día 12 del mes de setiembre de 1990 en una casa ubicada en las cercanías de la ciudad de Pilar, dos personas privadas legítimamente de su libertad fueron sometidas por cuatro funcionarios policiales a golpes y quemaduras en fosa ilíaca la una, y a golpes y paso de corriente eléctrica por sus genitales la otra”. Con previa cita de exámenes médicos, declaraciones testimoniales, inspecciones oculares y otras constancias, el párrafo fundamentaba la prisión preventiva para Patti, dictada por el juez Raúl Borrino el 8 de octubre, en la causa sobre “tormentos reiterados”, de acuerdo con el artículo 144 del Código Penal. Se trata de un delito que prevé penas que oscilan entre los 8 y los 25 años de prisión. Sus víctimas, Miguel Guerrero y Mario Bársole estaban detenidos –con prisión preventiva– desde el 18 de setiembre en la comisaría de San Miguel.

El 23 de octubre de 1990 la Sala I de la Cámara Penal de San Isidro aceptó la recusación de Borrino que había presentado la defensa de Patti por

supuesta “enemistad manifiesta, odio contra el subcomisario, apasionamiento y temible parcialidad”. La Sala, que estaba integrada por Juan Carlos Fugaretta –su presidente–, Roberto Borserini y Augusto Díaz Ojeda, no dudó en anular la prisión preventiva. De allí en más, el asunto a discutir era si se dictaba la nulidad de todo lo actuado o si, al menos, algunos actos serían convalidados. Finalmente, el 1º de noviembre el juez Casal –reemplazante del recusado Borrino– dispuso el sobreseimiento provisional en la causa por tormentos contra Patti y los otros tres policías de la comisaría 1ª de Pilar, Schonfeld, Brizuela y Loyola.

Casal resolvió previamente la nulidad de las principales piezas sumariales: el peritaje que probaba el pasaje de corriente eléctrica por los cuerpos de los detenidos, el reconocimiento que hicieron de los policías y varios testimonios presentados en ese sentido.

La Cámara de Apelaciones de San Isidro lo absolvió el 24 de noviembre de 1995, alegando que el transcurso de cinco años obligaba a declarar extinguida la acción penal por prescripción, y recordó en su fallo que ya había revocado dos sobreseimientos y ordenado la aceleración de las medidas, por cuyo incumplimiento observó en su momento al juez Juan Carlos Tarsia.

El 7 de octubre de 1998, el procurador general de la Suprema Corte de la provincia, Eduardo De la Cruz, dictaminó que la causa debía seguir. Pero el máximo tribunal bonaerense confirmó la prescripción de la acción penal. Esto significa que, por una cuestión formal, Patti evitó ser procesado y condenado por torturas que habían sido probadas<sup>21</sup>.

#### 4.1.3 Caso Selaye

Javier Antonio Selaye había sido acribillado por Patti en enero de 1990. El abogado de la familia Selaye, Juan Carlos Magnanelli, se presentó ante el Juzgado Criminal N° 1 de Campana, a cargo de Liliana Dalsasso, para reclamar la prisión preventiva de Patti. En razón de que la jueza Dalsasso mantenía adormecida la investigación –la que nunca había sido cerrada pero que

21. Ver para un mayor desarrollo de los hechos del caso, Patti, *Manual del Buen Torturador*, op. cit., p. 34 y ss.

*tampoco contaba con procesados*—, el abogado decidió reimpulsar la causa, iniciada cinco años atrás, caratulada como “homicidio en riña”. Al detectarse serias irregularidades, la magistrada debió excusarse y el caso quedó en manos del Juzgado N° 2 de Campana, que atendía el doctor Hipólito Penzotti.

Los hechos habían ocurrido el 29 de enero de 1990, cuando el subcomisario recalaba en Maschwitz, provincia de Buenos Aires. Ese día, Patti circulaba junto al cabo primero Miguel Angel García por la localidad de Garín, partido de Escobar. De pronto, comenzó a disparar contra tres supuestos ladrones de autos que estaban parados frente al capot levantado de un Gacel color gris. De cinco balazos mató a Javier Selaye, uno de ellos. Las pericias determinaron que se trató de un fusilamiento en el suelo. Los disparos contra la víctima fueron realizados a una distancia de entre 60 centímetros y 1,20 metros. La excusa remanida fue haber actuado en “legítima defensa” y asegurar que “fueron los ladrones los que dispararon primero”.

Actualmente, la causa está a cargo del juez Enrique Nicanor Torres, titular del Juzgado Civil y Comercial N° 1 de Zárate-Campana, debido a que cuatro jueces penales de esa jurisdicción se excusaron por distintos motivos<sup>22</sup>.

Además de estos casos también se refirió la impugnación a las constantes declaraciones desdeñando el sistema de derechos procesales garantizados constitucionalmente.

La Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires, el 19 de octubre de 1999, en una escueta respuesta, rechazó la impugnación planteada al no poseer el candidato del partido Unidad bonaerense antecedentes penales que indiquen una condena penal<sup>23</sup>.

22. Sumario 11-823. Para un mayor desarrollo de los hechos del caso, ver Patti, *Manual del Buen Torturador*, op. cit., p. 56 y ss.

23. Señala el actuario de la Junta Electoral. “La valoración de los hechos que presenta el impugnante es subjetiva, hasta tanto no exista una resolución judicial que, frente al incumplimiento de la ley o la comisión de un hecho típico, permitan un cuestionamiento. Que todos los hechos que se denuncian no han merecido una sentencia judicial que permita tener por acreditado las circunstancias relatadas en el escrito de fs. 1/8 no han merecido una condena penal que implique una condena moral o ética”. Y agrega: “Que el artículo 16 resulta una norma programática cuya naturaleza impide una directa aplicación. En el mismo orden de ideas el art. 121 de la Constitución Provincial, en sus tres incisos, establece las condiciones y requisitos para aspirar al cargo de gobernador y están cumplidos”; Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires, expediente citado, fs. 12.

#### 4.2 Impugnación del título de Diputado a Domingo Bussi

El 19 de noviembre de 1999 ingresó a la Cámara de Diputados, por iniciativa de la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos, el proyecto de los diputados Alfredo Bravo y Alfredo Nemo Scheij, a fines de impugnar el ingreso de Antonio Domingo Bussi al cargo legislativo. Para lograrlo, los legisladores se basaron en el artículo 66 de la Constitución Nacional. Este artículo sostiene que “cada Cámara hará su reglamento y podrá por dos tercios de sus votos corregir a cualquiera de sus miembros por desorden de conducta en el ejercicio de sus funciones o removerlo por inhabilidad física o moral sobreviniente a su incorporación y hasta excluirlo de su seno”.

Los hechos denunciados en la impugnación presentada se refieren, entre otros, a la responsabilidad de Antonio Bussi en la desaparición de alrededor de 700 personas durante la última dictadura militar; y en las responsabilidades que le competen en la sustracción y apropiación de menores, hijos de personas detenidas-desaparecidas.

El 1 de diciembre de 1999, la Cámara de Diputados impidió que el General (re) Antonio Bussi, ex gobernador de Tucumán, asumiera como diputado<sup>24</sup>. La Cámara baja evitó que Bussi jurara como diputado nacional por Tucumán, por ser autor de violaciones a los derechos humanos tales como la desaparición de personas y la apropiación ilegal de menores. Por abrumadora mayoría, se logró que el general (re) no fuese incorporado hasta el momento.

Como consecuencia de la aceptación de la impugnación planteada, el diploma de Antonio Bussi se remitió a la Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamento. Los legisladores que la integran tendrán tres meses para elaborar un dictamen de la impugnación. En caso de que el mencionado plazo venza, Bussi podrá asumir como si nada hubiera pasado. Claro que, también, durante el tratamiento en Comisión, el ex gobernador de Tucumán tendrá la posibilidad de defenderse, personalmente o por escrito. Después, el dictamen será votado en Comisión para ser luego tratado en el recinto.

*24. Cámara de Diputados de la Nación Argentina, sesión del 1º de diciembre de 1999.*

### *5. La facultad de las Cámaras y el derecho al voto*

A partir de esta presentación, se manifestaron distintas posturas sobre la facultad de las Cámaras de rechazar el ingreso al cuerpo de una persona carente de la idoneidad requerida para el cargo.

En sentido positivo, aunque restrictivamente, el Dr. García Lema ha expresado<sup>25</sup>: “Por mi parte adhiero a la posibilidad de que las Cámaras verifiquen la aptitud moral, como un aspecto de control de los derechos de sus miembros aunque sólo para supuestos muy excepcionales, como es el caso Bussi, porque como principio general estimo que debería estarse al respecto de la voluntad popular a fin de impedir eventuales maniobras que se dirijan a excluir legisladores por minorías. (...) Con esta restricción, comparto la posición de aquellos que la derivan del artículo 16 de la Constitución, cuando expresa: ‘Todos sus habitantes son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad’. A este fundamento cabe agregar que el concepto de idoneidad ha quedado enlazado con el afianzamiento de la ética pública para el ejercicio de la función, que ahora se extrae del artículo 36 de la Constitución, incorporado por la reforma de 1994, cuando vincula la protección del sistema democrático con la vigencia de ese principio (...) Sin embargo, las eventuales inhabilidades morales deberían ser conocidas por el pueblo antes de procederse a una elección, por lo que parece necesario que puedan evaluarlas los jueces electorales, antes de legalizar una candidatura para un acto comicial, y en este sentido deberían quedar en las inhabilitaciones para ejercer la función pública que establezcan las leyes (...) Si la alegada inhabilidad proviene de hechos delictuosos sancionados por el código penal, o de otro tipo de juicios, la existencia de incompatibilidades debería presuponer la existencia de sentencias firmes, en resguardo del principio de inocencia de los acusados, que también tiene raigambre constitucional”.

En una posición contraria, el Dr. Badeni<sup>26</sup> ha afirmado que “no cabe duda de que las cámaras pueden expulsar de su seno a los legisladores que

25. *Diario La Nación, opinión de García Lema, Alberto Manuel, titulada “La idoneidad moral para el acceso a cargos electivos”, publicada el 10 de diciembre de 1999.*

26. *Diario La Nación, opinión de Gregorio Badeni, titulada “Orden constitucional y orden político”, publicada el 10 de diciembre de 1999.*

incurran en graves faltas éticas luego de su incorporación. Pero no pueden desconocer el derecho del legislador electo si cumplió con las condiciones constitucionales para ser elegido, las que no pueden ser ampliadas por ley del Congreso o decisión de una de sus cámaras”.

En la impugnación efectuada por la APDH se explicó claramente por qué la Cámara es competente para no permitir el ingreso de Bussi: “Cuando la Constitución otorga a las Cámaras la potestad para separar de ellas a quienes manifiesten inhabilidad, reconoce en tal condición un impedimento para integrarlas. Por extensión, las Cámaras tienen la atribución de impedir que a ella ingresen quienes evidencien dicha inhabilidad en el momento previsto para su incorporación; más aún si esa inhabilidad es públicamente conocida”.

### *6. Conclusiones*

Las presentaciones efectuadas por el CELS y la APDH han tenido como objetivo primordial el de evitar que personas que han participado en los crímenes de lesa humanidad perpetrados durante la última dictadura militar ocupen un cargo público en una república democrática, que debe estar sustentada sobre el respeto de los derechos fundamentales de todos los individuos. Resulta irrefutable que este tipo de personas no poseen las cualidades éticas y morales que hacen a la idoneidad que la Constitución Nacional exige a los funcionarios públicos.

En el caso de Patti, la justicia electoral, lamentablemente, ha rechazado la impugnación sin efectuar ni un mínimo análisis de la presentación realizada por el CELS.

Respecto de Bussi, la petición de la APDH ha sido, en principio, acogida por la Cámara de Diputados. Habrá que esperar la resolución definitiva de dicho Cuerpo. Si se llegara a aceptar la designación de Bussi, además de ignorar nuestra Carta Magna, se estaría creando un lamentable antecedente que podría aparejar consecuencias desfavorables para nuestro Estado de derecho.

Finalmente, creemos que a fin de evitar nuevos conflictos en casos similares, la Justicia Electoral debe efectuar un análisis más exhaustivo respecto de las personas que se presentan para ocupar cargos electivos, de manera de corroborar si cumplen con los requisitos establecidos por la Constitución

Nacional. Y al mismo tiempo, el Ministerio Público, y, en su caso, el Defensor del Pueblo, también deben estar atentos a este tipo de casos, y efectuar las impugnaciones de los candidatos faltos de idoneidad.

Por otra parte, es importante la participación de la sociedad en la tarea de recordar y exigir a las autoridades que tomen todas las medidas correspondientes, a fin de evitar que alguna persona vinculada con las aberrantes violaciones a los derechos humanos ocupe cargos públicos de tal relevancia institucional.

# Perdurabilidad de lo traumático\*

## 1. Introducción

*“Tal vez podamos sobrevivir a las enfermedades y escapar a las selecciones, tal vez hasta resistir el trabajo y el hambre que nos consumen: y luego? (...) No volveremos. Nadie puede salir de aquí para llevar al mundo, junto con la señal impresa en su carne, las malas noticias de cuanto en Auschwitz ha sido el hombre capaz de hacer con el hombre”*

Primo Levi, *Si esto es un hombre*, 1958

En 1962 Primo Levi publica un libro en el que describe todo lo que vivió desde el día en el que el Ejército Rojo llega al Auschwitz que los alemanes habían abandonado pocos días antes –enero de 1945– hasta el día en que regresa a su casa en Turín, Italia –octubre de 1945–. Fueron tiempos de confusión, extravío, alivio, desamparo e incertidumbre. Diez largos meses transcurrieron hasta que las fuerzas soviéticas condujeron el retorno de los italianos a su país. Durante esos meses en los que incluso llegaron hasta Rusia, alejándose de su país de origen, el hambre, el frío, la sed, el hacinaamiento, el sometimiento, el miedo, en muchos momentos no se diferenciaban demasiado de lo sufrido en el Lager.

En ese libro, diecisiete años después de atravesada esta experiencia innarrable que significaron los campos de concentración alemanes, nos dice: “Llegué a Turín el 19 de octubre, después de treinta y cinco días de viaje: la

\* *Este capítulo ha sido elaborado por el Equipo de Salud Mental del CELS, integrado por Lic. Laura Conte, Lic. Graciela Guilis, Lic. Roberto Gutman, Lic. Elena Lenhardtson, Dr. Marcelo Marmer y Lic. Mariana Wikinski.*

casa estaba en pie, toda mi familia viva, nadie me esperaba. Estaba hinchado, barbudo y lacerado, y me costó trabajo que me reconociesen. Encontré a mis amigos llenos de vida, el calor de la comida segura, el concreto trabajo cotidiano, la alegría liberadora de poder contar. Encontré una cama ancha y limpia, que por las noches (instante de terror) cedía blandamente a mi peso. Pero sólo después de muchos meses fue desapareciendo mi costumbre de andar con la mirada fija en el suelo, como buscando algo que comer o meterme en el bolsillo apresuradamente para cambiarlo por pan, y no ha dejado de visitarme, a intervalos unas veces espaciados y otras continuos, un sueño lleno de espanto (...) Es un sueño que está dentro de otro sueño, distinto en los detalles, idéntico en la sustancia. Estoy a la mesa con mi familia o con mis amigos, o trabajando, o en una campiña verde: en un ambiente plácido y distendido aparentemente lejos de toda tensión y todo dolor; y sin embargo experimento una angustia sutil y profunda, la sensación definida de una amenaza que se aproxima (...) Y, efectivamente al ir avanzando el sueño, poco a poco o brutalmente, cada vez de modo diferente, todo cae y se deshace a mi alrededor, el decorado, las paredes, la gente; y la angustia se hace más intensa y más precisa. Todo se ha vuelto un caos: estoy solo en el centro de una nada gris y turbia, y precisamente sé lo que ello quiere decir, y también sé lo que he sabido siempre: estoy otra vez en el Lager, y era una vacación breve, un engaño de los sentidos, un sueño: la familia, la naturaleza, las flores, la casa. Ahora este sueño interior al otro, el sueño de paz, se ha terminado, y en el sueño exterior, que prosigue gélido, oigo sonar una voz, muy conocida; una sola palabra, que no es imperiosa sino breve y dicha en voz baja. Es la orden del amanecer en Auschwitz, una palabra extranjera, temida y esperada: a levantarse, 'Wstawac' »<sup>1</sup>.

*La Tregua* es el nombre de este libro. Esos meses transcurridos entre el horror del campo de concentración y la vida en libertad, fueron terribles, pero aun así fueron una tregua. Porque después quedaba el terror, el enfrentamiento *definitivo* con lo imposible de narrar, lo imposible de metabolizar. La vergüenza y lo monstruoso, la necesidad de no tener conciencia y al mismo tiempo de no perderla, el asco, la degradación, el estupor. Ya había vuelto cuando escribía su libro *Si esto es un hombre*, como testimonio de lo vivido, pero aun así sabía que jamás se vuelve de Auschwitz.

1. Levi, Primo, *La Tregua*, Barcelona, Muchnik Editores, 1997, pp. 210-211.

Nunca más lo abandonaría la sensación de irrealidad adquirida en el Lager: "...el invierno estaba tan cerca, tan concretos el hambre y la desolación, y tan irreal todo lo demás, que no parecía posible que verdaderamente existiese un mundo y un tiempo, sino nuestro mundo de fango, y nuestro tiempo estéril y estancado al que ahora éramos incapaces de imaginar un final"<sup>2</sup>.

Pero afuera del Lager, este sueño, que lo enfrentaba con la otra irrealidad. La de un mundo que en la medida en que no puede convivir con el horror, hace irreal la vida que lo niega, o que intenta olvidarlo. ¿Se puede volver del horror?

## *2. Del horror a la democracia en Argentina*

No han sido menos trágicas las consecuencias del horror vivido en nuestro país durante la dictadura sobre la población afectada y la no afectada.

Las condiciones políticas vigentes en la Argentina desde 1983 produjeron un giro descomunal en la sociedad y en los afectados directos por la dictadura.

Pero, ¿qué encontramos hoy en los afectados atendidos por nuestro equipo, a 16 años de vigencia de la democracia, y veintitrés años del sangriento golpe militar? ¿Qué es lo que la democracia pudo reparar y qué no?

La amplia condena social al régimen de terror, los juicios a las juntas con sus consecuencias en relación a la develación de una verdad, las indemnizaciones del Estado como reconocimiento de su responsabilidad, sin duda fueron señales claras de una sociedad que intenta regresar del horror y, que de esta manera, acompaña al dolor singular de los directamente afectados. Pero al mismo tiempo, la leyes de impunidad, la depositación en las víctimas de todo reclamo de justicia, de búsqueda de los niños secuestrados, de búsqueda de la verdad, nos muestran un Estado que no preserva la memoria, no hace justicia, no demarca una línea neta entre el bien y el mal.

El Estado, cuando no impidió el reclamo de justicia, se mostró simple y llanamente prescindente.

*2. Levi, Primo, Si esto es un hombre, Barcelona, Muchnik Editores, 1998 , p. 124.*

Sabemos que la desaparición como metodología fue inédita en el mundo. Algo *no pensable* estaba ocurriendo, y frente a esto no pensable, por consecuencia, no había recursos simbólicos. Ninguna representación psíquica singular o colectiva pudo representar esa ausencia inexplicable. No era la ausencia de la muerte, no era la ausencia de la clandestinidad, no era la ausencia del exilio forzado. Algo radicalmente nuevo estaba ocurriendo, algo que definiría modos particulares de relación frente a esto real que irrumpía. También era impensable que la democracia no garantizara justicia, que no buscara a los niños apropiados, que no se propusiera encontrar la verdad acerca de cada una de las desapariciones. Pero así fue.

Esto radicalmente nuevo que ocurría violó nuestra lógica, impuso un trabajo psíquico a todos y cada uno. Algunos de los sobrevivientes volvieron del horror con una marca definitiva. Otros sobrevivientes no volvieron.

### *3. Tres modos de transitar lo traumático<sup>3</sup>*

Frente a algo real que irrumpe, se desencadena una serie de operaciones psíquicas. No es posible describir la respuesta frente al traumatismo de un modo homogéneo. La respuesta es singular, inclasificable, múltiple, y contradictoria. No hay patrones para medir el impacto, no hay normativa que lo explique. Pero en este tipo de traumas siempre se marcará un antes y un después.

La exigencia del trabajo psíquico es máxima frente a lo irrepresentable, y de eso se trató en el caso de las desapariciones. La experiencia de lo concentracionario era también irrepresentable, en la medida en que obligaba al hombre a enfrentarse al horror de constatar cotidianamente que compartía

*3. Seguimos en este apartado lo planteado por el historiador Ignacio Lewkowicz en el seminario "Trauma, Acontecimiento, Catástrofe", dictado en el Colegio de Estudios Avanzados en Psicoanálisis, en septiembre de 1999. En dicho seminario, Lewkowicz plantea la diferencia entre estos tres conceptos, desde el punto de vista de la Historia. Nosotros tomamos esta diferenciación en relación a estos tres modos posibles de transitar lo traumático, para aproximarnos a definir con mayor claridad las múltiples acepciones con las que habitualmente se define este concepto desde nuestra teoría.*

“la humanidad” con aquel otro a quien ya ni siquiera le cabían calificativos relacionados con la maldad. Aquello con lo que se encontraron las víctimas del nazismo en los campos de exterminio superaba cualquier idea previa de lo que podría significar “la crueldad”. Se podría establecer una analogía espantosamente posible con los efectos que la vida en el campo de concentración produjo en sus víctimas, ya que nos encontramos a partir de lo vivido en Argentina durante la dictadura, con una experiencia que define tres grandes modos de transitar lo traumático.

El trabajo de representabilidad de la desaparición y del desaparecido, laborioso, social y solitario al mismo tiempo, produjo en algunos afectados un efecto de *impasse*, un *impasse* que duraría años y que permitiría luego diferentes modos de *recomposición* psíquica, retomando su vida con esa marca encapsulada o articulada con el resto de las representaciones psíquicas, pero en condiciones de seguir viviendo. En otros afectados produjo una *ruptura* en la vida, una ruptura que la modificó, alterándola para siempre. Y en otras víctimas produjo un efecto de *catástrofe* y ruina psíquica, efecto devastador del que, como en el encuentro con un destino trágico, probablemente no puedan jamás recuperarse. *Recomposición*, *ruptura*, *catástrofe*, tres modos que a veces en un mismo sujeto se suceden; o que en la heterogeneidad de los procesos psíquicos ocupan *zonas* de la vida psíquica, o que a veces ocupan todo el escenario del psiquismo.

#### 4. Cuando la recomposición fue posible

Como decíamos más arriba en algunos casos, los afectados ex desaparecidos, o sus familiares, sufrieron una etapa en la que el grado de estupor frente a lo que había ocurrido o estaba ocurriendo, produjo una fisura en la vida y en la trama psíquica. Hubo un antes y un después, pero se desencadenó un trabajo psíquico, trabajo de duelo en algunos casos, trabajo de recomposición de tramado psíquico en todos los casos. La elaboración de lo traumático, a veces espontánea, y a veces con apoyo terapéutico, permitió la recuperación de la capacidad de desear y construir, de disfrutar. La posibilidad de recordar y también de olvidar.

### 5. *La ruptura en la vida psíquica*

Nos encontramos con afectados para quienes jamás la vida volvió a ser la misma. Lo traumático irrumpió alterándola. Tal como ocurre cuando un haz de luz se desvía en el encuentro con un prisma, así ocurrió. La dirección de la vida, los proyectos, el eje que marca la propia identidad, el sentido de la vida cobraron un giro crucial. A partir de esto se comenzó a “ser otro”. En algunos casos porque se inició un duelo imposible que no podría culminar y que imprimiría un modo melancólico a cada acto de la vida; en otros casos porque se produjo una identificación masiva que abarcó al ser (ser ex desaparecido, ser familiar de desaparecido), y que marcaría una imposibilidad de hacer un duelo, generando modos de adhesión a esa marca como única presencia posible de lo perdido, no reconocido por lo tanto como perdido. O porque la inmensidad de la culpa impidió hacer circular nuevamente el deseo. O porque siempre se le reservó un lugar a aquello perdido, sin alcanzar a relanzar el deseo en el encuentro con otros. A veces a partir de aquí se bordeó el límite con lo catastrófico. Y a veces la ayuda terapéutica logró un pasaje al modo de la *recomposición* psíquica.

### 6. *Los casos de lesiones gravísimas*

Como ya hemos consignado en los informes anuales enviados al Fondo Voluntario contra la Tortura de Naciones Unidas, desde el comienzo del Programa y con el correr de los años se ha ido incrementando la gravedad de los casos que consultan por primera vez. Nos encontramos con casos de psicosis, demencia, adicciones, depresión. En algunos de estos casos es difícil suponer una recuperación ad integrum, e incluso no se vislumbran condiciones psíquicas que permitan sostener una vida autónoma a nivel afectivo, laboral y económico. En algunos casos nos encontramos con familias enteras comprometidas en la gravedad de un cuadro inhabilitante. Aquí la *ruina* comanda la escena del psiquismo. No es posible ningún proyecto. No es posible la elaboración de lo ocurrido, la representación; no hay a veces noción de futuro ni de pasado. Donde debiera haber un recuerdo hay un agujero. En estas situaciones, las intervenciones terapéuticas pueden

lograr el desarrollo de zonas del psiquismo alejadas del agujero, disminuyendo en parte en esos casos el monto de sufrimiento puesto en juego. Pero es aquí donde más se pone en evidencia la persistencia de lo traumático, con el carácter irremediable de lo trágico.

### *7. Lo traumático a través de las generaciones*

También se trata de la perdurabilidad de lo traumático cuando nos referimos al pasaje de lo inscripto en la subjetividad individual y en la cultura a través de las generaciones.

La necesidad de transmitir a través de las generaciones parece estar inscripta en la historia de la humanidad. Esta transmisión le otorga continuidad a la cultura, en una operación de generación a generación, aun cuando en estas operaciones de pasaje de carácter singular o colectivo, algo se pierde.

La pregunta acerca de la transmisión se hace necesaria cuando una sociedad ha sido sometida a conmociones muy profundas (exilios masivos, éxodos, campos de concentración, masacres, desapariciones en masa, guerras, etc.). Estos acontecimientos producen una interrupción en la transmisión, provocando una profunda conmoción interior en los sujetos involucrados, así como efectos desorganizativos sobre el linaje de las generaciones.

Es necesaria una transmisión para enfrentar la existencia de la vida. Conocemos los efectos sobre los hijos cuando se han silenciado las experiencias de exilios, campos de concentración, tortura y desapariciones vividas por los padres. Lo menos que podemos afirmar –incluso cuando la experiencia concreta no ha sido silenciada– es que a estos hijos les resulta muy difícil abordar su propia experiencia, viven con un sentimiento de inquietante extrañeza, y a veces se comportan como extranjeros de su propio deseo.

Paradójicamente, todos estos hechos conmocionantes que interrumpen la transmisión, también se transmiten: es aquí donde se trata de la transmisión de lo traumático a través de las generaciones. Esta operación silenciosa se dará a nivel singular y social.

A nivel social, el terrorismo de Estado en la Argentina dejó a una generación sin referencias, enfrentada a un agujero negro. Una generación no pudo

transmitir, y la siguiente no pudo recibir. Situación dramática para nuestra historia, que crea un vacío donde falta la palabra de los protagonistas.

A nivel singular, la clínica nos enseña que el silencio ha jugado un papel fundamental en los familiares de desaparecidos, y muy especialmente en sus hijos. Solemos encontrarnos también con el persistente silencio que inunda a las personas que han sufrido situaciones de tortura, provocando profundos efectos de aislamiento en ellos y en su entorno familiar.

Muchos de los hijos han quedado doblemente huérfanos, primero de sus padres, y luego de palabras que dieran cuenta de estas desapariciones.

Enfrentados a un enigma indescifrable, sin las tumbas donde articular una transmisión singular acerca de la historia de estos padres, les resultará muy difícil subjetivar su propia historia.

Sin palabras para saber en qué deseo están inscriptos como hijos, tendrán dificultades para construir su propia novela familiar.

En la generación siguiente encontraremos una novela familiar escotomizada, con los consiguientes efectos que esto provocará en relación a la angustia.

La angustia tiene muchos rostros y esta generación siguiente mostrará algunos de ellos: la caída de emblemas, la transmisión de una historia como si fuera algo neutro, desesperanza, fantasías pobres en recursos imaginarios.

Rota la novela familiar, aquella que los inscribía en un deseo, encontrarán el extravío de su propio deseo, y padecerán la transmisión de lo indecible e inexplicable, pagando ese precio con una gran tristeza que aparecerá en los momentos más inesperados. También a ellos les tocará transmitir su historia a sus hijos. El camino del duelo les parece imposible y aun perturbador por una muerte que todavía no pueden registrar. Y siguen a la espera de la sombra apaciguadora del olmo viejo.

## Capítulo II

### *Violencia institucional y seguridad ciudadana*

## La violencia de las políticas de seguridad\*

### *1. Introducción*

En 1999, la violencia de las instituciones del Estado mostró su capacidad y fortaleza para constituirse en uno de los principales elementos que estructuran los hechos y los discursos políticos en materia de seguridad pública y debilitan el Estado de derecho. Durante este año, distintos funcionarios y candidatos reivindicaron y promovieron de forma explícita la violencia estatal como mecanismo para construir una convivencia segura, y sostuvieron que el control sobre las agencias del Estado es un límite de su eficacia.

Los descubrimientos sobre la participación de policías bonaerenses en el asesinato de José Luis Cabezas el 25 de enero de 1997<sup>1</sup> y en el atentado contra la Asociación de Mutuales Israelitas de la República Argentina (AMIA) el 18 de julio de 1994, o de funcionarios de la Policía Federal Argentina en las redes de delitos de la ciudad de Buenos Aires en 1997<sup>2</sup>, pusieron en el centro de la escena política que el accionar violento e ilegal era una parte constitutiva de las

*\* Los apartados 1, 2 y 3 del primer artículo de este capítulo han sido elaborados por Gustavo Palmieri, Andrea Pochak y Vanina Lekerman, integrantes del Programa Violencia Institucional y Seguridad Ciudadana, y el apartado 4 por Eduardo Orozco, de Familiares de Víctimas Indefensas de Mendoza (FAVIM).*

*1. Ver el caso Cabezas en el Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos 1998, Edit. CELS-Eudeba, Buenos Aires, 1999.*

*2. En julio de 1998 tomaron estado público las denuncias contra el titular de la comisaría 16ª de la Ciudad de Buenos Aires referidas al cobro de cánones por ejercer la prostitución o realizar ventas callejeras. La investigación provocó en el mes de octubre de ese año el reemplazo del 75% de los jefes de las comisarías de la ciudad. Además, en el mes de mayo de ese mismo año, entre las denuncias contra el juez Norberto Oyharbide se hicieron públicas las vinculaciones con altos funcionarios de la Policía Federal Argentina para dar protección a negocios vinculados con la prostitución en esa ciudad.*

prácticas rutinarias de las fuerzas de seguridad en Argentina. Esto y la ineficacia del accionar de instituciones que, como quedaba demostrado, participaban en puntos estratégicos de las redes delictivas, generó cuestionamientos al accionar de las fuerzas de seguridad que mostraron la necesidad de modificar el modo de trabajo de las policías. En 1999, cuando aún no habían sido juzgados los policías acusados de participar en los hechos mencionados, comenzaron a desarrollarse medidas para relegitimar el accionar violento y delictivo de las fuerzas de seguridad y se debilitaron, desdibujaron y retrocedieron las políticas de reformas en sus distintos niveles.

Este primer artículo del capítulo analiza algunas de estas problemáticas. Durante este año, Carlos Ruckauf, el entonces vicepresidente de la República y actual gobernador de la provincia de Buenos Aires, sostuvo que las políticas de seguridad debían apoyarse en propuestas tales como “meter bala a los ladrones” y “ver muertos a los asesinos”. Los datos demuestran que la política que ya se estaba aplicando coincidía con esas consignas. Así, el próximo artículo analiza que tanto en la Ciudad de Buenos Aires como en el Gran Buenos Aires (GBA) las muertes en enfrentamientos con policías presentan un aumento que no tiene precedentes: el incremento del número de personas muertas en enfrentamientos con policías, así como el de los agentes policiales muertos en estos enfrentamientos, comparados con otros indicadores de la violencia social, estarían demostrando que las fuerzas de seguridad están generando mayores niveles de violencia en lugar de desarrollar acciones para prevenirla.

Pero las declaraciones de Ruckauf no fueron ni las únicas expresiones ni los únicos hechos que mostraron la fragilidad de distintos sectores para sostener discursos y políticas de seguridad basados en la protección de los derechos de los habitantes. Durante este año electoral, las inseguridades de varios candidatos y políticos los inclinaron a asegurar el no cuestionamiento, la cobertura o la directa promoción del tradicional accionar irregular y violento de las fuerzas de seguridad. Muchas de estas acciones se analizan en el apartado tercero de este artículo.

Por último, Eduardo Orozco, abogado de FAVIM a quien agradecemos este aporte, analiza brevemente la nueva Ley de Policía de la Provincia de Mendoza y la continuidad del proceso de reforma policial que allí se realiza.

## *2. La violencia en las políticas de represión del delito. El aumento de las muertes en enfrentamientos*

Durante 1999 una de las preocupaciones centrales de los habitantes fue el problema de la inseguridad ciudadana. Ante esta demanda legítima, la respuesta dada desde el Estado giró principal, aunque no exclusivamente, alrededor de propuestas por incrementar el grado de violencia estatal e inclusive reducir los casi inexistentes controles sobre ella<sup>3</sup>.

Los datos estadísticos y los casos documentados el segundo artículo de este capítulo dan cuenta de un incremento de la violencia policial. Este apartado intenta profundizar esta temática a partir del análisis de uno de los principales tipos de hechos en los cuales los organismos de seguridad hacen uso de la fuerza: los enfrentamientos. Asimismo, se analizará cómo juegan en esta situación consignas tales como la de “meter bala a los delincuentes”.

El accionar policial en enfrentamientos ha generado una escalada de violencia cuyo efecto es un aumento de las muertes de personas sospechadas de delinquir y de policías. Estas muertes no sólo no han solucionado los crecientes niveles de inseguridad, sino que han agravado la situación de violencia social y han contribuido a transformar cualquier hecho delictivo en una potencial lucha de vida o muerte. Así, se desprende de distintos indicadores para el año 1999:

- a) Un fuerte aumento tanto del número de personas muertas este año por agentes de seguridad pública (58,7%) como de la cantidad de policías muertos en enfrentamientos (49%).
- b) Un número cada vez mayor de muertos que de heridos en los enfrentamientos con agentes policiales.
- c) Un alto porcentaje de muertes en enfrentamientos en relación con el resto de los homicidios intencionales. Un crecimiento de las muertes en enfrentamientos superior al de otros indicadores de la violencia social hace aparecer a la violencia institucional como generadora más que como consecuencia de la violencia social.

*3. Ver en este capítulo el próximo apartado “La situación de la seguridad en la Argentina. La debilidad de las reformas y la permanencia estructural de la violencia del Estado”.*

## Capítulo II. Violencia institucional y seguridad ciudadana

El desinterés oficial en esta problemática no sólo se nota en la adopción de respuestas violentas sino también en la ausencia de políticas de control de la fuerza y en la casi total carencia de datos oficiales que permitan analizar mejor esta situación. Por tal razón, los datos fueron elaborados a partir de la base de datos del CELS<sup>4</sup>. Si bien las pocas cifras oficiales con que se cuenta no permiten comparaciones consistentes, en la medida que ellas lo permitieron han sido utilizadas para medir la confiabilidad de los resultados que se presentan en este análisis.

### 2.1 El aumento de las muertes en enfrentamientos

El desarrollo de una política más violenta y menos racional de represión del delito está provocando un aumento en las muertes en enfrentamientos tanto de personas sospechadas como de los funcionarios de seguridad.

Durante el año 1999 se ha profundizado la tendencia y el total de muertos alcanza niveles sin antecedentes durante toda la década.

En el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires, el número de personas muertas por policías, así como de agentes de las fuerzas de seguridad muertos en enfrentamientos con ciudadanos sospechados de delinquir, ha superado los niveles históricos locales, de por sí elevados<sup>5</sup>. Durante el año 1999 se registró un incremento del 58,7% de las personas muertas por el accionar de las fuerzas de seguridad y del 49% de agentes de seguridad muertos.

*4. Esta base es confeccionada a partir del relevamiento sistemático de las noticias publicadas en los cuatro periódicos de mayor circulación en el país (Clarín, La Nación, Página/12 y Crónica). Sobre la metodología y las limitaciones de esta base, ver en el próximo artículo de este capítulo, el apartado sobre 2.1 "Series estadísticas del año 1999. Base de datos y metodología de trabajo".*

*5. Entre 1985 y 1998, la cifra de civiles sospechados que han sido muertos por la policía se ha mantenido en un promedio de 150 muertes anuales.*

CIVILES Y FUNCIONARIOS POLICIALES MUERTOS EN CBA Y GBA

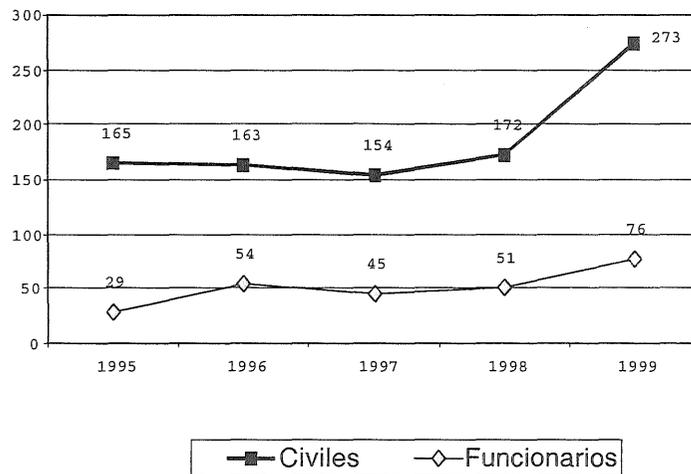
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Ciudadanos	116	306	168	174	154	120	83	86	171	124	165	167	159	173
Funcionarios	-	-	-	-	-	17	12	20	30	19	29	55	45	53

*2.1.1 Civiles y funcionarios de las fuerzas de seguridad muertos, en la Ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires*

AÑO	CIVILES	FUNCIONARIOS <sup>6</sup>
1995	165	29
1996	163	54
1997	154	45
1998	172	51
1999	273	76

Analizadas la Ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires como unidades territoriales distintas, cada una de ellas presenta particularidades respecto de la tendencia general.

TOTALES DE PERSONAS MUERTAS POR FUNCIONARIOS DE SEGURIDAD Y FUNCIONARIOS MUERTOS.  
CIUDAD DE BUENOS AIRES Y GRAN BUENOS AIRES



6. En la tipología de funcionarios se incluyen agentes de la Policía Federal Argentina, de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, de Gendarmería, Prefectura y del Servicio Penitenciario Federal.

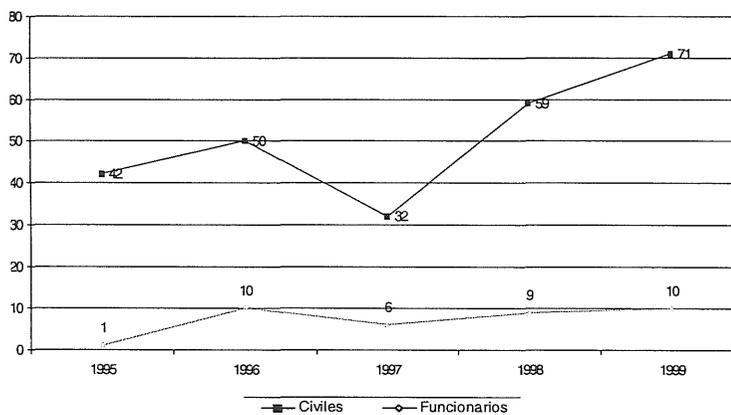
## Capítulo II. Violencia institucional y seguridad ciudadana

### 2.1.2 Civiles y funcionarios de las fuerzas de seguridad muertos, en la Ciudad de Buenos Aires

AÑO	CIVILES	FUNCIONARIOS
1995	42	1
1996	50	10
1997	32	6
1998	59	9
1999	71	10

En la Ciudad de Buenos Aires, la cantidad de personas muertas por el accionar de fuerzas de seguridad ya había tenido un aumento importante en 1998 y se incrementó en un 20,3% en 1999. El número de policías fallecidos tuvo un aumento del 11,1% en el último año.

CIVILES Y FUNCIONARIOS MUERTOS. CIUDAD DE BUENOS AIRES

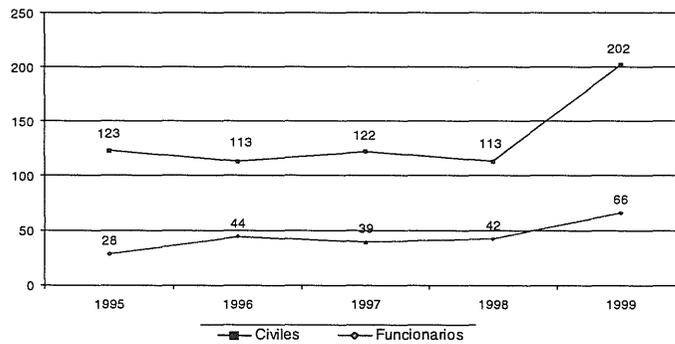


Para el Gran Buenos Aires, las cifras son las que aparecen en la tabla y el gráfico siguientes.

### 2.1.3 Civiles y funcionarios de las fuerzas de seguridad muertos, en el Gran Buenos Aires

AÑO	CIVILES	FUNCIONARIOS
1995	123	28
1996	113	44
1997	122	39
1998	113	42
1999	202	66

CIVILES Y FUNCIONARIOS MUERTOS. GRAN BUENOS AIRES



Las cifras para el Gran Buenos Aires muestran un aumento mayor que el de la Ciudad de Buenos Aires. El número de personas muertas por funcionarios de seguridad se incrementó un 78,8% respecto a 1998. El incremento de agentes de seguridad muertos en enfrentamientos fue del 57,1%.

### 2.2 Mayor crecimiento del número de muertos que el de heridos en enfrentamientos

Las estadísticas además arrojan como resultado de los enfrentamientos un mayor número de muertos en relación con el número de heridos.

Estos resultados contradicen los esperados en situaciones normales. En cualquier tipo de enfrentamiento normal –y de modo especial en aquellos con participación de agentes policiales– se debería constatar un mayor número de heridos que de muertos. Cuando los disparos son realizados con motivo de defensa propia o de terceros, y sin intención de matar, el número de muertos

debería ser considerablemente menor al número de heridos, lo que es confirmado por los estándares e investigaciones internacionales. Por lo tanto, la situación normal es que el índice de mortalidad (muertos/heridos) tienda a ser inferior a 1 y próximo a 0; niveles que presentan, por ejemplo, las policías de varias ciudades norteamericanas<sup>7</sup>. Este índice es aplicado para medir si los funcionarios de seguridad pública cumplen con su deber de hacer un uso racional de la fuerza.

Ahora bien, el número de muertos sobre heridos en enfrentamientos muestra un notable incremento durante 1999, cuyo detalle se aprecia en las tablas siguientes.

*2.2.1 Total de civiles y funcionarios muertos y heridos en enfrentamientos con la Policía Federal y las policías de las provincias de Buenos Aires, en la Ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires*

AÑO	MUERTOS	HERIDOS	ÍNDICE DE MORTALIDAD EN ENFRENTAMIENTOS CON PFA Y PBA
1997	182	278	0,65
1998	197	279	0,70
1999	349	363	0,96

En términos generales, durante 1999 se constata un incremento del 37,1% del índice de mortalidad de los enfrentamientos ocurridos en la Ciudad y el Gran Buenos Aires.

Las tablas siguientes permiten observar un análisis diferenciado por agencia policial y separando los funcionarios policiales muertos y heridos de las personas sospechadas de delinquir muertas y heridas al enfrentarse.

*2.2.2 Civiles muertos y heridos en enfrentamientos con policías, según la agencia, en la Ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires*

AÑO	MUERTOS POR PFA	HERIDOS POR PFA	MUERTOS POR PBA	HERIDOS POR PBA
1997	55	93	87	90
1998	74	70	74	114
1999	116	64	138	128

7. Cf. *Cano, Ignacio, "Uso da força letal pela polícia do Rio de Janeiro: os fatos e o debate" en Revista Arche, año VII, N° 19, Faculdades Integradas Candido Mendes Ipanema; Rio de Janeiro; 1998; pp. 208 y ss.*

*2.2.3 Policías muertos y heridos en enfrentamientos, según la agencia, en la Ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires*

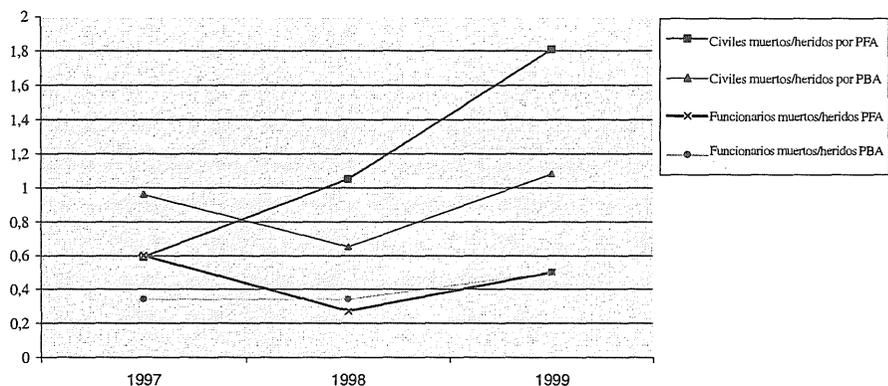
Año	FUNCIONARIOS MUERTOS PFA	FUNCIONARIOS HERIDOS PFA	FUNCIONARIOS MUERTOS PBA	FUNCIONARIOS HERIDOS PBA
1997	18	41	22	54
1998	28	39	21	56
1999	27	53	46	92

De las tablas anteriores se extraen las siguientes variaciones del índice de mortalidad en los enfrentamientos.

*2.2.4 Variación de los índices de mortalidad (muertos/heridos) de civiles y funcionarios policiales en enfrentamientos, según la agencia, en la Ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires*

Año	CIVILES MUERTOS/HERIDOS POR PFA	CIVILES MUERTOS/HERIDOS POR PBA	FUNCIONARIOS MUERTOS/HERIDOS DE LA PFA	FUNCIONARIOS MUERTOS/HERIDOS DE LAS PBA
1997	0,59	0,96	0,60	0,34
1998	1,05	0,65	0,27	0,34
1999	1,81	1,07	0,50	0,50

VARIACIÓN DEL ÍNDICE DE MORTALIDAD (MUERTOS/HERIDOS) DE CIVILES Y FUNCIONARIOS EN ENFRENTAMIENTOS



De lo observado se extrae que en 1999 el número de civiles muertos es superior al número de heridos provocados por el accionar de ambas policías. Además, en 1999, el índice de mortalidad de los civiles que se enfrentaron con

la Policía Federal aumentó un 72,38%; en el caso de los que se enfrentaron con los agentes de las policías de la provincia de Buenos Aires, creció un 64,62%.

Pero además, también ha aumentado el índice de mortalidad de los funcionarios muertos en enfrentamientos: creció un 85,19% en el caso de agentes de la Policía Federal y un 47,06% en el caso de los agentes de las policías de la provincia de Buenos Aires. No obstante, al juntar ambos casos, ese índice alcanza al 0,5; significando menos de la mitad del índice de mortalidad provocado por los funcionarios de ambas fuerzas.

Para el análisis de estos datos es importante realizar una aclaración metodológica. El índice de mortalidad presenta algunas dificultades para ser medido, en particular en lo que se refiere a la relación entre muertos y heridos causados por el accionar policial. Como ya se adelantó, la fuente utilizada para este informe es el relevamiento sistemático y continuado de las noticias publicadas en los periódicos. Es probable que, por razones editoriales, sólo se publiquen las lesiones sufridas por personas que no son policías únicamente cuando revisten gravedad, o cuando se producen en el contexto de muertes de otras personas o de lesiones de agentes de seguridad. En el caso de las muertes o lesiones sufridas por agentes de seguridad, es posible que la cifra publicada sea más cercana a los hechos efectivamente ocurridos. Ahora bien, las comparaciones realizadas en este informe se han realizado siempre usando las mismas fuentes y criterios, y no habría mayores razones para suponer que la política editorial de los periódicos haya variado de manera tal que se deba atribuir sólo a ella la variación del índice de mortalidad arriba consignado. Otra vez, la ausencia de datos oficiales confiables y relevados de modo mínimamente constante es lo que impide una mayor precisión en el análisis.

La única posibilidad de realizar alguna comparación entre estos datos y los datos oficiales se limita al caso del período enero-septiembre de 1999, y sólo para la provincia de Buenos Aires. Según datos provenientes del Ministerio de Justicia y Seguridad de esa provincia las víctimas producidas en los enfrentamientos en los que participó personal de las policías de la provincia de Buenos Aires en el territorio de la provincia durante ese período son: 24 policías muertos (18 en servicio, 5 en franco de servicio y 1 retirado) y 121 funcionarios heridos (64 de servicio, 51 franco de servicio y 6 retirados). Los sospechados de cometer delitos muertos y heridos por personal de las policías de esa provincia son 102 y 243 respectivamente. Como puede observarse, en relación con los datos provenientes de la base de datos del CELS, los índices de

mortalidad elaborados con cifras oficiales son significativamente menores<sup>8</sup>. Sería de un 0,42 la razón de personas muertas/heridas provocadas por la policía y de un 0,2 el índice de funcionarios muertos sobre funcionarios heridos en enfrentamientos. Lo que sin embargo se mantiene constante es la relación entre ambos índices: la relación entre el número de muertos sobre heridos provocados por el accionar de las fuerzas de seguridad sigue siendo más del doble de la relación de policías muertos sobre heridos, a diferencia de lo que se supone ocurriría en situaciones normales de represión del delito.

### 2.3 Muertes en enfrentamientos y violencia social. La relación entre muertes en enfrentamientos y homicidios dolosos

Un indicador utilizado para medir la relación entre los muertos en enfrentamientos con fuerzas de seguridad y la violencia social, es la comparación del número de víctimas fatales en enfrentamientos con el número de homicidios dolosos en un territorio determinado<sup>9</sup>.

AÑO	HOMICIDIOS DOLOSOS EN CBA Y PBA <sup>10</sup>	PERSONAS MUERTAS EN ENFRENTAMIENTOS CON POLICÍAS EN CBA Y GBA	FUNCIONARIOS MUERTOS EN ENFRENTAMIENTOS EN CBA Y GBA	MUERTOS EN ENFRENTAMIENTOS	% DE PERSONAS MUERTAS CAUSADAS POR POLICÍAS S/HOMICIDIOS
1996	1377	144	55	199	9,14
1997	1446	150	45	195	9,14
1998	1261	153	51	204	10,44
1999 (1 <sup>er</sup> sem.)	762	127	33	160	13,77

8. En esta última cifra no se incluyen los 2 muertos y 39 heridos que, según la información del Ministerio, no serían sospechados sino terceros.

9. Más allá de las variaciones de cada cultura jurídica o legislación, en términos internacionales, esta comparación se calcula con los homicidios dolosos pues éstos comparten con las muertes producidas en enfrentamientos la intencionalidad de la acción. De cualquier manera, esto no significa fijar posición sobre la calificación jurídica que les cabe a las muertes producidas en enfrentamientos.

10. Datos de homicidios dolosos desagregados por jurisdicción.

AÑO	HOMICIDIOS DOLOSOS CBA	HOMICIDIOS DOLOSOS PBA
1996	191	1186
1997	178	1268
1998	150	1111
1999 (1er semestre)	77	685

Fuentes: Policía Federal Argentina, Informe 1998/99 del Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. Dirección Nacional de Política Criminal del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

Tanto en la Ciudad de Buenos Aires como en el Gran Buenos Aires el porcentaje de muertes en enfrentamientos en relación con el total de homicidios dolosos es muy elevado. Las muertes provocadas por agentes de seguridad sólo en enfrentamientos representan el 13,77% del total de homicidios dolosos, porcentaje que sería sustantivamente mayor si se calculara solamente el caso de la Ciudad de Buenos Aires.

Estos datos indican, con una tendencia difícil de rebatir, que lo que caracteriza a las políticas de seguridad en la Ciudad y el Gran Buenos Aires es precisamente un grado elevado de violencia en los enfrentamientos policiales, cuyo incremento aparece como muy superior e inclusive independiente de otros indicadores de criminalidad.

Algunas consideraciones metodológicas que se expondrán posteriormente hacen que estos datos sean apenas provisionarios. Sin embargo, es de suponer que una construcción más cuidadosa de los indicadores implicará un porcentaje mayor y por tanto más preocupante que los ya obtenidos.

En términos comparados, si bien los contextos sociales e institucionales son muy diferentes, estos porcentajes llegan a ser superiores a los que presentan algunos núcleos urbanos de la región caracterizados por el grado de violencia de sus fuerzas de seguridad, como son San Pablo y Río de Janeiro. Y están muy alejados de los niveles de víctimas provocados en los enfrentamientos por fuerzas de seguridad en los centros urbanos de países desarrollados.

Algunos números sobre otras ciudades pueden ayudar a comprender el significado de estas cifras:

-En una investigación realizada para evaluar cómo los “premios por bravura”<sup>11</sup> habían producido un fuerte incremento de las muertes causadas por policías militares de Río de Janeiro en el año 1995, se consignaron datos para las ciudades de San Pablo y Río de Janeiro en los que las muertes por enfrentamientos no superaron el 10% del total de homicidios dolosos en ninguna de ambas ciudades<sup>12</sup>.

11. *Política de incentivos salariales por la que eran promovidos y premiados los policías de Río de Janeiro por su intervención en enfrentamientos armados en los que resultarían muertos y heridos.*

12. *Cano, Ignacio; op. cit.; p. 209.*

- Cabe apuntar que precisamente 1995 fue uno de los años en que más civiles murieron en enfrentamientos con policías<sup>13</sup>. Por ejemplo, para el primer semestre de 1997, en San Pablo el porcentaje de muertes provocadas por los policías civiles y militares en relación con el total de homicidios dolosos no superó el 6%<sup>14</sup>.

### *2.3.1 Consideraciones metodológicas*

Como en otros apartados, la ausencia de datos oficiales dificulta las comparaciones. A su vez se ha tomado como universo único el ámbito de la Ciudad y el Gran Buenos Aires por dos razones:

- Para reducir los niveles de error asociados a la pobreza de los datos publicados por los organismos oficiales.

- Porque las alteraciones en los índices producidas por el número relativamente reducido de homicidios dolosos en la Ciudad de Buenos Aires hace preferible por el momento no separar estos indicadores al momento de la comparación.

Además, por las razones que se detallan a continuación, puede decirse que los datos se presentan en su versión “más moderada”:

- Se ha tomado en consideración que en muchos casos las muertes de personas sospechadas de delinquir causadas por agentes de seguridad, tanto en la CBA como en el GBA, no se registran como homicidios sino que suelen ser consignados como “resistencia a la autoridad”, “robo calificado por el uso de armas”, u otros. Por ello se ha decidido sumar a la cifra oficial de homicidios dolosos la de los homicidios provocados por enfrentamientos (por ejemplo, si la cifra de homicidios dolosos es 100, y la de muertes en enfrentamientos

13. Ese año en todo el Estado de San Pablo se consignaron 661 civiles muertos en enfrentamientos con agentes tanto de la Policía militar como de la Policía civil. Cfr. Mesquita, Paulo; *Policiamento comunitário: a experiência em São Paulo*; Núcleo de Estudos da Violência; Universidade de São Paulo; octubre de 1998; pp. 10 y 11.

14. No se han podido obtener datos actualizados respecto de las ciudades de EEUU. Para 1991 en ciudades como Chicago, Filadelfia, Nueva York, Los Angeles o Houston los porcentajes de muertes provocadas por la policía sobre el total de homicidios dolosos no llegan en ningún caso al 2,5%. Cano, Ignacio; *op. cit.*; p. 209.

es de 15, la cifra total de homicidios dolosos para el cálculo será estimada en 115, aun cuando es de suponer que algunas de las 15 muertes provocadas en enfrentamientos ya estaban incluidas en el número de 100). Esto implica el riesgo cierto de reducir el porcentaje entre muertos causados por enfrentamientos y homicidios intencionales.

- Por otra parte, es preciso advertir que la cantidad de homicidios dolosos proviene de cifras oficiales, en tanto que las muertes provocadas en enfrentamientos son deducidas de la base de datos producida por el CELS del modo ya indicado. Es de suponer que estos últimos datos son considerablemente inferiores a los números reales, en particular en lo que hace a la muerte de personas que no revisten condición de policías. No hemos tenido acceso a documentos que registren datos oficiales sobre el número de personas muertas en enfrentamientos. Llamativamente, las pocas veces que estos datos aparecieron publicados en periódicos –como datos oficiales– fueron superiores a los que sumaban nuestra base; pero inclusive, ni siquiera los periodistas que relevaban la noticia tenían acceso al registro documental en el que se fundaban tales totales sino que eran expresiones verbales de funcionarios de diversos perfil y jerarquía<sup>15</sup>.

*15. Según la Secretaría de Seguridad Interior durante el año 1997 en la Ciudad de Buenos Aires hubo 53 civiles muertos y 21 funcionarios de la Policía Federal muertos; para el año 1998 hubo 111 civiles muertos y 27 funcionarios muertos; durante el primer trimestre de 1999 hubo 23 civiles muertos y 3 funcionarios muertos. Para la provincia de Buenos Aires, según el Ministerio de Justicia y Seguridad, durante el año 1997 hubo 149 civiles muertos y 31 funcionarios de la Policía de la Provincia de Buenos Aires muertos; en 1998 hubo 150 civiles muertos y 27 funcionarios muertos; y durante el primer trimestre de 1999 hubo 41 civiles muertos y 9 funcionarios muertos. Cfr. diario Clarín; 18 de abril de 1999. Por otro lado, la Dirección General de Evaluación de Información para la Prevención del Delito, perteneciente al Ministerio de Justicia y Seguridad de la provincia de Buenos Aires, informó que desde enero a septiembre de 1999 se registraron 992 enfrentamientos en los que participó personal de las policías de la provincia de Buenos Aires en el territorio de la provincia de Buenos Aires; de ellos, resultaron 64 policías en servicio heridos y 18 muertos, 51 policías de franco heridos y 5 muertos; y 6 policías retirados heridos y 1 muerto. En cuanto a los civiles, resultaron 282 heridos y 104 muertos.*

- En el caso de la provincia de Buenos Aires, la reducción del índice se acentúa dado que los homicidios dolosos considerados son los ocurridos en toda la provincia, mientras que los muertos en enfrentamientos son sólo los relevados en el GBA.

Como se advierte de estas tres observaciones sobre los números utilizados para el cálculo, por un lado, la cantidad de muertes en enfrentamientos es inferior a la real, y por otro lado, el número utilizado en relación a los homicidios dolosos es mayor al real. Esto lleva a deducir que el alto índice publicado en este informe para la CBA y el GBA es, inclusive, inferior al real o al que se obtendría si realmente se tuviera acceso a la información veraz.

## 2.4 Conclusiones

De acuerdo con el análisis expuesto, las propuestas presentadas por candidatos y funcionarios en el transcurso de este año en torno a incrementar los niveles de violencia policial como modo de reducir la criminalidad, aparecen no ya como iniciativas a impulsar, sino como una continuidad, reflejo o inclusive profundización de las prácticas tradicionales de trabajo de las policías. Por otra parte, estas políticas están provocando un incremento de la cantidad de personas muertas en enfrentamientos con las fuerzas de seguridad. Además esta línea de acción ya está causando otros efectos que seguramente se acentuarán si se profundizan este tipo de medidas:

- a) Un aumento del número de policías muertos.
- b) Un creciente riesgo de que cualquier acto delictivo desencadene un hecho violento con peligro para la vida del supuesto delincuente, la víctima y la policía.
- c) Instituciones de seguridad incapaces de diferenciar entre legalidad e ilegalidad y de actuar dentro del marco del Estado de derecho.
- d) Un incremento de las prácticas menos profesionales de las fuerzas de seguridad y un crecimiento de su desprestigio.
- e) Una profundización de la brecha entre policía y sociedad, con un quiebre definitivo de los muy débiles índices de confianza en la policía de la población.

- f) Fuerzas de seguridad que en lugar de contener sean un generador y una víctima más de la situación de violencia.
- g) Una neutralización de los primeros intentos realizados para adaptar las instituciones policiales al sistema democrático y profesionalizarlas.

Estas políticas se chocan frontalmente con las líneas que debieran implementarse como:

- Mejorar la relación entre la policía y la sociedad. En particular en relación a los sectores marginales y tradicionalmente victimizados o abandonados.
- Establecer criterios estrictos para el uso de las armas de fuego por parte del personal policial.
- Reducir los niveles de violencia, comenzando por la reducción de los niveles de violencia policial y el control de la escalada armamentista de la sociedad civil.

Si bien es claro que la reversión de esta situación sólo puede lograrse en el marco de la democratización de las instituciones de seguridad pública, hay acciones concretas que deben realizarse:

- 1) La creación de instancias específicas para el monitoreo de la violencia institucional o la atribución de estas acciones de control sistemático a dependencias de control ya existentes.
- 2) La publicación periódica de informes sobre esta situación.
- 3) La realización de estudios sobre estos datos, a fin de realizar acciones de prevención de la violencia institucional y reducir el número de víctimas fatales externas o no a las instituciones policiales.
- 4) El abandono de un discurso oficial que usufructúa e incentiva la construcción de un perfil de policía heroico y sacrificado, al mismo tiempo que desestima la realización de acciones concretas para proteger la integridad física y psíquica de los agentes de seguridad.
- 5) El desarrollo de acciones concretas tendientes a lograr un menor nivel de armamentismo en la ciudadanía (campañas de recuperación de armas, mejoras en los registros y control).

- 6) Evaluar el poder de fuego de los policías, a fin de que resulte el más adecuado para salvaguardar su integridad física y la de terceros sin generar mayores niveles de violencia que aquéllos que se desean prevenir.

### *3. La situación de la seguridad en Argentina. La debilidad de las reformas y la permanencia estructural de la violencia del Estado*

El año 1998 se caracterizó por el desarrollo de acciones de reforma emprendidas sobre las instituciones de seguridad y durante el año 1999 continuaron algunas de ellas, como la iniciada en la provincia de Mendoza. Pero este año también se vislumbraron los límites y retrocesos de dichos procesos y, algo aún más preocupante, candidatos y funcionarios propusieron líneas de acción de contenido altamente violento y contrario a la vigencia y protección de los derechos humanos.

#### **3.1 El accionar violento de las instituciones del Estado y las imágenes de guerra en el discurso de candidatos y funcionarios**

Los abusos sistemáticos y las graves violaciones a los derechos humanos han sido un elemento característico de las instituciones de seguridad pública en Argentina. Las participaciones de policías en el atentado contra la AMIA, en el asesinato del reportero José Luis Cabezas o en los hechos relatados en éste y otros apartados del presente capítulo son los puntos visibles de una violencia sistemática y articulada a diversos niveles<sup>16</sup>.

16. Ver CELS/Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en la Argentina. Año 1994*, Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras-UBA, 1995, pp. 68 y ss. CELS, *Informe anual sobre la situación de los derechos humanos en la Argentina-1995*, Buenos Aires, CELS, 1996, pp. 1-34. CELS, *Informe anual sobre la situación de los derechos humanos en la Argentina-1996*, Buenos Aires, CELS, 1997, pp. 45-120. CELS, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en la Argentina-1997*, Buenos Aires, Eudeba, 1998, pp. 62-106. CELS, *Derechos humanos en la Argentina. Informe anual enero-diciembre 1998*, Buenos Aires, Eudeba, 1999, pp. 107-184. CELS/Human Rights Watch-

Los procesos de reforma policial como los iniciados en las provincias de Buenos Aires y Mendoza reconocen los hechos de violencia policial como una de las problemáticas a solucionar. El proceso de reforma policial iniciado a fines de 1997 en la provincia de Buenos Aires generó acciones para recapacitar a sus agentes y mejorar la calidad de la formación de los nuevos integrantes. Las nuevas leyes policiales introdujeron los principios internacionales relacionados con el uso de la fuerza, y las autoridades políticas del nuevo Ministerio de Justicia y Seguridad desarrollaron discursos, en distintos momentos, para contrarrestar propuestas autoritarias en materia de seguridad<sup>17</sup>. Sin embargo, en el proceso de reforma bonaerense, la importancia de las políticas de reducción de la violencia institucional no fue siempre clara ni estuvo exenta de cuestionables ambigüedades. La falta de un seguimiento adecuado de los distintos hechos de violencia policial y del efecto de las políticas de cambio que se estaban aplicando no permiten concluir que se hubiera otorgado la debida relevancia a esta problemática<sup>18</sup>.

Por otra parte, aun en el marco de los procesos de reforma se desarrollaron algunas políticas de seguridad caracterizadas por un uso ostensivo y desproporcionado de la fuerza que, en varias oportunidades, causaron serias violaciones a los derechos humanos. En este sentido, una de las líneas políticas de la reforma estuvo destinada a la conformación y multiplicación de

---

*Americas, Police Violence in Argentina. Torture and Police Killings in Buenos Aires, diciembre de 1991. CELS/ Human Rights Watch, La inseguridad policial. Violencia de las fuerzas de seguridad en la Argentina, Buenos Aires, Eudeba, 1998. CORREPI, Archivo de casos 1983-1998.*

17. CELS, *Derechos humanos en la Argentina. Informe anual enero-diciembre 1998*, Buenos Aires, Eudeba, 1999, pp. 149 y ss. Ver también Páginat12, 23/7/99, "Patti ganó consideración torturando", pp. 2-3. Clarín, 22/7/99, "El ministro Arslanián dijo que Patti quiere revivir la Triple A", p. 42. Clarín, 12/5/99, p. 46.

18. El "Informe a un año de gestión 1998/1999" del Ministerio de Justicia y Seguridad de la provincia no se hace mención ni se evalúa la situación de la violencia institucional. Distintos pedidos realizados por el CELS no fueron respondidos. Ver también CELS, *Derechos humanos en la Argentina. Informe anual enero-diciembre 1998*, Buenos Aires, Eudeba, pp. 127 y ss. Ver en el segundo artículo de este capítulo el apartado sobre casos documentados de violencia policial.

grupos comandos, que vinieron a sumarse, y no a reemplazar, a las distintas fuerzas especiales y de choque con que ya contaba la anterior estructura policial –Grupo Halcón, y Cuerpos de infantería y de caballería–. Se estableció que cada uno de los 18 departamentos policiales en que fue dividida la policía provincial contaría con un GEO (Grupo Especial Operativo), una brigada comando profesionalizada para intervenir en casos especiales. Desde su creación estos equipos consolidaron su perfil como grupos de choque profusamente utilizados en megaoperativos de seguridad que se focalizaban sobre los amplios y múltiples asentamientos marginales de la provincia de Buenos Aires. Lo que originariamente aparecía diseñado para servir como un equipo de intervenciones especiales para casos complejos terminó constituyendo el grupo de avanzada en operaciones de barrido y control poblacional cuya profesionalidad era muy cuestionada.

Los grupos GEO no constituyeron la única ni la principal política de la etapa de reforma iniciada en diciembre de 1997, pero sus uniformes y vehículos completamente negros y sus rostros cubiertos por pasamontañas fueron sus imágenes fueron las más destacadas. Por otra parte, en diferentes ocasiones estas fuerzas fueron denunciados por la brutalidad de su accionar y las violaciones cometidas contra los derechos humanos<sup>19</sup>. Pero el hecho más cruento protagonizado por un grupo GEO –suceso que implicó su desarticulación, por lo menos nominal– fue su actuación en la masacre de Villa Ramallo<sup>20</sup> en septiembre de 1999, cuando ya había renunciado el ministro León Arslanián.

El 16 de septiembre tres personas encapuchadas intentaron asaltar la sucursal del Banco de la Nación Argentina ubicada en la localidad bonaerense de Villa Ramallo y tomaron seis rehenes. El operativo policial del que participaron los grupos GEO, Halcón y GEOF (grupo especial operativo de la Policía Federal Argentina) se desarrolló plagado de irregularidades y acciones

*19. En febrero se denunciaron allanamientos violentos a viviendas equivocadas. Página/12, 18/2/99, “La cámara cómplice de la policía”, p. 11. Crónica, 21/2/99 “De Ripley. Allanamientos en objetivos errados”, p. 20. Ver también en el próximo artículo, en el apartado de casos documentados, el caso de Marceliano Eduardo Gordillo del 3/6/99. 20. Para mayor información, ver el apartado sobre casos documentados en el segundo artículo de este capítulo.*

incompatibles con un rescate de rehenes. A las 4:50 del día siguiente, cuando los asaltantes intentaban huir en un vehículo, acompañados por los tres rehenes que para entonces les quedaban, los disparos de los grupos comandos matan a dos rehenes y a uno de los asaltantes. Por su parte, una rehén y uno de los ladrones resultaron gravemente heridos. Al día siguiente en la celda de una comisaría apareció muerto el único imputado ileso. Esto, junto a las pericias que luego indicaron que el asaltante muerto en el auto había recibido un tiro de gracia, aumentó las sospechas de que el hecho había sido organizado con participación de la policía de la provincia de Buenos Aires.

En 1999 hechos como éste o el aumento de las víctimas en enfrentamientos<sup>21</sup> fueron acompañados o preanunciados por discursos y propuestas de distintos candidatos y funcionarios que exaltaron la violencia del Estado como mecanismo de control apto para una democracia.

En primer término se observó la radicalización de actores con tradición autoritaria. En el mes de julio, como respuesta al ataque armado contra un remisero<sup>22</sup> en el partido bonaerense de Escobar, Luis Patti, intendente de esa localidad y candidato a gobernador para la provincia de Buenos Aires, propuso la formación de piquetes de policías retirados y vecinos armados. Aun reconociendo que su propuesta violaba la ley, Patti la justificó argumentando que eso era precisamente lo mismo que hacían los delincuentes<sup>23</sup>. Luis Patti, ex comisario de la policía bonaerense, había adquirido renombre por distintas denuncias de torturas, por la cantidad de sumarios iniciados en su contra por “homicidio en riña”<sup>24</sup> y por su participación en acciones de represión ilegal durante la última dictadura militar<sup>25</sup>.

21. Ver en este mismo capítulo el apartado anterior “La violencia en las políticas de represión del delito. El aumento de las muertes en enfrentamientos”.

22. El remisero Mario Peña apareció abandonado en su auto con una herida de bala en la cabeza, la madrugada del martes 20 de julio, sin que quedaran claros los motivos del ataque, que no habría sido el robo. Dos días después de internado falleció. *Crónica*, 22/7/99, “Todavía no saben por qué fue baleado el remisero”, p. 14, *Clarín*, 23/7/99, “Ahora Patti no quiere civiles”, p. 37.

23. *Clarín*, 21/07/99, “Patti dice que formará piquetes armados por la inseguridad”, p. 38.

24. Las muertes de civiles por policías, suelen caratularse “homicidios en riña”.

25. CELS, *Patti: manual del buen torturador*, Buenos Aires, Centro de Estudios Legales y Sociales, *Dossier del Centro de Documentación*, 1999.

La propuesta de Patti fue condenada por diversos sectores, aunque, Miguel Angel Toma, entonces Secretario de Seguridad de la Nación, la entendió “comprensible” aunque no la compartiera<sup>26</sup>.

Luego, en agosto de 1999, el accionar violento de las fuerzas de seguridad fue promovido por el entonces vicepresidente de la República y también candidato a gobernador para la provincia de Buenos Aires, Carlos Ruckauf. Sus primeras propuestas fueron “meter bala a los delincuentes” y “matar a los asesinos”<sup>27</sup>. Pero para el mes de octubre propuso que Argentina debía denunciar el Pacto de San José de Costa Rica para poder desarrollar una política más agresiva contra la delincuencia y revertir una situación “que termina dándoles más derechos a las delincuentes que a la gente”<sup>28</sup>. Evaluar estas expresiones sólo como efectos de la campaña electoral es una visión simplista sobre la capacidad de construcción del discurso político en un país con una fuerte tradición de violencia política. Esto porque los hechos confirmarían su discurso: en diciembre de 1999, ya electo gobernador, Ruckauf designó como Ministro de Justicia y Seguridad a Aldo Rico, ex coronel que protagonizó levantamientos militares una vez restablecida la democracia, y buscó el asesoramiento de Luis Patti.

Mientras tanto, Fernando de la Rúa, jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y candidato a presidente por la alianza opositora, acompañaba su propuesta sobre políticas de seguridad con una imagen televisiva en la que aparecía secundado por un grupo comando fuertemente armado. Siete días después de la asunción de De la Rúa como presidente de la República, los hechos confirmarían que “la Bonaerense” no era la única institución policial comprometida en graves situaciones de violencia. El 17 de diciembre, cuando la Gendarmería Nacional desplegaba un operativo de desalojo de una protesta social en la provincia de Corrientes, fueron asesinados los jóvenes Federico Escobar y Mauro Ojeda y hubo más de cuarenta heridos. Aunque el comandante Ricardo Chiappe se hizo responsable de ordenar el operativo, el Ministerio del

26. *Clarín*, 22/07/99, “El Ministro Arslanián dijo que Patti quiere revivir la Triple A”, p. 42. *Crónica*, 22/07/99, “Rechazan idea de Patti”, p. 14. *Página/12*, 22/7/99, “Un piquetero a la Justicia”, p. 17.

27. *Página/12*, 5/8/99, “Una reforma al borde del abismo”, pp. 1-3.

28. *Página/12*, 17/10/99, “No veo que sea un agravio decir que son marxistas”, pp. 2-4.

Interior –a cargo de la Gendarmería– expresó que las muertes no obedecieron al accionar de esa fuerza, y señaló como responsables a “activistas de izquierda infiltrados” y/o a “policías correntinos” que habrían distribuido armas entre los manifestantes. Un relato más desarrollado de estos sucesos puede encontrarse en el apartado “Casos documentados de violencia policial”, el el segundo artículo de este capítulo.

### 3.2 ¿Un caso de “política de Estado”? El devenir de la reforma en la provincia de Buenos Aires

La permanencia de la violencia institucional aparece contrapuesta a las erráticas acciones de reforma policial como la emprendida en la provincia de Buenos Aires durante 1999.

A fines de 1997 se inició en la provincia de Buenos Aires un amplio proceso de reforma policial, luego de que el entonces gobernador Eduardo Duhalde reconociera que había cometido un error de apreciación al definir en 1996 a la policía de su provincia como la “mejor policía del mundo”<sup>29</sup>. Para tales acciones buscó el apoyo político nacional y provincial de sectores opositores pertenecientes a la Alianza. A partir de ese momento, las acciones en materia de seguridad pública fueron acompañadas por el concepto de “política o cuestión de Estado”, que a fuerza de ser repetido comenzó a ser utilizado también en el campo de otras políticas públicas. Con él deseaba expresarse que las acciones desarrolladas en materia de seguridad no debían ser producto de la puja político-partidaria sino de un consenso sostenido más allá del color político del gobierno. Se entendía que ésta sería la única forma de emprender las modificaciones necesarias sobre las instituciones policiales y operar en relación con los graves problemas de inseguridad que en gran medida dichas instituciones propiciaban.

Aun cuando se obviara el parecido de familia que tiene con la autoritaria “razón de Estado”<sup>30</sup>, el concepto en principio no parecía hacer alusión a un orden suprallegal y violatorio de las leyes y se mostraba como la fórmula

29. *Clarín*, 17/06/96.

30. Ver entre otros Pistone, Sergio, “Razón de estado” en Bobbio, Norberto, Matteucci, Nicola, *Diccionario de Política, Siglo XXI, México, 1986, pp. 1382-1392.*

encontrada por algunos sectores políticos para marcar la necesidad de abandonar el uso ilegítimo que se hacía de las fuerzas de seguridad y la necesidad de articular un compromiso sostenido para dar respuesta a esta problemática. Algunos usos de este término, sin embargo, oscurecían importantes detalles. Por momentos, pareció plantear que el consenso necesario para la existencia de una política acordada no era un proceso a desarrollar sino más bien un punto de partida obligado (error que luego se hizo visible en los problemas de implementación). Por otra parte, el término ocultaba que si había existido un área en la cual las políticas públicas de los distintos gobiernos habían tenido una perniciosa continuidad era precisamente en las relaciones entre el gobierno y las instituciones policiales. Este espacio se caracterizaba por la inexistencia de políticas acordes a un estado democrático y un abandono de la clase política o la connivencia con el accionar violento y corrupto de las policías.

Resulta importante analizar cómo se reflejó en los hechos esta política de Estado durante 1999.

Durante 1998, el proceso de reforma policial bonaerense siguió distintas líneas de trabajo<sup>31</sup> y, por ejemplo, se expandió la conformación de foros comunitarios, donde la participación y compromiso de las fuerzas policiales y el perfil de los participantes de la sociedad civil variaba según la jurisdicción. Además, para comienzos del año 1999 se había logrado conformar la Oficina de Control de Corrupción y Abuso Funcional y el Tribunal de Ética Policial. Aun cuando en los inicios del proceso de reforma se supuso que algunos de esos lugares serían ocupados por personas con un importante nivel de compromiso con los derechos humanos, ello no fue así. El primer auditor fue Alejandro García Berro, un ex juez federal durante la última dictadura militar, período en el cual su intervención en causas vinculadas a la violación de derechos humanos había sido criticada y cuya designación como magistrado

31. Saín, Marcelo, "Democracia, Seguridad Pública y Policía. La reforma del sistema de seguridad y policial en la provincia de Buenos Aires", documento de trabajo presentado en el Seminario sobre las reformas policiales en Argentina organizado por el CELS en la Ciudad de Buenos Aires, el 1 y 2 de diciembre de 1998. CELS, *Derechos humanos en la Argentina. Informe anual enero-diciembre 1998*, Buenos Aires, Eudeba, 1999, pp. 149 y ss. Sigal, Eduardo, Binder, Alberto y Annicchiarico, Ciro, *¿El final de la maldita policía?*, Buenos Aires, Ediciones FAC, 1999.

no fue ratificada al restablecerse la democracia. Por otra parte, las reformas en relación con el trabajo cotidiano de la policía o mecanismos diferentes de gestión de la seguridad todavía no se percibían y continuaban presentándose hechos de violencia policial<sup>32</sup>, corrupción y notoria ineficacia, a pesar de los cuales el Ministerio de Justicia y Seguridad insistía en la necesidad de ampliar las facultades policiales, sobre lo cual volveremos más adelante.

Ahora bien, en agosto de 1999 el vicepresidente Ruckauf, a partir del apoyo de Duhalde, acompañó su consigna de “meter balas a los delincuentes” con una frontal oposición a la reforma. Expresó la necesidad de separar los Ministerios de Justicia y de Seguridad, de volver a unificar la policía y colocar a su mando a un hombre de la misma institución<sup>33</sup>.

Ante esa coyuntura, y sin el apoyo del gobernador Duhalde, el ministro León Arslanián renunció a su cargo el 5 de agosto de 1999. En su lugar fue nombrado Osvaldo Lorenzo, juez federal denunciado por su participación de las antiguas prácticas policiales<sup>34</sup>, por ejemplo, fue señalado por la Sala II de la Cámara Federal de San Martín ante el Colegio de la Magistratura por las graves irregularidades cometidas en una causa judicial a su cargo<sup>35</sup>. Si bien desde su nombramiento Lorenzo había expresado su intención de continuar con la reforma<sup>36</sup>, los actos que realizó no se correspondían con ello. Fue acusado de establecer acuerdos con ex jefes de la policía<sup>37</sup> y nombró como su segundo en el cargo de secretario de seguridad a Héctor Lufrano, abogado defensor de policías acusados de corrupción y de miembros de fuertes bandas armadas de la provincia, como la de Luis “el Gordo” Valor. Frente al escándalo Lufrano

32. Ver en el segundo artículo de este capítulo el apartado “Casos documentados de violencia policial”.

33. *Página12*, 5/8/99, “Una reforma al borde del abismo”, pp. 1-3.

34. *Página12*, 6/8/99, pp 1-6, *La Nación*, “6/8/99, pp. 1, 6 y 7. Anteriores secretarios de seguridad como Pettigiani y Piotti también habían tenido como antecedente ser jueces federales con jurisdicción en la provincia de Buenos Aires.

35. *Página12*, 08/08/99 “Problemas, de apuro”, p. 2. *Clarín*, 22/8/99 “Seis Jueces acusan a un Ministro de violar derechos individuales”, p. 34.

36. *Revista Tres Puntos*, 26/8/99, “Yo no vine a hacer casa de brujas”, pp.26 y sgts.

37. *Página12*, 17/8/99, “El regreso de la mejor policía del mundo”, pp. 2-3. *La Prensa*, 18/8/99, “Reincorporarán a policías de la bonaerense dados de baja”, p. 24. *La Prensa*, 19/8/99, “Que me investiguen todo lo que quieran”, p. 254.

renunció antes de cumplir un mes en su cargo<sup>38</sup>. Al poco tiempo seguiría sus pasos el mismo Lorenzo, cuya renuncia fue aceptada el 20 de septiembre, tres días después de la masacre de Villa Ramallo. Durante los primeros días de noviembre, las irregularidades del ex ministro Lorenzo en su actuación como juez federal aparecían denunciadas en otra causa judicial. El juicio oral y público contra el “Gordo” Valor y su banda mostraba el modo en que el ex juez habilitaba las actuaciones e investigaciones ilegales de la policía que paradójicamente debía controlar<sup>39</sup>.

A pocos meses de abandonar la gobernación, el 21 de septiembre de 1999, Duhalde nombró como ministro de Justicia y Seguridad a Carlos Soria, quien hasta ese momento era diputado nacional y se desempeñaba como vicepresidente de la Comisión bicameral de seguimiento de las investigaciones por los atentados a Embajada de Israel y la AMIA. En su discurso de asunción, Soria volvió a destacar la necesidad de entender la seguridad como una cuestión de Estado<sup>40</sup>, un concepto que no parecía reflejado en los hechos políticos. Con un perfil mucho más bajo que el del ex ministro León Arslanián (gran parte de cuyo equipo fue el que secundó al nuevo ministro), Soria logró convivir con un candidato oficialista que ya no sólo proponía matar a los delincuentes sino la necesidad de que Argentina denunciara el Pacto de San José de Costa Rica.

El 20 de noviembre actuó por primera vez el Tribunal de Ética encargado de juzgar las faltas policiales e integrado por dos policías y un civil. En este primer caso que la Oficina de Control Anticorrupción presentó ante el tribunal, se acusaba a dos jefes policiales que durante la gestión del ministro Arslanián no habían logrado prevenir ni evitar que los agentes silbaran e insultaran al entonces secretario de Seguridad durante el funeral de un cabo de la policía asesinado mientras cumplía sus funciones<sup>41</sup>. Después de un

38. *Revista Veintidós*, 19/8/99, “El zorro en el gallinero”, pp. 40-41. *Revista Veintidós*, 9/9/99, “Lufrano, debut y despedida”. *La Prensa*, 8/9/99, “Renunció a su cargo Héctor Lufrano”.

39. *Clarín*, 3/11/99, “Pudieron prevenir el enfrentamiento y evitarlo”.

40. *Crónica*, 21/9/99, “Una cuestión de Estado”, pp. 10-11. *La Prensa*, 22/9/99, “Soria seguirá la línea de Arslanián”, p. 20.

41. *La Prensa*, 21/9/99, “Duhalde aceptó la renuncia de Lorenzo y nombró a Soria”, p. 20.

año y medio desde que la ley creara la Auditoría y el Tribunal, el asunto abordado en el primer juicio aparecía alejado de los problemas más graves de una institución conocida por el nivel de violencia de sus funcionarios, por fraguar investigaciones, armar ejecuciones como si fuesen enfrentamientos o facilitar los recursos logísticos y humanos en los crímenes más importantes de Argentina. Por el contrario, la cuestión tratada en este primer juicio se acercaba mucho al casi único tipo de problema que suele desencadenar las investigaciones internas en nuestras “verticales” policías, los conflictos entre superiores y subordinados.

Tras su victoria del 24 de octubre, Carlos Ruckauf puso al mando de la “política de Estado” a Aldo Rico. El ex coronel carapintada, defensor del accionar de la dictadura, indultado luego de ser condenado por sus levantamientos contra la democracia, fue el primer ex militar puesto a cargo de las fuerzas de seguridad provincial desde la reinstauración de la democracia. Luego de su asunción como ministro, las primeras medidas del gobierno fueron nombrar a Ramón Orestes Verón a cargo de una oficina que aparece como el embrión de la nueva Jefatura Policial, hasta tanto se modifique la ley orgánica de la policía. Verón es un comisario retirado con fama de “duro”, que entre sus galardones tiene el de ser uno de los policías que mató mayor número personas en enfrentamientos armados<sup>42</sup>. Ruckauf también anunció, durante 1999, diversas iniciativas: el envío a la legislatura local de proyectos para modificar la ley de policías de la provincia y regresar al “esquema verticalista” que tenía antes de la reforma; la revisión de legajos de cerca de 40 policías separados de sus cargos durante la gestión de Arslanián; y el regreso de facultades policiales en la investigación de delitos que la reforma había trasladado a los fiscales. También adelantó que se prepararían propuestas parlamentarias para que los legisladores nacionales que representan al pueblo de la provincia de

42. *Revista Noticias* n° 1119, 18/12/99, “El regreso maldito”, pp. 28-32. *La Nación*, 8/12/99 “El policía con el que soñó Ruckauf”, p. 16. Además el 18 de julio de 1994 Verón había sido comisionado a investigar los primeros indicios de participación de policías bonarenenses en el atentado contra la AMIA. Meses después integrantes de la comunidad judía solicitaron al juez que se lo relevara de esa misión por los nulos resultados obtenidos por el policía. *Clarín*, 8/12/99, p. 12.

Buenos Aires presentaran de forma conjunta propuestas legislativas para incrementar las penas de algunos delitos<sup>43</sup>.

El 14 de diciembre comenzó en la ciudad bonaerense de Dolores el juicio por el asesinato del reportero gráfico José Luis Cabezas. Después de casi tres años de una investigación caracterizada por múltiples irregularidades, uno de los juicios más importantes de la última década se iniciaba montado sobre el limbo político producido por el cambio de gobierno. A pesar del tiempo transcurrido, al juicio sólo llegaron algunos de los imputados. De ellos, cuatro eran policías bonaerenses al momento del asesinato, otros cuatro integraban una banda de delincuentes comunes con fluidas relaciones con la policía, otro era un informante policial y el último, un ex militar jefe de la custodia del empresario Alfredo Yabrán —un equipo de seguridad nutrido por varios represores de la dictadura—<sup>44</sup>. El desarrollo y el resultado del caso permitirán vislumbrar cuáles son los límites de la impunidad en Argentina, un país donde todavía son más las líneas de contacto que las diferencias entre policías y delincuentes.

### 3.3 Las contrarreformas: la modificación del código de convivencia en la ciudad de Buenos Aires y los intentos de aumentar las facultades policiales

La modificación de las normativas en materia de seguridad, a fin de acomodarlas al modo tradicional de trabajo poco profesional e irrespetuoso de los derechos de las instituciones policiales y de justicia, es otro de los puntos destacados que marcan los límites y retrocesos en las acciones de mejora de las políticas de seguridad.

En marzo de 1999, la legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires aprobó nuevas modificaciones al Código de Convivencia Urbana que

43. *Clarín*, 3/12/99, "Ruckauf quiere volver a tener un jefe de policía", p. 60. *La Prensa* "29/12/99, Ruckauf pidió mayores penas para los delitos". *La Prensa*, 22/12/99, "Le darían más facultades a la policía bonaerense".

44. Por ejemplo Miguel Donda, oficial de tareas de la ESMA, beneficiado por la ley de Obediencia debida (Legajo Conadep 1278/704/2365/2740) y Víctor Dinamarca, jefe de Inteligencia del Servicio Penitenciario, integrante del centro clandestino El Vesubio (Legajo Conadep 3674).

había sido dictado un año antes. Desde su aprobación, en marzo de 1998, este código fue tema de conflicto entre aquellos que lo veían como un intento por modificar las habituales prácticas violentas y corruptas con las que la Policía Federal controlaba las faltas contravencionales en la Ciudad de Buenos Aires, y ciertos sectores del Estado que se resistían a la aplicación de la nueva normativa<sup>45</sup>. Distintos grupos de vecinos también desarrollaron una oposición importante, alentados por la incapacidad de las instituciones para solucionar los conflictos que generaba el cambio de normas y el interés de ellas en utilizar esas protestas como un elemento de presión contra el cambio de la normativa. La modificación que la legislatura había establecido en julio del año 1998, penalizando la prostitución sólo en los casos que se produjeran perturbaciones frente a viviendas, establecimientos educativos o templos, no tuvo mayores efectos y el tratamiento que el nuevo código daba a la prostitución o la ausencia de la figura del merodeador siguieron apareciendo como los ejes del conflicto.

Para comienzos de 1999 la puja alrededor del Código de Convivencia fue cruzada por la contienda electoral de este año. El gobierno nacional, a cargo del justicialista Carlos Menem acusaba al gobierno de la ciudad, a cargo del candidato a presidente por la alianza opositora, Fernando de la Rúa, de no poder mantener la ciudad segura y amenazaba con verse obligado a intervenir frente a esta situación de inseguridad<sup>46</sup>. El 3 de marzo la amenaza se concretó en un decreto presidencial que reglamentó las facultades de detención por averiguación de identidad, facultad policial fuertemente cuestionada por su ineficacia y por ser el origen de abusos y arbitrariedades<sup>47</sup>. El fundamento

45. Chillier, Gastón, "La sanción de un Código de Convivencia Urbana: causas y efectos de la eliminación de las detenciones arbitrarias por parte de la Policía Federal", Documento de Trabajo presentado en el Seminario sobre las reformas policiales en Argentina organizado por el CELS en la Ciudad de Buenos Aires, 1 y 2 de diciembre de 1998. CELS, Derechos humanos en la Argentina. Informe anual enero-diciembre 1998, Buenos Aires, Eudeba, 1999, pp. 164-178.

46. Clarín, 26/2/99, "La amenaza de lo edictos se hizo tema de campaña", p. 12. Página/12, 27/2/99 "Toma hace el papel de Barra". Clarín, 27/2/99, "Menem insiste con los edictos", p. 9.

47. Tiscornia, Sofía, Eilbaum, Lucía y Lekerman, Vanina, "Detenciones por averiguación de identidad. Argumentos para la discusión sobre sus usos y abusos",

central de esta norma era “garantizar los intereses de la Nación en la Ciudad de Buenos Aires mientras sea capital de la República”<sup>48</sup>, y por tal motivo la cuestionada facultad de detención por averiguación de identidad aparecía ilegalmente ampliada autorizando a la Policía Federal a detener en virtud de una extensa serie de motivos difusos como el de “ser conocido profesional del delito y encontrarse merodeando por lugares públicos”<sup>49</sup>.

La jefatura de gobierno de la ciudad, que desde un comienzo se había mostrado opuesta a la nueva normativa y había presentado distintos proyectos para modificarla, no realizó las acciones necesarias para su adecuada implementación y se encontraba confrontando en un conflicto no deseado.

En esta coyuntura, el 4 de marzo la legislatura de la ciudad modificó el Código de Convivencia. Introdujo una cláusula que penalizaba la oferta y demanda “para sí y otras personas de servicios sexuales en los espacios públicos”, incorporando una definición mucho más amplia, confusa y ambigua que la contenida en los viejos edictos de principios de siglo<sup>50</sup>. También se facultó a la policía para detener a los contraventores que no pudieran acreditar su identidad y conducirlos a tal fin a las oficinas del Ministerio Público<sup>51</sup>. Contrariando los intereses del Poder Ejecutivo, y a fin de no terminar por desvirtuar todos los logros obtenidos con la sanción del código, la legislatura no aprobó la penalización del “acecho”. Esta figura era impulsada por el gobierno de la ciudad y justificada por la Policía Federal para sancionar a toda una serie de personas de las que, aun cuando no estuvieran realizando una

---

*Documento de Trabajo presentado en la Jornada sobre las detenciones, facultades y prácticas policiales en la Ciudad de Buenos Aires. Organizado por el CELS el 5 de julio de 1999. Martínez, Josefina, Palmieri, Gustavo y Pita, María “Detenciones por averiguación de identidad: policía y prácticas rutinizadas” en Izaguirre, Inés (coord. y comp.), Violencia social y derechos humanos, Buenos Aires, Eudeba, 1998, pp. 147-165.*

48. Cf. *Considerandos del Decreto 190/99.*

49. *Artículo 1º, inc h) del decreto 190/99.*

50. *Artículo 71 del Código Contravencional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En contra de la aprobación de este artículo votaron los diputados Barrancos, Jozami, Suárez Lastra y Zacardi.*

51. *Artículo 36 bis del Código Contravencional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.*

conducta concreta, la policía percibía una actitud sospechosa<sup>52</sup>. Tampoco amplió las causales que habilitaban la detención directa, por lo que se continuaron prohibiendo las detenciones policiales salvo en caso de peligro, daño o de la modificación ya mencionada.

La intervención del diputado de la ciudad Agustín Svar –quien había sido autor del proyecto originario al que más se acercaba el código sancionado hacía un año– sirve para mostrar la poca estabilidad con que se construyen las instituciones argentinas, para que éstas resulten ser amenazadas por la prostitución callejera:

“A esta altura del partido, entre el uso artero de la discusión sobre el sexo en la vía pública y el desparpajo comercial de algunos medios de comunicación que echaron nafta sobre pequeños conatos de fuego que podían haber en el ánimo de algunos vecinos de la Ciudad, (...) ya no sabemos, a suerte y verdad, si la realidad que nos presentan, que viven y que se representan los vecinos de la Ciudad es una realidad real –valga la redundancia– o una realidad virtual. Y esto ya no importa.”

“Lamentablemente, muy lamentablemente, la norma que vamos a sancionar hoy debe ajustarse a las fuerzas del poder, que moldean la realidad y el modo en que se percibe la realidad por parte de la opinión pública (...) nos llevan de manera apresurada, de manera veloz, al conflicto y a la colisión, al choque entre competencias; y creo –lo digo con gran congoja, con sincero pesar y lamento– que aun cuando esto traiga consecuencias para muchas personas, aun cuando se vaya a convertir a muchas personas que ejercen una actividad lícita, en víctimas de una norma, aun cuando dicha norma sea de dudosa constitucionalidad, la misión más sagrada de esta Legislatura en el día de hoy, la razón de Estado, es evitar ese conflicto constitucional, ese choque de competencias que es el riesgo mayor al que nos están impulsando, el abismo al que nos quieren empujar”<sup>53</sup>.

52. *El proyecto que proponía sancionar a quien se encontrara en “actitud inequívoca de acecho a personas o bienes, sin razón que lo justifique” recuperaba los modismos de difuso significado de las actas de detención por averiguación de identidad. Conf. artículo 5° del Proyecto de Ley elaborado por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.*

53. *Versión taquigráfica de la sesión de la legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, del día 4 de marzo de 1999, pp. 19-20.*

El restablecimiento de facultades policiales fue también un tema discutido en el ámbito de la provincia de Buenos Aires y en el de la Nación.

En agosto de 1998, en el marco de la reforma policial iniciada en diciembre de 1997, se habían recortado facultades a las policías de la provincia de Buenos Aires. Menos de un año después el Poder Ejecutivo provincial envió un proyecto a la legislatura donde proponía volver a ampliarlas. El proyecto buscaba que la policía pudiera realizar requisas sobre vehículos y personas sin orden del juez y más allá de los casos de urgencia y que se duplicara de doce a veinticuatro horas el plazo de la detención para establecer la identidad de una persona. El argumento esgrimido por el ministro Arslanián, para cambiar de posición, era que las medidas restrictivas impuestas para el accionar del personal policial le permitían sostener que “ahora se estaba en condiciones de incrementar las facultades policiales pues existen férreos controles que impiden los excesos”<sup>54</sup>. Por otro lado, o quizás en otro lugar, continuaban las acusaciones sobre el modo en que las comisarías bonaerenses manipulaban las denuncias a fin de modificar las estadísticas de delitos<sup>55</sup>, se presentaban serias acusaciones sobre torturas en comisarías, las investigaciones mostraban que la práctica de detención era un modo de control y castigo indiscriminado y que la invención de acusaciones era una práctica rutinaria que costaría trabajo erradicar.

El proyecto consiguió la aprobación del Senado provincial en julio de 1999. Pero el reconocimiento de mayores facultades ya no era suficiente; para agosto de 1999, Arslanián renunció ante las tensiones que seguían debilitando el proceso de reforma.

La cuestión de las facultades policiales también se discutió en la Cámara de Diputados de la Nación. Existieron diversos proyectos legislativos, algunos de los cuales regresaban facultades que la policía no tenía desde la reinstauración de la democracia, como por ejemplo, la posibilidad de interrogar

54. *Clarín*, 9/7/99, “El Senado bonaerense aprobó más facultades para la policía”, p. 36.

55. *La Nación* 3/6/99, “Por ocultamiento de denuncias relevan a 19 policías bonaerenses”. *Página 12*, 3/6/99, “Un jefe policial removido por las denuncias que murieron en cajones”, p. 22. *La Nación*, 19/6/99, “Anulan causa contra policías”, p.14.

al imputado. La ampliación llegó a ser aprobada en forma general pero se trabó en el tratamiento en particular. En buena medida porque estos procesos de reforma de facultades no deben ser leídos por su contenido técnico sino por su contenido político. En el contexto de inexistencia de políticas que tengan por objetivo que las policías revisen y modifiquen su modo de trabajo, las ampliaciones o reducciones de facultades son, y deben ser interpretadas, como votos de confianza o desaprobación con las instituciones policiales y sus prácticas ilegales.

#### *4. Algunas consideraciones sobre la nueva ley de la policía de Mendoza\**

##### 4.1 Antecedentes

El 13 de octubre de 1999 la legislatura de la provincia de Mendoza sancionó la Ley de Policía N° 6.722, que comenzó a regir el 28 de diciembre y continuaba el proceso de reforma iniciado en diciembre de 1998<sup>56</sup>.

La policía de Mendoza era desde hacía años fuertemente cuestionada y sus miembros estuvieron vinculados a varias de las más graves violaciones a los derechos humanos ocurridas en nuestro país<sup>57</sup>. El gobierno de la provincia ya había comenzado algunas acciones de reforma, y se especulaba con la reapertura de investigaciones sobre la desaparición de Paulo Guardati<sup>58</sup> y la separación de la fuerza de los agentes involucrados en ella. En este sentido, en un contexto de tensión en amplios sectores de la policía, el homicidio del cabo Héctor Castillo –mientras realizaba un control vehicular el domingo 17 de octubre de 1998– fue el detonante de una protesta policial que duró poco más de tres días. En ese lapso, mientras Gendarmería Nacional cubría la seguridad en la provincia, alrededor de 400 o 500 policías, con sus

56. Conf. CELS, “Reformas en las instituciones policiales” en CELS, *Derechos Humanos en la Argentina. Informe anual enero-diciembre 1998*, Buenos Aires Eudeba, 1999, pp. 149-163.

57. Ver los casos de Sebastián Bordón, Hugo Gómez Romagnoli, Paulo Guardati y Adolfo Garrido y Raúl Baigorria en CELS/Human Rights Watch, *La inseguridad policial*, op. cit., pp. 158 y ss.

58. CELS/Human Rights Watch, op.cit., pp. 225 y ss.

armas reglamentarias y el sistema de comunicación a su disposición, se concentraron frente a la legislatura y reclamaron: mejora del salario y del equipamiento policial, la promesa por escrito del gobernador de no iniciar medidas disciplinarias o penales, el endurecimiento de las leyes para combatir la delincuencia, al mismo tiempo que un tratamiento flexible con los policías denunciados ante la justicia y la renuncia de dos de sus superiores que no avalaban la protesta. La crisis institucional cedió cuando el gobierno acordó con los uniformados una mejora salarial y la promesa de que los rebeldes no serían sancionados.

Pero en los últimos días de diciembre de 1998 el partido gobernante, de signo justicialista, junto a la Alianza y el partido Demócrata, las otras dos fuerzas políticas con mayor representatividad en Mendoza, acordaron de modo secreto –por temor a otra rebelión policial– apoyar un amplio proceso de reforma de la institución, lo cual derivó en el dictado de tres leyes que la legislatura sancionó el 28 de diciembre de ese año: la ley N° 6.651, que creó el Ministerio de Justicia y Seguridad<sup>59</sup>; la ley N° 6.652, que reestructuró la policía de la provincia, y la ley N° 6.653, que creó el Consejo Asesor de Política de Seguridad Pública<sup>60</sup>.

En enero de 1999, el edificio que anteriormente era utilizado como jefatura policial se eligió como sede para el nuevo Ministerio de Justicia y Seguridad y se designó como ministro y subsecretarios de las áreas de Seguridad, de Justicia y de Relaciones con la Comunidad a tres funcionarios civiles<sup>61</sup>.

Entre enero y febrero de 1999 fueron separados de sus cargos más de 130 policías. Entre los que quedaron excluidos de la fuerza figuraban policías sujetos a investigación administrativa por violaciones a los derechos humanos, entre ellos los relacionados con la desaparición de Pablo Guardati<sup>62</sup>.

59. Esta ley, en rigor, es una modificación a la Ley de Ministerios n° 6.636.

60. Tiene por objeto el estudio e investigación de la problemática de seguridad, así como la elaboración de propuestas en la materia. Participa también en el análisis del proceso de reforma del Sistema Provincial de Seguridad Pública. Esta entidad asesora directamente al ministro de Justicia y Seguridad. El gobernador de la provincia es el encargado de nombrar a su presidente y sus miembros actúan ad honorem. (Seguridad Pública, Informe de Gestión, año 1999).

61. Diario UNO, 3/1/99, "La reforma en seguridad no se frena".

62. Diario UNO, 4/1/99.

El proceso iniciado sufrió distintas oposiciones. En marzo de 1999 se denunció que sectores separados o todavía pertenecientes a la fuerza daban apoyo o participaban de una serie de asaltos a bancos en la provincia<sup>63</sup>. Además para operar sobre las resistencias de la institución policial, la gobernación dispuso el ascenso de alrededor de 800 agentes y triplicar los fondos para el pago de horas extras.

El 4 de octubre de 1999 la Cámara de Diputados aprobó con media sanción dos proyectos de ley, uno referido al Sistema Provincial de Seguridad Pública y el otro a la Ley Policial. Ese mismo día por la mañana, en plena campaña electoral, en un acto presidido por el gobernador de la provincia, Arturo Lafalla, los tres candidatos a gobernador de la provincia –Francisco García (Partido Justicialista, P.J.), Carlos Balter (Partido Demócrata, P.D.) y Roberto Iglesias (Alianza)– se comprometieron pública y formalmente ante la legislatura provincial a respetar los puntos importantes de las políticas ya desarrolladas y a realizar los esfuerzos necesarios para continuar con la articulación de una política de seguridad pública de seguridad<sup>64</sup>. Este compromiso, que se había originado por iniciativa de una organización de la sociedad civil, la Coordinadora por la Vida y la Seguridad de las Personas, constaba de los puntos siguientes:

- 1) Mantener la problemática de la seguridad bajo el concepto de política de Estado, realizando en toda circunstancia los mayores esfuerzos para obtener consensos políticos y sociales, que permitan la construcción de una política de seguridad pública, sin incurrir en el falso dilema que enfrenta a la seguridad democrática con el pleno goce de las libertades y garantías constitucionales.
- 2) Consolidar legal e institucionalmente el proceso de transformación policial que apunta a profesionalizar la fuerza de seguridad, capacitarla, equiparla y fortalecerla para la prevención y represión del delito en el marco de la ley, con sujeción inalterable al poder civil de la provincia, así como garantizarle a la fuerza policial el irrestricto respeto de los derechos adquiridos.

63. *La Nación*, 29/03/99, "Allanaron viviendas de policías en Mendoza". *Clarín*, 25/03/99, "Sospechan de ex policías por una ola de asaltos en Mendoza", p. 50.

64. *Diario Los Andes*, 5/10/99, "Nuevo compromiso en seguridad".

- 3) Propiciar el tratamiento parlamentario, en lo posible antes de las elecciones del 24 de octubre, de las siguientes leyes: sistema provincial de seguridad pública, sistema de policías de la provincia y código procesal penal.
- 4) Reafirmar que la seguridad es una situación compleja que implica la administración de justicia y el tratamiento de los condenados, por lo que debe tenderse a una reforma judicial y a una reforma del sistema penitenciario que optimice el sistema de seguridad pública.
- 5) No designar en el gabinete a personas procesadas por violación a los derechos humanos y a los procesados por graves delitos dolosos contra el Estado que conlleven enriquecimiento ilícito.
- 6) Coadyuvar a la efectiva investigación y determinación de responsabilidades en los casos de violación de derechos civiles por parte de integrantes de la policía de la provincia<sup>65</sup>.

Pocos días después, el 13 de octubre, el Senado de la provincia sancionó las leyes N° 6721<sup>66</sup> y N° 6722<sup>67</sup>, que comenzaron a regir el 28 de diciembre de 1999.

#### 4.2 Aspectos relevantes de la Ley de Policía

La nueva Ley Policial es parte del Sistema Provincial de Seguridad Pública. Esto implica que la policía, definida como institución civil, jerarquizada y profesionalizada<sup>68</sup>, estará en interrelación permanente con otros componentes del sistema, sean de orden público, privado o comunitario, que actúen sobre las condiciones de seguridad<sup>69</sup>.

65. *Por la Coordinación por la Vida y la Seguridad firmaron: Irma S. de Neme (Presidenta de FAVIM), Luis Triviño y Roberto Vélez. En representación de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Carlos Finoccio.*

66. *Ley que tiene "por objeto sentar las bases jurídicas, políticas, e institucionales del Sistema Provincial de Seguridad Pública, estableciendo sus principios fundamentales, los elementos que lo integran, su organización y funcionamiento" (artículo 1º, ley 6721).*

67. *Los redactores del proyecto de ley enviado a la legislatura provincial fueron Alejandro Cazabán (PJ), Sergio Bruni (Alianza) y Juan Carlos Aguinaga (PD).*

68. *Artículo 2, ley 6722.*

69. *Artículos 2 y 3 de la Ley 6721.*

## Capítulo II. Violencia institucional y seguridad ciudadana

---

El sistema de policías de la provincia se descentraliza y estará compuesto por: 1) cuatro policías distritales de seguridad, cuya función básica es la de prevenir la comisión de faltas y hechos delictivos, hacerlas cesar y evitar sus efectos; 2) una policía en función judicial, organismo dentro de la estructura del poder ejecutivo provincial que brinda y presta apoyo a las autoridades judiciales cuando estas lo requieran; y 3) una policía vial, cuya función es la seguridad vial.

La actuación policial, subordinada al poder político, será controlada por la Inspección General de Seguridad<sup>70</sup> y por un órgano extrapoder, la Comisión Bicameral de Seguridad Pública<sup>71</sup>.

La nueva normativa dispone que si el funcionario policial se encuentra fuera de servicio y no lleva uniforme, su actuación no será obligatoria<sup>72</sup> y se establece como regla el uso exclusivo del arma reglamentaria<sup>73</sup>. Sin embargo, no puede dejar de reprocharse que la ley establezca que el policía debe defender derechos como la propiedad aun a riesgo de su propia vida<sup>74</sup>. En el Capítulo IV se receptan los principios establecidos en instrumentos internacionales: el “Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley” (aprobado por Resolución N° 34/169 de la Asamblea General de ONU, del 17/12/1979) y “Los principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley” (adoptados por el 8° Congreso de la ONU sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente, celebrado en la Habana,

70. “Créase la Inspección General de Seguridad en el ámbito funcional del Ministerio de Justicia y Seguridad y bajo la directa dependencia del Ministro” (artículo 23 de la Ley 6721). “Será misión general de la Inspección General de Seguridad el control integral de las acciones del Sistema de Policías de la Provincia, del Servicio Penitenciario y de los recursos humanos que los integran” (artículo 24 de la Ley 6721).

71. “Créase en el ámbito de la Legislatura Provincial una Comisión Bicameral permanente de fiscalización y control del Sistema Provincial de Seguridad Pública. Tendrá por misión la supervisión y control de los organismos que ejecutan y desarrollan políticas de seguridad pública en la Provincia de Mendoza” (artículo 30 de la Ley 6721).

72. Artículo 43 inciso 2, ley 6722.

73. Artículo 9 inciso 10 ley 6722.

74. Artículo 43 inciso 2, ley 6722.

Cuba, el 7/09/1990). Por esto el uso de la fuerza deberá respetar principios como la razonabilidad, proporcionalidad, gradualidad; o la prohibición de invocar la orden de superior o circunstancias especiales para la comisión de delitos contra la vida, la libertad o la integridad personal. También resulta importante que en el régimen de licencias se ha incorporado la licencia por riesgo de servicio para el policía que ha participado en acciones que implicaren peligro para su vida o hubiere experimentado una situación de tensión psicológica<sup>75</sup>.

Por otra parte, se ha incrementado los requisitos para el ingreso. La ley exige tener título secundario o equivalente, y acreditar la aprobación de la tecnicatura en seguridad pública u otros estudios equivalentes, conforme lo disponga la reglamentación pertinente<sup>76</sup>. Esta capacitación se impartirá en la Fundación Instituto Universitario de Seguridad Pública, una fundación surgida de un convenio celebrado entre el Ministerio de Justicia y la Universidad de Cuyo. La propuesta curricular se organiza en cuatro años de formación para la obtención de la licenciatura para los nuevos ingresantes y dos años para la obtención del título de técnico en seguridad pública. La mayor capacitación en un ámbito universitario no sólo es previa al ingreso sino que se exige a lo largo de la carrera.

Asimismo, para el ascenso en la fuerza no será preponderante la antigüedad como la eficiencia y la capacitación adquirida. En lo que respecta a la formación policial, será permanente y especializada<sup>77</sup>. Además el personal policial estará facultado para manifestar formalmente y en forma individual su voluntad de ser promovido al grado superior<sup>78</sup>. La ley establece una importante reducción de la pirámide organizacional. Se crean siete grados de oficiales y un auxiliar integrado a la carrera de oficiales.

Sin embargo la legislación mantiene la facultad policial de detención por averiguación identidad y antecedentes<sup>79</sup>. Aun cuando está demostrado que esta facultad policial es un componente de graves hechos de violencia

75. Artículo 256, ley 6722.

76. Artículo 48, ley 6722.

77. Artículo 203 a 206 de la ley 6722.

78. Ver artículo 185 inciso 1º de la ley 6722.

79. Artículo 11, inciso 3 de la ley 6722.

policial<sup>80</sup>, que es ineficaz en materia de prevención del delito y que más bien se vincula a un modo de trabajo poco profesional y arbitrario de las instituciones policiales. La reducción del plazo máximo de la detención de 24 a 12 horas, que ya fue ensayada en otras jurisdicciones, seguramente no provoque mayores efectos pues no opera sobre el verdadero problema<sup>81</sup>. Igualmente queda por ver cuál será la aplicación práctica que se dé a esta facultad<sup>82</sup>.

### 4.3 Consideraciones finales

El proceso de reforma policial en la provincia de Mendoza obedeció a motivos comunes a otros cambios en las instituciones de seguridad: la enorme brecha existente entre la policía y la sociedad en la que se desempeña; la incapacidad del gobierno de ejercer un control adecuado luego de años de tolerar las ilegalidades y el accionar violento de la institución policial; al mismo tiempo, el malestar interno ante la discriminación y postergación de la cual son víctimas algunos sectores en virtud de las prebendas de otros.

También el proceso institucional de Mendoza presenta algunas características particulares como el nivel de participación de algunas organizaciones de la sociedad civil –tal es el caso de la Coordinadora por la Vida y la Seguridad de las Personas o la Universidad Nacional de Cuyo– o el alto porcentaje de mujeres que ingresaron a los nuevos cursos de formación.

Sin embargo es necesario evaluar la continuidad de casos de graves violaciones a los derechos humanos durante este año, en los que están directamente

80. Ver CELS/Human Rights Watch, *op. cit.*, Capítulo IV.1, “Tipos de casos de violencia policial documentados” y IV.2, “Patrones de conducta policiales”, pp. 111 y sgts.

81. Conf. Tiscornia, Sofía, Eilbaum, Lucía y Lekerman, Vanina, “Detenciones en la ciudad de Buenos Aires”, CELS, 1999. Palmieri, Gustavo, “Reforma en las instituciones policiales”, en CELS, *Derechos Humanos en la Argentina Informe anual enero-diciembre 1998*, Buenos Aires, Eudeba, pp. 158-159.

82. Para controlar las detenciones policiales el art. 13 de la ley 6722 estableció que la privación de libertad de toda persona deberá ser registrada en acta de detención, la cual deberá contener una serie de requisitos referidos a la individualización de la persona privada de libertad, las circunstancias en que se lo aprehendió, la identificación del personal policial actuante, los hechos imputados y el lugar de detención de la persona. De este acta se entregará copia autenticada al detenido.

involucrados integrantes de la policía. Las denuncias sobre las torturas infligidas el 8 de febrero a Fabián Manríquez y la muerte en una comisaría de Javier Aldo Guillán son una muestra de la continuidad de prácticas abusivas<sup>83</sup>.

Sería prematuro ahondar en consideraciones sobre los efectos de la nueva ley de policía cuando aún se está trabajando en su reglamentación. Puede decirse que se empieza a asumir, para decirlo con conceptos de Bustos Ramírez, que la policía –como institución– es un hecho político. Queda claro entonces que no es una institución del Estado simplemente, sino de un determinado Estado<sup>84</sup>.

83. *Página/12*, 11/2/99, "Más policías detenidos en Mendoza", p. 13. *Crónica*, 11/2/99, "Detienen a siete policías por torturar a un joven". *Crónica*, 19/12/99, "Detenido aparece muerto en baño de la comisaría". *Página/12*, 18/12/99, "Nuevas dudas en Mendoza". *La Prensa*, 18/12/99, "Suicidio en una Comisaría".

84. Bustos Ramírez, Juan, "La instancia policial" en AA.VV., *El pensamiento criminológico*, Vol. II, Editorial Temis, Bogotá, 1983, pp. 67.

# Estadísticas sobre uso de la violencia y casos destacados de violaciones a los derechos humanos por parte de las fuerzas de seguridad\*

## *1. Introducción*

El año 1999 estuvo caracterizado por el escándalo provocado por graves violaciones a los derechos humanos cometidas por integrantes de las fuerzas de seguridad. Entre ellas, los asesinatos policiales en los que culminó un operativo de rescate de rehenes en Villa Ramallo, provincia de Buenos Aires, seguramente pasen a engrosar la lista de “masacres” que jalonan la historia de la mayoría de las policías argentinas, una lista donde hace años se repiten los hechos y varían las localidades.

Además, para este año las estadísticas sobre muertes causadas por miembros de las fuerzas de seguridad presentaron, en varios aspectos, niveles sin precedentes en esta década —como puede observarse en la siguiente sección de este capítulo referida a las series estadísticas sobre violencia de las fuerzas de seguridad—. Incremento que aparece acompañado también del número de funcionarios policiales muertos en enfrentamientos.

Las torturas en sede policial, las ejecuciones y las muertes causadas por el uso abusivo de la fuerza siguen siendo parte de la operatoria de las fuerzas de seguridad, como puede observarse en los casos de violencia institucional documentados en el tercer apartado de esta sección.

Casi seis años después de la desaparición y asesinato de Miguel Angel Bru, en agosto de 1993, una sentencia con elementos que deben destacarse positivamente condenó a los policías bonaerenses implicados, luego de una investigación plagada de irregularidades y encubrimientos tanto policiales como judiciales. Como puede verse en la última sección de este capítulo, esta sentencia y la rápida condena al agente policial que había asesinado a Héctor

*\* Este artículo fue elaborado por Gustavo Palmieri, Vanina Lekerman y Andrea Pochak, integrantes del Programa Violencia Institucional y Seguridad Ciudadana.*

Oscar Galván en diciembre de 1998 pueden considerarse puntos positivos o avances en relación con las respuestas que el Estado, y en particular la justicia, suelen presentar frente a las violaciones y abusos causados por las fuerzas de seguridad. En este sentido, como también puede observarse en ese mismo artículo, la débil respuesta, la inactividad o el encubrimiento de los hechos producido por el accionar de distintas instituciones públicas, judiciales o no, sigue siendo parte importante del problema de la violencia institucional en nuestro país.

Agradecemos la colaboración de María del Carmen Verdú, abogada de la Coordinadora contra la Represión Policial e Institucional (CORREPI), por la información brindada para el desarrollo de varios de los casos de violencia policial relatados.

### *2. Estadísticas de violencia policial*

#### **2.1 Series estadísticas del año 1999. Base de datos y metodología de trabajo**

En este apartado se exponen las estadísticas de casos de violencia policial, ocurridas durante el año 1999. La presentación de estos datos pretende dar cuenta de la magnitud y dimensiones del problema, por sobre la descripción de algunos casos de mayor repercusión pública, que se describen en el siguiente apartado.

Para la construcción de esta estadística se han utilizado como fuente de datos las crónicas policiales publicadas en los periódicos de mayor circulación del país: *Clarín*, *La Nación*, *Página/12* y *Crónica*. Somos conscientes de que estos datos primarios son ilustrativos, pero no exhaustivos. Ello así porque la publicidad de este tipo de hechos está sujeta a una serie imponderable de circunstancias, típicas de las rutinas de producción periodística<sup>1</sup>.

*1. Conviene recordar que la lógica de la exhibición de crónicas policiales en los periódicos está sujeta a una serie de variables que poco tienen que ver con la dimensión cotidiana de la violencia policial. Que el número de hechos varíe de un mes a otro, puede deberse a la aparición de un caso criminal pasional que ocupa la atención del público o la realización de eventos deportivos importantes que restan espacio a la crónica policial.*

Las estadísticas deben ser elaboradas en base a estas fuentes porque aún perdura en la Argentina el desinterés de organismos oficiales en dar cuenta de forma sistemática y continua de esta problemática. Si bien ahora existen algunas estadísticas sobre civiles y funcionarios de las fuerzas de seguridad muertos y lesionados en enfrentamientos, el acceso a ellas es muy difícil y no se puede conocer cuáles son los criterios para su elaboración.

Además, los datos sobre violencia institucional tampoco pueden ser rastreados a través de estadísticas de causas radicadas en los juzgados. Los tribunales no cuentan con sistemas centralizados. La única forma de realizarlo sería a través de la visita a todos los juzgados y cámaras penales existentes, recogiendo los datos manualmente. Por otra parte, un gran número de casos de violencia policial aparecen caratulados en los juzgados conforme la versión policial de los hechos, por ejemplo, como “resistencia a la autoridad”.

Sabemos que la fuente que utilizamos restringe el tipo de información sobre las prácticas policiales violatorias de derechos humanos. Así, los casos de tortura y apremios ilegales rara vez son publicitados en los periódicos. Cuando lo son, es porque aparecen asociados a otras circunstancias tales como las muertes, lesiones graves o desaparición de la víctima.

Para la confección de las estadísticas, las noticias de la crónica policial se clasifican diariamente y se conservan las copias numeradas en carpetas. Cada hecho se carga en una base de datos. Se trata siempre de información de conocimiento público. Las crónicas recolectadas son aquellas referidas a todos los hechos de violencia de los cuales resultan muertes y lesiones de personas causadas por funcionarios de las fuerzas de seguridad, así como las muertes o lesiones sufridas por funcionarios de seguridad. Estos hechos se clasifican en base a la siguiente tipología:

- a) *Muertes y lesiones en enfrentamientos*: se trata de conflictos en los cuales, según la versión policial, ambas partes están armadas<sup>2</sup>. La mayoría de los hechos se relaciona con robos y hurtos de menor cuantía, asaltos a los policías cuando están francos de servicio, y actuaciones policiales

2. Sobre este modo de actuación policial ver: CELS/Human Rights Watch; *La inseguridad policial. Violencia de las fuerzas de seguridad en la Argentina*, Eudeba, Buenos Aires, 1998.

donde la causa esgrimida ha sido sólo la presencia de personas “sospechosas” y pedidos de identificación. Estas circunstancias, y el hecho de que en la casi totalidad de los casos de graves violaciones a los derechos humanos la versión policial sigue ocultando el verdadero desarrollo de los acontecimientos<sup>3</sup>, lleva a sostener que, en su gran mayoría, los casos de “enfrentamientos” en realidad serían ejecuciones, usos excesivos de la fuerza, fusilamientos durante actividad policial represiva o preventiva y abusos de poder. No se incluyen en esta tipología los asaltos perpetrados por grupos comando o fuertemente armados.

- b) *Muertes y lesiones bajo custodia*: son las muertes y lesiones ocasionadas a la víctima cuando ésta se encuentra detenida en comisarías<sup>4</sup>. Son, generalmente, el resultado de tortura y apremios ilegales.
- c) *Muertes y lesiones por uso particular de la fuerza*: se trata de aquellos hechos en los que el funcionario no actúa en ejercicio de sus funciones, ni vistiendo el uniforme y las insignias de la institución. Las muertes y lesiones ocasionadas son el resultado de conflictos particulares entre el funcionario y un contendiente ocasional (por ejemplo, los conflictos de tránsito, con vecinos, con familiares, etc.). Pueden ser presentados como enfrentamientos, pero el funcionario actúa defendiendo intereses o bienes personales.
- d) *Muertes por negligencia*: son muertes o lesiones producidas por impericia o imprudencia de agentes en sus funciones o inobservancia de los reglamentos o de los deberes a su cargo sin intención de cometer el delito.

En la base de datos se consigna el lugar y fecha de ocurrencia, la agencia interviniente y los rangos y nombres de los agentes, si éstos estaban cumpliendo funciones o estaban franco de servicio, características de las víctimas, y una serie de datos relativos a la circunstancias precisas del hecho, motivaciones, intervención judicial y ponderación periódica. Todos estos datos permiten, al ser cruzados, analizar constantes y patrones de ocurrencia.

3. Ver ejemplos de estas prácticas en el apartado “Casos documentados de violencia policial”.

4. Esta categoría no contempla muertes y lesiones de personas custodiadas por los servicios penitenciarios.

Para la presentación de este apartado, las series de cuadros han sido organizadas en cinco grandes ítems. En primer lugar, se expone la cantidad de víctimas por área geográfica. Ello da un panorama general de la actuación de las policías en su jurisdicción específica y, al mismo tiempo, la cifra es indicativa de la forma en que se plantea el control represivo en cada jurisdicción.

La segunda serie está ordenada según la actuación de cada agencia, independientemente de donde actúe. Ello permite descubrir algunas constantes de cada agencia en el *modus operandi* al momento de intervenir en hechos de represión.

La tercera serie destaca especialmente la condición en que actuaron los agentes, a saber: si lo hicieron dentro de las rutinas de control y vigilancia o si actuaron estando franco de servicio, o en cumplimiento de otro tipo de tareas.

La cuarta serie clasifica y sistematiza los casos en que los agentes de las fuerzas policiales y de seguridad resultan víctimas en enfrentamientos armados, con distinción de la condición en que actuaron según el lugar del hecho y la fuerza interviniente.

La quinta serie avanza sobre una caracterización de las víctimas civiles, discriminándolas por sexo, edad y especificando aquellos casos en los que la víctima es una persona ajena al enfrentamiento –terceros.

## 2.2 Serie I. Total de víctimas según el lugar de ocurrencia del hecho

Esta primera serie de cuadros presenta el total mensual de víctimas civiles y de las fuerzas de seguridad muertas y heridas en enfrentamientos, por área geográfica.

## Capítulo II. Violencia institucional y seguridad ciudadana

### 2.2.1 Total de víctimas por mes, en la Ciudad de Buenos Aires

MESES	CIVILES	CIVILES	FUNCIONARIOS	FUNCIONARIOS
	MUERTOS	HERIDOS	MUERTOS	HERIDOS
Enero	3	0	0	0
Febrero	10	2	1	2
Marzo	6	2	2	0
Abril	7	4	1	1
Mayo	4	0	3	3
Junio	9	1	1	2
Julio	4	6	1	3
Agosto	8	13	0	4
Setiembre	8	4	0	4
Octubre	8	3	0	0
Noviembre	3	1	1	2
Diciembre	3	2	0	2
<b>Totales</b>	<b>73</b>	<b>38</b>	<b>10</b>	<b>23</b>

Total víctimas civiles: 111. Total víctimas agentes: 33

### 2.2.2 Total de víctimas por mes, en el Gran Buenos Aires

MESES	CIVILES	CIVILES	FUNCIONARIOS	FUNCIONARIOS
	HERIDOS	MUERTOS	HERIDOS	MUERTOS
Enero	16	15	4	11
Febrero	13	9	3	9
Marzo	15	11	9	7
Abril	14	11	3	8
Mayo	24	21	3	6
Junio	21	17	5	17
Julio	18	24	14	22
Agosto	20	19	1	16
Setiembre	18	15	6	9
Octubre	15	18	3	14
Noviembre	18	8	8	11
Diciembre	15	7	7	9
<b>Totales</b>	<b>207</b>	<b>175</b>	<b>66</b>	<b>139</b>

Total víctimas civiles: 382. Total víctimas agentes: 205

### 2.2.3 Totales del período, en la Ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires

TOTALES DEL PERÍODO	CIVILES		FUNCIONARIOS	
	MUERTOS	HERIDOS	MUERTOS	HERIDOS
Capital Federal	73	38	10	23
GBA	207	175	66	139
<b>Totales</b>	<b>280</b>	<b>213</b>	<b>76</b>	<b>162</b>

Al observar el cuadro 2.2.1 en el área de la Ciudad de Buenos Aires es notoria la diferencia entre personas muertas y lesionadas en relación con años anteriores. La cantidad de personas muertas ha tendido a aumentar en los últimos años, no así la de personas lesionadas (36 personas muertas y 76 lesionadas, en 1997; 59 personas muertas y 53 lesionadas, en 1998 y 73 personas muertas y 38 lesionadas heridas en 1999).

Por otro lado, el cuadro 2.2.2 muestra un gran aumento de personas muertas y lesionadas en el Gran Buenos Aires en relación con años anteriores. Con respecto al año 1998, cuando se relevaron 114 personas muertas y 148 lesionadas por las fuerzas de seguridad, el aumento es del 81,6% en el caso de personas muertas y del 18,2% en el caso de personas lesionadas. Esta situación se produce en un contexto peligroso y difícil dado por el incremento de algunos delitos y un crecimiento aún mayor de la sensación de inseguridad y de las demandas ciudadanas por seguridad. A esta situación debe sumarse el aumento de los indicadores de pobreza y exclusión social. Como se sostiene en la anterior sección, en este contexto, las declaraciones de Carlos Ruckauf, electo gobernador de la provincia de Buenos Aires –quien sostuvo que la solución a este problema pasa por orientar las políticas de seguridad en premisas como “meter bala a los delincuentes” o “matar a los asesinos”– no sólo apoyan y potencian el incremento de la violencia estatal que ya se está verificando, sino además tornan más peligroso el contexto descripto y obstruyen las posibilidades de solución.

### 2.3 Serie II. Total de víctimas según la agencia participante

En estos cuadros se ha discriminado la cantidad de víctimas que resultaron de la actuación de las diferentes fuerzas policiales y de seguridad.

## Capítulo II. Violencia institucional y seguridad ciudadana

---

### *2.3.1 Total de víctimas civiles según la agencia participante, en la Ciudad de Buenos Aires*

AGENCIA	CIVILES MUERTOS	%	CIVILES HERIDOS	%
Policía Federal	65	89.0	33	86.9
Policías de la prov. de Buenos Aires	2	2.7	3	7.9
Gendarmería	2	2.7	1	2.6
Servicio Penitenciario Federal	1	1.4	0	0.0
Ejército	3	4.1	1	2.6
<b>Total</b>	<b>73</b>	<b>100.0</b>	<b>38</b>	<b>100.0</b>

### *2.3.2 Total de víctimas civiles según la agencia participante, en el Gran Buenos Aires*

AGENCIA	CIVILES MUERTOS	%	CIVILES HERIDOS	%
Policías de la prov. de Buenos Aires	137	66.0	137	78.3
Policía Federal	53	25.7	31	17.7
Servicio Penitenciario Federal	8	3.8	0	0.0
Prefectura Naval	2	1.0	3	1.7
Gendarmería	3	1.5	2	1.1
Ejército	1	0.5	1	0.6
Fuerza Aérea	2	1.0	1	0.6
Policía de Santa Fe	1	0.5	0	0.0
<b>Total</b>	<b>207</b>	<b>100.0</b>	<b>175</b>	<b>100.0</b>

Si se comparan los cuadros de la series I y II es posible constatar un agravamiento de la situación en relación con años anteriores. En el Gran Buenos Aires es notorio el crecimiento del número de muertos civiles con respecto al año 1998 –81,6%–. De este total, el grado de aumento de muertes provocadas por funcionarios de la Policía Federal actuando en la jurisdicción de la provincia es aún mayor, y representa un crecimiento del 140,9% con relación al año anterior.

La Policía Federal tiene jurisdicción para actuar, fuera de la ciudad de Buenos Aires, en la represión de delitos federales. Sin embargo, el aumento de las muertes provocadas por agentes federales en la provincia, como puede observarse en las series II y III, obedece mayoritariamente a acciones

llevadas a cabo fuera del servicio, que no están directamente vinculadas al ejercicio de la jurisdicción federal.

*2.3.3 Total de víctimas por parte de la Policía Federal según el grado que revestía el agente, en la Ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires*

GRADO	CIVILES	CIVILES	CIVILES	CIVILES
	MUERTOS EN CBA	HERIDOS EN CBA	MUERTOS EN GBA	HERIDOS EN GBA
Suboficiales	55	21	42	27
Oficiales	7	10	10	3
Sin datos	3	2	2	1
<b>Total</b>	<b>65</b>	<b>33</b>	<b>54</b>	<b>31</b>

*2.3.4 Total de víctimas por parte de las policías de la provincia de Buenos Aires según el grado que revestía el agente, en el Gran Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires*

GRADO	CIVILES	CIVILES	CIVILES	CIVILES
	MUERTOS EN CBA	HERIDOS EN CBA	MUERTOS EN GBA	HERIDOS EN GBA
Suboficiales	125	112	2	3
Oficiales	12	18	0	0
Sin Datos	0	7	0	0
<b>Total</b>	<b>137</b>	<b>137</b>	<b>2</b>	<b>3</b>

Tanto en los casos protagonizados por funcionarios de la Policía Federal como de las policías de la provincia de Buenos Aires, el mayor número de muertes y lesiones son cometidas por suboficiales. Esta proporción es superior en el caso de las policías de la provincia de Buenos Aires (87%) y en el caso de la Policía Federal (80%).

**2.4 Serie III. Total de víctimas según la condición del agente**

Según las leyes orgánicas del personal policial, sus agentes al ingresar a la institución adquieren lo que se da en llamar el “estado policial”. Este estado

## Capítulo II. Violencia institucional y seguridad ciudadana

---

supone que quien pertenece o ha pertenecido alguna vez a la fuerza debe estar disponible en todo momento y circunstancia para cumplir con las actividades propias de la profesión. También los habilita y obliga a portar armas.

La categoría “en servicio” describe a aquellos funcionarios que estaban cumpliendo tareas de vigilancia o investigación y represión del delito, al momento del hecho. La categoría “de franco” supone que el personal de seguridad estaba fuera de su horario de trabajo, vestía de civil y no estaba cumpliendo ninguna función específica: actuó en el hecho porque aun en esta condición estaba obligado a portar el arma<sup>5</sup>. La categoría “custodio privado” describe a agentes que estaban cumpliendo funciones en agencias privadas de seguridad, aun cuando revestían como policías en actividad o retirados. La categoría “retirado” incluye a los agentes que ya no revestían en la fuerza, generalmente por haberse jubilado o haberse otorgado el retiro, pero que continuaban portando armas, en virtud de la permanencia del “estado policial”. La categoría “tareas adicionales” hace referencia al cumplimiento de trabajos adicionales –con similares obligaciones que si estuviera de servicio, pero fuera de su horario de trabajo–, para los que la policía es contratada por distintas personas o instituciones.

### *2.4.1 Total de víctimas civiles según el carácter que revestía el funcionario en la Ciudad de Buenos Aires*

CARÁCTER	CIVILES MUERTOS	%	CIVILES HERIDOS	%
En servicio	54	76.0	23	60.5
De franco	9	12.7	9	23.4
Como custodio privado	1	1.4	2	5.3
Retirado	5	7.0	2	5.3
Tareas adicionales	2	2.9	2	5.3
<b>Total</b>	<b>71</b>	<b>100.0</b>	<b>38</b>	<b>100.0</b>

5. En 1999 la Policía Federal modificó el artículo 69 del Reglamento General de Armas y Tiro (R.P.F.A. N° 8) y estableció que la portación de armas es obligatoria sólo durante la prestación de servicios ordinarios o adicionales (O.D.I. N° 115 del 17/6/99). Aun cuando esta modificación no debe ser desestimada, su difusión no ha sido lo

*2.4.2 Total de víctimas civiles según el carácter que revestía el funcionario en el Gran Buenos Aires*

CARÁCTER	CIVILES MUERTOS	%	CIVILES HERIDOS	%
En servicio	93	46.0	72	44.2
De franco	85	42.1	74	45.4
Como custodio privado	2	1.0	2	1.2
Retirado	19	9.4	10	6.1
Tareas adicionales	3	1.5	5	3.1
<b>Total</b>	<b>202</b>	<b>100.0</b>	<b>163</b>	<b>100.0</b>

Mientras en la Ciudad de Buenos Aires el 76% y el 60% de las muertes y las lesiones son producidas por personal en sus tareas específicas, en el Gran Buenos Aires este índice disminuye notoriamente. Sólo entre el 46% y el 44% de los hechos son protagonizados por personal en servicio.

*2.4.3 Total de víctimas civiles según el carácter que revestía el funcionario de la Policía Federal en la Ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires*

CARÁCTER	CIVILES MUERTOS	%	CIVILES HERIDOS	%
En servicio	53	44.5	23	60.4
De franco	49	41.2	9	23.7
Como custodio privado	2	1.7	2	5.3
Retirado	13	10.9	2	5.3
Tareas adicionales	2	1.7	2	5.3
<b>Total</b>	<b>119</b>	<b>100.0</b>	<b>38</b>	<b>100.0</b>

suficientemente amplia como para sostener que por el momento alteró las rutinas de actuación tradicionales. El tipo de reacción de los policías en situación de franco de servicio continúa siendo similar a los años anteriores.

*2.4.4 Total de víctimas civiles según el carácter que revestía el funcionario de las policías de la provincia de Buenos Aires, en el Gran Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires*

CARÁCTER	CIVILES MUERTOS	%	CIVILES HERIDOS	%
En servicio	93	66.9	84	59.6
De franco	35	25.1	45	31.9
Como custodio privado	1	0.7	2	1.4
Retirado	7	5.1	3	2.1
Tareas adicionales	3	2.2	7	5.0
Total	139	100.0	141	100.0

Al analizar el cuadro 2.4.3 se observa que el índice de personas muertas por personal de la Policía Federal de franco (41%) o retirado (10%) supera al índice de personal de esta misma fuerza actuando en servicio (45%). Este índice supera notoriamente al de las policías de la provincia de Buenos Aires (25% de franco; 5% retirado).

2.5 Serie IV. Total de policías muertos y heridos

*2.5.1 Total de funcionarios muertos y heridos según el carácter que revestían, en la Ciudad de Buenos Aires*

CARÁCTER <sup>6</sup>	FUNCIONARIOS MUERTOS	%	FUNCIONARIOS HERIDOS	%
En servicio	5	50.0	11	47.8
De franco	2	20.0	10	43.5
Retirado	2	20.0	2	8.7
Tareas adicionales	1	10.0	0	0.0
Total	10	100.0	23	100.0

6. Las categorías utilizadas en estas tablas ya se explicaron al comienzo de la Serie III.

*2.5.2 Total de funcionarios muertos y heridos según el carácter que revestían, en el Gran Buenos Aires*

CARÁCTER	FUNCIONARIOS	%	FUNCIONARIOS	%
	MUERTOS		HERIDOS	
En servicio	10	15.2	49	35.2
De franco	28	42.4	73	52.6
Como custodio privado	5	7.6	1	0.7
Retirado	17	25.8	10	7.2
Tareas adicionales	6	9.0	6	4.3
Total	66	100.0	139	100.0

En el cuadro 2.2.1 se expuso la cantidad de funcionarios heridos en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires. Al observar el cuadro 2.5.1 se puede constatar que de ese total –23 funcionarios heridos– el 48% se encontraba en servicio y el 43% de franco. Pero en el Gran Buenos Aires la situación es mucho más grave. Del total de funcionarios muertos en enfrentamientos –66 funcionarios– sólo 10, que representa el 15%, estaba de servicio. Los 56 restantes, el 85%, no estaba cumpliendo tareas específicas. Estas muertes han sido el resultado tanto del trabajo adicional que los funcionarios realizaron para completar sus salarios –9% por tareas adicionales–, como de la obligación y tradición de portar armas estando franco o retirado –el 68%.

*2.5.3 Total de funcionarios de la Policía Federal muertos y heridos, según el carácter que revestían, en la Ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires*

CARÁCTER	FUNCIONARIOS MUERTOS	%	FUNCIONARIOS HERIDOS	%
En servicio	5	18.5	14	26.4
De franco	11	40.7	36	67.9
Retirados	10	37.1	3	5.7
Tareas adicionales	1	3.7	0	0.0
Total	27	100.0	53	100.0

## Capítulo II. Violencia institucional y seguridad ciudadana

---

El mayor porcentaje de agentes de la Policía Federal muertos y heridos en enfrentamientos se encuentra entre aquellos que actuaron estando de franco (41% y 68% respectivamente).

### *2.5.4 Total de funcionarios de la Policía Federal muertos según el grado que revestían en la Ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires*

GRADO	FUNCIONARIOS MUERTOS CBA	FUNCIONARIOS MUERTOS GBA	TOTAL
Suboficiales	9	15	24
Oficiales	1	2	3
Total	10	17	27

### *2.5.5 Total de funcionarios muertos y heridos de las policías de la provincia de Buenos Aires, según el carácter que revestían, en el Gran Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires*

CARÁCTER	FUNCIONARIOS	%	FUNCIONARIOS	%
	MUERTOS		HERIDOS	
En servicio	8	17.4	33	35.9
De franco	19	41.3	50	54.3
Como custodio privado	4	8.7	1	1.1
Retirado	11	23.9	5	5.4
Tareas adicionales	4	8.7	3	3.3
Total	46	100.0	92	100.0

En el caso de las policías de la provincia de Buenos Aires, la gran mayoría de los funcionarios muertos y heridos estaba franco de servicio, retirado o cumpliendo otras tareas al momento del hecho. En el caso de los agentes muertos, esta situación representa el 83% de los casos.

*2.5.6 Total de funcionarios de las policías de la provincia de Buenos Aires muertos y heridos según el grado que revestían, en la Ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires*

GRADO	FUNCIONARIOS MUERTOS CBA	FUNCIONARIOS MUERTOS GBA	TOTAL
Suboficiales	1	43	44
Oficiales	0	2	2
<b>Total</b>	<b>1</b>	<b>45</b>	<b>46</b>

**2.6 Serie V. Caracterización de las víctimas civiles**

*2.6.1 Total de civiles muertos y heridos por sexo, en la Ciudad de Buenos Aires*

ESTADO	MUJERES	%	VARONES	%	TOTAL	% TOTAL
Muerto	2	22.2	71	69.6	73	65.8
Herido	7	77.8	31	30.4	38	34.2
<b>Total</b>	<b>9</b>	<b>100.0</b>	<b>102</b>	<b>100.0</b>	<b>111</b>	<b>100.0</b>

*2.6.2 Total de civiles muertos y heridos por sexo, en el Gran Buenos Aires*

ESTADO	MUJERES	%	VARONES	%	TOTAL	% TOTAL
Muerto	7	30.4	200	55.7	207	54.2
Herido	16	69.6	159	44.3	175	45.8
<b>Total</b>	<b>23</b>	<b>100.0</b>	<b>359</b>	<b>100.0</b>	<b>382</b>	<b>100.0</b>

Los datos nos indican que tanto en la Ciudad de Buenos Aires como en el Gran Buenos Aires la mayor cantidad de víctimas por parte de funcionarios policiales son hombres, tanto se trate de víctimas muertas como heridas. A su vez, en el caso de los hombres, tanto en la Ciudad de Buenos Aires como en el Gran Buenos Aires, la mayoría de ellos resultó muerto.

## Capítulo II. Violencia institucional y seguridad ciudadana

---

### *2.6.3 Total de terceros muertos y heridos por sexo, en la Ciudad de Buenos Aires*

SEXO	MUERTOS	HERIDOS	TOTAL
Mujeres	1	6	7
Varones	2	3	5
Total	3	9	12

En la Ciudad de Buenos Aires sobre 111 víctimas civiles heridas y muertas en hechos de violencia policial (ver cuadro 2.2.1), el 11% son personas que resultan víctimas incidentales por encontrarse en el lugar de los hechos en forma casual.

El 89% restante son personas que han sido definidas por las fuerzas de seguridad como “sospechosos”; sin embargo ello no significa que lo sean. Los casos descriptos en el siguiente apartado dan muestras sobradas de ello.

### *2.6.4 Total de terceros muertos y heridos por sexo, en el Gran Buenos Aires*

SEXO	MUERTOS	HERIDOS	TOTAL
Mujeres	3	10	13
Varones	3	12	15
Total	6	23	28

En el Gran Buenos Aires sobre 382 víctimas civiles heridas y muertas en hechos de violencia policial (ver cuadro 2.2.2), el 7% son personas que resultan víctimas incidentales por encontrarse en el lugar de los hechos en forma casual.

El 93% restante son personas que han sido definidas por las fuerzas de seguridad como “sospechosos”; sin embargo, ello no significa que lo sean, tal como sucede en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires.

*2.6.5 Total de civiles muertos y heridos por edad, en la Ciudad de Buenos Aires*

SEXO	MUERTOS	HERIDOS	TOTAL	%
Hasta 12 años	0	0	0	0.0
13-18 años	2	2	4	3.6
19-24 años	4	1	5	4.5
25-30 años	13	3	16	14.4
31 años y más	11	7	18	16.2
Sin datos	43	25	68	61.3
<b>Total</b>	<b>73</b>	<b>38</b>	<b>111</b>	<b>100.0</b>

*2.6.6 Total de civiles muertos y heridos por edad, en el Gran Buenos Aires*

EDAD	MUERTOS	HERIDOS	TOTAL	% TOTAL
Hasta 12 años	0	3	3	0.8
13-18 años	37	28	65	17.0
19-24 años	35	21	56	14.7
25-30 años	20	19	39	10.2
31 años y más	18	15	33	8.6
Sin datos	97	89	186	48.7
<b>Total</b>	<b>207</b>	<b>175</b>	<b>382</b>	<b>100.0</b>

En la Ciudad de Buenos Aires algo más del 58% de las víctimas de las cuales las crónicas periodísticas brindan información es menor de 31 años.

En el Gran Buenos Aires el porcentaje de víctimas menores de 31 años es notoriamente mayor y alcanza al 83% de las víctimas sobre las cuales las crónicas periodísticas brindan información. El grupo de edad entre los trece y los dieciocho años concentra el 33% de las víctimas sobre las que se tiene información.

## 2.7 Conclusiones

Durante el período en análisis la violencia en manos de las fuerzas de seguridad agudizó algunas de las tendencias que se señalaran ya en años

anteriores y se acrecentó la cantidad de personas muertas y heridas en forma preocupante.

Se acentuaron las siguientes tendencias: a) se incrementó el número de civiles muertos por agentes de las fuerzas de seguridad así como de agentes muertos en enfrentamientos, aunque el crecimiento de la muerte de civiles es notoriamente superior. Por lo que aun en el marco de aumento general de la violencia institucional aumentó la diferencia entre muertos civiles y muertos de las fuerzas de seguridad; b) una parte importante de la represión del delito de menor cuantía está en manos de agentes franco de servicio que actúan, en general, con brutalidad; c) el mayor número de víctimas policiales lo son cuando no están en horario de servicio y se trata de suboficiales de las fuerzas.

### *3. Casos documentados de violencia policial*

#### **Daniel Brenta**

Nuevo Alberti, provincia de Santa Fe

25/1/99

Muerte bajo custodia

El 25 de enero, Daniel Brenta, de 22 años, se dirigía a caballo, junto con su primo Diego Flores, a visitar a su padre cuando fueron arrestados por funcionarios de la Policía de la Provincia de Santa Fe que los acusaron de sustraer dos caballos. Los trasladaron a la seccional de Santo Tomé, donde más tarde Daniel apareció ahorcado en el calabozo. Según los testimonios de su primo, ellos habían sido golpeados y maltratados durante la detención.

El joven apareció colgado con un cordón de su campera. Según la versión policial, Daniel se había suicidado utilizando el lazo de su abrigo (que no se le había retirado, a diferencia de los cordones de sus zapatillas y el cinturón). Sin embargo, los familiares del joven aseguran que no se suicidó y que en su cuerpo aparecieron golpes que el informe de la autopsia no detalla.

La autopsia realizada en el Instituto Médico Legal, determinó el hecho como “asfixia mecánica a predominio circulatorio por ahorcamiento” y especificó la “inexistencia de golpes”, y que sólo se observaba un tajo en la muñeca provocado por una lata de gaseosa hallada en su celda.

El caso es investigado por el juzgado de instrucción N° 13; además interviene la División de Asuntos Internos de la Policía de Santa Fe, cuya titular, Leyla Perazzo, solicitó los legajos de todos los policías que se encontraban en la comisaría donde ocurrió el hecho. El magistrado Adolfo Prunotto Laborde procesó a cinco policías, tres por apremios ilegales y dos por homicidio culposo ya que consideró que hubo negligencia policial al no haber cuidado al detenido.

**Fabián Manríquez**

Provincia de Mendoza

8/2/99

Torturas bajo custodia

El 8 de febrero varios policías ingresaron a la vivienda de Fabián Manríquez mientras éste dormía. Supuestamente un vecino lo había denunciado por robo. Los policías apenas entraron comenzaron a golpearlo; mientras lo trasladaban a la seccional le dispararon cerca de los pies, en la comisaría continuaron los maltratos, esta vez, además, le metieron la cabeza en un balde con agua. El joven fue derivado luego a la División de Investigaciones, aunque apenas ingresó cayó desmayado y fue trasladado al hospital.

Según informaron en el hospital, Fabián se encontraba con múltiples lesiones que sufrió a raíz de los golpes aplicados por la policía.

Los hechos son investigados por el juez de Instrucción Gonzalo Guiñazú. El magistrado procesó y detuvo en las dependencias del cuerpo de Infantería mendocino a siete policías, por el delito de “apremios ilegales”.

**Natalia Soledad Balucani**

San Martín, provincia de Buenos Aires

18/3/99

Muerte por negligencia

El 18 de marzo, Natalia Soledad Balucani empleada administrativa de la agencia de seguridad privada Ateneo, que dirigía el comisario retirado de la Policía Federal, Miguel Convento, ingresó a su oficina. En ese momento, Convento se encontraba manipulando su arma, una pistola 9 mm, y se

produjo un disparo. La joven de 20 años recibió el tiro en la región torácica, y falleció luego en un hospital de San Martín.

Los hechos fueron investigados por la justicia. Las pericias se desarrollaron por miembros de la comisaría 1ª de San Martín junto con la Dirección Departamental de Investigaciones de San Martín. Las pruebas obtenidas hasta el momento demuestran la negligencia del ex policía en la muerte de la empleada.

José Luis Ojeda

Ciudad de Buenos Aires

6/4/99

Tentativa de homicidio

Como ya relatamos en anteriores informes<sup>7</sup>, José Luis Ojeda fue víctima de graves violaciones a los derechos humanos por parte de agentes de la Policía Federal Argentina desde 1996. Básicamente éstas consistieron en torturas, amenazas, detenciones arbitrarias y causas inventadas en su contra, perpetradas por personal policial de la comisaría 34 de la Policía Federal<sup>8</sup>.

7. Para mayor información sobre el caso, remitimos al Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos 1997, Edit. CELS-Eudeba, Buenos Aires, 1998, p. 99 y siguientes; y CELS/Human Rights Watch; La inseguridad policial. Violencia de las fuerzas de seguridad en la Argentina, op. cit., p. 199 y siguientes.

8. Sintéticamente diremos que el 15 de febrero de 1996 José Luis Ojeda fue detenido arbitrariamente por personal policial de la comisaría 34ª de la Policía Federal Argentina, en momentos en que se encontraba jugando un partido de fútbol frente al barrio Presidente Illia, ubicado en la zona del Bajo Flores de la ciudad de Buenos Aires. Fue golpeado por un suboficial y trasladado a la comisaría. En la dependencia policial lo insultaron, lo amenazaron con "fabricarle causas", y por orden del oficial de guardia fue apartado del resto de la gente, en una celda aislada. Allí fue encerrado entre cuatro y cinco horas. Al cabo de ese tiempo ingresaron algunos policías uniformados que volvieron a golpearlo. Al finalizar los golpes, mientras Ojeda era sostenido por tres policías, el restante le cortaba ambos brazos con un objeto filoso, produciéndole profundas heridas que lo dejaron inconsciente. Luego de una media hora de torturas, Ojeda fue sacado de la comisaría, encapuchado, y arrojado en la vía pública. Una vez en su casa, Ojeda fue conducido por sus familiares al hospital. A partir del inicio de la causa

A medida que Ojeda denunciaba a los funcionarios policiales responsables de los hechos de brutalidad policial, las represalias eran mayores. La más grave ocurrió durante 1999. Así, pocos días después de una presentación judicial, el 6 de abril de 1999 Ojeda sufrió una tentativa de homicidio. Ese día, a las 6:30 de la madrugada, la víctima salió de su domicilio con destino a su trabajo cuando una persona vestida de negro, que estaba parada en la vereda, se dirigió hacia él y le pidió fuego. El desconocido, cruzó la calle, sacó un arma de su campera y le dijo “flaco, esto es para que no hables boludeces”, y le disparó. El hombre efectuó, en primer término, tres tiros, de los cuales uno hirió su pierna izquierda. Ojeda cayó al suelo y la persona se le acercó, le apuntó con el arma en la cara y le dijo “esto es para que aprendas a bancarte las palizas que te da la policía”. Ojeda le dijo asustado que no lo matara porque tenía hijos. No obstante, realizó un disparo apuntando a la cara de Ojeda, quien al protegerse con su brazo izquierdo fue herido esta vez en el antebrazo. Ojeda logró incorporarse y salió corriendo en dirección de uno de los pasajes del barrio Presidente Illia, donde se encontró con una persona conocida que lo ayudó a llegar a su casa. Allí su familia lo trasladó hasta el hospital, donde finalmente fue internado. A pesar de que Ojeda tenía un teléfono celular y un poco de dinero en una *riñonera*, ningún efecto le fue sustraído por el agresor, quien no intentó robarle sus pertenencias en ningún momento.

Ojeda denunció que todos estos hechos fueron presenciados por personal policial de la comisaría 34<sup>o</sup> que se encontraba en un patrullero estacionado a una cuadra de donde ocurrieron los hechos. Vale aclarar que, a pesar de la prolongada persecución y de la cantidad de disparos, estos agentes no intentaron intervenir de manera alguna para proteger a Ojeda. De allí su decisión, ante

---

*judicial por las torturas infligidas, a medida que los acusados eran citados por el juzgado, Ojeda comenzó a ser hostigado por los policías imputados y por otros miembros de la comisaría 34<sup>a</sup>. La situación de peligro para Ojeda empeoraba cada vez que éste daba impulso a la causa. El hostigamiento consistió en reiteradas amenazas de muerte (también ejecutadas contra su esposa María Constanza Cocco); detenciones sin motivo y la imputación falsa de delitos. En este sentido, Ojeda fue sobreseído dos veces –de crímenes que no cometió, y en los que fue involucrado por personal policial– y no tiene hasta ese momento ningún antecedente policial.*

la situación de grave peligro para su vida provocada por el agresor, de escapar en dirección contraria a la del lugar en el cual se encontraba el patrullero.

La investigación de los hechos por parte de agentes de la comisaría 34<sup>o</sup> fue prácticamente nula. Por ejemplo, no hay constancia de ninguna medida probatoria tendiente a preservar los rastros del crimen –v. gr., los casquillos de las balas disparadas por quien disparó con intención de matar a Ojeda–. Tampoco ningún miembro de la comisaría N<sup>o</sup> 34 formuló la denuncia correspondiente o intervino de manera activa en la investigación y persecución de los hechos punibles denunciados anteriormente y cometidos contra Ojeda por agentes de esa repartición.

El caso Ojeda evidencia la completa indefensión en la que puede encontrarse una víctima de brutalidad policial cuando espera del Estado algún tipo de respuesta<sup>9</sup>. Esta situación fue denunciada ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 1998, que recomendó al Estado la adopción de medidas cautelares para proteger su vida y su integridad física.

La causa en que se investiga la tentativa de homicidio de Ojeda (N<sup>o</sup> 33.069), que lleva adelante el Dr. Farías, a cargo del Juzgado de Instrucción N<sup>o</sup> 14, no ha logrado hasta la fecha encontrar a ningún sospechoso; por otra parte, el fiscal no ha intervenido ni una sola vez.

Si bien la Dirección de Asuntos Internos de la Policía Federal tramita desde 1996 un sumario por las irregularidades de los policías de la comisaría 34 en contra de Ojeda, no se adoptaron sanciones definitivas a los responsables; ni siquiera se dispusieron medidas de índole cautelar, tales como el apartamiento provisorio, o al menos la imposibilidad de que estos mismos funcionarios actúen en las investigaciones judiciales iniciadas por Ojeda. No existen –hasta el momento– policías sancionados, suspendidos o exonerados por las torturas infligidas a Ojeda, por las detenciones arbitrarias, amenazas, causas inventadas ni por los hechos relacionados con el intento de homicidio.

9. Sobre la respuesta estatal a los casos de violencia policial, ver el apartado siguiente.

**Pablo Irigoyen**

San Martín, provincia de Buenos Aires

18/4/99

Torturas durante actividad represiva

El 18 de abril Pablo Irigoyen, de 28 años, fue a bailar a un boliche en el partido de San Martín. Entre las 3 y 4 de la madrugada ingresó al local bailable el Grupo Especial Operativo de la provincia de Buenos Aires. Como consecuencia del operativo, Irigoyen recibió fuertes golpes en la cabeza que motivaron su internación. El médico que lo recibió informó que el joven había ingresado con un “precoma”, y se le diagnosticó “traumatismo de cráneo”.

Según el subcomisario de la comisaría 1ª de San Martín, Daniel Esterquel, el personal policial había requisado el local porque había disturbios en la parte de arriba del lugar y trataron de sacar a la persona que los estaba provocando y dijo que “el chico había tomado algo, estaba muy nervioso y aparentemente cuando le dijeron que descendiera se puso mal, trastabilló en la escalera y se cayó”. Para la familia de Pablo Irigoyen, en cambio, el joven no estaba borracho, cuando –por indicación de la policía– intentó descender de la parte superior del boliche se cayó al piso, donde fue golpeado por los oficiales.

Ante el hecho confuso se labró un sumario por “lesiones” y se está investigando si hubo responsabilidad del personal que intervino en el operativo.

**Raúl Cecilio Velázquez**

Rafael Calzada, Almirante Brown, provincia de Buenos Aires

28/5/99

Muerte por abuso de la fuerza

El 28 de mayo Raúl Celio Velázquez, de 17 años, fue asesinado por un agente de la Policía Federal de un balazo en la espalda. Según declaraciones del padre de la víctima, el chico fue asesinado por el agente en la esquina de El Zorzal y Falucho, en cercanías de la Villa Dos de Abril. El chico permaneció 90 minutos tendido en la calle, hasta que fue auxiliado por un integrante de la Policía Bonaerense que vive en la zona.

## Capítulo II. Violencia institucional y seguridad ciudadana

---

Según la versión policial, se alegó que había existido un enfrentamiento con el policía porque dos personas armadas habían pretendido robarle un ciclomotor a un joven que realizaba un reparto de comida. En cambio, familiares y amigos de Velázquez niegan la existencia de un enfrentamiento, y sostienen que el policía ejecutó al chico que poseía sólo un cortaplumas. Al parecer previamente el menor habría atacado a un hermano del policía, hiriéndolo de un corte en el cuello. La gente del barrio reclama el esclarecimiento del hecho.

### **Marceliano Eduardo Gordillo**

La Plata, Buenos Aires

3/6/99

Torturas bajo custodia

El 3 de junio Marceliano Eduardo Gordillo, de 30 años, observó desde su casa en la ciudad de La Plata cómo dos personas le estaban robando la bicicleta que se encontraba en su patio. Gordillo decidió salir y perseguir a los ladrones. Los corrió dos cuadras, y al perderlos de vista, decidió regresar a su casa. En ese momento encontró a un móvil del Grupo Especial de Operaciones (GEO) de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, y les solicitó ayuda. En vez de hacerlo, del móvil descendieron tres hombres vestidos de negro y armados, primero lo palparon de armas y después lo tiraron al suelo, lo esposaron y comenzaron a golpearlo contra el patrullero. Luego lo subieron al móvil y lo trasladaron a la comisaría 5ª de La Plata. En la seccional lo encerraron en la cocina y le golpearon la cabeza contra la mesa. Minutos más tarde el oficial de servicio de la dependencia ordenó a los policías del GEO que le quitaran las esposas y le tomaron declaración. Después de dos horas de detención, Gordillo fue dejado en libertad.

Marceliano Gordillo radicó la denuncia en la Fiscalía de la Cámara de La Plata. La causa es impulsada por el fiscal Antonio Raimundi, quien solicitó el procesamiento de los policías involucrados, Miguel Angel Pineda, Héctor David y Carlos Saucedo. El fiscal produjo pruebas suficientes para acreditar que los policías cometieron el delito de apremios ilegales.

**Dos adolescentes**

Rosario, provincia de Santa Fe

19/6/99

Torturas bajo custodia

El 19 de junio se produjo una revuelta en un club de Rosario que luego continuó en la calle. El grupo de jóvenes fue reprimido por la policía, la cual disparó balas de goma al aire; los jóvenes salieron corriendo y fueron perseguidos por personal de la comisaría 14ª de Rosario. Varias personas fueron detenidas. Dos jóvenes, de 15 y 16 años, denunciaron haber sido golpeados durante más de media hora por varios policías en la comisaría 14ª. Los jóvenes presentaban evidencias de golpes en el rostro, torso y piernas.

La versión policial sostuvo que estos chicos fueron detenidos luego de oponer resistencia. El titular de la comisaría, comisario Juan Carlos Olmedo, afirmó que los efectivos policiales habían ubicado a estos dos adolescentes en la calle y que cuando habían tratado de identificarlos, "fueron agredidos". Según denunciaron los chicos, en cambio, los policías les habían pegado en todo el cuerpo con palos de goma, y les habían quitado la ropa.

El jefe de la Unidad Regional II de Santa Fe, comisario mayor Oscar Partal, pasó a disponibilidad a un oficial auxiliar, a un oficial subayudante, a un cabo primero y a un cabo. Al mismo tiempo ordenó el cambio de dependencia para tres suboficiales y dos agentes.

**Rubén Quiroga**

Cipoletti, provincia de Río Negro

20/7/99

Torturas bajo custodia

El 20 de julio Rubén Quiroga iba a visitar a un amigo; cuando se dirigía a tomar el colectivo apareció un patrullero con tres efectivos, lo llevaron a la comisaría 24ª del barrio Don Bosco, por averiguación de antecedentes, y en la comisaría lo golpearon y le sacaron dinero (seiscientos pesos, parte del sueldo que había cobrado). Cuando se despertó a la mañana apareció en un calabozo desvestido.

## Capítulo II. Violencia institucional y seguridad ciudadana

---

Según las declaraciones de Quiroga le pegaron piñas, patadas en los riñones y palazos, golpes que le ocasionaron un desmayo. En su rostro tenía huellas de haber recibido golpes violentos.

### Diego Acosta

Santa Fe, provincia de Santa Fe

20/7/99

Ejecución

El 20 de julio, el joven Diego Acosta iba caminando por la Av. Presidente Perón de la ciudad de Santa Fe, en momentos en que un patrullero perteneciente a la Unidad Regional I de la Policía de la Provincia lo detuvo. Del móvil bajó el agente de policía Jorge Pablo Silva, quien le dio la voz de alto. El joven, atemorizado, comenzó a correr en dirección al barrio en el que vivía, pero el personal policial efectuó tres disparos, uno de los cuales impactó en la nuca de la víctima ocasionándole inmediatamente la muerte.

A las pocas horas de sucedido el acontecimiento, llegaron al lugar de los hechos más de quince móviles policiales, el Jefe de la Unidad Regional N° 1 de la ciudad y el Subsecretario de Seguridad Pública de la Provincia. La versión “oficial” de cómo acontecieron los sucesos –que fue publicada en un diario vespertino de la ciudad– sostuvo que Acosta habría sido interceptado en situación de flagrancia por el móvil policial cuando intentaba asaltar a mano armada a un sujeto que transitaba por la vía pública, que cuando la policía intentó detenerlo Acosta comenzó a escapar efectuando disparos al patrullero y al personal, y que el agente Silva, con el ánimo de repeler dicho ataque le efectuó dos disparos al aire y el tercero, le impactó en la parte delantera del rostro.

Sin embargo hubo varios testigos que se encontraban en las inmediaciones del lugar y que vieron el accionar policial. Estos afirman que en realidad Acosta no llevaba ningún arma, que no hubo enfrentamiento con la policía, que no intentó asaltar a ningún transeúnte, y que los disparos que provinieron del personal policial se efectuaron por la espalda de la víctima.

Los padres de Acosta, dos días después, solicitaron la investigación por parte del juez de turno. Las pericias demostraron que la versión policial y el informe médico de policía eran falsos, ya que la Junta Forense determinó que el disparo no había ingresado por la zona del rostro del menor, sino que se hallaba

en su nuca. Silva fue procesado por homicidio simple –ya que el juez descartó la hipótesis de legítima defensa– y otro policía por encubrimiento –ya que consideró que se montó una operación posterior de encubrimiento, y que se alteraron y fraguaron elementos probatorios de la causa–. El auto de procesamiento fue apelado por la defensa del agente Silva, pero confirmado por la Cámara de Apelaciones en lo Penal de la ciudad de Santa Fe.

### **Cuatro jóvenes**

San Martín, provincia de Buenos Aires

24/7/99

Torturas bajo custodia

El 24 de julio cuatro jóvenes se encontraban cerca de la zona de boliches del centro de San Martín cuando observaron una discusión que estaban teniendo un funcionario de la Policía Federal y otra gente. Cuando la discusión se transformó en una pelea, los jóvenes quedaron envueltos en ella. Los jóvenes se fueron y una cuadra más adelante se sentaron en la vereda. Al parecer el agente había perdido su arma reglamentaria en la disputa y había acusado a los cuatro jóvenes de habérsela robado. En ese instante doblaban por la esquina varias personas de civil y minutos después dos patrulleros, que golpearon y dispararon a los jóvenes sin motivo aparente, y los detuvieron, junto con un menor de 17 años.

Cuando el fiscal llegó a la comisaría los jóvenes se enteraron que no estaban detenidos por averiguación de antecedentes, como pensaban, sino que la policía los había acusado por “robo calificado, doblemente agravado, en poblado y en banda, atentado y resistencia a la autoridad y lesiones”. Los cinco jóvenes permanecieron detenidos cuatro días. Durante su detención les aplicaron la tortura conocida como submarino seco –que consiste en poner una bolsa de plástico en la cabeza de la víctima, impidiéndole respirar–. Luego fueron liberados por falta de mérito.

El fiscal Marcelo Sendot, de la fiscalía 5ª de San Martín, investiga al personal de la comisaría 1ª de esa localidad por el delito de apremios ilegales. En ruedas de identificación realizadas el 6 y 7 de agosto de 1999, cuatro de los jóvenes reconocieron a varios policías de la comisaría –entre ellos, el cabo Juan Botrón y el oficial principal Marcelo Pallerini–, como aquellos que los

## Capítulo II. Violencia institucional y seguridad ciudadana

---

habían torturado. Por otra parte, el juez de garantías N° 1, a cargo del Dr. Juan Carlos Sorondo, allanó y secuestró de la comisaría las bolsas de plástico con las que se habría torturado a los jóvenes.

A mediados de diciembre el cabo Juan Botrón fue detenido en una comisaría de Villa Ballester acusado de torturar y someter a apremios ilegales a los jóvenes, mientras que el oficial principal Marcelo Pallerini, también acusado, se encuentra prófugo desde el 17 de agosto.

Dos días después de iniciar la investigación por este caso, la misma fiscalía recibió otra denuncia casi idéntica: otros dos jóvenes, Juan Ramón González, 21 años, y Víctor Lencina, 19 años, habían sido detenidos por averiguación de antecedentes y declararon que en la comisaría 1ª de San Martín les habían aplicado golpes y la tortura conocida como submarino seco. Asimismo, la seccional ya tenía antecedentes de otras denuncias por tormentos: Pablo Cristian Acosta y Diego Dosanto habían denunciado a dos policías de la comisaría como responsables de haberles infligido apremios ilegales, cuando fueron detenidos a la salida de una bailanta (los policías Adrián Cremona y Marcelo Gamboa serán juzgados en los próximos meses por el Tribunal Oral N° 1 de San Martín).

Por todos estos antecedentes, dos diputados de la provincia de Buenos Aires pidieron al Ministerio de Justicia y Seguridad la intervención de la comisaría 1ª; además pidieron la disponibilidad preventiva del “comisario y demás oficiales” de la dependencia –que se encontraba en ese momento a cargo del comisario Darío Sosa– y el inicio de sumarios administrativos respectivos al margen de la investigación realizada por la Justicia Penal.

### **Omar Gastón Cabrera**

Villa Manuelita, provincia de Santa Fe

25/7/99

Ejecución

El 25 de julio Omar Gastón Cabrera, de 17 años, volvía caminando de la casa de su hermano. En el trayecto, un móvil del comando radioléctrico –que se encontraba buscando a un asaltante de un camión blindado– intentó detenerlo. Un policía le dio al joven la voz de alto pero éste corrió a buscar refugio. Ese agente del comando radioléctrico lo buscó y cuando lo encontró en la

oscuridad le disparó en la cabeza. Luego, varios policías cargaron a la víctima en una camioneta y lo llevaron al Hospital, argumentando que estaba vivo.

El chico apareció con un arma y aunque tenía documentos la policía lo identificó “como NN y de unos 25 años”; el DNI nunca fue recuperado. Cabrera fue entregado desnudo y fue hallado recién 24 horas después por su hermano en el Instituto Médico legal. Algunos testigos escucharon cuando los policías lo golpeaban, lo pateaban y después lo hicieron arrodillar disparándole en la cabeza.

Los amigos y familiares exigen una explicación para esa muerte que aparece como un claro fusilamiento.

### **Carlos César Malagueño**

San Martín, provincia de Santa Fe

9/8/99

Torturas bajo custodia

El 9 de agosto Carlos Malagueño, de 26 años, fue detenido por el comando radioeléctrico en la calle junto a un amigo cuando salían de un local de videojuegos. Fueron trasladados a la comisaría 26<sup>a</sup> donde fueron golpeados. Estuvieron detenidos varias horas hasta que luego de hablar por teléfono los dejaron en libertad. En ningún momento les habían preguntado siquiera los nombres. A la salida, Carlos Malagueño presentaba golpes en los ojos, boca y brazos.

El joven y los familiares radicaron la denuncia. Los hechos son investigados por la jueza Alejandra Rodenas, del Juzgado de Instrucción de la 2<sup>a</sup> Nominación, que caratuló la causa como apremios ilegales.

### **La masacre de Ramallo**

Ramallo, provincia de Buenos Aires

16/9/99

Muertos y heridos por abuso de la fuerza en la represión de delito. Ejecución. Muerte bajo custodia

El 16 de septiembre a las 8:10 de la mañana, tres personas encapuchadas y fuertemente armadas ingresaron en el Banco Nación de Villa Ramallo, en la

provincia de Buenos Aires. Con el objeto de robar, tomaron a seis rehenes: Carlos Chávez (gerente de la sucursal), su esposa Flora Lacave, Carlos Santillán (contador), Diego Serra (empleado administrativo de un canal de televisión local), Fernando Vilches (cartero de la empresa OCA) y Ricardo Pascualli (empleado del banco). Al poco tiempo, el banco fue rodeado por un centenar de policías. Durante casi 20 horas, los asaltantes reclamaron la llave y la clave de la caja fuerte como condición para liberar a los rehenes. Mientras distintas personas encabezaban la negociación, el juez a cargo del caso, Villafuerte Ruzo, se reunía desde el mediodía con la cúpula de la policía bonaerense y con el ministro de Justicia y Seguridad, Osvaldo Lorenzo, en una escuela cercana al banco. A medida que pasaban las horas y continuaban las negociaciones, fueron liberados tres rehenes (Fernando Vilches, Diego Serra y Ricardo Pascuali); al mismo tiempo, al lugar arribaban cada vez más fuerzas de seguridad. Paralelamente, los asaltantes mantuvieron conversaciones con varias radios y canales de televisión.

A las 4:50 de la madrugada del día siguiente, los tres asaltantes decidieron huir del banco, llevándose como escudos en el auto a los tres rehenes que quedaban. Si bien el juez afirmó que no había dado la orden de disparar, en ese momento, las fuerzas policiales comenzaron a dar fuego sobre el vehículo, acribillando a dos de los rehenes y uno de los delincuentes: Chávez tenía dos disparos en el pecho y uno en la cabeza, Santillán, el contador, murió por dos disparos a la altura del tórax; Javier Hernández (primero identificado como Miguel Benedetti) también tenía dos disparos a la altura del tórax, pero las pericias posteriores demostraron que este delincuente no murió con las ráfagas que perforaron el auto, sino que quedó herido y luego fue ejecutado con un “tiro de gracia” de corta distancia perteneciente a armas utilizadas por el grupo GEO. Por su parte, la esposa del gerente, Flora Lacave, recibió varios impactos de bala en su cabeza, la mano y la espalda, lo que motivó su internación durante varios días. Otro asaltante también resultó herido (Carlos Martínez, de 20 años) y un tercero fue detenido ileso (Martín Saldaña, de 22 años) y trasladado a la comisaría de San Nicolás. No obstante, horas más tarde, Saldaña –quien habría encabezado la banda– fue encontrado ahorcado en su celda. La investigación demostró que se utilizó una soga hecha con retazos de uno de los cuatro colchones que había en la celda, aunque se supo que en esa celda nunca hubo colchones. Saldaña tenía un golpe en la cabeza causado durante su detención.

Si bien en la represión del asalto intervinieron tres grupos denominados de “elite” (Grupos Especiales de Operaciones Federales –GEOF– de la Policía Federal, la División Especial Operativa HALCÓN de la Policía Bonaerense, y la División Zárate-Campana del Grupo Especial de Operaciones –GEO–) en ningún momento hubo un accionar unificado ni coordinación en el operativo. La investigación posterior demostró que en total intervinieron 225 efectivos.

La mayoría de los proyectiles que se encontraron en los cuerpos correspondían a fusiles FAL, los mismos que utilizaban los policías que se encontraban alrededor del banco. La Policía de la Provincia de Buenos Aires puso en disponibilidad a 17 policías (del grupo Halcón, GEO, de la departamental de San Nicolás, por ser la máxima autoridad de la zona y quien debía coordinar el operativo, y de la comisaría 2ª de Ramallo por el dudoso “suicidio” del detenido Martín Saldaña).

Según las investigaciones periciales elaboradas por Prefectura Nacional, los primeros en disparar contra el auto del gerente fueron los integrantes del grupo Halcón, en la parte baja y posterior del auto. Posteriormente se sumaron los del Grupo GEO de Zárate-Campana ubicados en los laterales de la calle donde circulaba el auto y cinco Halcones ubicados en el techo del banco, dos de cuyos disparos atravesaron el techo del auto.

A poco de ocurridos los hechos, en plena campaña electoral, no se hicieron esperar las repercusiones. El gobernador citó en su despacho al ministro de Justicia y Seguridad para analizar lo ocurrido; luego calificó los hechos como una “masacre”, y consideró que “fue injustificable ante una orden de no tirar”; por televisión anunció el paso a disponibilidad de los jefes policiales que actuaron en la masacre, anticipando que podía pedirle juicio político al juez y sanciones a los policías federales que intervinieron en el caso; por su parte, Lorenzo renunció y el 21 de septiembre asumió Carlos Soria. El Consejo Deliberante de Ramallo declaró día de duelo en todo el distrito y exigió a las autoridades intervinientes “una profunda investigación tendiente a lograr el esclarecimiento del trágico suceso”. También la Asociación Bancaria realizó una marcha y concentración frente a la Casa de Gobierno Nacional y un abrazo simbólico a la sede central del Banco Nación en repudio a las muertes de sus dos compañeros de Ramallo y en reclamo de medidas de seguridad.

El juez que lleva adelante la investigación de lo sucedido (causa N° 1080) es el mismo que estaba a cargo en el momento de la masacre; esto motivó que el Banco Nación lo recusara y que el legislador porteño Aníbal Ibarra presentara una denuncia por homicidio contra el propio magistrado. Villafuerte Ruzo tomó la decisión de separar a la policía bonaerense de la investigación y dispuso que las medidas fueran realizadas por Prefectura Naval (dirigida por el prefecto mayor Héctor Vianna). La primera semana de diciembre el juez tomó declaración indagatoria al jefe de la departamental de seguridad de San Nicolás, comisario inspector Alfredo Biardo, y al coordinador de investigaciones local, Roberto Isaías, que ya estaban en disponibilidad. Se los acusó por el delito de incumplimiento de deberes de funcionario público y fueron eximidos de prisión.

El primero fue procesado porque se supone debía haber estado orgánicamente al mando de todos los grupos operativos que actuaron en la masacre, y no organizó que todos los efectivos utilizaran ni siquiera la misma frecuencia de radio, no dejó constancia de los agentes que intervinieron ni constató el cerco perimetral. En tanto, Isaías fue procesado por las irregularidades en la instrucción de la causa. Con relación a éstas, puede decirse que el arma larga que fue arrojada por los asaltantes por una de las ventanillas del auto y el handy que utilizaron los asaltantes para mantener conversaciones paralelas con policías (que había sido adquirido por un miembro de la policía bonaerense) nunca fueron registrados en las actas y jamás aparecieron; a su vez, las armas de 120 efectivos que el juez ordenó recolectar después de ocurrido el hecho nunca fueron entregadas, además las restantes fueron entregadas con demoras, incluso cinco de ellas fueron entregadas al juez diez días después. Una de esas armas, disparada por un miembro del grupo Halcón, fue la que provocó la muerte del gerente del banco, Carlos Chávez.

El 9 de diciembre fue detenido el sargento Aldo Cabral, que en el momento de la tragedia trabajaba en el Comando Radioeléctrico de San Nicolás. Según las investigaciones, Cabral habría mantenido llamadas telefónicas con Norberto Céspedes, quien está acusado de haber prestado apoyo logístico a la banda de asaltantes; además, durante los días previos al asalto, un grupo de testigos declaró haber visto a Cabral en el banco, y según el informe reservado entregado por el Ministerio de Justicia y Seguridad

bonaerense al juez, Cabral no tenía nada que hacer en el banco en esa época, ya que cumplía otras funciones; asimismo, según algunas investigaciones habrían existido otras comunicaciones realizadas desde la casa de Cabral a algunos de los números que figuraban en el listado que Saldaña guardaba en su camisa, junto con un detallado plano del interior del banco; por otro lado se sospecha que Cabral habría facilitado el handy utilizado; y por último, Cabral habría estado cerca de la esquina del banco entre los policías que rodeaban la sucursal.

La causa que investiga el asalto a la sucursal del Banco Nación (causa N° 1078) hasta mediados de diciembre sumaba procesados al asaltante Martínez (que denunció haber sido golpeado), a Céspedes, y a Aldo Cabral; además fueron procesadas la remisera Silvia Vega –acusada de ser partícipe secundaria–, que fue excarcelada, y Gabriela Saldaña, la hermana de Martín Saldaña –quien habría colaborado en la preparación del asalto–. A su vez el prefecto mayor Vianna aseguró que dos asaltantes que integraban la banda aún no habían sido detenidos.

#### **Aldo Javier Gillán**

Ciudad de Mendoza, provincia de Mendoza

17/12/99

Muerte bajo custodia

El 17 de diciembre, Aldo Javier Gillán, de 18 años, fue hallado muerto con un disparo en la sien en el baño de la comisaría 6ª de Mendoza, minutos después de haber ingresado detenido en la seccional. El joven había sido detenido por efectivos policiales luego de que éstos, tras revisarlo, le habían encontrado dos cigarrillos de marihuana.

Según la policía el joven poseía un arma calibre 38 largo con que el muchacho se habría quitado la vida.

Interviene en la causa el juez Luis Leiva, quien tomó declaración a efectivos de la comisaría y ordenó remitir todas las armas que se encontraban en el lugar para ser peritadas.

**Federico Escobar y Mauro Ojeda**

Provincia de Corrientes

17/12/99

Muertos y heridos en represión de protesta social

El 17 de diciembre la Gendarmería Nacional reprimió violentamente a los manifestantes correntinos que se encontraban cortando el puente General Belgrano que une las provincias de Corrientes con Chaco. Del hecho resultaron dos muertos, más de cuarenta heridos, siete de ellos por balas y treinta detenidos que fueron unos días después liberados por el juez federal Dr. Carlos Dávila. Los muertos fueron Federico Escobar, de 25 años, por una herida de bala en la aorta y Mauro Ojeda, de 29 años, a quien una bala le dio en el corazón. Las balas corresponden a un arma de calibre 22.

Todo comenzó a las 4 de la madrugada cuando Gendarmería dejó a oscuras el Puente Belgrano –y media ciudad de Corrientes– en el que se encontraban desde hacía 7 días empleados estatales y docentes de Corrientes reclamando el pago de los sueldos atrasados. Más tarde, aproximadamente 500 efectivos arremetieron con gases y balas de goma. Los gendarmes ingresaron al viaducto divididos por mitades por ambos accesos. Los piqueteros declararon que se habían puesto de acuerdo en que si los intimidaban a desalojar el puente, se retirarían para evitar la represión. No obstante, el operativo cerrojo desplegado los sorprendió, de manera que se replegaron y tras una mínima resistencia con piedras y palos se reagruparon en la avenida 3 de Abril de la capital provincial. En poco tiempo se sumaron cerca de 500 personas y empezaron los enfrentamientos con los gendarmes. Como consecuencia de este enfrentamiento Escobar y Ojeda recibieron impactos de bala de plomo, que les causaron la muerte.

El comandante de la Gendarmería que condujo el operativo, Ricardo Chiappe, asumió “toda la responsabilidad”, no obstante, el ministro del Interior Federico Storani declaró en un primer momento que las armas con que se mató a los manifestantes (calibre 22) y con que se causó la perforación del chaleco antibalas de un gendarme (calibre 32) no eran utilizadas por esta fuerza de seguridad, y aseguró que hubo “activistas de izquierda infiltrados”. Además criticó a la policía correntina por no haber intervenido en ningún momento.

La GCT y el MTA repudiaron la represión, en tanto que la CTA convocó a un paro nacional para el lunes 20 de diciembre. La intervención a la provincia, que ya había sido dispuesta unos días antes, arribó a Corrientes el lunes siguiente, y fue encabezada por Ramón Mestre. El sábado 18 de diciembre hubo una marcha por las calles correntinas de 500 personas en repudio de las muertes de los dos jóvenes. El 21 de diciembre, Amnistía Internacional hizo un llamamiento para que se investigue de manera exhaustiva lo ocurrido en Corrientes.

A partir de lo sucedido aparecieron varias versiones. Algunos manifestantes sostuvieron que los disparos provenían de francotiradores de civil integrantes de alguna fuerza de seguridad; otras versiones señalaban a la policía correntina como responsable de haber provisto de armas a quienes dispararon. Por otra parte, el periodista Horacio Verbitsky informó que Chiappe había estado asignado en los campos de concentración de Campo de Mayo y La Perla durante la última dictadura militar<sup>10</sup>.

#### *4. La respuesta estatal ante la brutalidad policial.*

##### *Algunos casos paradigmáticos*

En este apartado, hemos considerado necesario además de describir los casos de violencia policial paradigmáticos ocurridos durante 1999, analizar las reacciones que las distintas dependencias del Estado presentaron ante casos de violencia policial ocurridos años anteriores. Esto es, hemos elegido describir las respuestas judiciales y de otras dependencias públicas durante 1999 de ciertos casos de brutalidad policial, porque estamos convencidos de que la violencia institucional no sólo es producto de los hechos de brutalidad policial, sino también de la falta de respuesta adecuada por parte de las instituciones del Estado.

Básicamente nos referiremos a la respuesta judicial; en otras palabras, al control judicial sobre las fuerzas policiales. Ya que entendemos que una de las principales razones que coadyuvan a la brutalidad policial es la ineficacia del control judicial sobre las fuerzas policiales. No obstante, en los casos en los

10. *Diario Página/12*, 18 de diciembre de 1999, p. 7.

que pudimos acceder a mayor información, también analizamos la reacción de otras dependencias oficiales, por ejemplo, la dependencia de asuntos internos de la Policía Federal.

A grandes rasgos diremos que durante el año 1999 no se ha revertido la regla sobre el control judicial prácticamente inexistente o inadecuado ante casos de brutalidad policial. Ya explicamos en una publicación conjunta con *Human Rights Watch*, las numerosas formas que puede adoptar la negligencia judicial cuando se encuentra frente a casos en que las fuerzas policiales violaron el derecho a la vida y la integridad física de las personas<sup>11</sup>. En aquella oportunidad expusimos cómo por lo general las investigaciones judiciales y los juicios frente a hechos de brutalidad policial resultan, por lo menos, condescendientes.

Así, a modo de ejemplo, mencionaremos el caso del asesinato de *Néstor Bauche y Sergio Bazán*, y el caso de *José Luis Ojeda*<sup>12</sup>. En el primero de ellos, los policías acusados de los homicidios resultaron beneficiados por una sentencia arbitraria. En el segundo, la justicia no ha podido castigar hechos de tortura ocurridos hace más de tres años, y ni siquiera logró proteger a la víctima de las represalias que padeció.

Sin embargo, algunos hechos ocurridos durante 1999 indicarían que es posible que existan reacciones diferentes. En tal sentido, no podemos dejar de hacer especial referencia al juicio oral y público por el asesinato de Miguel Bru, cuya sentencia aparece como un intento de querer revertir las numerosas irregularidades reflejadas durante la instrucción de la causa. Asimismo, hemos elegido el caso de *Héctor Oscar Galván*, que da muestras de cómo debería funcionar en todos los casos la justicia ante un caso de brutalidad policial: la justicia fue veloz y se aplicaron condenas acordes con la gravedad de los hechos. Casos excepcionales en los que los jueces y fiscales actúan con todo el rigor de la ley sobre agentes policiales involucrados en hechos de violencia policial.

11. Sobre la ineficacia del control judicial ver CELS/*Human Rights Watch*, *La inseguridad policial. Violencia de las fuerzas de seguridad en la Argentina*, op. cit.

12. Ver el caso documentado en el apartado anterior.

#### 4.1 La regla: la inadecuada respuesta estatal

##### 4.1.1 *El caso de Bauche y Bazán*

Néstor Bauche y Sergio Bazán, ambos jóvenes de 21 años, fueron asesinados el 19 de abril de 1995, en Berazategui; en el crimen intervino un policía de la provincia de Buenos Aires. Ninguno de los jóvenes portaba armas.

Si bien en un principio el policía Gustavo Chamorro había sido detenido en prisión preventiva hasta la espera del juicio oral y público y la fiscalía había solicitado 20 años de prisión, el juicio oral se demoró varios años sin una causa real de complejidad que lo justificara. No obstante los reclamos de los familiares de las víctimas exigiendo que se realizara el juicio, éste demoró más de cuatro años desde ocurridos los hechos. Esto provocó que en abril de 1998 los jueces dejaran en libertad a los imputados por aplicación de las obligaciones internacionales contraídas por el Pacto de San José de Costa Rica. Además, durante ese tiempo, los familiares de los jóvenes fueron amenazados y amedrentados.

Una vez celebrado el juicio oral y público (en diciembre de 1999) la fiscal cambió la calificación de los hechos: de homicidio simple a “homicidio en riña” y solicitó la pena de 6 años de prisión. Finalmente, el 14 de diciembre de 1999 el tribunal absolvió al policía Chamorro, ya que consideró que los disparos que salieron del arma reglamentaria del policía fueron efectuados en legítima defensa, a pesar de que se probó que ninguno de los dos jóvenes en el momento de los hechos portaba armas.

Este caso es un ejemplo de un patrón de conducta muy común de la justicia al juzgar hechos de brutalidad policial. Si el caso puede superar los numerosos escollos de la instrucción (la dificultad probatoria, debida justamente a que la propia policía es la que lleva adelante la investigación, y la excesiva demora, entre otros), se enfrenta ante un tratamiento más que condescendiente y parcial hacia la policía: por ejemplo, mediante una aplicación elástica de las causas de justificación previstas en el Código Penal.

##### 4.1.2 *El caso Ojeda: la falta de protección a la víctima*

Como ya relatamos en otros informes –y actualizamos en el apartado anterior sobre casos documentados– José Luis Ojeda fue víctima de graves

violaciones a los derechos humanos por parte de agentes de la Policía Federal Argentina desde 1996. El caso Ojeda –que a diferencia de los otros relatados en esta sección, se trata de una víctima viva– evidencia la completa indefensión en la que puede encontrarse una víctima de brutalidad policial ante la falta de respuesta adecuada de las distintas dependencias del Estado. El presente caso, demuestra que el Estado no sólo es incapaz de prevenir un hecho de tortura, sino que ni siquiera se encuentra en condiciones de garantizarle a la víctima su protección futura, la justicia y la asistencia que corresponde. En el caso Ojeda, además, se revela cómo ante una acción violenta cada vez más fuerte (y organizada) de parte de funcionarios policiales, las respuestas de otras dependencias del Estado son cada vez más débiles, provisorias y desorganizadas. En definitiva, la víctima se encontró desprotegida y desamparada por parte del Estado; a diferencia de los autores de los hechos de brutalidad policial, protegidos y amparados por la impunidad de la que gozan.

### *4.1.2.1 La falta de respuesta judicial: la impunidad*

El caso de José Luis Ojeda es un ejemplo de la falta de debida diligencia por parte de los funcionarios judiciales en la investigación de los hechos de brutalidad policial de los que fue víctima. En el caso existen tres causas judiciales en trámite; no obstante la inoperancia de los tribunales para controlar a las fuerzas policiales es doblemente preocupante, ya que no sólo resulta en la impunidad de los autores de graves crímenes sino que también significa dejar sin el último resguardo a la víctima de violaciones a los derechos humanos, que se encuentra en una completa indefensión.

En el caso Ojeda, la ineficacia del control judicial se debe a distintos patrones. En algunos casos, los jueces no investigaron las evidencias incriminatorias contra los agentes policiales. En este sentido, en la causa que se investigan las torturas<sup>13</sup>, uno de los agentes sindicado por Ojeda como autor ni siquiera fue llamado a prestar declaración indagatoria. Del mismo modo, en cada oportunidad que tuvo, el juez resolvió la desvinculación de

*13. La causa se tramita en el Juzgado de Instrucción en lo Criminal N° 43, Secretaría N° 109, bajo el N° 10.439/96.*

uno de los imputados<sup>14</sup>. En la misma línea, en la causa por el intento de homicidio<sup>15</sup>, el magistrado no autorizó la producción de ciertas medidas de prueba solicitadas por la querrela para establecer cuál era el móvil policial que había presenciado lo sucedido.

La falta de diligencia judicial también se refleja en la forma en que se llevó adelante la investigación de los hechos de brutalidad policial. En este sentido, en el caso Ojeda en muchas ocasiones las medidas dispuestas judicialmente fueron ejecutadas por miembros de la propia comisaría involucrada, aumentando el peligro para la víctima.

Además, en el caso de José Luis Ojeda la justicia no sólo dejó de investigar seriamente los hechos de tortura, sino también el resto de las irregularidades cometidas por los agentes policiales para amedrentarlo. Así, en la causa judicial que investiga las detenciones arbitrarias, las amenazas, las causas fraguadas y el resto de las represalias padecidas por Ojeda<sup>16</sup>, a pesar de los importantes pruebas contra varios agentes policiales, no hay hasta la fecha ningún imputado.

El caso Ojeda también refleja otro patrón muy común en la investigación judicial de los hechos de brutalidad policial: la dilación en el tiempo. Así, con relación a la causa en la que se investigan las torturas, en estos casi cuatro años de investigación los resultados fueron bastante pobres. Más allá de las complicaciones que pueden existir para investigar a funcionarios

*14. Por ejemplo, el 22 de octubre próximo pasado, el juez de instrucción decidió sobreseer al imputado Carlos Fabián Chávez por el delito de apremios ilegales en concurso ideal con lesiones leves por el que fuera indagado. Esto motivó de parte de la querrela la presentación de un recurso de apelación ante la Cámara Nacional de Apelaciones, la que en el mes de diciembre de 1999 decidió revocar el sobreseimiento. Es más, en 1998 la propia querrela debió pedir la anulación de las declaraciones indagatorias y los procesamientos de los policías por haberse detectados vicios procesales que podrían haber acarreado la nulidad de toda la causa una vez que recayera sentencia, y cuando el juez resolvió nuevamente la situación procesal de los policías dictó la falta de mérito de uno (a pesar de que existían los mismos elementos de cargo que antes justificaron su procesamiento).*

*15. Se trata de la causa judicial que lleva el número 33.069/99 y que se tramita en el Juzgado de Instrucción N° 14.*

*16. Causa N° 1742/98 que también se tramita en el Juzgado de Instrucción 43.*

policiales, en estos casos la demora muchas veces fue producto simplemente de la inacción judicial. Por ejemplo, la causa que investiga las represalias contra Ojeda, durante 1999 se encontró prácticamente paralizada; hasta que sorpresivamente pocos días después de que la Cámara revocara una decisión del magistrado en la causa sobre torturas, el juez dictó el cierre de la causa (el que será apelado por la querrela una vez finalizada la feria judicial).

Otra de las características que en general tienen las causas judiciales que investigan los hechos de brutalidad policial es la dependencia casi exclusiva en la acción de la querrela. A pesar de tratarse de delitos de acción pública, salvo contadas excepciones, sólo la víctima se encuentra impulsando la investigación. En el caso de Ojeda, la desidia del Estado además conlleva el subsiguiente peligro para la vida y la integridad física de la víctima, ya que cada vez que impulsa la investigación es sujeto de nuevas represalias. En este sentido, la falta no sólo es de los jueces, sino fundamentalmente de los fiscales. Por ejemplo, en la causa que investiga la tentativa de homicidio de Ojeda, el fiscal no ha intervenido ni una sola vez. En las otras causas, la participación del fiscal fue muchas veces sólo la de acompañar las peticiones de la querrela.

Por último, en el caso de Ojeda, también se vislumbra otra de las prácticas comunes de la justicia al momento de intervenir ante casos de brutalidad policial: la falta de tipificación adecuada de los hechos, a fin de disminuir la responsabilidad penal de los policías involucrados. En el caso de las torturas de Ojeda, el delito por el que se acusa a los dos imputados es el de apremios ilegales y no torturas. Es preciso remarcar que la diferencia entre la figura de torturas y apremios ilegales es radical. En efecto, el tipo penal de torturas acarrea una sanción acorde con la gravedad de los hechos. En tanto que para la figura de apremios ilegales la sanción es muchísimo menor. Por tal razón, los policías que torturaron a Ojeda, aun cuando se los condene, es muy posible que su pena sea sólo condicional<sup>17</sup>.

*17. Es evidente que la gravedad de los hechos sufridos por Ojeda justifica la calificación penal de torturas. De otra manera se viola no sólo la normativa interna, sino también la normativa internacional. En este sentido, tanto la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (aprobada por la Asamblea General de la ONU el 10 de diciembre de 1984, firmada por Argentina el 4 de febrero de 1985, aprobada por la ley 23.521, que entró en vigor internacional el 26*

#### 4.1.2.2 *La ineficacia de las investigaciones administrativas de la policía*

Los sistemas disciplinarios, reglamentados en las leyes de personal de las policías, constituyen el mecanismo de control interno de cada fuerza. Estas leyes rigen para las faltas disciplinarias establecidas por la ley y afectan tanto al personal en actividad como al personal en retiro. En general puede afirmarse que las normas que integran los sistemas disciplinarios policiales como la aplicación de las sanciones se encuentran estructuradas de forma tal que, en lugar de ser un eficaz mecanismo de control del servicio de seguridad que brinda la policía, su función sea la de generar obediencia al personal superior. Por tal razón, y por la característica secreta, que impide el acceso a la víctima, en general, tampoco son eficaces los mecanismos de control interno de las policías ante los casos de brutalidad policial.

En el caso de Ojeda, la Dirección de Asuntos Internos de la Policía Federal desde 1996 tramita un sumario por las torturas perpetradas a Ojeda; al mismo sumario interno se incorporaron las investigaciones sobre las represalias y la supuesta complicidad policial en el intento de homicidio del pasado mes de abril. En primer lugar, hasta la fecha, no se adoptaron sanciones definitivas a los responsables; ni siquiera se dispuso como “medida cautelar” que estos mismos funcionarios no actúen en las investigaciones judiciales iniciadas por Ojeda. En segundo lugar, se trata de un procedimiento absolutamente secreto a las propias partes involucradas; de esta manera, la víctima no puede participar ni controlar lo que efectivamente se hace o no. En tercer lugar, las investigaciones administrativas se limitaron a reproducir los expedientes judiciales en trámite; prácticamente lo único que se hizo fue pedir fotocopias de las actuaciones a los magistrados. Por último, Ojeda fue obligado a concurrir varias veces a la dependencia policial que tramita el sumario interno,

---

*de junio de 1987 y adquirió jerarquía constitucional a partir de la reforma de la Constitución de 1994), como la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (aprobada por la Asamblea General de la OEA el 9 de diciembre de 1985, suscripta por Argentina el 10 de febrero de 1986, que entrara en vigor internacional el 28 de febrero de 1987 y ratificada por Argentina el 31 de marzo de 1989), obligan a los Estados a tipificar, juzgar y castigar los hechos de torturas de acuerdo con su gravedad.*

simplemente a reproducir sus testimonios judiciales, con el subsiguiente temor y afectación que esto le ocasiona a la víctima.

### *4.1.2.3 La falta de protección y asistencia a la víctima*

El caso de José Luis Ojeda demuestra además la falta de respuestas adecuadas por parte del Estado en cuanto a la protección y asistencia a la víctima de hechos de brutalidad policial. En esta ocasión la víctima logró salvar su vida y luego no tuvo recursos económicos suficientes para afrontar las numerosas dificultades que el caso presentó. Debería preverse que a veces la víctima deberá mudarse para evitar las hostilidades que padece, deberá contar con patrocinio jurídico para constituirse en querellante, sufrirá complicaciones laborales para hacer frente a las exigencias procesales, etc., y es de esperar que sea el propio Estado el que los provea, sobre todo cuando la víctima carece de recursos económicos suficientes (como en el caso de Ojeda) para hacer frente a injustas agresiones policiales. Esto porque, en primer lugar, el Estado debería estar interesado en promover las acciones necesarias para lograr justicia en un caso tan grave de violación a los derechos humanos, y fundamentalmente en proteger a quien fuera víctima de aquélla. En segundo lugar, porque el Estado argentino ha adquirido obligaciones internacionales, derivadas de los instrumentos internacionales que firmó (y en algunos casos otorgó jerarquía constitucional) que no puede desconocer<sup>18</sup>.

Teniendo en cuenta este deber del Estado, en el caso de Ojeda, ante la falta de justicia por parte de los tribunales argentinos, y la situación de completa indefensión en la que se encontraba la víctima, el CELS solicitó en el año 1998 medidas cautelares para proteger la vida e integridad física de Ojeda ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos. La Comisión Interamericana dictó las medidas recién en mayo de 1999<sup>19</sup>, pero el Estado argentino no ha cumplido con sus recomendaciones.

*18. Por ejemplo, obligaciones que derivan de los artículos 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.*

*19. En esa oportunidad, instó al Gobierno a:*

*1) "Efectuar las acciones necesarias para garantizar la vida e integridad física del señor Ojeda y de su familia, quienes se encuentran residiendo en la ciudad de Buenos Aires".*

En el caso de Ojeda, lamentablemente, la desidia demostrada por el Estado Argentino no se limitó al hecho de no impulsar la causa, obligando a José Luis Ojeda a hacerlo con las graves consecuencias que ello trajo aparejado, sino que el Estado tampoco le brindó asistencia cuando más la necesitaba. En este sentido, el enorme esfuerzo que se requiere de parte de la víctima no es acompañado de la debida asistencia y protección que la situación precisa.

La víctima, como consecuencia de las continuas hostilidades efectuadas por la Policía, se vio impedida de conseguir un trabajo, lo que dificultó el mantenimiento económico de su familia y sus necesidades. Aún más, José Luis Ojeda, su mujer y dos hijos menores, se vieron obligados a abandonar su hogar ya que la cercanía de éste con la comisaría 34<sup>a</sup> hacía temer que la policía intentara una nueva maniobra en su contra. La tremenda situación económica por la que atraviesan y el miedo a retornar a su casa los obligó a vivir en la calle.

En estas circunstancias, Ojeda acudió a distintas dependencias oficiales en busca de una solución definitiva a su problema. Ni la Oficina de Asistencia Integral a la Víctima del Delito –que depende del Ministerio Público de la Nación– ni las oficinas dedicadas a la promoción social de la Nación o de la Ciudad brindaron la respuesta adecuada a un caso tan grave de violación a los derechos humanos como el presente. Las ayudas fueron provisorias, bastante precarias y de ninguna manera implican una asistencia integral (laboral, económica, de vivienda, psicológica, etc.).

## 4.2 Algunas excepciones

### 4.2.1 *La sentencia en el caso Bru*

Más allá de lo expuesto, algunos hechos, si bien excepcionales, permiten observar que otras respuestas son posibles. Nos referiremos en primer lugar a la condena impuesta a los policías involucrados en la desaparición de

---

2) *“Que se estudie la posibilidad, con la participación del señor Ojeda, de reubicar a él y a su familia en un lugar seguro”.*

3) *“Iniciar de forma inmediata una investigación seria respecto al origen de las lesiones y amenazas recibidas por el señor Ojeda, con el objetivo de hacerlas cesar; determinar las responsabilidades a que pudiera haber lugar, y en su caso, sancionar a los responsables”.*

## Capítulo II. Violencia institucional y seguridad ciudadana

---

Miguel Angel Bru<sup>20</sup>, perpetrada el 17 de agosto de 1993, en el juicio oral celebrado durante los meses de abril y mayo de 1999.

Miguel Bru había sido secuestrado, asesinado y desaparecido por funcionarios policiales de la comisaría 9<sup>a</sup> de la ciudad de La Plata; tal como luego quedó acreditado en la causa, los hechos ocurrieron unos meses después de que Bru denunciara a los policías de dicha dependencia por un allanamiento ilegal y abuso de autoridad, lo que había generado que el joven comenzara a ser hostigado e intimidado por la policía, especialmente por el sargento Justo López, hasta su desaparición.

Durante los seis años de investigación, el caso dejó en descubierto numerosas irregularidades por parte de la justicia. En primer lugar, la excesiva demora en la instrucción que puso en serio peligro la posibilidad de esclarecimiento de los hechos. En segundo lugar, la intención evidente del magistrado interviniente de no investigar, y hasta ocultar, las evidencias contra los policías. En este sentido, el juez Amílcar Benigno Vara en octubre de 1993 consideró que no se había comprobado la existencia del delito, y estuvo a un paso de cerrar la investigación, lo que generó de parte de los familiares, organizaciones de derechos humanos y hasta el procurador general de la Suprema Corte de la provincia –por entonces, Eduardo de Lázari– el pedido de juicio político. Finalmente el magistrado se excusó y la causa quedó a cargo del juez Ricardo Szelagowski<sup>21</sup>, tomando impulso realmente a partir de entonces.

No obstante, las irregularidades continuaron y el fiscal que intervino en primer lugar solicitó el sobreseimiento definitivo de todos los imputados. La Cámara de Apelaciones denegó el pedido y separó al fiscal de la causa, designándose entonces un nuevo fiscal. Durante los largos años de investigación, los testigos, familiares y la abogada de la familia fueron amedrentados.

Al momento de formular acusaciones, la nueva fiscal pidió la pena de prisión perpetua e inhabilitación absoluta perpetua para los policías Walter Abrigo y Justo López, por los delitos de privación ilegal de la libertad y

20. Sobre el caso Miguel Angel Bru, ver CELS/Human Rights Watch, *La inseguridad policial. Violencia de las fuerzas de seguridad en la Argentina*, op. cit., pp. 217-220.

21. En mayo de 1998, el juez Amílcar Vara fue destituido por un jury de enjuiciamiento, por habersele encontrado culpable de encubrimiento, prevaricato, abuso de autoridad y violación de los deberes e funcionario público en 27 casos judiciales.

tormentos seguidos de muerte. También solicitó la pena de dos años de prisión e inhabilitación absoluta por el doble de tiempo para el policía Ramón Eduardo Cerecetto, por el delito de supresión de documento público, por haber borrado el nombre de Bru del libro de detenidos de la comisaría. Asimismo, pidió la pena de cuatro años de prisión e inhabilitación por el doble de tiempo para el policía Raúl Angel Tidone, por el delito de apremios ilegales. Por último, respecto al comisario Juan Domingo Ojeda (quien estaba a cargo de la comisaría 9ª), la fiscal pidió una condena de tres años de prisión y seis de inhabilitación, por los delitos de torturas posibilitadas por negligencia y violación a los deberes de funcionario público.

Finalmente, el 28 de abril de 1999 se inició el juicio oral y público por la desaparición de Miguel Angel Bru. Luego de 10 días de audiencias, la Cámara Penal de La Plata dictó una sentencia unánime y categórica, arrojando luz sobre los hechos. A su vez, la sentencia reconoce prácticas de violencia policial, a la vez que admite las dificultades probatorias en esta clase de juicios, y por lo tanto, estima que es preciso hacer diferenciaciones en materia de estándares probatorios. Así, a pesar de no haberse hallado el cadáver del joven, el tribunal determinó que Bru había fallecido luego de una sesión de torturas en la oficina de contraventores de la comisaría 9ª; que Abrigo y López habían hecho desaparecer el cuerpo del joven; que si bien el comisario Ojeda no había estado en ese lugar en ese momento, era el responsable jerárquico de los policías, y que Cerecetto adulteró el libro de guardias para borrar la evidencia de la detención de Bru.

La Cámara de La Plata no dudó en condenar al subcomisario Walter Abrigo y al sargento Justo López como autores penalmente responsables de los delitos de tortura seguida de muerte, y los sentenció a prisión perpetua e inhabilitación absoluta y perpetua, más accesorias legales y costas. Cerecetto fue condenado por los delitos de encubrimiento, en concurso ideal con el delito de supresión de documento público, a la pena la pena de dos años de prisión efectiva e inhabilitación absoluta por el término de cuatro años. Por su parte, el comisario Ojeda fue condenado como autor penalmente responsable del delito de tortura posibilitada por negligencia a una pena de dos años de prisión efectiva e inhabilitación especial para ejercer cargos públicos por el término de seis años.

#### 4.2.2 *El caso Galván*

Otra de las respuestas judiciales adecuadas ante casos de brutalidad policial es el juicio por el homicidio de Héctor Oscar Galván. La víctima, de sólo 20 años, había recibido un disparo por la espalda efectuado por un suboficial de la policía bonaerense el 5 de diciembre de 1998 a la salida de un local bailable. Apenas un año después se celebró el juicio oral y público y se condenó al cabo Osvaldo Román por el delito de homicidio<sup>22</sup>.

Como quedó demostrado luego por la investigación judicial, un suboficial de la comisaría 1ª de San Martín, el cabo Osvaldo Román, se había acercado en su patrulla al establecimiento bailable ubicado en el cruce de Tres de Febrero y la Ruta 8, y tras observar una discusión entre un grupo de jóvenes –jóvenes y custodios del establecimiento, los que al advertir la presencia policial salieron corriendo–, disparó un tiro por la espalda a Galván provocándole la muerte.

Una de las principales razones para el esclarecimiento del caso se debió a la rápida intervención del fiscal de instrucción Héctor Scebba, quien arribó al lugar de los hechos casi inmediatamente después. En la primera revisión del lugar que realizó el fiscal halló un orificio de bala en la vidriera de un local cercano, por lo que se pudo probar que la bala había ingresado por la espalda del joven, salió por su pecho y rompió la vidriera. Además, en el lugar fueron halladas dos vainas servidas de calibre 9mm, las cuales pericias posteriores demostraron corresponder al arma de Román y de otro suboficial de apellido Saladino –quien declaró haberse protegido cuando comenzó el tiroteo–. Por esta rápida actuación, Román quedó detenido desde el día del crimen<sup>23</sup>.

La policía intentó desvincular a Román, introduciendo dos casquillos de calibre 22 de tipo Stinger, y luego Román declaró que había disparado dos veces al aire porque había visto que los jóvenes portaban armas. No obstante, nunca apareció la pistola calibre 22 y los testigos aseguraron que no existió ningún enfrentamiento.

*22. Se trata del primer juicio oral y público por un caso de brutalidad policial desde que entró en vigencia el nuevo Código Procesal Penal de la provincia de Buenos Aires.*

*23. La prisión preventiva le permitía salidas transitorias los fines de semana.*

El 21 de diciembre de 1999 se realizó el juicio oral y público por el asesinato del joven por el Tribunal Oral N° 2 de San Martín. La estrategia de la defensa sostuvo que Román había disparado al aire “para disgregar a unos chicos revoltosos que tiraban piedras a unos uniformados que habían llegado”, a raíz de una pelea entre grupos jóvenes en la disco “Bus”. Tanto la querrela de la familia de Galván (a cargo de Judith Klein) como la fiscal de juicio Cecilia Ibarreta en todo momento sostuvieron que Galván había estado desarmado, que había corrido para escapar de la represión policial, y que el disparo sin duda había sido por la espalda, y solicitaron que se condene al policía por homicidio simple.

El debate se prolongó por dos jornadas: en ellas se logró presentar pruebas documentales, testimonios e incluso hacer la reconstrucción del crimen en el lugar. Finalmente, el tribunal dictó por unanimidad la sentencia condenatoria al cabo Román por homicidio simple, a once años de prisión e inhabilitación especial para ejercer cargo público por el término de diez años.

Por último, los jueces dejaron sentada en la sentencia una dura crítica de la actuación policial a la hora de intervenir en sucesos como los que derivaron en el asesinato de Galván. Crítica que, sin embargo, esgrimieron como atenuante de la responsabilidad de Román en el hecho. Unas de las cuestiones que sostuvieron fue: “Es al individuo a quien aquí personalmente se le reprocha, pero no es menos cierto que es a la institución —que dota a sus hombres de armas— a quien en primer lugar y exclusivamente compete vigilar y mantener el control de sus efectivos, sobremanera en acciones conjuntas como ésta, de manera de reducir al mínimo la posibilidad de desajuste individual”<sup>24</sup>.

*24. Diarios Clarín, La Prensa, La Nación, Página/12 y Crónica del 20, 22, 23, 28 y 29 de diciembre de 1999. Es la primera vez que la poca preparación y conducción de la policía bonaerense es considerada un atenuante del crimen cometido por un policía. En este caso, la polémica se debió a que tenga o no preparación policial, este agente disparó por la espalda con la clara intención de matar.*

## Capítulo III

### *La explosión de la pobreza en la Argentina*

## Indicadores de un crecimiento alarmante\*

### *1. Introducción*

Durante 1999, la pobreza, el desempleo y la desigualdad social fueron temas reflejados en numerosas oportunidades en las tapas y primeras páginas de los diarios y ejes principales de la campaña electoral presidencial que tuvo lugar en el país.

La gravedad de la situación social venía anunciándose con múltiples indicadores pero se vio reflejada con crudeza en los numerosos informes que se difundieron a lo largo del año. Tanto los pertenecientes a organismos oficiales (Instituto Nacional de Estadística y Censos; Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales [SIEMPRO]; Ministerio de Economía; Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; Ministerio de Salud) como los de organismos internacionales (Banco Mundial, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia [UNICEF], Organización Internacional del Trabajo [OIT], Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas) y de reconocidas organizaciones y consultoras nacionales (Comité Argentino de Seguimiento y Aplicación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño; Equipos de Investigación Social [EQUIS]; Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas [FIEL]) dieron cuenta de la profundización de la pobreza, la desocupación y la concentración de la riqueza.

La difusión del informe "Argentina Poverty Assessment" del Banco Mundial, realizado con la máxima reserva por un equipo de 15 investigadores

*\* Este capítulo ha sido elaborado por Marina Benito, Licenciada en Ciencia Política. La autora agradece la colaboración de la sra. Esther Montero del Centro de Documentación del CELS por la búsqueda del material para la elaboración del presente artículo.*

dirigido desde Washington, fue el que mayor impacto causó. No sólo debido a que sus resultados se conocieron de manera no oficial mucho antes de lo que el propio organismo tenía previsto<sup>1</sup>, sino porque fue el Banco quien señaló la magnitud estremecedora alcanzada por el fenómeno de la pobreza.

Si bien ya en 1995 el Banco Mundial había realizado una evaluación sobre la pobreza en Argentina, en este nuevo informe se llevó a cabo por primera vez una medición de la pobreza a nivel nacional, con datos actualizados a 1998, abarcando aspectos tanto cuantitativos como cualitativos del fenómeno y un análisis retrospectivo de lo ocurrido desde principios de la década<sup>2</sup>. La medición implicó una profunda innovación con respecto a la que realiza (dos veces al año) el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) a través de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), en tanto ésta sólo contempla el área metropolitana de Capital y Gran Buenos Aires<sup>3</sup>.

*1. El diario Página/12 reveló en exclusiva la existencia de ese estudio y publicó ya el 30 de abril la versión preliminar de uno de los informes, "Poverty and Income Distribution in Argentina, Patterns and Changes", fechado el 23 de marzo y en el que se resumen los resultados cuantitativos a los que arribó el organismo. El Banco Mundial tenía previsto difundir el estudio después de las elecciones de octubre, para no influir en la campaña electoral.*

*2. "La serie de pobreza del Banco Mundial para todo el país sólo recoge datos a partir de 1990. La razón es simple. Hasta ahora, la mayor dificultad para calcular la pobreza, más allá del Gran Buenos Aires, era que no se habían podido confeccionar canastas alimentarias para las principales ciudades del interior del país –que reflejaran las peculiaridades del consumo de esas zonas– para compararlos con los ingresos de la gente. Justamente, los técnicos del Banco aprovecharon la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENGHO) –relevada por el INDEC entre 1996 y 1997– para construir canastas con cantidades e items de consumo típicos en el interior del país. Por eso, se supone que llevar la serie más allá de 1990 no reflejaría la realidad, ya que cuanto más uno se aleje en el pasado, mayor será la diferencia en las pautas de consumo", explica Montenegro, Maximiliano, en "El legado de Menem al próximo gobierno", Página/12, 30 de abril de 1999.*

*3. Como señalan todos los expertos en temas de pobreza, en el interior argentino la situación es sensiblemente peor que en el área metropolitana y por lo tanto, la estimación oficial de la pobreza en otras partes, proyectada a partir de los datos obtenidos en el área más próspera del país, comprometen seriamente la validez y resultados de los informes.*

Las alarmantes cifras sobre pobreza e indigencia señaladas por el estudio y que revelaron el aumento de la pobreza en millones de personas durante los últimos años, provocaron el enfrentamiento más fuerte entre el sector más crítico de la Iglesia Católica (encabezado por Monseñor Rafael Rey, Obispo de Zárate-Campana y presidente de Cáritas en ese momento) y el gobierno de Carlos Menem desde que éste asumiera su primera presidencia en 1989.

A pesar del contraataque oficial desmintiendo las cifras y afirmando haber logrado bajar los índices de pobreza en comparación con el período de hiperinflación de 1989<sup>4</sup>, todos los estudios, incluso los oficiales, mostraron que desde 1994 y en un período con inflación casi nula y con crecimiento de la economía, la llamada *pobreza por ingresos*<sup>5</sup> creció de manera sostenida, a la

*4. Además de las declaraciones del presidente y varios de sus ministros, el gobierno publicó el 10 de junio una solicitada en todos los medios nacionales. Entre otras cosas, sostenía que: "En 1989, sobre 31.700.000 habitantes teníamos 15 millones de pobres. Hoy, sobre 36.000.000 tenemos 9 millones de pobres".*

*5. En Argentina se utilizan dos métodos distintos para medir el tamaño de la pobreza. La distinción entre "pobreza estructural" y "pobreza por ingresos" está asociada precisamente a estos métodos de medición.*

*El criterio de "necesidades básicas insatisfechas" (NBI) utilizado para identificar a los "pobres estructurales", toma en cuenta un conjunto de variables que miden fundamentalmente carencias de infraestructura (vivienda, agua, redes cloacales), y carece por tanto de validez para observar la evolución de la pobreza.*

*El método de la "línea de pobreza", que mide a los "nuevos pobres" o "pobres por ingreso", presupone la determinación de una canasta de bienes y servicios básicos de costo mínimo, respetando las pautas culturales de consumo de una sociedad en un determinado momento histórico. Una vez valorizada la canasta de bienes y servicios se obtiene la "línea de pobreza": todos aquellos hogares con ingresos inferiores a esa línea serán considerados pobres, en la medida en que no pueden cubrir con sus ingresos el costo de esa canasta. Cabe aclarar que "básicos" significa que sólo incluye lo estrictamente indispensable para sobrevivir; "costo mínimo" significa que el bien incluido debe ser el más barato", según explica Susana Torrado en "La pobreza según se mide", Clarín, 10 de junio de 1999.*

*Por otra parte, la "línea de indigencia" se estima en base a una canasta que sólo contiene los alimentos necesarios para que "una persona adulta pueda desarrollar una actividad física moderada".*

par de una mayor desigualdad en la distribución de la riqueza y un pronunciado deterioro en los ingresos de los sectores de menores recursos, fruto del desempleo, la subocupación y la precarización del trabajo<sup>6</sup>.

Los datos describen un doble fenómeno: la profundización del empobrecimiento por ingresos de los que ya padecían la pobreza estructural y la expansión de la pobreza sobre otras franjas de la sociedad que no la sufrían: la clase media y media-baja. Es decir, la población en situación de pobreza no sólo se ha extendido y se ha vuelto más heterogénea sino que ha visto empeorar su situación.

La realidad argentina ha refutado ampliamente el difundido “efecto derrame” por el cual los frutos del crecimiento económico se “derramarían”, a mediano plazo, hacia aquellos ubicados en la base de la estructura social sobre quienes el ajuste estructural (dispuesto para recuperar los equilibrios macroeconómicos) había impuesto los más altos costos sociales.

Los mismos organismos multilaterales de crédito, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial, que promovieron el ajuste y sustentaron la teoría económica del derrame, así lo han reconocido.

“Las superganancias y todas las políticas de transferencia de ingresos hacia la cúpula”<sup>7</sup> justificadas en función de la hipótesis de la filtración de los beneficios desde los sectores privilegiados por el nuevo modelo económico hacia los sectores de menores ingresos, han implicado un aumento aún más pronunciado de la pobreza, tal como lo aseguró el economista Haeduck Lee del Banco Mundial al diario *Página/12*: “Si se hubiera mantenido la misma relación distributiva que en 1994, la población de pobres bajaría del 29 al 25%”<sup>8</sup>.

6. *El relevamiento del Banco Mundial sostiene que a partir de 1994, la distribución del ingreso empeoró: el 20% más rico de la población pasó de ganar 11 veces más que el 20% más pobre, a capturar 14,7 veces más riqueza que ellos. En tanto, entre 1992 (“plena estabilización”) y 1995 (“después del tequila”), los ingresos de la clase más baja cayeron un 20% y los de la clase media un 15%, mientras que los ricos perdieron sólo un 5%. Por otro lado, desde 1992 a 1998 el ingreso promedio per cápita se mantuvo pero, mientras la remuneración neta de los profesionales o trabajadores más calificados aumentó entre un 15 y 20%, la de quienes no poseen calificación se derrumbó en la misma proporción. Porcentajes citados por Candelaresi, Cledis, en “El déficit no es tan sólo fiscal”, *Página/12*, 22 de noviembre de 1999.*

7. *Verbitsky, Horacio, “El país que va a las urnas”, *Página/12*, 10 de octubre de 1999.*

8. *Candelaresi, Cledis, op. cit.*

El presente trabajo tiene el objeto de condensar los informes que se han publicado en los principales diarios durante 1999 para evaluar la cuestión social en Argentina. Las dos primeras secciones se dedican al alarmante aumento de la pobreza y la creciente desigualdad en la distribución de la riqueza. A continuación se presentan algunos aspectos críticos de la actual situación social: las condiciones de empleo y la seguridad social. Un capítulo aparte se ha dedicado a los niveles alcanzados por la pobreza y la indigencia infantil. Por último, se formulan algunas observaciones sobre los programas sociales de asistencia a los pobres y los efectos del recorte presupuestario de 1999, utilizando como ejemplo lo ocurrido con el Programa Pro-Huerta.

## *2. Casi 12 millones de personas viven en la pobreza*

Según el informe del Banco Mundial, cuyos resultados fueron conociéndose a lo largo de 1999, entre 1994 y 1998 en Argentina el número de pobres aumentó en más de 4 millones.

El estudio reveló que en 1998 el 29% de los argentinos era pobre, en tanto el 7% de ellos se encontraba por debajo de la línea de indigencia, dado que no eran capaces siquiera de cubrir con sus ingresos una dieta mínima en calorías<sup>9</sup>. Tomando como base las estimaciones del INDEC sobre población, el trabajo precisó que en nuestro país 11 millones de personas vivían en la pobreza y 2,6 millones eran indigentes.

El organismo explicó además en su informe que si desde 1994, la distribución de la riqueza no hubiera empeorado en detrimento de los más

*9. La evaluación para el interior del país dio como resultado niveles de pobreza mucho más altos que el total registrado. De acuerdo a los datos consignados en el informe preliminar "Poverty and Income Distribution in Argentina, Changes and Patterns", mientras en Capital y Gran Buenos Aires el 29,3% fue considerado pobre, en el noroeste, la pobreza alcanzó al 55,9 por ciento. En la región nordeste al 57,3%, en Cuyo al 47,7%, en la región pampeana al 36,1% y en la Patagonia al 29,8%. La indigencia en tanto, abarcó al 6% de la población en el área metropolitana, el 17,6% en el Noroeste, el 18,8% en la región del nordeste del país, el 10,7% en Cuyo, el 10,7 por ciento, el 8,3% en la región pampeana y un 5,9% en la Patagonia.*

necesitados, un millón y medio menos de personas se habrían deslizado por debajo de la línea de pobreza.

Específicamente en las zonas rurales<sup>10</sup>, la situación social fue considerada más crítica. Según el documento "An Analysis of Rural Poverty in Argentina", perteneciente al estudio realizado por el Banco Mundial, la proporción de la población pobre en las áreas rurales duplica a la existente en las ciudades, estimando que más del 60% de sus habitantes son pobres<sup>11</sup>.

En las regiones del noreste y del noroeste ese porcentaje se evaluó todavía mayor. Inclusive, el 31% de la población rural situada en la primera fue clasificada como indigente, alcanzando el 38% en el caso del noroeste.

En el documento se deja asentado además que la intensidad de la pobreza es mayor en el campo. No sólo desde el punto de vista estructural, esto es, la calidad de los servicios públicos, como salud y educación por ejemplo, a los que pueden acceder, sino también comparando ingresos. Así la línea de pobreza rural estaría definida en 950 pesos anuales, unos 79 pesos mensuales por adulto, que representa la mitad de lo que en la ciudad. En tanto, la línea de indigencia sería de apenas 600 pesos al año, unos 50 pesos mensuales. "Como la raíz de la pobreza rural yace en la falta de combinaciones suficientes de tierra y capital (físico, financiero y humano), las perspectivas de mejorar en su condición de pobres rurales sin ayuda externa no son favorables", concluye el informe<sup>12</sup>.

Para el año 1999, el relevamiento estadístico oficial dio cuenta también de un impactante incremento en el número de pobres e indigentes en el área metropolitana de Capital y Gran Buenos, único lugar donde, como mencionáramos anteriormente, sus datos son relevantes<sup>13</sup>.

10. Para un análisis más detallado de las características generales de la población campesina y de su situación social, ver en este Informe, Capítulo VII, "Los campesinos".

11. La población rural total en el país se estima en 3.500.000 personas.

12. Todos los datos citados referidos a la situación social en el campo y pertenecientes al documento sobre pobreza rural del Banco Mundial fueron publicados por el diario *Página 12* en la nota "Pobreza Gaucha", de Maximiliano Montenegro, *Suplemento Cash*, 13 de junio de 1999.

13. Como señala el propio Banco Mundial en su informe preliminar "Poverty and Income Distribution in Argentina, Patterns and Changes", una de las debilidades más evidentes del programa oficial de encuestas de hogares en Argentina es que excluyen no

Si durante los años de crecimiento económico la pobreza había experimentado un espectacular crecimiento<sup>14</sup>, nada podía indicar que sucedería lo contrario en un año que comenzó y terminó siendo profundamente recesivo. El impacto de la recesión, registrada desde el último trimestre de 1998, incluso antes de la crisis brasileña de enero de 1999, tuvo como principales consecuencias un deterioro mayor de los salarios<sup>15</sup> y un importante aumento del desempleo, que llevaron a cientos de miles de personas a engrosar las filas de los pobres e indigentes.

Ya a mediados de año, en el mes de mayo, las cifras del INDEC revelaron la existencia de más de 3.200.000 pobres sólo en el área metropolitana, unos 250.000 más que en octubre y alrededor de 300.000 más que en mayo del año anterior. El número de indigentes (los más pobres entre los pobres) registró, por su parte, un aumento similar, aproximándose a las 900.000 personas, lo que implicó que más de 250.000 ciudadanos se incorporaran al universo de la indigencia en sólo doce meses.

Esto significa que sobre una población total de 11,8 millones de habitantes, el 27,2% fue considerado pobre y el 7,4% indigente, lo que representó un aumento de 2,9 y 2 puntos en un año, respectivamente<sup>16</sup>, e implicó

---

*sólo a toda la población rural (13%) sino también a los habitantes de ciudades pequeñas y áreas semiurbanas (23%) cuyas poblaciones no alcanzan los 5000 habitantes.*

14. *“Este aumento de la pobreza se registró a pesar de que en los últimos cinco años, según las cifras oficiales, la economía creció un 23%. Esto significa que el aumento de la producción no atenuó la desigualdad social ya que, al mismo tiempo, hubo una mayor concentración de la riqueza en el segmento más rico. De este modo, el 40% de la población más pobre recibe menos que hace una década atrás.” Bermúdez, Ismael, “Ya hay 3 millones de pobres en la Capital y el Gran Buenos Aires”, Clarín, 5 de junio de 1999.*

15. *Según datos del INDEC, hubo una brutal caída del ingreso de las familias carenciadas. El ingreso per cápita de las familias del décimo más pobre de la población se derrumbó casi un 13%, en tanto, el de las familias del quintil (20%) más vulnerable cayó un 5,5%. Cifras reproducidas por Montenegro, Maximiliano, en “En un año, más de 350 mil pobres más”, Página/12, 12 de agosto de 1999.*

16. *Según la medición del INDEC correspondiente a octubre de 1998, el 25,9% de la población del área metropolitana (Capital y Gran Buenos Aires) era pobre, aproximadamente unos 3.056.000, en tanto 6,9% de ellos fueron clasificados como indigentes. Esas cifras, a su vez, dieron cuenta de un crecimiento en los índices de pobreza, ya que en mayo de ese mismo año, la población en situación de pobreza se había estimado en 24,3% y en 5,3% la ubicada bajo la línea de indigencia. Ibidem y Bermúdez, Ismael, ídem.*

### Capítulo III. La explosión de la pobreza en la Argentina

---

niveles de pobreza aún mayores a los registrados en 1991, en los primeros meses del Plan de Convertibilidad<sup>17</sup>.

La magnitud alcanzada por la indigencia constituyó un récord nunca visto durante la Convertibilidad, ni siquiera en el peor momento de la recesión impuesta por el “efecto tequila”, acercándose a los niveles de los tiempos de la hiperinflación de 1989.

Los índices de pobreza son mayores en el caso del conurbano bonaerense si se lo considera separadamente. Allí, se pasó del 30,5% al 33,8% en mayo del 1999 aunque los porcentajes pertenecientes al segundo cordón del Gran Buenos Aires<sup>18</sup> dieron cuenta de una situación más crítica. En sólo un año, la pobreza en esa zona creció del 37,5% al 41,6%, mientras el porcentaje de hogares indigentes aumentó 3 puntos, pasando de 8,3% a 11,5%.

Como hacía prever la caída sostenida en la actividad económica, hacia fin de año, los datos pertenecientes a la Encuesta Permanente de Hogares de octubre mostraron un nuevo crecimiento en los niveles de pobreza.

Según un informe de la Secretaría de Desarrollo Social<sup>19</sup>, en octubre de 1999 se contabilizaban ya 3.300.000 personas pobres en Capital y Gran Buenos, es decir, el 28% de la población metropolitana, y un 7,6% de indigentes<sup>20</sup>.

*17. Completa además este cuadro negativo la población en “riesgo de empobrecerse”, “a punto de caer”. Según un trabajo de la consultora EQUIS existían en 1999 sólo en el Gran Buenos Aires un 10%, aproximadamente 1.196.545 personas, muy cerca de sumarse a las franjas pobres de manera inminente, situación que muestra la consolidación del fenómeno de pobreza típico de fin de siglo: el empobrecimiento de la clase media. Información publicada por Kanenguiser, Martín, en “En la provincia de Buenos Aires habrá más pobres en el 2000”, La Nación, 17 de octubre de 1999.*

*18. El segundo cordón del conurbano bonaerense está integrado por los partidos de Almirante Brown, Berazategui, Esteban Echeverría, General Sarmiento, Florencio Varela, La Matanza, Merlo, Moreno, San Fernando y Tigre.*

*19. Datos consignados por Bermúdez, Ismael, en “Hay 466.500 pobres más en Capital y Gran Buenos Aires”, Clarín, 21 de diciembre de 1999.*

*20. Entre las múltiples carencias que sufre la población más pobre se encuentran aquellas relacionadas con la infraestructura básica. Según un trabajo de la consultora EQUIS sobre entorno socioambiental y consumo de los pobres, realizado con el cruce de datos de la Encuesta de Desarrollo Social del SIEMPRO-INDEC y del informe preliminar del Banco Mundial, las cloacas y el gas son las principales carencias de la población pobre. El 56,9% de los hogares pobres no tienen acceso a redes cloacales en tanto el*

El aumento de la pobreza tuvo su origen principalmente en la caída registrada en los ingresos de la población, especialmente de los segmentos más bajos, y el aumento del desempleo y del empleo informal, de baja calificación y mal remunerado. En los sectores de menores recursos, la caída de los ingresos fue, en promedio, de un 10%, pero dado que el mayor impacto se registró en el 10% de los hogares más pobres, la indigencia trepó 18 puntos en doce meses. Por esta razón, se acentuó la desigualdad social y el 20% de la población más pobre disminuyó de 4,2 a 3,9% su participación en la riqueza, en beneficio de los sectores de mayores ingresos.

### *3. Un paraíso para pocos*

Si bien desde mediados de la década del setenta la Argentina viene experimentando una profundización en la desigualdad de la distribución del ingreso, en la década del noventa particularmente los niveles de desigualdad aumentaron hasta situarse en los máximos del período tomado en su conjunto.

Todas las estadísticas confirman el incremento en el reparto desigual de la riqueza durante la administración del presidente Menem. Una riqueza concentrada cada vez más en las franjas más altas de la población y una pobreza más extendida e intensa. Con el deterioro de los ingresos de la mayoría de la población, la Argentina exhibe la mayor desigualdad en la distribución del ingreso de su historia.

Según cifras oficiales del INDEC<sup>21</sup>, una persona perteneciente al décimo más rico de la población gana 25 veces más que el décimo más pobre,

*51,3% no posee gas natural. Le siguen de cerca los hogares con ausencia de veredas y desagües en los barrios de residencia (35,9%); en tanto la lejanía del hospital público, ubicado a más de 30 cuadras de la vivienda, es la tercera privación en importancia (31%). El 28% de los hogares pobres (unos 3,7 millones de habitantes) sufre la profunda carencia ambiental y sanitaria de estar en las cercanías de un basural, mientras que otro 22,3% vive en zonas inundables. Estos datos fueron publicados por el diario Página/12 en "Cómo son los pobres en la Argentina", 5 de julio de 1999.*

*21. Los datos que se reproducen a continuación, pertenecientes a la EPH de mayo de 1999, fueron publicados por Montenegro, Maximiliano, en "Igual desigualdad, diez años después", Página/12, 29 de julio de 1999.*

lo que indica un crecimiento brutal no sólo con respecto a lo que sucedía en 1980 cuando la brecha era de 12,7 veces sino en relación con los comienzos del Plan de Convertibilidad cuando los sectores más ricos ganaban 15 veces más que los más pobres. “Sólo en plena hiperinflación se había alcanzado semejante concentración de la riqueza en pocas manos. Que la desigualdad aumente incluso cuando –según cifras oficiales– crece el empleo, se debe a la precariedad de los nuevos puestos de trabajo, la mayoría en negro y mal pagos<sup>22</sup>.”

Para expresarlo de otro modo, el 10% de la población ubicada en la cima de la estructura social acaparaba en 1999 según los cálculos oficiales, el 37,2% del ingreso total nacional, mientras que el décimo más pobre recibía apenas el 1,5%. De esa manera, la baja participación de los más pobres en el ingreso registró su valor récord.

No obstante este panorama desolador, los datos de la Encuesta Permanente de Hogares (que cuenta con un módulo especial que mide cómo se reparte el ingreso) no contemplan la marcada subdeclaración de ingresos que se verifica entre los encuestados de mayor poder adquisitivo y que implican por tanto una mayor disparidad en la distribución del ingreso.

Un estudio realizado por FIEL<sup>23</sup> –una fundación de economistas liberales– presentó cifras escalofriantes sobre cómo se distribuye en realidad la riqueza en Argentina<sup>24</sup>. Después de haber ajustado los datos oficiales por subdeclaración, el trabajo reveló que el 10% más rico de la población se queda con casi la mitad del ingreso total nacional. Más precisamente, con un 48,3% mientras que el décimo más pobre recibe apenas el 1,3% del ingreso total.

Ello significa que el 10% de la población, aproximadamente unos 3,7 millones de argentinos, ganan tanto como los 33,3 millones restantes.

22. *Ibidem*.

23. FIEL, “La distribución del ingreso en la Argentina”, 1999. El trabajo fue presentado en la reunión anual de la Asociación de Bancos de la Argentina (ABA), realizada entre el 5 y 7 de julio de 1999.

24. Los resultados del trabajo de FIEL fueron reproducidos por Bermúdez, Ismael, en “Destacan el aumento de la desigualdad social”, *Clarín*, 28 de junio de 1999, y por Montenegro, Maximiliano, en “Pobre del que no sea rico”, *Página/12*, 16 de agosto de 1999.

Con los datos corregidos, la diferencia de ingresos entre los más ricos y los más pobres es de 40 veces. Es decir, el décimo más rico gana 40 veces más que el décimo más pobre.

Entre sus conclusiones, el trabajo de FIEL sostiene que “en cualquier medición el desempleo es el principal factor para explicar aumentos en la desigualdad entre los integrantes de la población económicamente activa. También se observan como causas de la desigualdad el aumento de la informalidad y los desplazamientos entre sectores y calificaciones<sup>25</sup>.”

Por otra parte y para finalizar, además de la diferencia en la distribución de la riqueza por clases sociales y segmentos laborales, existen en Argentina diferencias sustanciales en materia de distribución regional del ingreso.

Como señala Rosendo Fraga en un artículo publicado en el diario *Clarín*<sup>26</sup>, el ingreso per cápita de la Capital Federal (unos 25.654 dólares al año) la ubica en un nivel de ingreso similar al de países desarrollados como Estados Unidos, Alemania y Francia, mientras que en el otro extremo, provincias como Catamarca, Tucumán, Corrientes, Chaco, Formosa y Santiago del Estero, con ingresos por habitante menores a los 5.000 dólares al año, se sitúan en el promedio de América Latina.

#### *4. Aspectos críticos*

##### **4.1 Empleo**

La falta de trabajo afecta en Argentina al 13,8% de la población económicamente activa. Es decir, 1.833.000 personas se encuentran desocupadas, según las estimaciones del INDEC correspondientes al mes de octubre de 1999<sup>27</sup>, conformando la tasa de desempleo más alta registrada en la década del '90,

25. Citada por Rodríguez Giavarini, Adalberto, en “Comentarios al trabajo La distribución del ingreso en la Argentina (FIEL)”, ABA, Reunión Anual '99, 5 de julio de 1999.

26. Fraga, Rosendo, “En un mismo país, el Primer y el Tercer Mundo”, *Clarín*, 11 de agosto de 1999.

27. Datos reproducidos por Zlotnik, Claudio, en “Uno de cada tres quiere trabajo y no lo tiene”, *Página/12*, 17 de diciembre de 1999.

### Capítulo III. La explosión de la pobreza en la Argentina

---

con excepción de 1995 y 1996 (18,4%), años que reflejaron la crisis del efecto tequila.

Sin embargo, son 3,8 millones las personas con problemas de empleo en el país, ya que existen además 1.959.000 que se encuentran subocupadas (personas que trabajan menos de 35 horas semanales aunque quisieran trabajar más). La subocupación alcanza al 14,3% de la población en condiciones de emplearse<sup>28</sup>.

Además, a ello debe agregarse la existencia de 3 millones de asalariados que trabajan “en negro” con un sueldo promedio de unos 400 pesos<sup>29</sup>.

Los trabajadores “en negro” no sólo perciben la mitad de los ingresos de los asalariados que se encuentran en el mercado formal de trabajo sino que su situación los priva de todo beneficio social. Por la falta de aportes los empleados quedan sin obra social, sin el cobro de asignaciones familiares y sin indemnización ni seguro de desempleo en el caso de ser cesanteados. Además, al no registrar aportes previsionales esos trabajadores no sólo no podrán jubilarse sino que tampoco tendrán derecho a la pensión por invalidez, a la atención médica del PAMI y sus familiares no podrán cobrar la pensión por fallecimiento.

No obstante lo expuesto, para la población de menores recursos no existen otras posibilidades. La preocupante alternativa al trabajo “en negro” en los sectores atrasados implica más desocupación aún y una desocupación sin protección, ya que el subsidio de desempleo alcanza tan sólo al 6% de los desocupados y excluye a categorías de trabajadores, como el servicio

28. Sólo en Capital y Gran Buenos Aires hay 1,6 millones de personas con problemas de trabajo. En Capital Federal, la tasa de desempleo se situó en el 10,3%, por encima del 8,6% de 1998. En tanto, en los 19 partidos del conurbano llegó al 16,1%, un punto más que en octubre de 1998. Ambos distritos computan de esa manera un total de 786.000 desempleados, unas 80.000 personas más que en el año anterior. Además de 830.000 personas que trabajan menos de 35 horas semanales. Datos publicados por Zlotnik, Claudio, *idem*.

29. Un relevamiento del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en todo el país demuestra que mientras los asalariados en blanco cobran 792,15 pesos promedio, quienes no tienen ese status sólo perciben en promedio 435,17 pesos cada mes. Citado por Candelaresi, Cledis, en “En empleo la cosa está negra, bien negra”, Páginas 12, 5 de junio de 1999.

doméstico, los obreros de la construcción en las zonas rurales y los empleados públicos<sup>30</sup>.

Los pocos puestos de trabajo creados durante 1999 fueron precarios y de muy baja remuneración: empleos “en negro”, trabajos temporarios enmarcados en planes de empleo oficiales<sup>31</sup> y en algunas provincias, puestos administrativos ofrecidos en medio de la campaña electoral.

La creciente precarización de las relaciones laborales tiene su origen en la adopción de una legislación laboral claramente flexibilizadora durante la última década y se ve exacerbada por la alta tasa de desocupación.

Las principales modificaciones legislativas introducidas por el Estado argentino en esta materia (derogación o suspensión de convenios colectivos de trabajo, reglamentación del derecho de huelga, concertación de convenios colectivos que reducen los estándares laborales consagrados por la legislación, introducción de contratos de limitada duración y con períodos de prueba más extensos, modificación de la ley de accidentes de trabajo, rebaja en las asignaciones familiares, rebaja de las indemnizaciones por despido) implican la legalización de la desprotección de los trabajadores y atentan claramente contra la vigencia de los derechos reconocidos en virtud de tratados internacionales. Algunas de ellas fueron específicamente materia de preocupación y recomendaciones por parte del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas en sus observaciones finales al segundo informe presentado por Argentina.

Por otra parte, la situación laboral en el campo es todavía peor que en los centros urbanos. Si se agregan los desocupados y subocupados rurales, las dificultades de empleo involucran a más de 4 millones de personas. El desempleo en las áreas rurales afecta con mayor crudeza a la población que vive en

*30. Así lo señala en sus Observaciones finales sobre Argentina (Concluding Observations/Comments), el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, 08/12/99, E/C.12/1/Add.38, párrafo 14. Ver en este Informe, Capítulo X, “El Estado argentino frente a los organismos internacionales de protección de los derechos humanos”.*

*31. Unas 300.000 personas aproximadamente participan en los Planes Trabajar, Servicios Comunitarios y Manos Bonaerenses y reciben una ayuda transitoria inferior a los 200 pesos mensuales por unos 3 a 6 meses.*

condiciones de pobreza. El desempleo entre los pobres del campo supera el 30%, según datos del Banco Mundial<sup>32</sup>.

Los datos oficiales dan cuenta también de un fenómeno de índole distinta, incluso contraria, pero que tiene también graves consecuencias: la sobreocupación<sup>33</sup>.

Así mientras casi dos millones de personas se encuentran desocupadas, 3,4 millones trabajan más de las 48 horas semanales que prevé la legislación. El sobreempleo afecta al 49% de la población que tiene trabajo<sup>34</sup>.

Tanto el miedo a perder el empleo como la necesidad de generar un mayor ingreso se encuentran en el origen de esta situación. Además de afectar el derecho al descanso, el disfrute del tiempo libre y la limitación razonable de las horas de trabajo, la sobreocupación “genera efectos colaterales como los accidentes de trabajo y las enfermedades laborales (fatiga física y mental producida por la extensión de la jornada laboral)<sup>35</sup>.”

Las estadísticas oficiales demuestran que el aumento del desempleo se dio simultáneamente con la caída vertiginosa del poder adquisitivo del salario de aquellos que permanecen ocupados, siendo mayor el deterioro en los ingresos de las franjas de menores recursos<sup>36</sup>.

Con una crisis de desempleo que deja sin trabajo a una de cada tres personas que participan activamente o aspiran a ocupar posiciones en el mercado laboral, no cabe duda de cuán lejos de verificarse está la promesa de “pulverizar la desocupación” manifestada al inicio de su segundo gobierno por Carlos Menem.

32. Estimación consignada en el informe “An Analysis of Rural Poverty in Argentina”, citado por Montenegro, Maximiliano, *op. cit.*, 13 de junio de 1999.

33. Navarro, Roberto, “El exprimidor”, *Suplemento Cash*, Página 12, 30 de enero de 2000. Cifras correspondientes a la medición de octubre de la EPH del INDEC.

34. Cabe destacar que dicho porcentaje marca un crecimiento importante de la sobreocupación con respecto a la medición de agosto en la que se registraron 1.832.801 trabajadores sobreocupados, lo que equivale al 39,8 por ciento de la población económicamente activa. Datos citados por Kanenguiser, Martín, en “Crece la sobreocupación por la caída de ingresos”, *La Nación*, 16 de noviembre de 1999.

35. Navarro, Roberto, *idem*.

36. “...en sólo cuatro años los ingresos del –al menos– 26% más pobre de la población del Gran Buenos Aires han caído un 36,8% respecto al valor de la línea de pobreza”, López, Artemio, “Paradojas nacionales”, *Clarín*, 13 de junio de 1999.

## 4.2 Seguridad social

En materia de seguridad social, la llamada tercera edad se encuentra en una situación dramática.

Por un lado, una gran cantidad de ancianos no reciben los beneficios del sistema y viven en condiciones de suma vulnerabilidad. “Sobre un total de 4.936.000 personas mayores de 60 años, hay 1.703.000 –el 34,5%– que no cobran jubilaciones ni pensiones<sup>37</sup>.”

Según describe el Banco Mundial en su breve documento “El riesgo social en Argentina”<sup>38</sup>, las mujeres indigentes de más de 65 años tienen el más bajo nivel de cobertura en seguridad social, seguidas por los hombres indigentes de la misma franja etaria.

La situación de la mayoría de ellos es aún más grave debido a que los planes alimentarios que asisten a los mayores en condición de pobreza son insuficientes. Sólo el 35% de los ancianos que viven en la indigencia y/o pobreza recibe ayuda alimentaria del Estado, de acuerdo con la Encuesta de Desarrollo Social (EDS)<sup>39</sup> realizada por el SIEMPRO y el INDEC.

Por otro lado, más de tres millones de personas tienen acceso a la seguridad social pero sus haberes son tan magros que los ubican, en su mayoría, por debajo de la línea de pobreza: los jubilados y pensionados del país conforman otro sector crítico en el mapa de la pobreza<sup>40</sup>.

37. Clarín, “Casi dos millones de ancianos no cobran jubilación ni pensión”, 16 de diciembre de 1999.

38. El trabajo forma parte de una serie de documentos breves distribuidos por el Banco Mundial en Argentina en el marco de la consulta a la sociedad civil sobre el CAS. Según sus propias palabras, “dichos documentos han sido elaborados con el propósito de comenzar un diálogo en Argentina sobre las áreas que pueden ser prioritarias para el programa del Banco Mundial durante los próximos cuatro años. Estos documentos no fueron diseñados para ser comprensivos ni detallados, sino para ser utilizados como punto de partida para el debate y el intercambio fructífero de ideas”.

39. La EDS es la primera que se realiza en el país y es más amplia que la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC ya que es representativa del 96% de la población urbana de todo el país y el 83,4% de la población total. Comprende un poco más de 8 millones de viviendas y a 32,5 millones de personas. Fue financiada con créditos del Banco Mundial.

40. Los porcentajes que se reproducen a continuación fueron publicados por Bermúdez, Ismael, en “El 85% de los jubilados no tiene para lo mínimo”, Clarín, 3 de abril de

De los 3 millones y medio que componen el universo de los beneficiados por la seguridad social, más de 2,9 millones cobran haberes que no logran cubrir el costo de una canasta mínima de subsistencia de dos personas mayores de 65 años, valuada en 587 pesos, según una estimación hecha por la Secretaría de la Tercera Edad. Es decir, el 85% de los jubilados y pensionados cobra un haber mensual inferior a los \$500, en tanto el 72% de los jubilados tiene haberes inferiores a los \$300.

Sin embargo, los hogares compuestos por jubilados dependen en su mayoría de un único haber. En los casos de hogares con una sola persona, generalmente mujeres que son viudas de jubilados, la pensión es insuficiente para cubrir sus propias necesidades, ya que las pensiones rondan en promedio los \$256 mensuales. Sobre 1.300.000 pensionados, 439.000 ganan \$150 y otros 660.000 entre \$151 y \$300 al mes.

La necesidad de que el sistema de seguridad social argentino garantice una adecuada jubilación mínima sin posibilidades de ser unilateralmente reducida o suspendida<sup>41</sup>, ha sido reclamada con carácter de urgente por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.

### *5. ¿Los chicos primero?*

Los alarmantes niveles alcanzados por la pobreza y la indigencia en el país se revelan todavía más terribles entre la población infantil. Dado que en los hogares de menores ingresos la proporción de niños es mucho mayor que en los hogares pudientes, el mayor peso del deterioro social recae en ellos.

La ausencia estatal, por otra parte, no permite morigerar esa situación de carencias y privaciones. Según muestran los propios datos oficiales, la tasa de cobertura de los programas sociales implementados para atender a los grupos más vulnerables es ínfima, especialmente en programas destinados a

---

1999, en base a datos oficiales aportados por la Secretaría de la Tercera Edad y la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

41. La ley 24.463 en su artículo 16 dispone que "La administración Nacional de la Seguridad Social podrá articular en su defensa la limitación de recursos en el régimen de reparto para atender el mayor gasto que se derivaría del acogimiento de las pretensiones del actor y su eventual extensión a los casos análogos".

satisfacer las necesidades más básicas y primordiales como la alimentación y el cuidado de la salud de los niños y sus madres.

### 5.1 Pobreza infantil. Los datos

La mitad de los niños de la Argentina vive en hogares pobres, según estimaciones oficiales correspondientes a mayo de 1999<sup>42</sup>. Sobre una población de niños menores de 10,5 millones, que representa el 29% de la población total, el 50% se encuentra por debajo de la línea de pobreza.

Ello significa que poco más de 5 millones de chicos menores de 14 años viven en hogares en los que no ingresa dinero suficiente para cubrir una canasta básica valuada en unos 495 pesos para mantener una familia tipo (matrimonio y dos hijos). Según precisa el relevamiento oficial, sus familias están integradas en promedio por 5 miembros (en su mayoría niños) y deben vivir con 355 pesos por mes, por lo que cada uno dispone de sólo 2,20 pesos diarios.

Las cifras de mayo marcan un aumento importante de la pobreza infantil con respecto a las de agosto de 1997, mes en el que se realizó la Encuesta de Desarrollo Social del SIEMPRO-INDEC y en la que se estimó que el 45% de los niños vivía en hogares pobres<sup>43</sup>.

No obstante, “los analistas consideran que si se incluyera a la población rural, el impacto de la pobreza sobre los niños podría ser mayor aún, debido a que en las zonas rurales hay una gran proporción de viviendas con necesidades básicas insatisfechas y un alto número de personas que viven en condiciones de pobreza estructural<sup>44</sup>.”

Un trabajo de la consultora EQUIS<sup>45</sup>, sobre la base de datos del INDEC difundidos en agosto de 1999, da cuenta del aumento de la pobreza entre los niños del Gran Buenos Aires.

42. Datos pertenecientes a la EPH del INDEC de mayo de 1999, publicados por Bermúdez, Ismael, en “En Argentina, la mitad de los niños vive en hogares pobres”, *Clarín*, 4 de octubre de 1999.

43. SIEMPRO-INDEC, *Encuesta de Desarrollo Social, Condiciones de vida y acceso a programas y servicios sociales, Versión 16/06/99*.

44. Bermúdez, Ismael, “El 45% de los chicos argentinos es pobre”, *Clarín*, 8 de junio de 1999.

45. EQUIS, “Pobreza e Indigencia en el GBA”; publicado por Kanenguiser, Martín, en “La clase media se desinfla”, *La Nación*, 29 de diciembre de 1999.

### Capítulo III. La explosión de la pobreza en la Argentina

---

En todo el Gran Buenos Aires, el porcentaje de niños pobres menores de 14 años pasó del 38,2% al 45,3% de agosto de 1998 al mismo mes de 1999. Los indigentes, que viven en hogares con ingresos menores a 280 pesos mensuales, pasaron del 12,9% al 16,9%.

En el segundo cordón bonaerense, los niveles de pobreza son todavía mayores, ya que aquí casi un 60% de los niños sufre la falta de recursos. El porcentaje de niños menores de 14 años pobres pasó del 50,2 al 59,6% en un año. “De los 1.300.000 niños que viven en el segundo cordón bonaerense, unos 750.000 son pobres”, aseguró Artemio López, el titular de EQUIS, al diario *La Nación*<sup>46</sup>.

Sin embargo, el nordeste es la región que registra la mayor cantidad de pobreza infantil de la Argentina. En esta zona, un 65% de los menores de 14 años es pobre y el 22% por ciento es indigente<sup>47</sup>.

#### 5.2 Aspectos críticos

##### 5.2.1 Alimentación

Si bien la estrategia estatal para atender a los chicos pobres menores de 5 años pone el acento casi exclusivamente en las intervenciones y programas alimentarios, la tasa de cobertura de los mismos es sólo de 44% en el caso de los niños de 0 a 2 años y el 20% de los de 3 y 4 años de la franja más pobre.

La Encuesta de Desarrollo Social del SIEMPRO-INDEC, realizada con el fin de relevar las condiciones de vida y el acceso a los programas y servicios sociales, reveló la escasísima cobertura<sup>48</sup> de los programas sociales con que

46. Kanenguiser, Martín, *idem*.

47. Estos datos están contenidos en el informe “Escuela y Trabajo Infantil”, de EQUIS, y fueron divulgados por Kanenguiser, Martín, en “Aumenta la mano de obra infantil”, *La Nación*, 25 de noviembre de 1999.

48. Tal como lo define el SIEMPRO, el nivel de cobertura de un programa social determinado se calcula a partir de una tasa que relaciona el total de beneficiarios del mismo respecto al total de la población que podría acceder a este programa. Por otra parte, el grado de focalización de un programa social determinado se calcula a partir del nivel de concentración de sus beneficiarios en los estratos inferiores de la escala de ingreso per cápita familiar.

cuentan los sectores pobres, particularmente en los programas más críticos como los de carácter alimentario-materno infantil (ej: Programa Alimentario Nutricional Infantil [PRANI], Programa Materno Infantil y Nutricional [PROMIN]).

El total de los programas alimentarios desarrollados en comedores infantiles, jardines, guarderías y otros sólo logra cubrir al 21,5% de los niños pobres de 3 y 4 años en tanto entre los niños indigentes esa cobertura es, como se señaló anteriormente, aún menor.

Específicamente, en el caso de los jardines y guarderías, la tasa de cobertura es de 16,1% y 13,3% para los niños de hogares pobres e indigentes respectivamente y presenta porcentajes mucho menores en el caso de los comedores infantiles.

Todo ello da cuenta de que el nivel de cobertura y el grado de focalización de los programas alimentarios para niños de 3 a 4 años es altamente deficiente e ínfima.

Para los niños de 6 a 13 años, el nivel de cobertura de los programas alimentarios distribuidos en escuelas primarias públicas (comedores escolares) no es mucho mejor. El 60% de los chicos de esas edades que viven en hogares que califican como indigentes es asistido por estos programas pero sólo alcanza al 23% de los niños de hogares pobres.

La encuesta también confirmó que existe más del doble de chicos con bajo peso al nacer en el quintil de menores ingresos en comparación con los del 20% de mayor poder adquisitivo.

### 5.2.2 Salud

Un informe del Comité Argentino de Seguimiento y Aplicación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño<sup>49</sup> dio cuenta de los siguientes datos: la tuberculosis pulmonar en niños menores de 5 años creció

*49. El Comité, integrado, entre otras entidades, por la Sociedad Argentina de Pediatría, Abuelas de Plaza de Mayo, FUA, FUBA y la Asociación Cristiana de Jóvenes, elaboró un informe en el que se evalúa la situación de la infancia en el país al cumplirse diez años de la aprobación de la Convención. Todos los datos del informe que se reproducen en este trabajo fueron publicados por Carbajal, Mariana, en "La década de los niños con tristeza", Página/12, 20 de noviembre de 1999.*

### Capítulo III. La explosión de la pobreza en la Argentina

---

un 153% desde 1991, mientras la diarrea infantil aumentó un 40%. El 35% de los chicos menores de 6 años no está vacunado contra la polio y el 30% no recibió la vacuna triple.

En cuanto a la mortalidad infantil de menores de 5 años, según los últimos datos disponibles<sup>50</sup> del Programa Nacional de Estadísticas de Salud del Ministerio de Salud y Acción Social, en Argentina la tasa es de 24,3 por mil. Ello equivale a 47 muertes diarias de niños menores de cinco años y 17 mil defunciones al año, la mayoría de ellas por enfermedades o causas evitables.

En Jujuy, Chaco y Salta, la tasa oscila entre el 30 y el 45 por mil. Aunque hay localidades como la de Susques, en la provincia de Jujuy, en las que mueren más de 60 chicos cada mil que nacen vivos, acercándose a un nivel de mortandad similar al de algunas regiones africanas.

Pese a tener un ingreso per cápita superior, la tasa de mortalidad infantil argentina es más del doble que la de Chile, Cuba o Jamaica, cuadruplica a la de Corea, y es todavía mayor a la de países muy pobres como Sri Lanka.

El informe “El Estado Mundial de la Infancia 2000” de UNICEF da cuenta de una tasa de mortalidad infantil un poco más baja que la oficial pero que aún continua siendo muy alta (22 por mil nacidos vivos) para un país de desarrollo medio. Argentina se ubica de esa manera en el puesto 63 del ranking mundial elaborado por ese organismo, en una situación peor que la de Chile (12 por mil) y Uruguay (19 por mil) en esta materia.

La altísima mortalidad infantil se explica por la deficiente cobertura de los programas dirigidos a niños recién nacidos hasta dos años y embarazadas. Si bien el 75% de bebés y embarazadas de familias indigentes recibe atención oficial, apenas el 19% de los que viven en hogares pobres son socorridos por el Estado.

“La mayoría de las muertes y enfermedades que sufren las niñas, niños y jóvenes que habitan la Argentina son evitables”, advierte el informe del Comité Argentino que evalúa la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño.

Utilizando como fuente a la consultora EQUIS, el documento revela que el 41% de los niños de 5 a 14 años no tiene ninguna cobertura de salud, mientras que ese porcentaje se eleva al 45% para los menores de 4 años.

*50. Los datos corresponden al año 1996 y fueron divulgados por Montenegro, Maximiliano, en “47 muertes por día”, Página/12, 9 de junio de 1999.*

Por otra parte, en los últimos años la cantidad de niños sin vacunación aumentó considerablemente. En el Gran Buenos Aires, el número de menores que no recibió la vacuna triple pasó de un 13,5 al 37,9%, en tanto en Santiago del Estero el salto fue del 39 al 41% y del 24,2 al 33% en Resistencia, entre 1992 y 1997.

### *5.2.3 Explotación económica*

Todas las cifras que se conocieron durante 1999, mostraron el crecimiento del número de niños en edad escolar que se ven obligados a trabajar.

De acuerdo con la OIT, trabajan en Argentina 214 mil chicos de entre 10 y 14 años que representan el 7% del total de los niños de esas edades en el país y el 1,5% de toda la población económicamente activa. Estos niños trabajan preferentemente en actividades agropecuarias y pesqueras, aunque también hay un segmento que está empleado en actividades industriales y semiindustriales<sup>51</sup>.

Sin embargo, el informe de UNICEF titulado “Estado Mundial de la Infancia 2000” denuncia cifras más altas de trabajo infantil. El organismo subraya que existen en el país más de un cuarto de millón (252.000) de niños y niñas de hasta 14 años de edad que trabajan<sup>52</sup>. De estos niños, el 84% vive en hogares pobres, según señala el informe “Escuela y Trabajo infantil” de la consultora EQUIS: 211.000 provienen de hogares pobres y entre ellos, 140.000 de familias indigentes<sup>53</sup>.

En Capital y Gran Buenos Aires, la cantidad de chicos de entre 10 y 14 años que trabajan creció el 38,6% en sólo tres meses (entre mayo y agosto de 1999), según datos de la Encuesta Permanente de Hogares de octubre de 1999. De esa manera, pasó de 10.587 chicos, en mayo, a 14.681 en agosto, con un crecimiento neto de 4.094.

*51. La información fue suministrada por el especialista español Eduardo Araujo, miembro del programa para la Erradicación del Trabajo Infantil de la OIT y publicada en el diario La Nación del 25 de mayo de 1999.*

*52. Datos reproducidos por Carbajal, Mariana, en “Demasiados chicos explotados”, Páginal12, 21 de diciembre de 1999.*

*53. Los resultados del informe fueron divulgados por Kanenguiser, Martín, en “Aumenta la mano de obra infantil”, La Nación, 25 de noviembre de 1999.*

### Capítulo III. La explosión de la pobreza en la Argentina

---

Por su parte, el informe del Comité Argentino de Seguimiento y Aplicación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño, advierte que “el porcentaje de niños trabajadores es particularmente intenso en Rosario, Mendoza y el Gran Buenos Aires, donde realizan tareas laborales entre el 6 y el 8,2 por ciento de los niños con edades entre los 10 y 14 años”<sup>54</sup>.

El Gran Rosario es el conglomerado donde el trabajo infantil registra mayor intensidad, en tanto el 8,6% de los menores de 6 a 14 años realiza actividades laborales, de acuerdo al estudio realizado por EQUIS. Le sigue la zona del Gran Mendoza con un 6,9%.

#### 5.2.4 Educación

El trabajo infantil es una de las causas principales del atraso, la repitencia y la deserción escolar. “La condición de trabajador infantil generada por la pobreza atrasa, cuando no definitivamente aparta, al niño de la escuela”<sup>55</sup>.

Según datos de UNICEF<sup>56</sup> entre quienes trabajan el riesgo de deserción escolar es “diez veces superior y se duplican las posibilidades de retraso escolar”.

Entre los chicos que trabajan, un 22,1% “no asiste pero asistió” a la escuela y un 36,2% “asiste con sobreedad”, señala el informe de EQUIS citado anteriormente<sup>57</sup>.

El Comité Argentino de Seguimiento y Aplicación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño precisa a su vez que el 40% de la totalidad de los jóvenes y adolescentes del país, “abandonan la escuela en su nivel medio”<sup>58</sup>. Las tasas de cobertura en escolaridad secundaria para los

54. Carbajal, Mariana, *op. cit.*, 20 de noviembre de 1999.

55. EQUIS, “Escuela y Trabajo infantil”, informe publicado por Kanenguiser, Martín, *idem*.

56. Citado por Carbajal, Mariana, *op. cit.*, 21 de diciembre de 1999.

57. En Kanenguiser, Martín, *idem*.

58. Carbajal, Mariana, *op. cit.*, 20 de noviembre de 1999. Como precisa la consultora EQUIS en su informe “Escuela y Trabajo infantil”, existe un 15,5% de niños entre 13 y 15 años que trabajan o buscan trabajar, mientras cursan el séptimo grado de la escuela primaria. Publicado por Kanenguiser, Martín, *idem*.

niños pobres son muy bajas. Sólo el 23% de los pobres de 18 a 24 años termina la escuela secundaria<sup>59</sup>.

“La combinación de la necesidad de trabajar y los magros salarios, incluso para aquellos instruidos, explica por qué la mayoría de los chicos que viven en el campo abandonan la escuela después de la primaria y las familias pobres tienen, por lejos, la mayor proporción de abandonos”<sup>60</sup>.

Una reciente investigación<sup>61</sup> reveló además que el 27% de niños de hogares pobres de entre 6 y 14 años repitió, por lo menos, uno de los grados del nivel elemental en tanto entre los hogares de mayores ingresos, ese porcentaje se reduce a un 4,4%.

Por otra parte, un estudio de UNICEF de Argentina<sup>62</sup> realizado durante 1999 entre niños de 5 años de hogares pobres que estaban por ingresar al preescolar comprobó que casi la mitad de ellos obtuvo un rendimiento por debajo de los parámetros normales para la edad. Esto es, el 46% de los chicos fue considerado “deficiente mental o fronterizo” o con un rendimiento “normal lento”. El estudio descubrió que son niños que no conocen los nombres de los colores, no pueden expresarse oralmente con corrección y que no toman adecuadamente el lápiz.

Entretanto, según datos oficiales, el 35% de los chicos de 3 y 4 años asiste a escuelas preescolares mientras que en los hogares más humildes sólo concurre el 22%.

59. SIEMPRO-INDEC, *Encuesta de Desarrollo Social*, op. cit.

60. Banco Mundial, “An Analysis of the Rural Poverty in Argentina”, en Montenegro, Maximiliano, op. cit., 13 de junio de 1999.

61. Se trata del trabajo “Los efectos de la política neoliberal” que presentó el rector de la Universidad de Salta y presidente del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), Juan Carlos Gottifredi, en el Encuentro Iberoamericano sobre Pobreza y Desempleo realizado en la Universidad Nacional de Córdoba en diciembre de 1999. La información fue publicada en Massa, Jimena, “El 27% de los más pobres repite de grado”, *La Nación*, 6 de diciembre de 1999.

62. Publicado en Beltrán, Mónica, “Las duras lecciones que da la pobreza”, *Suplemento Zona, Clarín*, 14 de noviembre de 1999. El estudio se realizó entre niños de Florencio Varela, Lomas de Zamora, del conurbano bonaerense y el barrio Las Flores de Rosario. El 23% de los niños vive en hogares que están a cargo de mujeres solas. Los hogares están compuestos por más de cinco personas y el ingreso mensual no supera los 600 pesos en el 80% de los casos. Entre ellos, el 50% tiene una retribución igual o menor a los 340 pesos y un 13% está desocupado y recibe los 200 pesos del Plan Trabajar.

*6. Algunas observaciones sobre los programas sociales  
de asistencia a los pobres*

Las políticas de estabilización y ajuste estructural implementadas en conformidad con los lineamientos propuestos por el llamado “Consenso de Washington” (una serie de principios de política económica promovidos y “recomendados” por los más importantes organismos financieros internacionales y el gobierno norteamericano) supusieron entre otras medidas una drástica reducción del gasto público, especialmente del destinado a programas sociales, con el fin de reducir el déficit fiscal.

Sin embargo, frente al alarmante crecimiento y agudización de la pobreza, el bienestar de los pobres durante el ajuste pasó a ser objeto explícito de preocupación de los organismos multilaterales de crédito, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, (principales impulsores de las políticas neoliberales de reforma), y posteriormente del gobierno.

Las políticas sociales fueron redefinidas entonces con el fin de compensar los costos sociales del ajuste, inequitativamente distribuidos, y prevenir tensiones sociales o políticas que pudieran dificultar la viabilidad de las reformas económicas en curso.

En sintonía con el objetivo de aliviar la pobreza extrema y con el nuevo papel y funciones del Estado, se llevaron a cabo reformas en el campo de las políticas sociales en base a tres ejes: focalización, descentralización y privatización, con la pretensión de introducir mayores niveles de equidad y eficiencia en la asignación del gasto social<sup>63</sup>.

*63. Para un estudio más pormenorizado de la nueva orientación de las políticas sociales recomendamos la siguiente bibliografía que, por supuesto, no agota la existente en esta materia: BID/PNUD (1993): Reforma social y pobreza. Hacia una agenda integrada de desarrollo, Washington; Bustelo, Eduardo (1992): “La producción del Estado de Malestar. Ajuste y política social en América Latina”, en Minujin, A. (ed.) Cuesta abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina, UNICEF/Losada, Buenos Aires; CEPAL (1993): Reforma del Estado y nuevas orientaciones de las políticas sociales en los noventa, CEPAL, Sgo. de Chile; Draibe, Sonia (1994): “Neoliberalismo y políticas sociales: reflexiones a partir de las experiencias latinoamericanas”, en Desarrollo Económico, vol. 34, N°134, Buenos Aires, julio-sept.; Franco, Rolando*

La focalización significa redirigir el gasto social a programas y a públicos específicos, selectivamente escogidos por su mayor necesidad y urgencia. La asistencia del Estado debe llegar a aquellos que efectivamente la necesitan: la “población objetivo” de las nuevas políticas sociales está constituida por los estratos más carenciados y los grupos de alto riesgo al interior de los mismos como mujeres embarazadas, lactantes, menores de seis años, ancianos, impedidos, etc.

En teoría, con la focalización se superarán las tradicionales fallas de las políticas universales del esquema anterior de intervención social estatal, en tanto que aumenta la eficiencia no sólo en términos de costos financieros sino de gestión. Asimismo, mejora el diseño de los programas, ya que al identificar adecuadamente los problemas (carencias a satisfacer) y quienes los padecen, permite diseñar medidas diferenciadas y específicas para su solución. Finalmente, aumenta la eficacia de los programas en tanto las políticas efectivamente llegan a quienes se dirigen, excluyendo a quienes no lo necesitan y aumenta el impacto producido por los programas sobre la población objetivo.

---

(1996): “Los paradigmas de la política social en América Latina”, en *Revista de la Cepal*, N°58, Chile, abril; Grassi, Estela; Hintze, Susana y Neufeld, María Rosa (1994): *Políticas sociales. Crisis y ajuste estructural*, Espacio Editorial, Buenos Aires; Isuani, Ernesto (1992): “Política social y dinámica política en América Latina. ¿Nuevas respuestas para viejos problemas?”, en *Desarrollo Económico*, vol. 32, N°125, Buenos Aires, abril-junio; Lo Vuolo, Rubén (1995): “Estabilización, ajuste estructural y política social. Los inocentes son los culpables”, en Bustos, P. (comp.), *Más allá de la estabilidad*, Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires; Stewart, Frances (1993): *La protección de los pobres durante el ajuste en América Latina y el Caribe en la década de 1980*, Doc. de Trabajo N°13, UNICEF Argentina, Buenos Aires; Vilas, Carlos (1997): “De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo”, en *Desarrollo Económico*, vol. 36, N°144, Buenos Aires, enero-marzo; Coraggio, José L.: “Las nuevas políticas sociales: el papel de las agencias multilaterales”, Dos Santos, Mario: “Estrategias de gobernabilidad en la crisis. Análisis comparado de las políticas de integración social en América Latina: fondos sociales de emergencia y tendencias a la focalización”, y Peñalva, Susana: “Crisis y mutación del modelo de protección social universalista”, en Peñalva, S. y Rofman, A. (comp.) (1996), *Desempleo estructural, pobreza y precariedad*, Nueva Visión, Buenos Aires.

En la práctica, no obstante, la política social de nuevo cuño continúa presentando algunos de los defectos que pretendía subsanar: la exclusión de un importante número de personas necesitadas de atención y la ineficacia asignativa del gasto.

La Encuesta de Desarrollo Social reveló la escasísima cobertura de los programas dirigidos a la población que vive en la pobreza e indigencia. Como mencionáramos anteriormente, la ineficiencia y/o negligencia estatal se manifiesta particularmente en los programas sociales considerados más críticos por dirigirse a madres y niños pero también en otros, como los programas de emergencias. La tasa de cobertura de este tipo de programas es apenas del 2,6% de los hogares de todo el país. Entre el quinto de la población más pobre (indigente), esa tasa de cobertura sólo aumenta al 8,8%. Esto implica que el 91,2% de los segmentos más sumergidos de la población no recibe asistencia.

Estas cifras dan cuenta de una notoria ineficiencia del gasto social. Las explicaciones no son nada alentadoras. Por un lado, muchos de los fondos se desvían a personas que no los necesitan. Pero lo que es más grave todavía, buena parte de la ayuda oficial social no llega a sus destinatarios porque queda retenida en los estamentos burocráticos por ineficiencia (superposición de objetivos y grupos de asistencia, que generan no sólo altos costos administrativos sino también una dispersión de efectos y un menor impacto) y corrupción.

Además, los recursos de los planes sociales no aumentaron lo suficiente desde 1993 para atender el salto en el número de pobres desde entonces. Como alerta el Banco Mundial en un documento perteneciente al estudio "Argentina Poverty Assessment", si bien el total de fondos destinados a programas sociales focalizados aumentaron en el período comprendido entre 1993 y 1997, ello quedó atrás en relación al crecimiento de la pobreza<sup>64</sup>.

Que la nueva política social ocupa un lugar "residual" en el accionar del Estado (a la vez que se halla completamente dissociada de la política económica)

*64. Según los cálculos del Banco Mundial comprendidos en el documento "Protecting the Poor and Improving Investment in Their Human Capital", durante el período 93-97 el gasto social focalizado aumentó un 23% mientras que la pobreza se incrementó un 37,7%. Publicado por Montenegro, Maximiliano, en "Más pobres pero menos ayuda oficial", Página/12, 11 de junio de 1999.*

lo demuestra no sólo el reducido porcentaje del gasto social público que se destina a los planes sociales focalizados (7%) sino también la naturaleza cíclica de ese mismo gasto, que se expande durante las épocas de crecimiento económico para luego contraerse durante las crisis, en momentos en los que precisamente la financiación debe ser incrementada.

Los recortes presupuestarios ejecutados durante 1999 pusieron en peligro la continuidad de diversos programas sociales destinados a los sectores más postergados, como el Pro-Huerta<sup>65</sup> (Programa de Promoción de la Autoproducción de Alimentos), el ASOMA (Apoyo Solidario para Mayores) y el PRANI, entre otros. Como muestra de las prioridades del Estado argentino basta señalar que la Secretaría de Inteligencia del Estado (SIDE) mantuvo su presupuesto original inalterado, siendo una de las pocas dependencias estatales que no sufriera recorte alguno<sup>66</sup>.

Por otra parte, las políticas focalizadas no han significado la eliminación del tradicional uso clientelar de la política social sino que lo han facilitado. Tal como surge de una encuesta realizada por el Banco Mundial entre los sectores de bajos recursos, para conocer su opinión acerca de los programas sociales oficiales, la utilización política de los mismos fue señalada como causa principal de su fracaso<sup>67</sup>.

Como sostiene Dagmar Raczynski, "(...) una opción de focalización nunca es buena en sí; sus bondades y dificultades dependen de las situaciones específicas y los momentos en los cuales se aplica; de las características de la pobreza y de las vulnerabilidades específicas que afectan a la población y los procesos que las determinan; de los objetivos y los propósitos de una política o programa social, y de las particularidades de las instituciones a cargo de la ejecución de los programas y de los sistemas de información que manejan. Las opciones no son sólo técnicas sino que están influidas por factores políticos e ideológicos asociados a la visión que se tiene de la pobreza y sus causas, y a características del sistema político, en particular, la forma en que éste

65. Ver *infra* El caso del Programa Pro-Huerta.

66. Montenegro, Maximiliano, "La tijera de Roque salvó a Trabajo y a la SIDE", *Página/12*, 30 de abril de 1999.

67. Banco Mundial, "Las voces de los pobres", y Montenegro, Maximiliano, "Planes sociales con mala imagen y bajo sospecha", *Página/12*, 1 de junio de 1999.

procesa las demandas sociales y la prevaencia de derechos ciudadanos considerados universales”<sup>68</sup>.

#### 6.1 El caso del Programa Pro-Huerta

El “Programa de Promoción de la Autoproducción de Alimentos, Pro-Huerta”<sup>69</sup> aborda la seguridad alimenticia desde la perspectiva de la autoproducción de alimentos por parte de beneficiarios. El Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria —en adelante INTA— aporta la administración, supervisión, capacitación, asistencia técnica y la entrega de los insumos (semillas y plantines). El objetivo del Pro-Huerta es mejorar la dieta de la población con necesidades básicas insatisfechas (población NBI) y/o debajo de la líneas de pobreza. El universo de población NBI (potenciales beneficiarios del Pro-Huerta) se estima, aproximadamente, en 6.427.000 personas. Se trata de poblaciones mayoritariamente urbanas y periurbanas.

No obstante, el crecimiento del Pro-Huerta<sup>70</sup>, su continuidad, como la de otros programas sociales en curso, se vio seriamente amenazada durante el año 1999 como consecuencia de los recortes presupuestarios. Si bien en 1998 el presupuesto del programa fue de 11,2 millones de pesos y atendió a una población de 2.744.956 personas, inesperadamente la Ley de Presupuesto para 1999 le destinó solamente 4 millones de pesos.

Ante esta situación, beneficiarios y técnicos del programa decidieron iniciar diversas actividades tendientes a lograr el refinanciamiento del Pro-Huerta. Una de estas acciones fue la presentación de un reclamo ante el Banco Mundial con el patrocinio del CELS. En la denuncia se solicitó al Banco Mundial que hiciera valer una cláusula contemplada en el último crédito de

68. Raczynski, D., “Focalización de programas sociales: lecciones de la experiencia chilena”, en Pizarro, C., Raczynski, D. y Vial, J. (eds.) (1995), *Políticas económicas y sociales en el Chile democrático*, CIEPLAN/UNICEF, Chile.

69. El Pro-Huerta fue elaborado en 1990. Este Programa depende de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación y es ejecutado a través del I.N.T.A (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria).

70. La evolución total de las huertas presenta una considerable tasa de expansión: en 1994 fueron 91.440; en 1995, 187.539; llegando en 1998 a 433.395 huertas.

ajuste estructural<sup>71</sup> que obliga al gobierno argentino a mantener el financiamiento de una canasta de programas sociales protegidos<sup>72</sup>. A raíz de la falta de una respuesta satisfactoria, los beneficiarios dirigieron su reclamo al Panel de Inspección del Banco Mundial, una instancia de auditoría interna del Banco<sup>73</sup>.

Con posterioridad a la presentación de la denuncia, la Secretaría de Desarrollo destinó al Programa los fondos necesarios para la compra de las semillas (1,5 millones de pesos) y la Jefatura de Gabinete a su vez le giró 3 millones de pesos para solventar los gastos operativos de agosto a diciembre.

Fue necesario un gran esfuerzo por parte de los técnicos y promotores del Programa para mantenerlo en funcionamiento en los momentos en que su continuidad se encontraba amenazada. Sin embargo, a pesar de este esfuerzo, por primera vez en su historia el Pro-Huerta experimentó una reducción en la cantidad de beneficiarios con respecto al año anterior (2.534.611 beneficiarios)<sup>74</sup>.

Actualmente se prevé un presupuesto para el año 2000 de 8 millones de pesos, un 6% y 29% inferior al de 1999 y 1998 respectivamente. Con este presupuesto el Pro-Huerta se verá en la obligación de reducir aún más el número de beneficiarios, en un contexto en el que la población potencial beneficiaria sigue creciendo.

71. *Special Structural Adjustment Loan (SSAL)*

72. *Los beneficiarios manifestaron que el compromiso asumido por el gobierno argentino de mantener las asignaciones presupuestarias de los programas sociales listados en el anexo a la Planilla 3 del SSAL –entre los que se encontraba el Pro-Huerta– en un monto no inferior a los US\$ 680.000.000 debía ser interpretado como la obligación de garantizar la subsistencia de todos los programas seleccionados.*

73. *El Panel es un mecanismo independiente creado para proveer a los adversamente afectados por los proyectos financiados por el Banco un foro independiente para requerir que éste cumpla con sus propias directrices y procedimientos de planificación e implementación de proyectos. Para más información sobre el procedimiento, el trámite del reclamo y el informe final del Panel consultar: <http://www.worldbank.org/inspection> (p. web).*

74. *Informe Resultados del Programa 1999. Plan Anual de Inversión 2000. Diciembre 1999. Pro-Huerta.*

## Pobreza y género: situación de las trabajadoras\*

### 1. Características de la pobreza urbana

Las grandes reformas estructurales en la economía tuvieron en estos últimos años como contracara evidente un deterioro notable del ingreso. Los estratos bajos, si bien se beneficiaron al comienzo de la convertibilidad con los precios estables, vieron empeorar rápidamente su situación ocupacional; los sectores medios, con una canasta donde los servicios tienen un mayor peso, aumentaron entre otros el gasto en salud y educación, al deteriorarse la tradicional cobertura pública del Estado<sup>1</sup>.

Hacia 1994 se interrumpe la propensión declinante de la incidencia de la pobreza iniciada después de la crisis hiperinflacionaria de fines de los 80, insinuándose la tendencia alcista actual.

La incidencia de los indicadores de pobreza, para el Area Metropolitana, en los últimos años, es la siguiente:

DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES SEGÚN MEDIDAS DE POBREZA  
GBA - SERIE MAYO 1995-1999

Año	Línea de Pobreza	Línea de Indigencia
	%	%
1995	16,3	4,3
1996	19,6	5,1
1997	18,8	4,1
1998	17,7	4
1999	19,1	5,4

Fuente: EPH - INDEC

\* Extracto del documento "Argentina, aportes para el debate de las mujeres hoy: Igualdad y Exclusión, Trabajo, Educación, Pobreza y Salud", elaborado por Camila Morano, socióloga, investigadora del Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INDEC).

1. Petetta, Daniel, "Factores asociados a la evolución de la pobreza en el Gran Buenos Aires", 1991-1997, documento INDEC, Argentina, 1999.

### Capítulo III. La explosión de la pobreza en la Argentina

---

Los datos aquí presentados se refieren a hogares pobres; como éstos corresponden a familias más numerosos, se ve afectado un mayor número de personas que, en la última medición disponible (mayo '99) alcanzaba a más de un cuarto de la población del Area Metropolitana, concentrada fundamentalmente en el vasto ámbito geográfico del Conurbano Bonaerense.

La significación cuantitativa de hogares y población afectados por situaciones de pobreza en el principal conglomerado urbano del país, pone en evidencia la magnitud de esta problemática. El impacto de la crisis se ha hecho sentir no sólo en aquellos sectores que históricamente han padecido la pobreza sino también en otros grupos que en etapas anteriores alcanzaron niveles de ingreso tales que pudieron cubrir sus necesidades habitacionales, educativas, etc.

Esta diversa configuración de la pobreza requiere el diseño de políticas públicas diferentes, e implica asumir que el grupo de pobreza estructural se constituye sin duda en el sujeto prioritario de estas políticas tanto distributivas (ingresos, ocupaciones, etc.) como redistributivas o de acceso a bienes (servicios, vivienda, educación, etc.)

En el caso de la situación de las mujeres, temática fundamental de este informe, no se cuenta con información disponible por género para los grupos poblacionales clasificados por nivel de pobreza. Por esta razón, se ha utilizado el indicador de Ingreso per Cápita Familiar de la población, clasificando a los "hogares pobres" —aquellos pertenecientes a los tres niveles de ingreso per cápita más bajos— y a los "hogares no pobres", ubicados en el resto de la escala de ingresos. Por otra parte, dentro del grupo de hogares pobres así clasificados sólo un tercio alcanza un ingreso promedio per cápita de \$150 mensuales (octubre de 1999), lo que sin duda ubica a estos hogares debajo de la línea de pobreza.

Una aproximación a la situación sociolaboral de las mujeres según su inserción en hogares ubicados diferencialmente en la distribución social, permite reubicar el análisis y relacionar accesos desiguales a la participación laboral y a los bienes sociales marcados profundamente por la pertenencia o no a grupos en situación de pobreza.

El objetivo de este capítulo se centra en la descripción de características demográficas básicas y de modalidades de inserción laboral de las mujeres, según su pertenencia a distintos grupos sociales.

CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS BÁSICOS DE HOGARES  
Y POBLACIÓN Y NO POBRES

GBA - Octubre 1999

Indicadores Demográficos	Hogares	Hogares
	Pobres	No Pobres
Total Hogares	931.100	2.172.820
Total Población	4.197.950	6.246.772
Mujeres	51,6	52,9
Varones	48,4	47,1
<b>Grupos de Edad</b>		
Hasta 19 años	48,2	26,5
De 20 a 39	27,2	31
De 40 a 59	16,4	26,7
60 y más	8,2	15,8
Jefas Mujeres	25,1	22,7
Jefes Varones	74,9	77,3
Jefas hasta 49 años	12,1	6,8
Jefas de 50 y más	13	15,9
<b>Tamaño del Hogar</b>		
Unipersonal	5,5	16
2 a 4 personas	51,1	66,8
5 y más personas	43,4	17,2
Promedio Personas por hogar	4,4	3,1
Promedio menores 14 años por hogar	1,6	0,5
% Mujeres amas de casa s/total mujeres	27,8	21,5

Fuente: elaboración propia en base a EPH - INDEC

### Capítulo III. La explosión de la pobreza en la Argentina

---

Una rápida lectura de los datos permite observar que la mitad de la población de los hogares pobres está constituida por niños y jóvenes de hasta 19 años. Más de la mitad de los niños y jóvenes de hasta 19 años del Area Metropolitana (un 54%) viven en hogares de bajos ingresos.

Ha cambiado la tendencia histórica de los sectores urbanos pobres del GBA, que se caracterizaban por presentar menor nivel de jefaturas femeninas que los hogares no pobres. Entre 1991 y 1999 se produce una “feminización” de la pobreza, aumentando dentro de los sectores pobres los hogares con jefas mujeres:

1991: 23,2                      1995: 24,3                      1999, 25,1

En el último quinquenio aumentan, entre las jefas pobres, aquellas que están separadas que conforman más de un tercio (36,0%) de las jefas de hogar pobres. La mitad de las jefas, por otra parte, tiene hasta 49 años, con lo que deben sostener seguramente hogares numerosos con una importante carga doméstica.

Respecto al tamaño de estos hogares, se verifica la mayor presencia de hogares numerosos entre los pobres: así, los de 5 y más personas casi triplican su proporción con relación a los hogares no pobres; por el contrario y como es de suponer, en estos últimos los hogares unipersonales invierten esa misma relación en su favor.

El mayor promedio de personas por hogar en los grupos de pobreza está asociado a la importante presencia de niños y jóvenes en estos hogares y también explica, en parte, la mayor presencia de amas de casa entre las mujeres pobres. Dado un mayor número de hijos menores y ante la falta de guarderías donde dejarlos a resguardo, más la importante carga doméstica desarrollada en condiciones altamente desfavorables, muchas de estas mujeres permanecen al cuidado del hogar, y, como veremos más adelante, son catalogadas como “inactivas” debido a que el trabajo doméstico realizado para reproducir los agentes sociales no es considerado dentro de las actividades de mercado. Es dentro de este marco sociodemográfico relativamente desfavorable que se produce la presión de las mujeres pobres sobre el mercado de trabajo.

Por su parte los hogares de bajos ingresos se han caracterizado por presentar en este período dentro del mercado de trabajo las siguientes características distintivas con relación al resto de los hogares:

- Menores tasas de participación, debido a la presencia de menores y a la menor participación femenina.
- Un elevado nivel de desempleo, subempleo horario y demanda de puestos de trabajo, agravados por una impactante tasa de desempleo de los jefes de hogar.
- Mayores niveles de precariedad laboral, integrando en gran parte el sector informal urbano y los asalariados sin cobertura jubilatoria.
- Creciente ubicación en puestos de trabajo inestables y prácticamente en su totalidad de baja calificación.

Con respecto a las mujeres de estos sectores de bajos ingresos, su inserción laboral expresa claramente el nivel de heterogeneidad al interior del colectivo femenino, haciendo más visible aquí también lo invisible en el mundo del trabajo: la existencia de grupos muy diferenciados y desiguales en cuanto a las posibilidades de acceder a puestos de trabajo que permitan a todas las mujeres lograr mejores condiciones de vida y un merecido reconocimiento social.

Capítulo III. La explosión de la pobreza en la Argentina

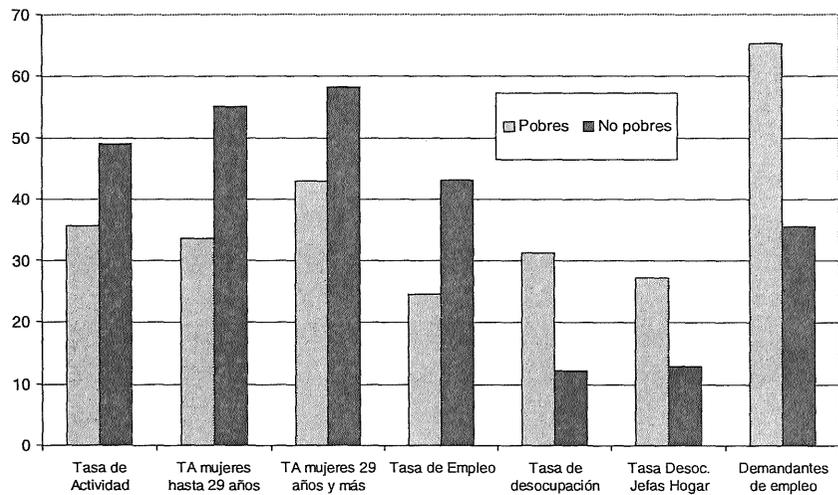
INDICADORES LABORALES DE LAS MUJERES SEGÚN  
TIPO DE HOGAR DE PERTENENCIA

GBA - Octubre 1999

Indicadores Laborales	Mujeres	Mujeres
	Pobres	No pobres
<b>Población de 14 y más</b>		
Tasa de Actividad	35,6	49,1
TA mujeres hasta 29 años	33,6	55,1
TA mujeres 29 años y más	43	58,4
Tasa de Empleo	24,5	43,1
Tasa de desocupación	31,3	12,1
Tasa Desoc. Jefas Hogar	27,2	12,9
Demandantes de empleo	65,4	35,5
<b>Categoría Ocupacional</b>		
Asalariadas	70,4	79,6
No Asalariadas	29,6	20,4
<b>Asal. Sin Jubilación</b>	72,7	37,8
<b>Sector de Actividad</b>		
Industria	12,1	14,3
Comercio	22,6	20,4
Serv.Financ., a Empresas	5,1	11
Serv.Soc., comun.pers.	19,1	35,9
Servicio Doméstico	37,3	14,8
<b>Calificac.Ocupacional</b>		
Cientif.Profesional	0,6	7,7
Técnica	4,1	24,3
Operativa	24,8	31,7
No Calificada	70,4	36,1

Fuente: elaboración propia en base a EPH -

PRINCIPALES INDICADORES DE MUJERES POBRES Y NO POBRES  
GBA - octubre 1999



## 2. Perfil laboral de las mujeres pertenecientes a sectores de bajos ingresos

Las mujeres de sectores urbanos pobres participan menos en el mercado, sobre todo aquellas en edades más jóvenes. Existen distintas razones de esta menor participación. Además de ciertas cuestiones culturales, hay otras barreras que tienen que ver con el número de hijos, las dificultades para su cuidado, la falta de servicios de guardería y cuidado de los niños, los puestos y niveles de ingreso a los que pueden acceder a partir de sus niveles educativos y su escasa capacitación laboral<sup>2</sup>, etc.

Las tasas de empleo se distancian de las de actividad, diferencia que se registra debido al peso que tienen en la constitución de la Población Económicamente Activa (PEA) los altos niveles de desocupación que impactan en el grupo.

2. Marinakis, Andrés, Género, "Pobreza y Empleo en los países del Cono Sur: interrelaciones y estado de situación", Oficina Internacional de Trabajo, Equipo Técnico Multidisciplinario, Santiago, Chile, 1999.

### Capítulo III. La explosión de la pobreza en la Argentina

---

Las mujeres pobres presentan tasas de desocupación un 160% superiores al resto de las mujeres, contribuyendo notoriamente a las elevadas tasas de desempleo femenino general, ya que por otra parte las mujeres de hogares no pobres tienen un nivel de desempleo menor que la tasa general femenina.

A las jefas de estos hogares no les va mucho mejor. Tres de cada diez jefas de hogar pobres están desempleadas, lo que las ubica en una doble situación de vulnerabilidad: están a cargo de hogares con escasos recursos monetarios y a la vez no logran insertarse en el mercado de trabajo y acceder a un ingreso mínimo. En el caso de las jefas mujeres de hogares no pobres, la tasa de desempleo es menor que la tasa general de jefas mujeres.

También presentan una elevada tasa de demanda de empleo; este indicador está conformado por las personas desocupadas más las ocupadas que siguen buscando una ocupación mientras ejercen algún trabajo. En este sentido el indicador da cuenta de la escasa calidad y precariedad de los trabajos a los que acceden. Como asalariadas se caracterizan por trabajar "en negro": casi tres cuartas partes de la categoría no tiene cobertura jubilatoria.

En cuanto a los sectores de actividad, casi cuatro de cada diez trabajan en el servicio doméstico; el resto trabaja mayoritariamente en el comercio y los servicios sociales, comunales y personales y en menor medida en la industria, siendo muy reducido el porcentaje que trabaja en los sectores de servicios más modernos y dinámicos como las actividades financieras y servicios empresariales.

El fuerte impacto de las ocupaciones en servicio doméstico y otros servicios personales hace que se ubiquen en actividades clasificadas como no calificadas: 7 de cada 10 ocupadas pobres trabaja en puestos no calificados, y el resto lo hace en trabajos de tipo operativo, no existiendo entre ellas prácticamente ocupadas en tareas científico-profesionales.

Si bien es este caso no se presenta la situación de los varones pobres, estudios e investigaciones desarrollados en la década confirman que las mujeres de los hogares en situación de pobreza constituyen, sin duda, el grupo mayormente afectado y de mayor vulnerabilidad en cuanto a su inserción en el mercado de trabajo.

En consecuencia, ser mujer y pertenecer a hogares en situación de pobreza es colocarse en el nivel más bajo de acceso al mercado laboral y ya dentro de éste ubicarse en los lugares de mayor desigualdad e inequidad

laboral. En este caso el sector social y el género producen una infeliz combinatoria que ubica a estas mujeres en el lugar más desigual de toda la escala social y laboral. Limitadas en la participación por su rol en la reproducción, cuando lo hacen se ubican en los puestos y sectores menos calificados y con mayor nivel de precariedad laboral<sup>3</sup>.

Son quizás las más secundarias de las trabajadoras y no precisamente porque cumplan una jornada de trabajo “menor”. Soportan una carga de trabajo doméstico marcada por la carencia de servicios básicos, tales como falta de agua en la vivienda, sin electrodomésticos, sin agua caliente, con mínimas comodidades; deben generar alimentos para hogares numerosos con escasos recursos; deben implementar estrategias de supervivencia para todo el grupo familiar, aumentando la carga de trabajo y “estirando” los escasos recursos monetarios. Dependen en mayor medida de la atención sanitaria y social estatal, no siempre cercana y poco adecuada a sus necesidades reales.

Finalmente ellas son las que, cuando todos estos trabajos “invisibles” no alcanzan, salen en busca de cualquier trabajo afuera para ayudar en el sostenimiento monetario del hogar. Lo hacen aun sabiendo que accederán a las tareas menos calificadas y menos valorizadas económica y socialmente. De ellas dirán, finalmente, los expertos del mercado de trabajo: “Son trabajadores secundarios que pertenecen al servicio doméstico, una categoría residual que no debería formar parte de las actividades de mercado”.

3. Morano, Camila, *“Mujer, Trabajo y pobreza en el Area Metropolitana de Buenos Aires”*, Informe de consultoría para UNICEF de Argentina, Buenos Aires, Argentina, 1995.

**Capítulo IV**  
*Personas privadas de su libertad*

# Muertes, lesiones y hechos de violencia en los establecimientos carcelarios\*

## *1. Introducción*

En este capítulo realizaremos un estudio de la situación de las personas privadas de su libertad durante 1999, exponiendo los resultados del relevamiento y análisis de una serie de datos oficiales sobre población carcelaria y cantidad de muertes y lesiones producidas en los establecimientos del Sistema Penitenciario Federal (SPF), tanto entre internos como entre guardiacárceles.

Resulta interesante abordar el tema de las condiciones de detención no ya –como en otras ocasiones– desde un punto de vista general y descriptivo de las muchas carencias estructurales que persisten a través de los años, sino desde la perspectiva del problema específico de la violencia en las cárceles.

## *2. Población, muertes y lesiones*

El análisis de este problema presenta varias dificultades que deben ser tenidas en cuenta. En primer lugar, existen obstáculos objetivos para recabar datos sobre los hechos de violencia en las cárceles, que tienen origen en el particular carácter de institución represiva de dichos establecimientos, cuyas autoridades tienden a ocultar celosamente su vida cotidiana a las miradas externas. En segundo término, no existen mecanismos oficiales de control externo que realicen monitoreos permanentes, lo que deviene en una carencia de datos sobre los orígenes, frecuencia y características de los hechos de violencia en las cárceles, y tampoco se percibe una utilización de los mínimos datos existentes en el diseño de políticas de prevención. Por último, no existe

*\* Este capítulo fue elaborado por Josefina Martínez, antropóloga, UBA, y por Leonardo Filippini, abogado, UBA.*

una tradición de control externo por parte de la opinión pública y las organizaciones de la sociedad civil, las cuales no cuentan con instrumentos para ejercer un control permanente, y por lo general se limitan a realizar denuncias puntuales sobre episodios concretos o situaciones extremas.

En razón de estas dificultades, para el desarrollo del tema elegido se ha tomado como punto de partida un indicador elemental y claro: el número de muertos y lesionados que anualmente se registran en los establecimientos carcelarios del sistema penitenciario federal, pues su consideración no puede entenderse fuera del contexto en el cual se producen. Las muy malas condiciones generales de vida verificadas en los establecimientos carcelarios del país a lo largo de los últimos años, la superpoblación y el hacinamiento existentes sobre todo en las cárceles de procesados no han podido aún ser revertidos a través de la ejecución de un plan de construcción de nuevos edificios, que se ha desarrollado con mayor lentitud de la prevista y que ha estado viciado en sus inicios por fuertes sospechas de corrupción en su proceso de licitación<sup>1</sup>. Las malas condiciones alimenticias y sanitarias no han mostrado mejoras sustantivas, aunque se han realizado algunos relevamientos sobre condiciones sanitarias de la población y programas específicos sobre tratamiento y prevención del SIDA. La excesiva duración de los procesos judiciales y la falta de proximidad del sistema judicial son el resultado de una justicia lenta, que muestra un índice muy bajo de resolución de causas, y una justicia de ejecución de escasas dimensiones en relación con la cantidad de expedientes que debe tramitar. Finalmente, ciertos rasgos de autoritarismo y arbitrariedad en el sistema interno de sanciones y castigo, abonan una situación de conflicto interno en los establecimientos originada y/o propiciada por las formas militarizadas que adopta una gestión enteramente a cargo de fuerzas de seguridad –los distintos servicios penitenciarios federal y provinciales– que suelen recurrir al uso de la fuerza como mecanismos de control, quedando los otros espacios (educativos, recreativos, artísticos, de asistencia social, etc.) supeditados a la idea de orden impuesta por la filosofía institucional hegemónica.

Este contexto general oficia como entorno propiciatorio –si no directamente promotor– de diversas situaciones de violencia, respecto de las cuales

*1. Ver Informe Anual sobre la situación de los Derechos Humanos en la Argentina, Año 1996, Centro de Estudios Legales y Sociales / CELS, p. 143.*

las autoridades deben ser consideradas responsables, sea directa o indirectamente, por acción u omisión. En algunos casos, estos episodios violentos están originados por el ejercicio discrecional de la violencia institucional por parte de los agentes de los servicios penitenciarios, bajo las formas de ejercicio de la violencia legítima o de abuso de poder (requisas, imposición de castigos corporales, etc.). En otras ocasiones, la violencia surge a partir de un ejercicio privado de la violencia por parte de los agentes penitenciarios, quienes aplican castigos ilegales en forma directa (torturas, malos tratos, sanciones ilegales) o indirecta (traslados de pabellón, ubicación adrede en lugares que representan peligros para determinados internos), a través de un sistema de control interno que transcurre al margen de la legalidad. Por último, distintos hechos de violencia se ven favorecidos por la tolerancia que las autoridades muestran ante enfrentamientos personales o grupales entre los internos que pueden llevar a situaciones de riesgo para su vida o integridad física. Todas estas situaciones tienen como resultado una cifra anual de personas muertas y heridas notoriamente alta que podría disminuirse e inclusive eliminarse si se implementaran políticas concretas de control directo y externo.

## 2.1 Población

Los establecimientos carcelarios del país, en concordancia con la organización política interna, se dividen en dos tipos, según la jurisdicción a la que corresponden, algunos son de carácter federal, en tanto que otros son de pertenencia provincial. En este esquema, el gobierno nacional administra un Servicio Penitenciario Federal (SPF) que cuenta con treinta y un establecimientos, distribuidos en todo el territorio nacional, en tanto que cada estado provincial administra sus propios establecimientos carcelarios.

La cifra total de personas encarceladas en el país, como se ha señalado en informes anteriores, es un dato desconocido, dado que no existe ninguna repartición oficial que pueda suministrarlo en forma unificada. El Ministerio de Justicia de la Nación proporciona información sobre la cantidad de presos que están bajo la órbita del SPF, cifra actualizada constantemente en su página de Internet, pero no posee información sobre la cantidad de personas que se hallan detenidas bajo la órbita de los distintos servicios penitenciarios provinciales.

## Capítulo IV. Personas privadas de su libertad

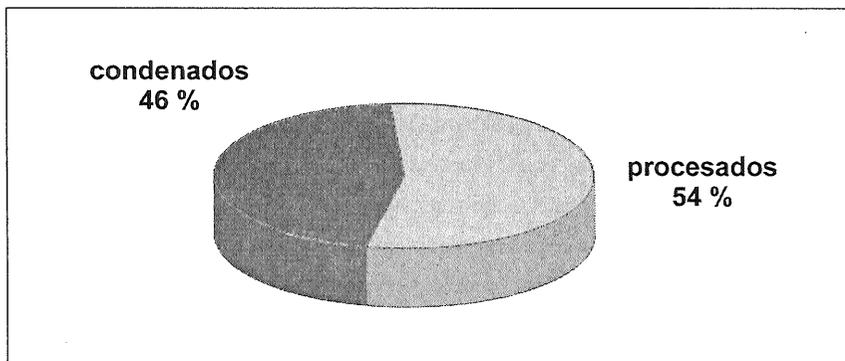
Los datos oficiales acerca de la población encarcelada en el SPF, correspondientes al mes de diciembre de 1999, se presentan en las tablas y cuadros que siguen.

POBLACIÓN PENAL DE MAYORES SEGÚN SITUACIÓN PROCESAL - AÑO 1999

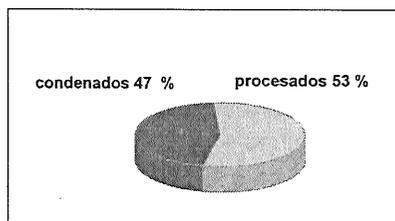
JURISDICCIÓN	PROCESADOS	CONDENADOS	TOTAL
Nacional	1894	1665	3559
Federal	1409	558	1967
Provincial	91	701	792
<b>Total</b>	<b>3394</b>	<b>2924</b>	<b>6318</b>

Fuente: Dirección General de Régimen Correccional - Dirección de Judicial - Página en Internet

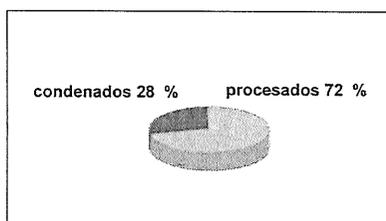
POBLACIÓN PENAL DE MAYORES SEGÚN SITUACIÓN PROCESAL



JUSTICIA NACIONAL



JUSTICIA FEDERAL



A fines del año 1999 el 46% de la población total encerrada en las cárceles federales tenía condena, en tanto que el 54% restante se hallaba aún bajo proceso. Esta aparente equivalencia entre la cantidad de procesados y condenados se ve, sin embargo relativizada si se atiende a la diferencia que existe entre las cifras correspondientes a las justicias nacional y federal respectivamente. Mientras que entre los presos bajo la jurisdicción de la justicia penal nacional, la cantidad de condenados con pena de prisión o reclusión representaba el 47% y los procesados el 53% restante, en el caso de la justicia federal sólo el 28% tenía condena en tanto que el 72% restante se hallaba bajo proceso.

Esta marcada diferencia entre jurisdicciones es todavía más llamativa si se tiene en cuenta, en primer lugar, que ambos sistemas judiciales tienen un mismo procedimiento, lo cual hace descartar que éste sea la causa del gran atraso que una de ellas presenta, y llama por lo menos a relativizar la enorme importancia que se le suele dar a las leyes de procedimiento en el contexto de discusión sobre la "crisis" de la justicia penal. En segundo término, la diferencia se hace aún menos explicable si se considera que la justicia penal nacional cuenta con muchos menos recursos humanos y materiales que la justicia penal federal. Para el año 1997, por ejemplo, la justicia nacional tenía 41 juzgados de instrucción para atender a 103.730 causas iniciadas en ese año (un promedio de 2530 causas recibidas en cada juzgado), en tanto que la justicia federal contaba con 12 juzgados para atender 11.467 causas ingresadas (un promedio de 956 causas por juzgado).

En lo que se refiere a la población de personas menores de edad encarceladas bajo la jurisdicción del SPF, por disposición de la justicia penal de menores, las cifras se ven reflejadas en la siguiente tabla.

POBLACIÓN PENAL DE JÓVENES ADULTOS SEGÚN SITUACIÓN PROCESAL

JURISDICCIÓN	PROCESADOS	CONDENADOS	TOTAL
Nacional	312	62	374
Federal	37	8	45
Provincial	6	10	16
<b>Total</b>	<b>355</b>	<b>80</b>	<b>435</b>

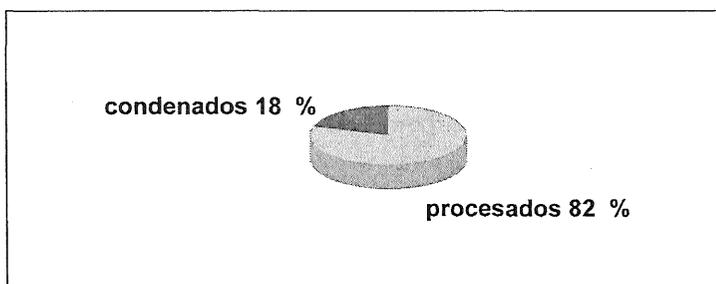
Fuente: Dirección General de Régimen Correccional - Dirección de Judicial - Página en Internet

## Capítulo IV. Personas privadas de su libertad

---

Solamente el 1,4% de la población carcelaria tenía entre 18 y 21 años, en tanto que la restante ya había cumplido la mayoría de edad. Por otra parte, sólo una minoría de aquellos jóvenes (el 18%) se hallaba cumpliendo una condena, la gran mayoría (el 82%) continuaba bajo proceso. Estos porcentajes se ilustran en el siguiente gráfico.

POBLACIÓN DE JÓVENES ADULTOS SEGÚN SITUACIÓN PROCESAL - AÑO 1999



Por último, cabe señalar que, lamentablemente, la información publicada por el SPF en Internet no consigna datos sobre población femenina, omisión que no deja de llamar la atención si se tiene en cuenta el marcado crecimiento de la población de mujeres registrado en las cárceles del país. Sería deseable que esta omisión fuera rectificada prontamente por las autoridades.

### 2.2 Muertes de prisioneros

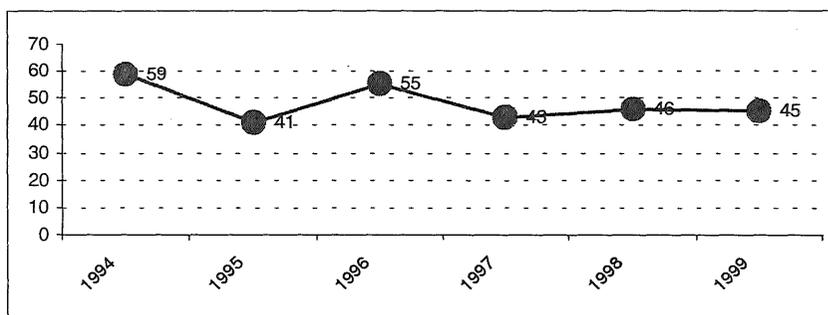
El problema de la violencia en los establecimientos carcelarios federales<sup>2</sup> puede ser abordado, como se dijo antes, a través de las cifras de muertes y lesiones que se producen anualmente, según la información oficial proporcionada por el SPF a través de la Secretaría de Política Criminal, Penitenciaria y de Readaptación Social del Ministerio de Justicia<sup>3</sup>.

*2. Debido a la ausencia antes señalada, de datos que correspondan al total del país, el presente análisis se limita a los establecimientos federales. A modo de referencia puede estimarse que el total de detenidos en toda la nación es de 30.000 personas.*

*3. Agradecemos a la Dra. Silvia Marino, funcionaria de dicha Secretaría, todas las gestiones realizadas para proporcionarnos estos datos.*

Los registros oficiales incluyen tanto las muertes traumáticas como las no traumáticas, distinción que se puede establecer a partir de las causas de muerte consignadas por las autoridades. Las cifras oficiales de internos muertos anualmente en los establecimientos carcelarios federales del país pueden apreciarse en el siguiente gráfico, cuya curva refleja las variaciones de la cifra de internos muertos en los establecimientos federales del país en el último lustro.

INTERNOS MUERTOS EN ESTABLECIMIENTOS FEDERALES  
AÑOS 1994-1999<sup>4</sup>



Fuente: Servicio Penitenciario Federal - Dirección Judicial

Las cifras más elevadas de muertes en los establecimientos federales corresponde a los años 1994 y 1996, y coinciden con los dos años de mayor conflictividad en las cárceles nacionales en general. En el año 1994 se produjeron muchas demandas y acciones de protesta por parte de los internos, y su punto de mayor tensión fue la huelga de hambre iniciada por Sergio y Pablo Schoklender en el mes de septiembre, conflicto que duró dos meses y tuvo la adhesión de amplísimos sectores de la población carcelaria de todo el país, entre los que se contaron la mayoría de los internos de los penales de procesados de Caseros y Devoto<sup>5</sup>. El año 1996 fue un momento de alta conflictividad

4. Los datos correspondientes al año 1999 incluyen información hasta el 18 de noviembre, fecha de la contestación al pedido de datos realizado. La cantidad de muertes hasta esa fecha era de 40, sobre la cual se hizo una proyección para obtener un total anual estimado.

5. Ver Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en la Argentina - Año 1994, Centro de Estudios Legales y Sociales / CELS y Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, pp. 123-132.

en todas las cárceles del país, cuyo punto de mayor tensión puede ubicarse entre fines de marzo y principios de abril, cuando se desarrolló un violento motín protagonizado por un grupo de internos del penal de Sierra Chica (dependiente del Servicio Penitenciario de la provincia de Buenos Aires), que tuvo repercusión y adhesiones en la mayoría de los restantes establecimientos carcelarios del país<sup>6</sup>.

Pero más allá de esta correlación entre años de alta conflictividad en las cárceles y aumento de la cifra de internos fallecidos, lo cierto es que aun en los años de menor cantidad de muertes de internos, la tasa debe considerarse alta con relación a la correspondiente al medio libre. Así, en diciembre de 1999, la población total de las cárceles federales era de 6753<sup>7</sup> internos, mientras que las muertes, durante ese año, sumaron 45<sup>8</sup>, esto es, una razón de 6,7 muertos por cada mil internos. A los efectos de establecer algún parámetro de comparación, puede señalarse que para el año 1997 la tasa bruta de mortalidad para todo el país fue de 7,6 por mil habitantes<sup>9</sup>.

Debe tenerse en cuenta que la población carcelaria, de acuerdo al régimen legal de la Ley 24.660 –cuya aplicación respecto de este punto, en general, se verifica–, sólo está conformada por personas que tienen entre 18 y 60 años de edad y que no padecen enfermedades en períodos terminales (esto es, excluidas de su conformación las franjas de más alta tasa de mortalidad).

Por ello, puede afirmarse que el número de muertes en los establecimientos carcelarios federales es llamativamente elevado pues su población, conforme al programa legal, está exenta de casi cualquier riesgo para su integridad física.

Con respecto a las causas de las muertes en el medio carcelario, a partir del análisis de las informaciones oficiales se pueden extraer los datos que se presentan en los cuadros siguientes.

6. Ver Informe Anual sobre la situación de los Derechos Humanos en la Argentina - Año 1996, Centro de Estudios Legales y Sociales / CELS, pp. 121-145.

7. Dado que la cantidad de muertos y heridos incluye tanto a mayores como a jóvenes adultos, tomamos como población total la suma de ambas categorías.

8. Esta cifra es estimada porque las cifras oficiales obtenidas corresponden al período comprendido entre el 1/1 y el 18/11 del año 1999, razón por la cual se ha realizado una proyección para establecer el total anual estimado.

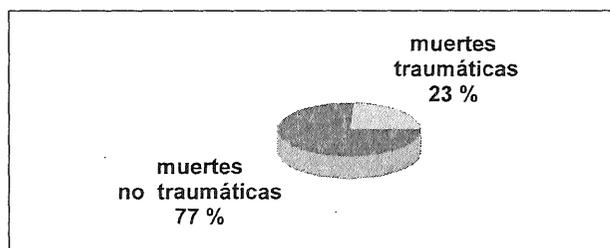
9. Anuario del diario Clarín 1999, p. 289.

INTERNOS MUERTOS SEGÚN CAUSA DE FALLECIMIENTO  
AÑOS 1994/1999

AÑO	MUERTE TRAUMÁTICA	MUERTE NO TRAUMÁTICA
1994	14	45
1995	7	34
1996	10	45
1997	13	30
1998	13	33
1999 <sup>10</sup>	9	31
Total	66	218

Datos elaborados sobre información proporcionada por el SPF.

O, en porcentajes:



Como puede observarse, las diversas causas de muerte consignadas por las fuentes oficiales han sido aquí agrupadas en dos grandes categorías: traumáticas y no traumáticas. Entre las causas de muerte que hemos denominado “traumáticas” –sin que ello implique utilizar conceptos propios de la ciencia médica– se incluyen aquéllas que el SPF consigna como “homicidio”, “suicidio”, “lesiones graves”, “quemaduras”, “presunto accidente”, “fractura craneal” e “intento de evasión”. Entre las causas de muerte que aquí llamamos “no traumáticas” se incluyen las que oficialmente figuran como “muerte natural”,

*10. Los datos correspondientes al año 1999 incluyen información hasta el 18 de noviembre, fecha de la contestación al pedido de datos realizado. La cantidad de muertes hasta esa fecha era de 40, sobre la cual se hizo una proyección para obtener un total anual estimado.*

“SIDA”, “paro cardiorrespiratorio”, “cáncer”, “edema pulmonar”, “accidente cerebrovascular”, “muerte súbita”, “aneurisma abdominal”, “síndrome escótico escamatoso”, “infección generalizada” y “asma”.

Es necesario tener en cuenta, además, algunas precisiones. En primer lugar, la cifra de muertes traumáticas –según el tipo de causa consignada en cada caso por las autoridades penitenciarias– sólo puede considerarse un valor mínimo, ya que si bien es seguro que no han ocurrido menos decesos que los indicados por esa cifra, es posible, de todas formas, que se haya verificado una cantidad mayor. A la inversa, en el caso de las muertes no traumáticas, no es improbable que detrás de dos categorías tan poco precisas como “paro cardiorrespiratorio” y “muerte súbita” puedan esconderse causas traumáticas de muerte, no consignadas específicamente por distintas razones.

En segundo lugar, y como se verá más adelante, las categorías en las que se agrupan las causas de muerte son imprecisas y redundantes, confunden la causa médica del deceso con las circunstancias históricas en las que éste se produjo y permiten consignar una misma muerte en casilleros tan disímiles como “homicidio”, “lesiones graves” o “fractura craneal”.

Sin perjuicio de ello, estas imprecisiones no parecen afectar la confiabilidad de los números totales y puede decirse entonces que de las 284 muertes de internos ocurridas en los últimos cinco años en los establecimientos penitenciarios federales del país, por lo menos el 23% (66) se ha producido por causas traumáticas, en tanto que el 77% (218) restante corresponde a causas no traumáticas.

Es decir, prácticamente una de cada cuatro muertes ocurridas en el SPF se produce en circunstancias violentas.

A pesar de la dificultad que existe para conocer el contexto particular en que se ha producido cada deceso traumático, las causas consignadas en las fuentes oficiales proporcionan algunos indicadores para el análisis. Las cifras de muertes violentas ocurridas en el SPF en los últimos cinco años, según los distintos tipos de causas, se presentan en el siguiente cuadro.

CIFRAS DE MUERTES VIOLENTAS SEGÚN TIPO DE CAUSA  
AÑOS 1994-1999

CAUSA	1994	1995	1996	1997	1998	1999	TOTALES
Homicidio	3	-	1	5	5	5	19
Suicidio	9 <sup>11</sup>	5	4	4	7	2	31
Lesiones graves	1	2	2	2	1	-	8
Quemaduras	1	-	1	2	-	1	5
Presunto accidente	-	-	1	-	-	-	1
Fractura craneal	-	-	1	-	-	-	1
Intento de evasión	-	-	-	-	-	1	1
Totales	14	7	10	13	13	9	66

Fuente: Servicio Penitenciario Federal - Dirección Judicial

En principio, todas las causas de muertes traumáticas que aparecen en el cuadro precedente son precisamente aquellas que el Servicio Penitenciario tiene por misión específica evitar, y por ello, sin perjuicio de que la ocurrencia de los decesos no conlleve por sí misma la atribución de responsabilidad al Estado por la omisión en sus cuidados, deben ser consideradas un indicio severo de su ineficiencia.

También llama la atención la cantidad de suicidios que se producen en los establecimientos carcelarios del SPF. En el año 1994, el 15% del total de las muertes de internos (284) se produjo como consecuencia de suicidios; en el año 1995, el 12%; en el año 1996, el 7%; en el año 1997, el 9%; en el año 1998, el 15%, y finalmente en el año 1999, hasta el 18 de noviembre, el 5%.

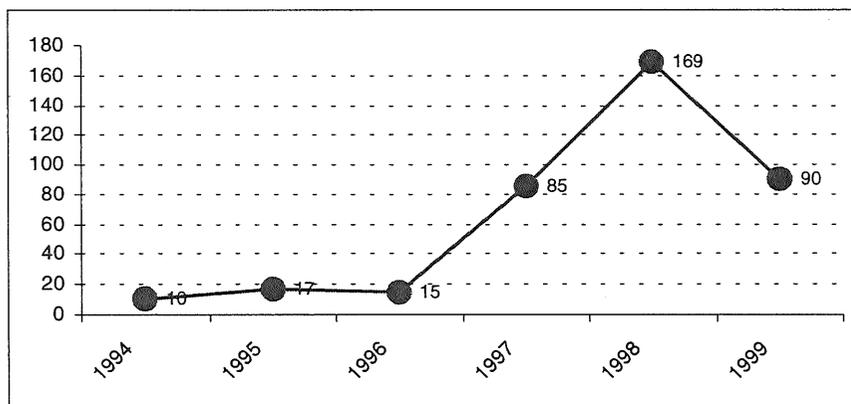
### 2.3 Prisioneros lesionados

Otro dato importante que debe considerarse al analizar los índices de violencia en los establecimientos carcelarios podría ser la cifra anual de internos lesionados, cuya evolución, conforme a los datos proporcionados por el SPF, es la siguiente.

*11. Todos los suicidios ocurridos en el año 1994 se produjeron en la Unidad 1 del SPF (cárcel de Caseros).*

## Capítulo IV. Personas privadas de su libertad

INTERNOS LESIONADOS  
AÑOS 1994/1999<sup>12</sup>



Fuente: Servicio Penitenciario Federal - Dirección Judicial

Aunque esta es una información oficial, no resulta en absoluto confiable. El exagerado incremento consignado entre 1996 y 1998, así como la circunstancia de que en el año 1994 se hayan registrado menos lesionados que muertos por causas traumáticas –frente a la relativa estabilidad que a lo largo del último lustro han demostrado tanto las cifras de población penal como de internos muertos–, parece obedecer exclusivamente a las deficiencias existentes en la metodología de registro de los datos.

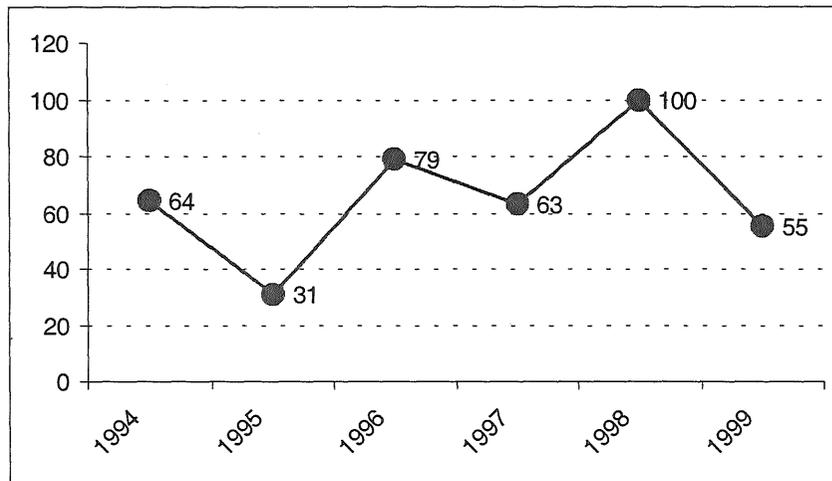
### 2.4 Muertes y lesiones de agentes del Servicio Penitenciario Federal

Según la información proporcionada por el SPF, en los últimos cinco años murió un solo agente penitenciario; fue en el año 1998, como consecuencia de un “ataque con elemento cortopunzante”.

Los datos sobre el personal penitenciario lesionado durante el mismo período se presentan en el siguiente gráfico:

12. Los datos correspondientes al año 1999 incluyen información hasta el 18 de noviembre, fecha de la contestación a nuestros requerimientos. Es una proyección anual de los 82 lesionados registrados oficialmente.

AGENTES DEL SERVICIO PENITENCIARIO FEDERAL LESIONADOS  
AÑOS 1994/1999<sup>13</sup>



Fuente: División Recursos Humanos del Servicio Penitenciario Federal.

Las causas y las circunstancias en que se produjeron las lesiones antes referidas pueden verse desagregadas en las siguientes tablas:

CAUSAS DE LAS LESIONES

CAUSAS DE LAS LESIONES	AGENTES LESIONADOS
Traumáticas	233
Afecciones psiquiátricas	59
Afecciones traumáticas y psiquiátricas	10
Leves	85
Total	387

Fuente: División Recursos Humanos del Servicio Penitenciario Federal.

13. Los 50 heridos consignados oficialmente para el año 1999 abarcan los hechos ocurridos hasta el 26 de noviembre, fecha de la contestación a nuestro requerimiento de datos. La proyección anual es de 55.

## Capítulo IV. Personas privadas de su libertad

---

### CIRCUNSTANCIAS DE LAS LESIONES

CIRCUNSTANCIAS EN QUE SE PRODUJERON LAS LESIONES	AGENTES LESIONADOS
Motín	129
Tentativa de fuga / fuga	19
Alteración del orden / otros procedimientos	240

Fuente: División Recursos Humanos del Servicio Penitenciario Federal.

Es fácil advertir que la totalidad de las lesiones sufridas por los agentes se produjo durante el desarrollo de las tareas que les son propias. Ello constituye un indicador del alto grado de conflictividad que existe en los establecimientos penitenciarios y al mismo tiempo pone de manifiesto que la precariedad del sistema carcelario compromete tanto el pleno ejercicio y goce de los derechos de las personas privadas de su libertad como el de los agentes estatales que deben desempeñarse en este medio, a quienes el Estado debería asegurar, antes bien, condiciones dignas de trabajo.

## El derecho al sufragio para los presos sin condena firme\*

Durante el mes de octubre de 1998, el CELS promovió una acción de amparo ante la jueza federal de Capital Federal con competencia electoral, María Romilda Servini de Cubría, a fin de que se garantizase a las personas privadas de su libertad sin condena firme la posibilidad de participar, a través del sufragio, en las elecciones nacionales del año 1999.

En su presentación, el CELS objetó la compatibilidad del Código Electoral Nacional en tanto excluye del padrón electoral a “[l]os detenidos por orden de juez competente mientras no recuperen su libertad” (artículo 3.d), con la Constitución Nacional y los pactos internacionales sobre derechos humanos que regulan el punto, pues estas normas aseguran el sufragio universal e igualitario (conf. art. 37 de la CN), sólo limitado en función de razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por juez competente en un proceso penal (conf. art. 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, CADH).

La acción, no obstante, fue rechazada, en primera instancia, el 18 de febrero de 1999.

La propia jueza electoral había afirmado, con relación a una petición idéntica anterior, que el derecho al sufragio de un detenido procesado no sería posible “hasta tanto no se produzca una reforma integral del Código Electoral Nacional o se declare por autoridad competente la inconstitucionalidad del artículo 3 inc. ‘d’ del texto anteriormente mencionado”, precisando que “—si ello ocurriera—, *hasta se podría prever con la suficiente antelación la ubicación de mesas en determinados establecimientos*”, razón por la cual estos extremos fueron expresamente destacados en la petición del CELS (conf. causa “Almada”, expediente nro. 9049 del registro del Juzgado Federal Nro. 1, sin destacado).

\* *Este capítulo fue elaborado por Josefina Martínez, antropóloga, UBA, y por Leonardo Filippini, abogado, UBA.*

Llama la atención entonces que ni los representantes de los Ministerios del Interior y de Justicia, ni el Sr. Fiscal Electoral que actuaron, ni la jueza que resolvió, hayan analizado siquiera mínimamente la cuestión de la compatibilidad entre el artículo 3 inc. d del Código Electoral Nacional y el artículo 23.2 de la CADH, punto central del amparo, y eludieran el estudio del conflicto normativo expuesto, con argumentos, por lo menos, inconsistentes.

Omitiremos la mención aquí de aquellos planteos referidos a la inadmisibilidad de la vía de amparo escogida o a la falta de legitimación del peticionante a fin de no perder de vista el análisis del alcance del derecho al sufragio. Simplemente, sirva destacar que a la luz del artículo 43 constitucional la acción emprendida resultaba adecuada en orden a la satisfacción del objeto procesal y que la intervención del CELS respecto de la tutela judicial del derecho de incidencia colectiva invocado era pertinente.

Más sugerentes resultan las demás razones que condujeron a la jueza al rechazo de la acción. Dos de las líneas de objeción utilizadas, si bien giran en torno a cuestiones procesales, admiten ya un reflejo sobre la cuestión de fondo.

Por una parte la jueza señaló que la acción de amparo no admitía la declaración de inconstitucionalidad de una norma pues éstas gozan de una “presunción de constitucionalidad” cuyo cuestionamiento, en el caso, requeriría un amplio análisis y un intenso debate que, a criterio de la magistrada, “...debe llevarse a cabo en la jurisdicción facultada para ello, esto es el Poder Legislativo, tal como se hizo con la norma vigente que aquí se cuestiona; además, dicho debate resulta impracticable con las limitadas posibilidades de conocimiento que admite la acción de amparo, teniendo principalmente en cuenta los plazos que establece (...) pretender que por vía judicial se ordene desconocer una norma vigente, que no deja lugar a dudas o a interpretaciones en cuanto es taxativa la enumeración que establece el artículo 3 del Código Electoral en cuanto a las causales de exclusión del registro de enrolados, implicaría una directa intromisión en facultades que no le competen y afectarían directamente el principio de ‘división de poderes’, contemplado en nuestra Carta Magna y base de nuestro sistema representativo, republicano”.

Sin embargo, el artículo 43 constitucional ya citado es claro y dispone que “[e]n el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva”.

Tampoco parece imperiosa la necesidad de un debate, tan atractivo e intenso, como el propuesto por la jueza. Es cierto que puede ser aceptado en algunos supuestos el argumento según el cual aquellas cuestiones que reclaman un debate calificado desbordan los límites del amparo, pero, en el caso, el conflicto normativo fue correctamente planteado en la presentación de la acción: el Código Electoral Nacional excluye del padrón de votantes a todos los detenidos, sin importar su condición, mientras que la CADH sólo admite que el derecho al sufragio sea limitado respecto de las personas condenadas penalmente. Es decir, la legislación impone una restricción al ejercicio de un derecho que no está contemplada en la norma de jerarquía superior. Esta es la confrontación respecto de la cual debe afirmarse la necesidad de un debate y arribar a una conclusión al respecto en modo alguno parece exigir un intercambio demasiado profundo de ideas.

Por ello, si bien pueden resultar correctas las afirmaciones acerca la presunción de constitucionalidad de las leyes o de la injerencia sobre el legislativo que el abusivo control judicial de ellas puede implicar, éstas pierden entidad en el contexto de la resolución en la medida en que la confrontación normativa posee total claridad.

Más llamativa resulta la circunstancia de que, no obstante el reclamo de una discusión profunda en la jurisdicción pertinente, la jueza haya ingresado de todas formas en el análisis de la cuestión de fondo para pronunciarse por la constitucionalidad de la restricción. Respecto de este particular, la opinión de la sentenciante es peculiarmente creativa en la elaboración de algunos criterios.

Como se dijo, la resolución adolece de cualquier tipo de consideración acerca del punto comprometido, por lo que no sorprende tanto la singular lógica utilizada. Básicamente, la magistrada dirigió sus esfuerzos a defender la razonabilidad de la restricción que el Código Electoral Nacional impone respecto de los detenidos procesados en razón de que “el hecho de encontrarse detenido hace que la manifestación de voluntad se encuentre afectada en cuanto falta uno de sus elementos fundamentales para que ella sea plena, la libertad” y de que existiría el peligro de que una comunidad carcelaria “fuera condicionada a votar de determinada manera, bajo amenaza de sufrir algún castigo, o bien promesa de obtener alguna mejora en las condiciones de detención”.

Sin embargo no es cierto que la “libertad” propia del acto eleccionario tenga algo que ver con la aptitud ambulatoria del elector y mucho menos que resulte peligroso que los presos decidan su voto a favor de aquellos candidatos que, entre sus propuestas, propongan mejoras de las condiciones de detención. Las eventuales presiones que destaca la magistrada, por último, no son distintas de aquéllas que podrían sufrir otros grupos relegados, pero nadie, por ello, excluiría a sus miembros del padrón.

Esas reflexiones, ilegítimamente paternalistas, antes que tutelar a la persona detenida, en situación de desventaja frente al resto de la comunidad libre para el desarrollo del propio plan de vida, sólo sofocan su voluntad política.

La jueza también analizó en su decisión la supuesta imposibilidad de implementar el ejercicio de este derecho en las cárceles (contrariamente a la que había sido su propia opinión en el precedente “Almada” citado). En cualquier caso, no se advierte que esta cuestión esté comprendida dentro del objeto de la litis y su consideración habla sólo de la insuficiencia argumental. Es de toda evidencia que los detenidos procesados no ejercen su derecho al voto actualmente debido a que se encuentran excluidos del padrón electoral; razón por la cual si el *holding* de la decisión de la jueza iba a ser la constitucionalidad de la ley, podría haberse evitado la formulación de consideraciones pragmáticas, que además de ser entonces un mero juego de hipótesis, sólo han servido para hacer evidente la inconsecuencia respecto de lo afirmado en la decisión anterior.

Por último, la jueza también destacó que la situación de los procesados privados de su libertad resultaba distinta a la de aquéllos que gozan de libertad ambulatoria durante el proceso, de donde se seguiría, a su juicio, la legitimidad de un régimen electoral distinto que atienda a una u otra situación, cuando precisamente esa circunstancia, en cambio, señala la injusticia de la restricción criticada.

La decisión finalmente fue apelada por el CELS y provocó, durante la tramitación de este recurso la presentación de un *amicus curiae* por parte del Procurador Penitenciario, Oscar Luján Fappiano, quien en su intervención destacó el valor de las decisiones internacionales en materia de derechos humanos a efectos de guiar la correcta decisión en el caso y apuntó que el estado argentino podría incurrir en un supuesto de responsabilidad internacional en caso de no adecuarse la legislación interna a los estándares de los pactos sobre derechos humanos.

En efecto, el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, único órgano de interpretación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que consagra el derecho al sufragio en términos similares a la CADH, ha señalado que “[a] las personas a quienes se prive de libertad pero que no hayan sido condenadas no se les debe impedir que ejerzan su derecho a votar” y que “[...]deberán adoptarse medidas positivas para superar toda dificultad concreta... o los obstáculos a la libertad de circulación, que impiden a las personas con derecho de voto ejercer sus derechos en forma efectiva” (Observación general 25, aprobado por el Comité en su 1510ª sesión –57º período de sesiones–, el 12 de julio de 1996; párrafos 12 y 14).

El Procurador Penitenciario agregó también que la norma cuestionada sólo agravaba el efecto desocializador propio del encarcelamiento que la propia Ley de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad reconoce e intenta evitar (Ley 24.660, art. 178).

Ha pasado más de un año desde la presentación de la acción y a pesar del pedido de pronto despacho presentado sesenta días antes de la realización de las elecciones del 24 de octubre de 1999, el recurso no ha sido resuelto.

Con ello quedó postergada no sólo ya la posibilidad del establecimiento de una correcta doctrina respecto del alcance que debe darse a los derechos políticos de las personas privadas de su libertad, sino también la garantía de una efectiva tutela judicial de los derechos (conf. arts. 8 y 25 de la CADH).

### *Conclusiones*

Aun cuando se trata de cuestiones aparentemente lejanas no es difícil advertir el hilo que comunica las situaciones descriptas en torno al derecho a la vida y la integridad física y al ejercicio de los derechos políticos.

Se ha visto, respecto del sufragio de los procesados detenidos, el recelo de algunos de los operadores judiciales para asignar a este derecho, desde un punto de vista teórico, un alcance libre del prejuicio del encierro; la misma diferencia que se observa, en el caso del derecho a la vida y la integridad física, en el deterioro de su vigencia intramuros.

Sencillamente, se restringe el concepto de algunos derechos en la cárcel (y por eso puede prohibirse el voto a los prisioneros sin condena) o bien, cuando es inadmisibile justificar teóricamente esta devaluación, se tolera que la propia práctica concrete el menoscabo (y, por eso, en definitiva, también la vida vale menos en prisión).

En fin, no es novedosa la degradación del estatus jurídico de las personas en prisión; no lo es la de los presos, ni la de sus familiares, ni lo es tampoco la de los agentes que allí trabajan.

## Situación de las mujeres en el sistema penitenciario\*

### *1. Introducción<sup>1</sup>*

La situación de las personas privadas de libertad ha sido abordada en numerosas ocasiones por distintos organismos de derechos humanos y por los medios de comunicación social. Se ha señalado que el sistema carcelario argentino infringe distinto tipo de violaciones a los derechos humanos. Entre ellos se han destacado las pésimas condiciones edilicias y su falta de mantenimiento, la violencia y malos tratos, las carencias alimentarias, los traslados geográficos y las sanciones injustas, la atención deficitaria a la salud y las carencias de las instalaciones sanitarias, la falta de distribución de ropa, elementos de higiene, artículos de limpieza, medicamentos o material de lectura en cantidad suficiente, entre otras situaciones como la inadmisibles extensión de los procesos judiciales y el uso abusivo de la prisión preventiva. Menor desarrollo ha tenido la situación específica de las mujeres en el ámbito carcelario, ya sea cuando ellas son privadas de su libertad o cuando concurren a las cárceles a visitar a sus familiares o parejas.

En efecto, la situación de las mujeres reviste ciertas particularidades comunes con la de los varones y otras específicas a su condición de género. Este trabajo intenta hacer un planteo preliminar de esta situación, sin pretender hacer un desarrollo profundo de cada una de las cuestiones de esta problemática con el fin de contribuir a nuevos y mayores aportes en este tema.

En la ley de ejecución de la pena privativa de libertad, ley 24.660, sancionada el 19 de junio de 1996 y promulgada el 8 de julio del mismo año, se han dedicado siete artículos a regular las especificidades que deben tener

*\* Este capítulo ha sido elaborado por Marcela V. Rodríguez, co-directora del Centro de la Mujer de Vicente López, y por Paula Honisch.*

*1. A los fines del presente trabajo se han tenido en cuenta exclusivamente los datos elaborados por el Sistema Penitenciario Federal (SPF).*

los establecimientos penitenciarios para mujeres. Dos de ellos establecen como regla que las internas estarán a cargo exclusivamente de personal femenino (cf. arts. 190 y 191). Tres artículos dentro de esta sección se refieren genéricamente al trato que las mujeres embarazadas deben recibir por estar en dicha condición (arts. 192 a 194) y al tiempo en que podrán quedarse con sus hijos (arts. 195 y 196).

El Plan Director de la Política Penitenciaria Nacional, elaborado por la Secretaría de Política Penitenciaria y de Readaptación Social del Ministerio de Justicia de la Nación y aprobado el 27 de marzo de 1995 por decreto Nro. 426/95, establecía que: “El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Justicia, ha tomado la firme determinación de promover, planificar, dirigir y supervisar un profundo cambio en el ámbito penitenciario federal y de coordinar y contribuir a una nueva estructuración del sistema penitenciario nacional”. Además, allí mismo disponen que la política penitenciaria “debe ser a la vez local, regional, federal y nacional y vincularse en el contexto internacional. Necesita contar con un preciso diagnóstico, con una planificación para el presente y para el futuro, con órganos ejecutivos de implementación y con un adecuado diseño de evaluación”.

La vigencia de este plan abarcaba el período comprendido entre 1995 y 1999, sin embargo, realizaremos un análisis de la situación actual –que no pretende agotar todas las cuestiones, pues éstas deben ser estudiadas en profundidad– con el fin de demostrar que los objetivos enunciados en el citado plan no han sido satisfechos. Asimismo entendemos que tampoco se han tenido en cuenta necesidades básicas para la plena vigencia de los derechos de las personas privadas de libertad y, en particular, señalaremos la falta de lineamientos de políticas penitenciaria que consideren algunas de las peculiaridades que caracterizan a la situación de las mujeres.

### *2. Estadísticas generales*

Históricamente, las mujeres siempre constituyeron un porcentaje mínimo dentro de la población carcelaria total, tanto en Argentina como en otros países, lo que algunas autoras han explicado por la efectiva vigencia de otros mecanismos de control social, así como por el relegamiento de las

mujeres al ámbito privado, entre otras razones. En la actualidad, si bien las mujeres continúan siendo una minoría dentro del total de la población carcelaria, se ha observado que, aproximadamente a partir de 1984, la cantidad de mujeres que ingresan al Sistema Penitenciario Federal ha aumentado lenta pero progresivamente, superando proporcionalmente el crecimiento de los varones presos.

En términos porcentuales, podría decirse que el peso de la población carcelaria femenina aumentó sobre la población total del Sistema Penitenciario Federal; ya que en 1984 las mujeres presas representaban el 4,2% del total de la población carcelaria del SPE, en 1993 el porcentaje ascendió al 6,2%, llegando en 1995 al 9,7%<sup>2</sup>; en 1996 representó el 8,66%, en 1997 el 7,55%, en 1998 el 7,95%<sup>3</sup>.

Estos últimos datos pueden verse graficados en el cuadro que presentamos a continuación:

	1996		1997		1998	
	Cantidad	Porcent.	Cantidad	Porcent.	Cantidad	Porcent.
Femenino	1.765	8,66	1.446	7,55	1.250	7,95
Masculino	18.605	91,34	17.711	92,45	14.464	92,05
Total	20.370	100,00	19.157	100,00	15.714	100,00

Datos sobre el Servicio Penitenciario Federal.

Por otra parte, a principios de 1999, la Secretaría de Política Penitenciaria y de Readaptación Social del Ministerio de Justicia elaboró un informe ejecutivo sobre el cuadro de situación de los internos federales en el interior del país. En este documento se afirma que alrededor de 3.000 personas se encuentran detenidas a disposición de la justicia federal; de ellas, el 60% (1.800 internos) están alojadas en dependencias del Servicio Penitenciario Federal y el 23% son mujeres.

2. Conf. "Las mujeres condenadas", *Investigación sobre población carcelaria femenina del Servicio Penitenciario Federal. Consejo Nacional de la Mujer, 1997.*

3. Conf. datos del RNREC publicados en la página de internet del Ministerio de Justicia.

A principios del año 2000, las mujeres representan el 10,75% del total de la población carcelaria. En un total de 6.765 personas, las mujeres son 727 (10,75%) y los varones 6.038 (89,25%).

Dentro de la población carcelaria femenina se observan las siguientes características: se trata de mujeres jóvenes, en general de nacionalidad argentina, y mayoritariamente provenientes de regiones urbanas (57,4%). El colectivo de las mujeres presas muestra una instrucción ligeramente más baja que el universo de las mujeres, distancia que se profundiza en relación con el ciclo secundario<sup>4</sup>.

Se registra un aumento sostenido del número de mujeres que se encuentran en los establecimientos penitenciarios, pudiendo afirmar que la población femenina dentro de todo el SPF representa aproximadamente el 8% de la población penitenciaria federal y el 23% de los internos federales en el interior del país y que la tendencia parece no sólo mantenerse sino acelerarse<sup>5</sup>. Hasta el momento no contamos con investigaciones que permitan dar cuenta de este fenómeno en forma acabada, ni que faciliten la toma de decisiones de políticas que den respuestas adecuadas.

Debemos destacar que esta mayor proporción de mujeres dentro de las cárceles no es un fenómeno que se observe solamente en nuestro país. En distintos países de América y Europa muestran una mayor cantidad de mujeres detenidas, procesadas y condenadas. Por ejemplo, el número de mujeres que ingresó en las cárceles federales y estatales de los Estados Unidos entre 1980 y 1994 aumentó en un 386%. Aunque los hombres predominan cuantitativamente, a escala nacional las mujeres constituyen el grupo de personas privadas de libertad que registra un crecimiento más rápido<sup>6</sup>.

Asimismo, resulta significativo analizar las categorías de delitos por los cuales han sido condenadas la mayoría de las mujeres privadas de su libertad. En el informe producido por el Consejo Nacional de la Mujer, se

4. Ver nota 1.

5. Para un análisis profundo de esta situación debería contarse con datos, actualmente no disponibles, que permitan saber cuál ha sido el incremento debido al porcentaje de delitos no excarcelables, así como el número de reincidencias que imposibilitan las excarcelaciones y la mayor cantidad de penas de prisión de efectivo cumplimiento.

6. Conf. Steven R. Donziger (ed.), *The Real War on Crime*, Harper Collins, Nueva York, 1996, p.146.

observa que las causales de condena recaen mayoritariamente en la violación de la ley 23.737 (estupefacientes, 45,7%), robo (27,1%) y homicidio (17,8%). Asimismo señala que: “En cuanto al lugar donde los delitos fueron cometidos, el domicilio particular aparece como el lugar que más frecuencias nuclea cuando se trata de estupefacientes y homicidios. El 50,8% de las internas condenadas por estupefacientes y el 69,6% de las condenadas por homicidio cometieron el delito que se les imputa en un domicilio particular. En el caso de las mujeres involucradas con estupefacientes, las fronteras y aeropuertos también tuvieron importancia ya que fueron el lugar de detención para el 30,5% de ellas”<sup>7</sup>.

Podemos observar una diferencia significativa en relación con los delitos por los cuales son condenados los varones. En este sentido, encontramos que el robo es la mayor causa de condenas, seguido por el homicidio. Sin embargo, sólo un porcentaje menor en el universo total de varones privados de libertad es condenado sobre la base de una violación a la ley 23.737 (aproximadamente el 5%). Por otra parte, se observa una mayor diversidad en cuanto a los delitos por los cuales son condenados los varones que aquellos por los cuales recae condena sobre las mujeres.

En efecto, el tráfico de estupefacientes y el robo son las causas más comunes de condenas entre las mujeres, llegando a concentrar más del 70% de los casos. Este porcentaje ha motivado distintos estudios sobre el móvil y las necesidades económicas que subyacen detrás de este tipo de delitos. Es interesante puntualizar algunas características comunes de las mujeres condenadas por estas causas. En relación con el tráfico de estupefacientes, observamos que se trata de mujeres que no son tan jóvenes, con un gran porcentaje de separadas, divorciadas y viudas; que cuentan con un número mayor de hijos y que suelen trabajar. Asimismo, observamos menores índices de reincidencia. Estas características son consecuencia de las necesidades surgidas por el ejercicio de la jefatura de hogar, y de las carencias ocasionadas por los bajos ingresos, y se constituyen como causales para cometer este tipo de delitos.

Los cuadros que se presentan a continuación nos muestran el estado civil y la cantidad de hijos en relación con los delitos por los cuales han sido condenadas las mujeres que se encontraban en el Sistema Penitenciario Federal en 1995.

7. Ver nota 1.

## Capítulo IV. Personas privadas de su libertad

DELITO COMETIDO SEGÚN ESTADO CIVIL DE LAS INTERNAS AL MOMENTO  
DE COMETERLO (N<sup>OS</sup> ABSOLUTOS Y PORCENTAJES)

DELITO	ESTADO CIVIL					TOTAL
	SOLT.	UNIDA/ CASADA	SEP/ DIV.	VIUDA	S. /I.	
Ley 23.737	7	22	25	5	-	59
	29.2	40.7	61.0	55.6	-	45.7
Homicidio	4	11	5	3	-	23
	16.7	20.4	12.2	33.3	-	17.8
Robo	11	13	10	-	1	35
	45.8	24.1	24.4	-	100.0	27.1
Aborto	-	2	-	-	-	2
	-	3.7	-	-	-	1.6
Otros	2	6	1	1	-	10
	8.3	11.1	2.4	11.1	-	7.8
Total	24	54	41	9	1	129
	18.6	41.9	31.8	6.9	0.8	100.0

DELITO COMETIDO SEGÚN CANTIDAD DE HIJOS DE LAS INTERNAS AL MOMENTO  
DE COMETERLO (N<sup>OS</sup> ABSOLUTOS Y PORCENTAJES)

DELITO	CANTIDAD DE HIJOS						TOTAL
	0	1	2	3	4	5 Y MÁS	
Ley 23.737	8	7	12	13	13	6	59
	32.0	33.3	44.4	56.5	61.9	50.1	45.7
Homicidio	4	2	6	2	5	4	23
	16.0	9.5	22.2	8.7	23.7	33.3	17.8
Robo	10	10	7	6	1	1	35
	40.0	47.7	26.0	26.1	4.8	8.3	27.1
Aborto	-	-	-	-	1	1	2
	-	-	-	-	4.8	8.3	1.6
Otros	3	2	2	2	1	-	10
	12.0	9.5	7.4	8.7	4.8	-	7.8
Total	25	21	27	23	21	12	129
	19.4	16.3	20.9	17.8	16.3	9.3	100.0

En distintos países se observan fenómenos semejantes y un porcentaje abrumador de mujeres condenadas por tráfico de estupefacientes. La Relatora Especial sobre Violencia contra la Mujer de Naciones Unidas ha indicado que el motivo principal de que haya tantas mujeres en la cárcel son las drogas. La Relatora Especial mantuvo en muchas ocasiones entrevistas con presas que eran el vivo ejemplo del sesgo con el que se aplicaban las leyes en materia de estupefacientes. No eran casos de grandes traficantes sino que se trataba de “correos”, es decir las personas que transportan las drogas. La Relatora observó que muchas no sabían siquiera que estaban transportando drogas; a menudo creían que el paquete que llevaban era “un regalo para un amigo”; otras se habían sentido obligadas por presiones de su pareja, o eran víctimas de amenazas de muerte contra ellas y sus hijos. Ante esta situación, la Relatora Especial ha recomendado que las leyes sobre drogas deberían ser examinadas, en particular su impacto diferencial sobre las mujeres, y especialmente en relación con los “correos”, considerando que es un análisis que merece la pena promover, ya que una revisión a fondo del proceso pondría de relieve el trato desigual que la ley depara a las mujeres<sup>8</sup>.

Otra cuestión donde se observa la especificidad de la condición de las mujeres son las condenas que reciben por homicidio. Tal como señaláramos, el mayor porcentaje se produce en la casa y se relaciona con complejas historias personales, historiales de violencia y abusos familiares, relaciones interpersonales violentas, etc. Así, muchas mujeres matan a sus parejas luego de sufrir años de violencia conyugal y ante el silencio, la indiferencia y la inacción de las instituciones a las que recurrieron por ayuda.

8. Ver el informe presentado por la Relatora Especial sobre la Violencia contra la Mujer, con inclusión de sus causas y consecuencias, de conformidad con la resolución 1997/44 de la Comisión de Derechos Humanos, E/CN/1999/68/Add. 2.

### *3. La vida de las mujeres en las unidades penitenciarias*

#### **3.1 Distribución de las unidades y resultados de la planificación edilicia**

Dentro del Sistema Penitenciario Federal son tres las unidades que están destinadas al alojamiento de mujeres: la Unidad 3, que es el Instituto Correccional de Mujeres de Ezeiza, establecimiento de máxima seguridad; la Unidad 13, que es la Cárcel de Santa Rosa de La Pampa y la Unidad 31, la única que cuenta con un jardín maternal que permite a las madres tener a sus hijos cerca de ellas.

La Unidad 3 tiene capacidad para alojar a 350 internas. Al 15 de octubre de 1995 estaban alojadas allí un total de 523 internas. De acuerdo a las últimas estadísticas elaboradas por la Procuración Penitenciaria (en enero de 2000), en dicho establecimiento hay 476 internas, de las cuales 200 son por la justicia nacional, 274 por la federal y 2 por la justicia provincial

La Unidad 13 tiene capacidad real para 70 internas. En octubre de 1995 había allí, 66 mujeres privadas de su libertad. Actualmente hay 51 internas, de las cuales 3 son por la justicia nacional, 29 por la federal y 19 por la justicia provincial.

Por último, la Unidad 31 que tiene una capacidad real para 256 internas, actualmente tiene 190 internas, de las cuales 68 son por la justicia nacional, 120 por la federal y 2 por la nacional.

Por su parte, la Unidad 27 que tiene capacidad real para alojar a 25 internas, que es donde se presta el servicio psiquiátrico central de Mujeres (Hospital Moyano), en octubre de 1995 tenía alojadas a 3 internas y en la actualidad alberga a 10 internas.

Esto significa, que en octubre de 1995 el total de la población femenina del Sistema Penitenciario Federal era de 595 internas y que, de acuerdo con las últimas estadísticas, hay 727 internas.

Dentro del Plan Director, en el punto que se refiere a la Recuperación de la infraestructura existente, se establecía la ampliación en el Instituto Correccional de Mujeres de Ezeiza (Unidad 3), con el fin de construir una guardería y un sector de madres en el Instituto para adecuar los espacios del establecimiento al incremento de los nacimientos registrados.

Estaba previsto comenzar a realizar la citada ampliación en julio del '95 para finalizarla en julio del '97. Sin embargo, nada se hizo allí, aunque sí se

amplió la Unidad 31, en donde la capacidad para alojar internas aumentó de 180 a 260 plazas.

Por otra parte, también se establecía la necesidad de concretar la construcción del Instituto Correccional de Mujeres II. Los argumentos utilizados para realizar esta construcción son los siguientes: “El creciente aumento de la delincuencia femenina, que ha llevado a la sobrepoblación del Instituto Correccional de Mujeres, Unidad 3, determina la necesidad de contar con nuevas instalaciones para responder a esa realidad. El nuevo centro para el alojamiento de mujeres, tendrá una capacidad de 300 plazas y será destinado al alojamiento de condenadas adultas y jóvenes adultas, para lo cual se los dotará de áreas diferenciadas y se lo equipará con apropiados espacios que cubrirán las etapas de la progresividad que el régimen penitenciario determina”.

El inicio de las obras en Campana estaba previsto para el 1<sup>er</sup> trimestre del '96 con la intención de finalizarlas el 1<sup>er</sup> trimestre del '97. Aquí la construcción tuvo mayores inconvenientes, pues de Campana el proyecto se trasladó hacia la localidad de Mercedes, donde no prosperó la licitación para la construcción del establecimiento que tendría capacidad para albergar a 500 internas condenadas. En la actualidad, se ha retomado la licitación para construir en Mercedes el citado establecimiento.

### **3.2 Jardín maternal. Falta de programas de acercamiento madre-hijos/as**

Actualmente sólo se cuenta con el jardín maternal “Nuestra Señora del Rosario de San Nicolás”, ubicado en la Unidad 31, que se inauguró el 25 de septiembre de 1998. Recordemos que la ley de ejecución de la pena privativa de libertad, ley 24.660, fue sancionada en junio de 1996; que allí se estableció que “La interna podrá retener consigo a sus hijos menores de cuatro años. Cuando se encuentre justificado, se organizará un jardín maternal a cargo de personal calificado” (art. 195). Por más que la frase “cuando se encuentre justificado” sea ambigua y poco clara, no pueden quedar dudas sobre el hecho de que mucho antes de la creación del primer (y único) jardín maternal ya existían razones que justificaban su creación, máxime teniendo en cuenta que éste se creó más de 2 años después de la sanción de la citada ley.

El jardín recibe a los niños desde los 45 días de vida y hasta los 4 años de edad. La concurrencia no es obligatoria. Las actividades se desarrollan en

dos turnos, uno de mañana y otro de tarde. Trabaja con tres salas: de 45 días de vida a 1 año; de 1 a 2 años; 2 y 3 años integrada.

Lamentablemente, y de acuerdo a los dichos de las propias personas que trabajan en el jardín maternal, “si bien la ley contempla estas posibilidades, sólo la buena voluntad, sensibilidades y predisposición de las autoridades, personal ministerial y penitenciario permite que este tipo de iniciativas se lleven a cabo”<sup>9</sup>.

El objetivo del jardín es darle al niño desde su primera infancia la posibilidad de un desarrollo estimulado en el marco de crecimiento adecuado. Para cumplir con este objetivo se requiere la colaboración de la madre. Por lo tanto, “es objetivo del proyecto también apuntalar a las madres como sostén de los hijos, favoreciendo la identidad del niño en un marco de apertura”. Además, sostienen que “en la situación de privación de la libertad se podría ver aumentado el riesgo de establecer una relación en la que el niño quede ubicado como único objeto de compañía, generador de privilegios para la madre (objeto de beneficios y diferencias con el resto de las internas, etc.).

Así, al déficit de estructuras edilicias adecuadas se suma la falta de políticas y programas que faciliten el acercamiento de madres e hijos/as. No se realizan actividades ni servicios que permitan fomentar los vínculos entre las internas y sus hijos/as, ya que no existe una conciencia de que esa relación redunde en beneficio del niño/a, y no se dispone de programas creativos que potencien los vínculos madre-hijo/a.

Se desconoce que uno de los problemas más difíciles derivados del encarcelamiento de las madres es la destrucción de la célula familiar. La opción del alejamiento de los/as hijos/as puede desembocar en la ruptura permanente de la familia. Para la mayoría de las reclusas, los/as niños/as son el motor de su existencia. La ruptura de ese vínculo es el peor de los castigos. La ubicación de algunas internas o los traslados impiden en muchos casos la visita de sus hijos/as, que carecen de los medios suficientes para hacerlo con cierta periodicidad.

Es de imperiosa necesidad asignar los fondos suficientes para la creación de jardines maternos y otras iniciativas que permitan potenciar el acercamiento

*9. Cf. artículo de la revista Unidad Abierta del SPFS, Jardín maternal Nuestra Señora del Rosario de San Nicolás, por la Lic. Ariel Bresler, Directora del Jardín.*

de madres e hijos/as, así como la creación de establecimientos correccionales comunitarios adecuados para las autoras de delitos no violentos que son el principal sostén de sus hijos menores de 6 años. Los programas de esta índole no sólo son eficaces en función de los costos sino que impiden la desintegración de la familia causada por la reclusión.

Debemos recordar que entre las recomendaciones de la Relatora Especial sobre Violencia contra la Mujer, encontramos que “es preciso canalizar más recursos hacia los programas de acercamiento madre-hijos en las cárceles de mujeres. Conviene facilitar el transporte de los niños para visitar a sus madres y profesionales y asesores competentes deberían ayudar a las mujeres a solucionar sus problemas de relación maternofilial. Hay que tener un cuidado especial cuando los niños visiten a sus madres y debe ofrecerse la oportunidad a algunas de las mujeres de pasar algún tiempo con sus hijos en una unidad especial”<sup>10</sup>.

### 3.3 Sobre la atención médica

Las reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955, y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C (XXIV) de 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) de 13 de mayo de 1977, disponen sobre la necesidad de adecuados servicios de salud. Así, en el párrafo 1 de la regla 22 se señala que “todo establecimiento penitenciario dispondrá por lo menos de los servicios de un médico calificado que deberá poseer algunos conocimientos psiquiátricos”. Esta norma se complementa con el párrafo 1 de la regla 23 que sostiene: “En los establecimientos para mujeres deben existir instalaciones especiales para el tratamiento de las reclusas embarazadas, de las que acaban de dar a luz y de las convalecientes. Hasta donde sea posible, se tomarán medidas para que el parto se verifique en un hospital civil. Si el niño nace en el establecimiento, no deberá hacerse constar este hecho en su partida de nacimiento”. El párrafo 2 de la regla 23 dispone que “cuando se permita a las madres reclusas conservar su niño, deberán tomarse disposiciones para organizar una guardería infantil, con personal calificado...”.

10. Ver nota 9.

En Argentina, resulta muy llamativo el hecho de que la procuración penitenciaria sólo cuenta con tres médicos para supervisar el cuidado de todos los internos del Sistema Penitenciario Federal, de los cuales uno solo es médico legista. Aunque debe señalarse también que en algunos casos se lleva a las internas a los hospitales municipales para que sean atendidas allí. Sin embargo, en estos casos muchas veces se genera una situación violenta de discriminación hacia las internas, dado que a las personas del hospital no les agrada la presencia de las presas en el establecimiento. En las unidades de mujeres, a las internas se les hace anualmente un catastro ginecológico, que incluye un análisis de mamografía y ginecológico (papanicolao y colposcopia). La realización de estos estudios en realidad es optativa, nadie les exige que se los hagan, sino que se les ofrece la posibilidad. Sin embargo, no se implementan los programas de educación necesarios ni las facilidades para el mejor desarrollo de estos estudios. Por otra parte, los servicios ginecológicos no tienen la frecuencia y permanencia necesaria para dar respuestas adecuadas a las necesidades de la población carcelaria femenina.

En el caso de las embarazadas el control suele ser extramuros, aunque existen quejas de tratamiento y cuidados prenatales insuficientes. Cuando una interna queda embarazada, y se va a acercando la fecha de dar a luz, es trasladada a la Unidad 31, que es, como dijimos antes, la única que posee “planta madre” (para utilizar los términos del ámbito de la procuración penitenciaria). En dicha unidad hay sólo dos pediatras, un doctor y una doctora. Los pediatras están asignados por tiempo parcial y deben atender aproximadamente a 55 chicos, por esta razón, las internas exigen tener un/a pediatra las 24 horas.

Las mujeres privadas de libertad necesitan atenciones médicas muy concretas, habida cuenta, en especial, de los altos niveles de violencia de que han sido objeto muchas de ellas antes de su reclusión. Como se ponía de relieve en el documento elaborado para la Relatora Especial por David Chavkin de la Facultad de Derecho de la American University, es evidente que, a diferencia de los hombres, las mujeres entre 18 y 40 años tienen unas necesidades sanitarias especiales. Por ello, no basta con limitarse a prestarles los mismos servicios de salud que a los hombres. Las reclusas, como grupo, representan un núcleo de alto riesgo en lo referente a los problemas de salud reproductiva. En distintos estudios se indica que las presas presentan un

mayor riesgo de contraer algún tipo de cáncer del aparato reproductor y otras enfermedades similares. Por ello, resultan insuficientes los servicios de obstetricia y ginecología actuales.

Por otra parte, el personal médico tiene “grado”, por lo cual debe recibir instrucciones de sus superiores jerárquicos (Jefe de Requisa, Jefe de Seguridad, etc.) y por ello, resulta factible que se demore la asistencia al paciente para dar prioridad a diligencias judiciales o administrativas. Por ello, es necesario excluir a los/as médicos/as de la “estructura jerárquica”.

Asimismo, según surge del Informe de la Relatora Especial sobre Violencia contra la Mujer, en algunas cárceles, al menos dos tercios de las reclusas habían sufrido en el pasado abusos sexuales o físicos, por lo que la violencia contra la mujer debería convertirse en una importante premisa política para las autoridades penitenciarias. La violencia contra la mujer y, en especial, la violencia sexual, está cargada de múltiples consecuencias desde el punto de vista de la salud a corto y largo plazo. Es necesario contar con programas especiales que permitan hacer frente a las necesidades de las víctimas-supervivientes de la violencia contra la mujer. Habida cuenta de la prevalencia de la violencia en la vida de las presas, las cárceles femeninas requieren un sistema de asistencia sanitaria específico para la mujer, que haga hincapié en la salud reproductiva, la salud mental, el abuso de sustancias tóxicas y el asesoramiento a las víctimas de malos tratos y abusos sexuales.

En particular, es necesario estructurar la atención psicológica utilizando dispositivos de tratamiento grupal e individual que permitan brindar:

- a) Atención a la drogadependencia, contándose con el apoyo de instituciones públicas, organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil.
- b) Atención durante el período de libertad, destinada a entender las dificultades y obstáculos que se derivan del internamiento así como la interacción en el contexto de encierro, mediante vínculos de coordinación interinstitucional.
- c) Atención psicológica a personas privadas de libertad cuando el aspecto que motivó su ingreso a la institución penitenciaria esté relacionado con el uso de formas extremas de violencia, como es el caso de los ofensores y ofensoras, trátase de delitos sexuales y contra la vida. También, en este caso se deben desarrollar mecanismos de apoyo y coordinación

interinstitucional e intersectorial con organizaciones no gubernamentales y del sector público.

- d) Atención específica para las mujeres que han sufrido violencia doméstica, que permita la prevención de esta situación en sus futuros vínculos, así como asistencia psicológica para aquellas mujeres que han sufrido incesto u otros abusos sexuales infantiles.

### 3.4 Educación, trabajo y actividades recreativas

Las actividades relacionadas con la educación, el trabajo y la recreación que las internas pueden realizar dentro de las unidades en las que están alojadas son limitadas y ofrecen menos posibilidades que para la población carcelaria masculina o revisten estereotipos de género. En particular, las posibilidades de educación universitaria son menores que para los varones.

Tal como surge del Informe del Procurador Penitenciario 93/94, el personal de educación tiene “grado” penitenciario y en consecuencia carece de autonomía. Es necesario que sean docentes del sistema estatal común. El número de internas que cursan estudios primarios y secundarios es mucho menor a la mitad de las que lo necesitarían. Es necesario que se garantice un adecuado dictado de clases en el nivel secundario, así como una buena relación docente-alumna.

En lo que se refiere a la educación no formal, la oferta de cursos-talleres si bien parece destinada al aprendizaje de oficios, sólo cubre aquellas actividades tradicionalmente consideradas “femeninas” (peluquería, costura, cestería, etc.), manteniendo los estereotipos de género y perpetuando la segregación laboral.

La mayoría de las internas no tiene facilidades para acceder al trabajo en los talleres de las cárceles, lo que las lleva a una inactividad peligrosa para su salud física y mental. Para aquellas que pueden acceder al trabajo, los salarios son indignos y hay demoras en el depósito de las sumas correspondientes. Es necesario que el sistema garantice posibilidades de trabajo, el pago puntual y la adecuación del monto en proporción al salario básico de extramuros. El artículo 55 de la ley penitenciaria, que obliga a brindar trabajo remunerado, es violado tanto por la falta de opciones laborales como por las condiciones que reviste el trabajo dentro del sistema carcelario.

En relación con deportes y actividades recreativas, sólo un porcentaje menor al 20% de las mujeres condenadas realiza deportes u otras actividades recreativas dentro de la unidad, con el consiguiente perjuicio para su salud física y psíquica.

### 3.5 Visitas

Las mujeres privadas de libertad deben soportar distinto tipo de dificultades para poder mantener un contacto adecuado con el mundo externo. No se han adoptado las medidas necesarias para garantizar la visita de familiares, parejas y amigos/as. Se carece de lugares que preserven la intimidad. Las visitas deben tolerar situaciones de vejámenes y humillaciones –sobre esta cuestión nos extenderemos en el punto III, al tratar la situación de las mujeres que concurren a las cárceles a visitar a sus parejas y familiares.

Por otra parte, las mujeres que son trasladadas a unidades lejanas del lugar donde vivían sufren una reducción importante de las visitas, que en muchos casos desaparecen. No se arbitran medios para garantizar que sus familiares, en particular sus hijos/as puedan realizar visitas periódicas.

En relación con la llamada visita conyugal o íntima, que es central para mantener y fortalecer el vínculo de pareja como medio de superación conjunta del conflicto que implica la privación de libertad, se observan distinto tipo de privaciones. No hay lugares adecuados en algunas unidades; en otras se exige que en los casos de concubinato exista una convivencia anterior de 2 años. En aquellos casos que en los que las mujeres realizan la visita íntima en el penal si su pareja también está reclusa, la que es trasladada es la mujer.

## *4. Derecho de defensa y protección de las mujeres privadas de libertad*

Las personas privadas de libertad, por las características intrínsecas de la institución penitenciaria y especialmente por las relaciones de poder en que se hallan involucradas, tienen la necesidad de tener protección y adecuada defensa ante las actuaciones y situaciones violatorias de sus derechos e intereses, que obedecen a conductas ilegales de funcionarios o bien a

condicionamientos de naturaleza estructural y coyuntural. La defensa en ese sentido es un derecho que el Estado está obligado a respetar y proteger.

Las mujeres privadas de libertad no cuentan con un adecuado derecho a la defensa, y sufren las deficiencias de un sistema de defensoría oficial sobrecargado. Los defensores oficiales se acobardan por las largas esperas a que son sometidos, pasan meses sin contacto con las mujeres que defienden, y en muchos casos ellas conocen a su letrado recién en el juicio. Ni siquiera se garantiza que las mujeres puedan contar con copias del expediente judicial antes del juicio oral.

No existe un mecanismo adecuado ante los malos tratos, abusos, tormentos y vejaciones por parte del personal penitenciario, así como ante la imposición de sanciones injustificadas o desproporcionadas. La implementación de los jueces de ejecución no ha satisfecho las expectativas. En primer lugar, es insuficiente la designación de 3 jueces para atender el total de unidades penitenciarias distribuidas por toda la extensión del país. Obviamente, esta situación se agrava en las unidades penitenciarias del interior.

Por otra parte, el acceso a los jueces de ejecución se encuentra mediatizado por las autoridades penitenciarias. Las entrevistas con los jueces requieren de una solicitud por escrito a las autoridades penitenciarias, que explique los motivos de la entrevista, y deben ser autorizadas, de acuerdo con la buena voluntad del Director del establecimiento carcelario, lo que restringe o impide cualquier tipo de contralor.

Por otra parte, los Jueces de Ejecución no realizan las inspecciones necesarias para conocer la situación en que viven las internas, ni inician denuncias o acciones legales por las condiciones de detención, ni ante los casos de malos tratos, abusos y vejaciones cometidos por el personal penitenciario.

Tampoco se han desarrollado los planes de capacitación para funcionarios y personal penitenciario, que constituyen una herramienta necesaria para la prevención de los abusos y para combatir la impunidad del personal. Además recordemos que todavía cumplen funciones en el sistema carcelario personas implicadas en las violaciones de derechos humanos durante la dictadura. En efecto, resulta urgente la implementación de mecanismos de selección previa que tengan en cuenta cualquier historial de violaciones de derechos humanos, antecedentes de violencia contra las mujeres, así como la necesidad de contar con calificaciones adecuadas, conjuntamente con la exigencia de la capacitación

propia de funcionarios penitenciarios. Todos estos requisitos son cruciales para cualquier estrategia que pretenda combatir la impunidad.

### *5. Régimen de progresividad y conmutación de pena*

Se ha definido el régimen de progresividad como un proceso paulatino, pautado, programado e individualizado que permite realizar un tránsito de los establecimientos de mayor seguridad y cerrados a la disminución continua de la vigilancia directa, mayores libertades en el sector alojamiento, tránsito, flexibilización de las modalidades de visita, mayores opciones de recreación, etc., tendiente a que la ejecución de la pena privativa de la libertad promueva que la persona condenada adquiera capacidad para comprender y respetar la ley. Asimismo, resulta prioritario facilitar su reinserción social y la revinculación en el momento del egreso.

Este régimen de progresividad supone el cumplimiento de ciertos requisitos reglamentarios de índole temporal (tiempo mínimo de tránsito por una fase según el monto de la condena) y de conducta, concepto y calificación de las personas privadas de libertad.

Sin embargo, de acuerdo con el Informe del Consejo Nacional de la Mujer<sup>11</sup>, el análisis de la información sobre la situación de las condenadas del Sistema Penitenciario Federal dentro del régimen de progresividad, indica que no se cumple para ellas una asociación entre mejores niveles de calificación conceptual y mayor regularidad en el desarrollo de la progresividad. Debemos recordar que esta relación es requerida por la propia reglamentación del régimen de progresividad. En efecto, la mayoría de las condenadas fue calificada con concepto bueno. Se observa que el desarrollo de la progresividad es más regular dentro de las condenadas calificadas con concepto bueno (58,5%) y regular/mala (64,3%) que dentro de las que fueron calificadas con calificación ejemplar (33,3%). Es decir, se presentan menores niveles de atraso dentro de las que obtuvieron calificación regular/mala (35,7%) que dentro de las calificadas con bueno (41,5%) y ambas menos que dentro de las de calificación ejemplar (66,6%). Por lo tanto, no resulta claro cuáles son los criterios que se están

11. Ver nota 1.

teniendo en consideración para aplicar la progresividad; además, la selección de criterios ocultos dificulta el control y las sanciones respectivas, así como el propio proceso, limitando las expectativas razonables de las mujeres privadas de libertad. Hasta el momento, no se han establecido mecanismos adecuados para controlar este régimen, ni los criterios utilizados, tampoco la rectificación de los mismos y las sanciones que pudieran corresponder ante el incumplimiento de la reglamentación y las decisiones arbitrarias e injustificadas que pudiera aplicar las autoridades penitenciarias.

Por otra parte, también se observan sesgos discriminatorios en la solicitud de conmutación de las condenas de las mujeres privadas de libertad, en términos comparativos con los resultados de estos pedidos por parte de los varones condenados. Del total de mujeres que solicitó la reducción del monto de sus condenas, un porcentaje menor al 13% obtiene respuestas satisfactorias. Sin embargo, el porcentaje de varones condenados que pudo conseguir una conmutación de su condena supera el 20%.

### *6. Sobre la falta de estadísticas*

Existe una total deficiencia en el desarrollo de estadísticas y de información sistematizada desagregada por sexo que permita una planificación elaborada y una evaluación y análisis de la situación actual. En este sentido, hay estadísticas por edad, estado civil, nivel de educación, etc., en las cuales no se encuentra desagregada la variable de sexo y falta el desarrollo de otras estadísticas necesarias para una adecuada toma de decisiones de políticas penitenciarias. Es innecesario abundar en la importancia de las estadísticas como una herramienta fundamental que permite tener una visión general de la situación y realizar un control sobre ella.

### *7. Las mujeres que concurren al ámbito carcelario*

Las mujeres que concurren a realizar visitas a sus familiares y parejas privadas de libertad se ven sometidas a los abusos de los guardias, a revisiones vejatorias, a insultos y a la extorsión constante. Cada mujer es sometida a

una requisita anal y vaginal por parte del personal de guardia, sin importar la edad o el estado de salud. Así, deben tolerar revisiones, manoseos y vejaciones y hacer largas filas, cargando alimentos, ropa y artículos de primera necesidad. Se las intimida para que no realicen denuncias, diciéndoles que las represalias pesarán sobre sus familiares y parejas.

Esta situación llevó a que una señora y su hija de trece años de edad, que fueron a visitar a su esposo y padre, respectivamente, y que se negaron a someterse a la inspección vaginal, presentaron una petición ante la Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos. La Comisión en el Informe Nro. 38/96, Caso 10.506 del 15 de octubre de 1996 determinó que “al imponer una condición ilegal a la realización de las visitas a la penitenciaría, sin disponer de una orden judicial ni ofrecer las garantías médicas apropiadas y al realizar revisiones e inspecciones en esas condiciones, el Estado argentino ha violado los derechos de esta señora y de su hija, consagrados en los artículos 5, 11 y 17 de la Convención en relación con el artículo 1.1 que dispone la obligación del Estado argentino de respetar y garantizar el pleno y libre ejercicio de todas las disposiciones reconocidas en la Convención”. Asimismo, recomienda al Estado argentino que adopte las medidas legislativas o de otro carácter para ajustar sus provisiones a las obligaciones establecidas en la Convención.

La Comisión ha admitido que sólo en determinadas circunstancias especiales el Estado puede realizar requisas corporales intrusivas a las visitas de un establecimiento carcelario. Para ello, deben seguirse los siguientes requisitos:

- Debe cumplirse con la legalidad de la medida, por lo cual, toda restricción a los derechos reconocidos por la Convención debe surgir de una ley sancionada por el Poder Legislativo.
- Debe ser una medida excepcional, sólo aplicable en casos específicos, basada en la necesidad de una sociedad democrática de garantizar la seguridad en un caso particular, cuando existan motivos fundados de sospecha de que existe peligro para la seguridad del establecimiento carcelario.
- Debe ser razonable y proporcional al interés que la justifica y por lo tanto limitarse al logro de ese interés.
- No debe existir otro medio idóneo que permita lograr ese objetivo con una menor restricción de derechos.
- Es necesaria la existencia de una orden judicial.
- La revisión debe ser realizada por profesionales de la salud.

La Comisión establece así que son ilegítimas las inspecciones vaginales impuestas como una condición general para realizar una visita a un interno en un establecimiento carcelario. Pese a que esta decisión ha sido tomada en 1996 y que se han realizado advertencias concretas al respecto, el Estado argentino no ha dado cumplimiento a estas recomendaciones. No se han introducido modificaciones al marco normativo ni adoptado mecanismos y medios técnicos idóneos para reemplazar la requisa manual. Las inspecciones se siguen realizando en las mismas condiciones violatorias de los derechos humanos fundamentales que dieron origen a la denuncia presentada ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

En síntesis, el análisis de las diversas cuestiones exploradas, que reviste un carácter preliminar y no agota todos los puntos que deben ser examinados en relación con las mujeres y el sistema carcelario, es, sin embargo suficiente para concluir que a los fines de garantizar el respeto de los derechos humanos de todas las mujeres privadas de su libertad, no basta con resolver los problemas que comparten con los varones privados de libertad, sino que es necesario también cumplimentar una obligación hasta desconocida por el Estado de estudiar, planificar y poner en práctica una política penitenciaria que incorpore la perspectiva de género.

## Capítulo V

### *Niños y adolescentes*

## 1. Introducción\*

La República Argentina fue el primer país de América Latina que aprobó una ley específica de protección para “menores” a principios de siglo, la llamada Ley de Patronato de Menores. Sin embargo, nuestro país se encuentra actualmente, en términos de reconocimiento concreto de derechos y garantías a niños y jóvenes, prácticamente en la misma situación que en 1919.

En efecto, la legislación vigente se basa en el modelo de la situación irregular<sup>1</sup>. Sintéticamente, es posible afirmar que este modelo concibe a los niños y jóvenes –particularmente a un sector del universo infancia, los “menores”, aquellos que recorren el circuito aprehensión, judicialización, institucionalización– como objetos de protección a partir de una definición negativa. Es decir, que no son reconocidos como sujetos de derechos sino como personas incapaces que requieren un abordaje especial. Se les desconoce entonces, el goce y ejercicio de derechos y garantías fundamentales reconocidos por el Estado de derecho a todo individuo, sin distinción de ninguna naturaleza.

*\* El presente informe se basa en el artículo “Observaciones preliminares al proyecto de ley sobre Régimen Integral de Protección de los Derechos del Niño y Adolescente” –publicado en El Derecho, escrito por Mary Beloff–, y fue elaborado por Julieta Rossi, abogada, miembro del CELS.*

*1. Ver al respecto, Derechos Humanos en la Argentina. Informe anual enero-diciembre 1998; CELS; Eudeba, Buenos Aires, 1999, Capítulo V, “La incorporación legislativa de los derechos de los niños en el ámbito interno”, pp. 231-257; basado en los artículos: “La aplicación directa de la Convención Internacional de los Derechos del Niño en el ámbito interno”, publicado en La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales, CELS, 1997; “Estado de avance de la adecuación de la legislación nacional y provincial a la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño en la Argentina. Tendencias y Perspectivas”, en separata del Foro de los legisladores provinciales por los derechos del niño, Salta, 1998; y “Los recursos en la justicia de menores”, escritos por Mary Beloff, y preparados por Andrea Galindo Barragán.*

Se utilizan también categorías vagas y ambiguas, como “menores en situación de riesgo o peligro moral o material”, que son las que habilitan el ingreso discrecional de los “menores” en el sistema de justicia especializada. En este contexto, la función jurisdiccional se desvirtúa ya que el juez de menores debe ocuparse no sólo de las cuestiones típicamente judiciales, sino que además se le atribuye la tarea, de imposible cumplimiento, de suplir las deficiencias estatales en la adopción de políticas sociales adecuadas. Se espera que el juez actúe como un “buen padre de familia” y tenga facultades omnímodas de disposición e intervención sobre la familia y el niño.

En este sistema, es el “menor” quien está en situación irregular y por ello es intervenido. Son sus condiciones personales, familiares y sociales, las que lo convierten en un “menor en situación irregular”; y en consecuencia tanto él como su familia son objeto de intervenciones estatales coactivas. Los niños y jóvenes en situaciones socio-económicas desfavorables son asimilados en el tratamiento legal que se les depara, a aquellos infractores de la ley penal, siendo la privación de libertad la medida por excelencia que adoptan los jueces de menores en ambos casos.

Desafortunadamente, la situación en el plano legal no ha variado sustancialmente respecto de la reseñada en el Informe Anual 1998.

Si bien es cierto que en la última década se han producido algunos cambios legales trascendentales, como la modificación de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en materia de aplicación directa de tratados internacionales de derechos humanos, la suscripción de tratados específicos de protección de derechos humanos como la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño<sup>2</sup> y la reforma constitucional que incorporó estos tratados a la norma fundamental, tales cambios no han provocado ni en los tribunales ni en el poder legislativo decisiones de trascendencia dirigidas a dar cumplimiento a los compromisos internacionales asumidos por el país.

*2. La Convención fue aprobada por Ley del Congreso Nacional 23.849 y promulgada de hecho el 16 de octubre del mismo año. A partir del año 1994 fue incorporada al texto constitucional (artículo 75 inciso 22). Sobre los lineamientos del modelo de la protección integral en el que se basa la Convención, ver Derechos Humanos en la Argentina. Informe anual enero-diciembre 1998, CELS, Eudeba, Buenos Aires, 1999, Capítulo V, “La incorporación legislativa de los derechos de los niños en el ámbito interno”.*

Las razones que explican la pasividad de los tribunales exceden largamente el objeto de este acápite. Una particular concepción de la democracia restringida al gobierno de la mayoría ha permitido justificar esta pasividad en lo que teóricamente se ha dado en llamar, en la tradición anglosajona, “autolimitación” judicial (*judicial restraint*). Tal concepción ha dejado a los jueces al margen de la función central que deben cumplir en una democracia moderna, esto es, garantizar los derechos de todos, aun en contra de las decisiones mayoritarias. Esta posición, conocida como “activismo judicial” (*judicial activism*), implicaría llevar adelante una intensa tarea de control de constitucionalidad que, de ocurrir en el plano de las leyes que regulan la situación de los niños y los jóvenes, provocaría transformaciones fundamentales. Por esta razón –entre muchas otras como perfil de los magistrados, modo de selección, formación de los abogados, etc.– los jueces no han declarado la inconstitucionalidad de las leyes basadas en la doctrina de la situación irregular que claramente contradicen el texto constitucional. Tampoco han aplicado directamente –salvo muy escasas pero por cierto valiosas excepciones–, la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño en los casos sometidos a su conocimiento.

La Convención Internacional tiene desde la reforma del año 1994 jerarquía constitucional por imperio del artículo 75 inciso 22 de la Constitución. Ello significa que comparte con la Constitución su supremacía y que, por lo tanto, se sitúa en el vértice de nuestro ordenamiento jurídico. Esto implica a su vez, que leyes, decretos, y reglamentos del Poder Ejecutivo, resoluciones administrativas, actos administrativos de alcance individual, y sentencias, deben aplicar la Convención en un doble sentido, no sólo no contradiciéndose con sus normas sino también, en sentido positivo, adecuándose a lo prescrito por el tratado de modo que éste se desarrolle a través de esos dispositivos<sup>3</sup>.

A continuación haremos una breve reseña de la aplicación de este instrumento a nivel nacional y provincial, para luego concentrarnos en el propósito fundamental del presente informe que es acercar ciertas observaciones

3. Cfr. Bidart Campos, Germán; “Constitución, Tratados y Normas Infraconstitucionales en relación con la Convención sobre los Derechos del Niño”, en *El Derecho y los Chicos*, María del Carmen Bianchi (comp.), Buenos Aires, Espacio, 1995, p. 35.

críticas al único proyecto de ley que logró la sanción de la Cámara de Diputados de la Nación. La intención es advertir sobre los serios desaciertos que presenta y concientizar tanto a la sociedad civil como a las autoridades legislativas, judiciales y de todo otro orden, sobre la ineficacia de aprobar una ley de estas características si el propósito real es transformar –legal y legítimamente– la realidad cotidiana de miles de niños y adolescentes que se encuentran en una situación de absoluto desamparo.

## *2. La situación a nivel nacional*

Desde el punto de vista legislativo, el impacto de la Convención debe analizarse de modo diferente si se trata del nivel nacional o del nivel provincial.

La República Argentina es un país federal. Por las características particulares del sistema federal argentino, los Estados provinciales no poseen la facultad de dictar para sí normas sustantivas o de fondo. Sí han conservado, en cambio, el derecho de dictar normas de procedimiento.

Las cuestiones referidas a la protección sin embargo, y como es de imaginar, no merecieron mayores disputas ni debates en los tiempos de la organización nacional. El tema de la protección a la infancia desvalida y pobre era, en ese momento, algo bastante alejado de la preocupación central de las políticas y de los equilibrios de fuerzas del futuro Estado argentino. Cuando el Congreso Nacional dictó la Ley de Patronato de Menores estableció el marco a partir del cual muchos Estados provinciales organizaron sus políticas de atención a la infancia pobre, sin apartarse un ápice del modelo de la situación irregular. Lo que no se advierte en las actuales discusiones sobre la reforma legal a partir del modelo de la protección integral de derechos, es que desde el momento en que la protección a la infancia dejó de ser una cuestión relacionada con el asistencialismo y la tutela para pasar a ser una cuestión de garantía de derechos fundamentales reconocidos por la Constitución Nacional, el tema de la protección de los derechos de los niños (civiles y políticos, económicos, sociales y culturales, etc.) debe ser considerado como una cuestión federal.

A nivel nacional, es posible afirmar que la ratificación y posterior aprobación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño sólo

ha tenido un impacto retórico o político. Concretamente, desde la aprobación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, ha existido una innumerable cantidad de proyectos de ley, originados tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados de la Nación, muchos inspirados en el modelo de la situación irregular, algunos en el modelo de la ambigüedad y muy pocos –defectuosos técnicamente– en el modelo de protección integral de derechos.

Uno de estos proyectos ha sido aprobado por la Cámara de Diputados de la Nación en diciembre de 1998, aunque lamentablemente presenta serias e insalvables falencias y en modo alguno se adecua a las normas de la Convención Internacional de los Derechos del Niño. Dicho proyecto, objeto de análisis en el presente informe, surgió a partir de una cantidad de iniciativas integrales o sobre régimen penal presentadas por diferentes legisladores<sup>4</sup>. Si se compara el proyecto en cuestión con aquellos que fueron consultados para su elaboración se advierte que no copia a ninguno de ellos en particular y que se han tomado artículos de los diferentes proyectos, aun de aquellos que claramente abordan la cuestión de manera diametralmente diferente.

### *3. La situación a nivel provincial*

A nivel provincial la situación no ha variado con relación a lo reseñado en el informe del año pasado. En efecto, al día de hoy, Mendoza, Chubut y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires han reformado sus leyes de protección a la infancia y la juventud con mayor o menor acercamiento a lo prescrito por la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. Esto indica que en Argentina se ha producido una discusión y algunos avances concretos en los Estados provinciales sin un correlato similar a nivel nacional.

*4. Así, se consideraron los proyectos de ley de los diputados Domínguez D. C. y Stubrin sobre Régimen Integral de Protección de los Derechos del Niño y del Adolescente. Modificaciones al Código Penal. Creación del Código del Menor, Menem (0145-D-97), Roy y Robles (1207-D-97), Sobrino (1454-D-97), Cafiero J. P. (1941-D-98), Robles y otros (2055-D-98), Martínez S. V. (5115-D-98), Banzas y otros (5422-D-98), Valdovinos (5663-D-98), y Puiggrós y otros (6222-D-98).*

Ante las características del sistema federal argentino, ya descriptas, esta situación genera varios problemas. Las provincias están limitadas en muchos aspectos (por el Código Civil, Régimen Penal de la Minoridad, etc.) en relación a los avances que pueden incorporar en sus leyes en razón de estar intacto el “modelo de la situación irregular” en las leyes nacionales. Las provincias han resuelto estos temas de modos ingeniosos y respetuosos de las garantías a través de leyes y proyectos. No obstante el problema continúa sin resolverse.

Así, la ley de Mendoza<sup>5</sup> fue la primera ley provincial a partir de la ratificación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. Si bien tiene algunos problemas técnicos considerables y, en muchos aspectos reproduce dispositivos del modelo de la situación irregular, representa el primer esfuerzo concreto por hacer efectiva la protección integral de derechos en el país. La implementación de esta ley se ha demorado considerablemente. A pesar de que no ha sido aplicada con el argumento de que necesitaba una reglamentación específica, ha generado paulatinamente, un cambio de mentalidad y actitud en algunos actores involucrados en las políticas dirigidas a la infancia y la juventud en la provincia y ha servido como ejemplo para otras provincias.

Por su parte la ley de Chubut resolvió los problemas de la ley mendocina. No aparecen dispositivos del modelo anterior, contiene normas procesales muy precisas y algunos mecanismos concretos para la exigibilidad de los derechos. La implementación, si bien se ha demorado un poco, ya está en curso.

Finalmente, la ley de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires<sup>6</sup>, aprobada hacia fines de 1998, se ha basado en las leyes de Mendoza y Chubut; pero presenta un problema: por el modo en el que se ha dado la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, las cuestiones referidas a la justicia no podrían ser reguladas por la legislatura porteña. Por tal motivo esta ley está, en cierto sentido, incompleta. Además, en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos

5. Ley 6354 del 7 de diciembre de 1995, comentada por Irene Konterlnik y María Teresa Oldrá en García Méndez, Emilio, Beloff, Mary (comps.), *Infancia, Ley y Democracia, Análisis crítico del panorama legislativo en el marco de la Convención Internacional de los Derechos del Niño (1989-1999)*, Temis/De Palma, Bogotá, 1ª versión, 1998.

6. Ley 114 de 1998.

Aires se da la curiosa situación de que existe una ley de protección a la infancia en general, conforme los postulados de la Convención Internacional de los Derechos del Niño, que tiene el mismo ámbito de aplicación que la Ley de Patronato de Menores. No obstante la ley de la Ciudad no es aplicada, no ha sido implementada y los jueces de menores continúan utilizando hasta hoy la Ley de Patronato de Menores.

#### *4. Observaciones preliminares al proyecto de ley sobre Régimen Integral de Protección de los Derechos del Niño y Adolescente*

Tal como se adelantara, este informe pretende fundamentalmente realizar un análisis crítico del proyecto de ley sobre Protección Integral del Niño y del Adolescente que, al día de hoy, cuenta con media sanción del Parlamento de la Nación, debido a la importancia de la reforma legal a nivel nacional para un efectivo cumplimiento de los tratados internacionales de protección de derechos humanos suscritos por el país e incorporados a la Constitución Nacional.

Resulta de particular interés efectuar ciertas observaciones a este proyecto de Ley que intenta –vanamente– adecuar la legislación vigente a la normativa de la Convención Internacional de los Derechos del Niño, considerando que es el único proyecto que ha logrado media sanción de una de las Cámaras del Congreso Nacional desde la ratificación de la Convención.

Más allá de las buenas o malas intenciones de los legisladores, lo cierto es que el proyecto no reúne –ni mínimamente– las transformaciones estructurales de la relación niño/Estado que debieran visualizarse en tanto se pretenda una verdadera adecuación a los compromisos adoptados en sede internacional.

##### **4.1 Observaciones generales**

El proyecto, que cuenta con aprobación de la Cámara de Diputados de la Nación y está conformado por 54 artículos, surge de una cantidad de proyectos integrales o sobre régimen penal, presentados por diferentes legisladores, y pretende dar cumplimiento a la obligación contraída por el Estado al firmar la Convención Internacional.

En primer lugar, llama la atención que una ley que pretende crear los dispositivos necesarios para asegurar la plena vigencia de los derechos que prevé, tenga apenas 9 artículos más que el instrumento internacional.

Desde el punto de vista de la técnica legislativa, se advierten una serie de contradicciones: ausencia de un lenguaje común para tratar temas similares (niño y adolescente, persona menor de edad, menores), deficiente sistemática, lagunas y omisiones.

Desde el punto de vista del discurso que sustenta este proyecto, entendemos que se ha apelado a las ideas asistenciales o tutelares de la comunidad cubriéndolas con lenguaje de los derechos del niño (el título, por ejemplo). En otras palabras, se ha instalado la idea de que quien legisla sobre este tema es “bueno” porque se dedica a los niños, de que los políticos han superado sus diferencias partidarias mezquinas por una causa que vale la pena, la “causa de los niños”, de que se ha derogado la antigua y obsoleta Ley de Patronato de Menores, de que no se baja la edad de imputabilidad, etc. Lo que no se aclara es que lo que se propone para sustituir al viejo modelo tutelar es otro de las mismas características, aunque impregnado del discurso de la protección integral de derechos. Más de lo mismo, pero con otras palabras, y con la legitimidad de lo nuevo.

Finalmente, es importante mencionar que en los tres bloques políticos principales hubo desacuerdos fundamentales sobre este proyecto. Quizás éste debería ser un inicio para articular una estrategia que permita una discusión profunda en el seno de la Cámara de Senadores, sobre las serias deficiencias que presenta este proyecto, y la concreción de uno nuevo, en consonancia real con los compromisos asumidos por el Estado argentino.

En síntesis, las contradicciones del proyecto con el modelo de la protección integral de derechos son significativas y es de esperar que el Senado de la Nación las tenga en cuenta a la hora de analizarlo.

#### 4.2 Comentarios específicos

En relación al título del proyecto de ley, “Régimen Integral de protección de los derechos del niño y del adolescente”, podría afirmarse que es lo más compatible con el sistema de la protección integral de derechos en toda la ley. Sin embargo, sólo hasta el título llegan las coincidencias. El proyecto

consta únicamente de dos títulos; el primero se subdivide en dos capítulos, titulados “Principios Generales” y “Protección Especial”, respectivamente.

El Título I, Capítulo I, se refiere a la protección de las personas menores de edad. No se habla más de los derechos de los niños y adolescentes, como en el título principal, pero tampoco se habla claramente de “menores”. Se hace referencia también a los derechos de los niños con relación a la familia, la sociedad y el Estado, cuando las nuevas leyes establecen contrariamente respecto de aquellos actores, deberes y obligaciones a fin de asegurar aquellos derechos.

En el mencionado capítulo subyace la idea de que la protección integral se “brinda”, no es un derecho. Por otro lado, no surge claro el ámbito de aplicación personal de la ley. En efecto, se establece que “la protección integral se brindará a todas las personas menores de edad que se encuentren en el territorio de la República Argentina, cualquiera sea su situación, en todo su proceso evolutivo hasta la mayoría de edad”. No se aclara cuál es la mayoría de edad, cuando en el país hay una situación legal caótica con relación a la mayoría de edad. Si se refiere al Código Civil, este sistema se extendería hasta los 21 años, ámbito de aplicación similar al de la Ley de Patronato de Menores.

Por otro lado, el artículo 3 es redundante al establecer la obligatoriedad de la aplicación de la Convención Internacional y a su vez al prever dicha obligatoriedad en “las condiciones de su vigencia”, salvo que por “condiciones de su vigencia” se quiera interpretar que la vigencia de la Convención no es plena, lo que iría en contra incluso de la propia doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación sobre tratados internacionales de derechos humanos.

Asimismo, se introduce el concepto “interés superior del niño”, pero sin definirlo. Estimamos que estos términos deben ser definidos o cuando menos el legislador debe brindar pautas claras e inequívocas a fin de que su interpretación no quede librada al mero arbitrio del juez. Un concepto extremadamente vago como éste debe ser indudablemente precisado, tal como sucede en las legislaciones más modernas en la materia.

En el mismo capítulo se garantiza un sistema de justicia especializado y procedimientos especiales cuando los derechos del menor sean vulnerados o cuando se encuentren en conflicto con las leyes penales. Se enumeran una serie de garantías, pero a través de una formulación insólita. En lugar de

establecer claramente la garantía se la enuncia escuetamente y en muchos casos no se entiende bien a qué alude. Las garantías deben ser claras, precisas, no deben dejar lugar a dudas.

También allí se establece que “la mera falta de recursos materiales de los representantes legales o responsables de la persona menor de edad sea circunstancial, permanente o transitoria, no autoriza la intervención judicial, ni la separación de su familia”. A través de esta norma, se refleja que la intención es abandonar el modelo tradicional de criminalización de la pobreza, intención que puede considerarse apropiada pero que pierde sentido a la luz de las restantes disposiciones que analizaremos más adelante. Nótese que, a diferencia de otras leyes, no se prevé en este artículo el apoyo integral a la familia que se encuentra en esas circunstancias.

Con relación a la adopción de políticas sociales, cuestión central sobre la que debe descansar la nueva modalidad de relación Estado/niño, se establece que “deberán garantizar con absoluta prioridad la realización de los derechos de las personas menores de edad”. Esta norma si no es desarrollada queda como un artículo programático, al igual que el resto del proyecto, ya que no crea los mecanismos y dispositivos necesarios que garanticen la consigna de “prioridad absoluta”.

Por otro lado, las políticas públicas son pensadas como políticas del Estado. La sociedad civil no aparece al mismo nivel que el Estado en la formulación y ejecución de estas políticas. En general las leyes nuevas establecen que las políticas públicas son responsabilidad conjunta de la sociedad civil y del Estado y crean mecanismos para concretar tal responsabilidad.

Respecto del trabajo infantil, no se adopta una posición firme con relación al tema, como lo sería, por ejemplo, su prohibición lisa y llana. Es curioso que en este tema sí se alude a la comunidad y la familia.

Curiosamente, la mayoría de los derechos recogidos por los instrumentos internacionales de derechos humanos y por la Convención en particular no aparecen desarrollados en el proyecto, ni los derechos y garantías individuales, ni los derechos económicos, sociales y culturales.

El Capítulo II del Título I se refiere a la protección especial a niños y adolescentes cuando sus derechos se encuentran amenazados o violados. El artículo 15 que establece los supuestos en los que el Estado “tiene el deber indelegable de proteger y asistir especialmente a la persona menor de edad” se

encuentra integrado por categorías que no son exclusivas y excluyentes. Así, los supuestos que se prevén son extremadamente vagos y por tanto abarcativos de las situaciones más dispares. Ello habilita, tal como sucede en el modelo tutelar, la discrecionalidad y muchas veces, la arbitrariedad judicial en la decisión de intervenir coactivamente en la vida de los niños.

En este sentido, el inciso f) establece el deber del Estado de asistir a la persona menor de edad cuando “por acciones u omisiones de organismos públicos o comunitarios sus derechos sean amenazados o violados”. Además, nuevamente se confunde la asistencia y protección a la persona, y no a sus derechos.

Se establece también que las medidas de protección serán dispuestas por orden escrita de juez competente, respetándose una serie de garantías. Si la adopción de medidas de protección por parte del órgano jurisdiccional fuera excepcional, esta norma tendría mayor sentido, sobre todo por las garantías que prevé.

El problema es que la adopción de medidas de protección por parte del órgano jurisdiccional en este proyecto es la regla y no la excepción. Eso no afecta el hecho de que es fundamental que se reconozcan las garantías. La falla no está en el artículo en sí, sino en el sistema previsto por la ley, que no regula procedimientos eficaces para garantizar los derechos conforme el artículo 19 de la Convención, y que sigue dejando intacta –aunque limitada por algunas garantías– la función de intervención del juez en asuntos relacionados con la protección y asistencia de “los menores”.

Si bien la intervención judicial pareciera estar limitada a los supuestos del artículo 15, el artículo 17 la extiende a todos, como analizaremos a continuación. En efecto, el artículo 17 hace extensiva la intervención judicial a todos los supuestos de “protección especial”, con independencia de que se dé intervención al organismo técnico descentralizado. Aparece asimismo la intervención necesaria del órgano judicial para asegurar los derechos acompañado del asesor de menores, típica figura de las leyes de la situación irregular.

En el artículo 18 aparece nuevamente la protección como misión exclusiva del Estado. A su vez, las medidas de protección son dispuestas por los organismos jurisdiccionales. En otras palabras, la protección es misión del Estado y, en particular, del poder judicial. Nada se prevé para la aplicación de estas medidas por parte de organismos descentralizados, comités, consejos o similares.

Con relación a aquellas medidas cuya aplicación es reservada al órgano judicial, es importante mencionar que específicamente respecto a la “ubicación e integración en hogares de guarda con modalidades y metodologías orientadas y supervisadas por el organismo técnico especializado”, no se establece que se trata de privación de libertad, en los términos de la norma 11 b) de las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad<sup>7</sup>, con el consecuente peligro de que se excluya la aplicación de las garantías pertinentes.

De esta forma concluye la parte del proyecto referida a la protección general y especial. Se advierte que esta sección consta únicamente de 24 artículos. Como se ha señalado, no se crean órganos descentralizados, no se definen las características de las políticas, no se desarrollan los diferentes derechos, no se define el rol de la sociedad civil, ni se prevén mecanismos eficaces para la garantía de los derechos ni mecanismos para su exigibilidad, etc.

El Título II del proyecto en análisis se refiere al llamado “Sistema de responsabilidad penal juvenil”. Este título parece estar orientado hacia un modelo de protección integral de derechos. No obstante, no crea un sistema de responsabilidad penal juvenil, ya que mantiene la misma franja de edad que el Régimen Penal de la Minoridad<sup>8</sup>: 16-18 años. La diferencia radicaría en que, según la ley vigente, en esa franja los jóvenes serían susceptibles de ser sancionados con la pena de los adultos, lo que en la práctica casi nunca ocurre ya que la centralidad del procedimiento sigue siendo, aun para los llamados imputables relativos, el aspecto tutelar y no el de la responsabilidad penal. En el proyecto, los jóvenes entre 16 y 18 años serían sancionados a través del sistema especial aquí previsto, lo que significa un avance respecto del sistema vigente pero no logra, una vez más, crear un modelo que responda a la cuestión de las infracciones penales cometidas por adolescentes en general.

En este título se tratan nuevamente las garantías, ya previstas de modo confuso en el artículo 4, lo que demuestra el desorden y la deficiente técnica legislativa del proyecto. Pero no se entiende si se aplican a todas las personas

7. Resolución 45/113 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobada el 14 de diciembre de 1990.

8. Leyes 22.278/22.803.

menores de edad, entendiéndose por menor de edad a los menores de 21, o sólo a los menores de 18 pero mayores de 16, o a todos los menores de 18. Parecería que se refiere a aquellos entre 16 y 18 años, por ende los que tienen menos de 16 no gozarían de las garantías, lo cual claramente contraviene la Convención.

Siguiendo el modelo de algunas leyes procesales vigentes, se limitan derechos facultando su ejercicio a través de los padres o responsables. Tampoco se prevé la garantía del recurso.

En relación con las sanciones a las que podría ser condenado un joven de entre 16 y 18 años, en general se siguen los criterios de las nuevas legislaciones latinoamericanas, con excepción de la libertad vigilada, que ha sido descartada por las modernas leyes. La determinación de las sanciones representa un serio problema, ya que se prevé que “serán fundadas en orden a la personalidad del menor de edad y sus condiciones familiares”. Esta prescripción aparece como abiertamente inconstitucional al establecer un sistema penal de autor, en el que las sanciones serán fundadas en orden a la personalidad del adolescente y a sus condiciones familiares. El reproche por el acto queda supeditado al reproche por las condiciones personales, invirtiendo la regla constitucional y perpetuando así los criterios ilegales de las leyes tutelares.

En cuanto a la duración de las sanciones, el artículo 32 se contradice con el artículo 27 que prevé la duración máxima de las sanciones en un año. En efecto, el artículo 32 establece como plazo máximo de la prestación de servicios a la comunidad 8 meses. Da la impresión de que toda esta parte fue tomada del proyecto del diputado Robles y posteriormente modificada.

En lo que respecta a la sanción que consiste en la libertad vigilada, es necesario señalar que las leyes modernas no prevén la libertad vigilada como tal debido a que se ha demostrado su ineficacia a los efectos de lograr la reintegración social del joven. En el proyecto que se comenta se confunde además, con la concesión de la libertad condicional y con la sanción de imposición de reglas de conducta, circunstancia que torna abstracto el principio de legalidad, ya que esta sanción se convierte en realidad en varias sanciones.

La sanción de la privación de la libertad para delitos graves (pena mínima de cinco años de prisión o reclusión) se encuentra prevista de manera excepcional. Sin embargo parecería establecer que si se trata de un delito grave necesariamente deberá aplicarse pena privativa de la libertad, ya que el

segundo párrafo del artículo 36 prevé como excepción, para el caso de que el adolescente fuese sancionado por primera vez, la posibilidad de aplicar las sanciones del artículo 27, que son amonestación, obligación de reparar el daño causado, imposición de reglas de conducta, obligación de prestar servicios a la comunidad, libertad asistida y libertad vigilada.

En relación con el segundo párrafo del artículo 36 consideramos auspicioso que se contemple la posibilidad de no aplicar la sanción privativa de la libertad cuando se trate de un infractor primario. Como segundo supuesto se establece el hecho de que el juez considere que la privación de libertad cause un grave perjuicio, supuesto absurdo teniendo en cuenta que el cumplimiento de la privación de la libertad siempre causa grave perjuicio. Además, se reiteran los criterios de derecho penal de autor al establecerse que la sanción deberá fundarse en la personalidad del menor de edad.

Por otra parte, en este título se encuentra prevista incorrectamente una norma procesal relativa a la detención provisional del niño o adolescente infractor, que debería ser regulada por las jurisdicciones locales. Además, es importante señalar que este artículo no sólo se contradice con el artículo 36, ya que admite medida cautelar de privación de libertad para delitos que no admitirían este tipo de sanciones, sino que además invierte la regla de excepcionalidad de la privación de la libertad. La mayoría de los delitos cometidos por adolescentes superan en su máximo los tres años de pena conminada, por lo que, de seguirse esta regla, la mayoría de los adolescentes imputados de delito serían privados de libertad durante el trámite del proceso. Evidentemente esta norma también viola la garantía del estado jurídico de inocencia. Para que esta garantía sea respetada, el dictado de una medida cautelar debe ser excepcional y para asegurar el proceso, esto es, probado que haya sido por el Ministerio Público que existe peligro de fuga o de entorpecimiento de la investigación. Nada de esto está considerado en la norma que se comenta. Por lo demás, y reiterando que se trata de una disposición de carácter procesal, tampoco se prevén medidas cautelares no privativas de libertad.

Por último, es necesario mencionar que la pena privativa de libertad se prevé por un lapso mínimo de seis meses y por uno máximo de diez años. Esta norma viola el principio de brevedad de esta pena, determinado expresamente por todos los instrumentos internacionales que configuran el modelo de protección integral de derechos del niño. No se hace referencia a

la aplicación de las Reglas de Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad<sup>9</sup>.

### 5. Conclusiones

Para concluir, nos remitiremos al título del presente artículo. Efectivamente, es posible afirmar que la reforma de la justicia de menores constituye, a principios del nuevo milenio, una asignatura pendiente en la República Argentina. Asignatura que compete no solamente a las autoridades gubernamentales de los distintos poderes del Estado, sino también a la sociedad civil en su conjunto y en especial a las organizaciones no gubernamentales comprometidas en la defensa de los derechos de los niños.

Lamentablemente, el Proyecto de ley que hemos comentado –único proyecto que logró el consenso necesario entre las fuerzas políticas para obtener su aprobación por la Cámara de Diputados y que intenta reemplazar el vetusto e inconstitucional sistema de justicia de “menores” vigente– no reúne las exigencias mínimas necesarias para materializar los compromisos que en sede internacional ha adoptado la República Argentina a través de la ratificación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño. Este informe pretendió, de modo sintético, dar cuenta de ello.

Diversos factores tornan inaceptable e inexcusable la persistente pasividad del Estado argentino en instrumentar las reformas legales e institucionales necesarias a fin de hacer efectiva la real vigencia de los derechos de los niños, tan largamente relegados. El panorama se ha modificado considerablemente desde la aprobación de la Convención de los Derechos del Niño, a fines de los años '80. Hoy se cuenta –a diferencia de lo que ocurriría diez años atrás– con la enorme experiencia acumulada en los procesos de reforma legal e institucional en materia de niños y adolescentes en América Latina<sup>10</sup>. Es esta

9. *Cit.*, nota 7.

10. *Sobre el proceso de reforma legal ocurrida en América Latina, ver García Méndez, Emilio, Beloff, Mary (comps.), Infancia, Ley y Democracia, Análisis crítico del panorama legislativo en el marco de la Convención Internacional de los Derechos del Niño (1989-1999), op. cit.*

experiencia, acumulada a partir de la adopción de la Convención y la cantidad y calidad de elementos técnicos y recursos humanos existentes, lo que torna aún más inexcusable la pasividad, la demora y la persistente confusión revelada en el proyecto analizado en este informe.

La reforma legal es condición necesaria pero no suficiente para la plena realización de los derechos reconocidos por los instrumentos internacionales a los niños. Asimismo, es necesario un nuevo diseño institucional que brinde los dispositivos indispensables que tornen operativa la reforma legal. En síntesis, todos los actores involucrados en el proceso de reforma conocen la fórmula que debe adoptarse a fin de efectivizar los derechos de los niños y jóvenes, únicamente falta la voluntad política de todos –Estado y sociedad civil– para concretarla.

**Capítulo VI**  
*Inmigrantes y refugiados*

## Inmigrantes y refugiados\*

### *1. Introducción y presentación de las principales conclusiones*

La situación en materia de política inmigratoria en la Argentina desde la perspectiva de la vigencia de los derechos humanos fundamentales de todos los inmigrantes y sus respectivas familias durante 1999, no sólo no experimentó la revisión de fondo pendiente desde la transición a la democracia en los albores del '83, sino que atravesó a partir de comienzos del período anual cubierto por este informe momentos de involución que creíamos superados. En este capítulo se presenta un examen sistemático de los cambios que se operaron en los aspectos normativos de la política inmigratoria, así como en otras dimensiones relacionadas con el discurso oficial y la discriminación, la situación de los refugiados, el análisis del discurso de diversos actores sociales que tuvieron presencia activa en torno de problemas de derechos humanos de los inmigrantes, las prácticas administrativas que contribuyen –en el marco de las normas existentes– a ilegalizar a los inmigrantes latinoamericanos de bajos ingresos, que luego son estigmatizados, discriminados e incluso perseguidos como cuasi delincuentes.

A nivel parlamentario el examen repasa un año de labor legislativa, período en el que el Congreso continuó demorando la sanción de nueva

*\* Por Enrique Oteiza (Miembro de la Comisión Directiva del CELS, Profesor Titular del Departamento de Sociología e Investigador del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA) y Susana Novick (Miembro de la Carrera de Investigador Científico del CONICET e Investigadora del Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA); con la colaboración de Juana Kweitel (abogada del Programa Derechos Económicos, Sociales y Culturales del CELS), autora de la Parte 3ª, titulada "Política inmigratoria. Situación respecto a la aplicación de las normas"; y las Licenciadas Corina Courtis y Fernanda Longo: UBACyT "Discursos de pertenencia y exclusión". Facultad de Filosofía y Letras, UBA, autoras de la Parte 6.e.: "La inmigración en el discurso periodístico".*

legislación inmigratoria compatible con los valores del actual régimen político democrático, que reemplaza a la Ley General de Inmigración aún vigente, conocida como Ley Videla, herencia de la última dictadura. Esta ley, formulada en el marco de la Doctrina de Seguridad Nacional, es claramente violatoria de derechos humanos fundamentales sancionados en la Constitución de 1994 y de las convenciones internacionales con jerarquía constitucional (artículo 75, inciso 22). Sin embargo, la aprobación de los Convenios migratorios de carácter bilateral que la Argentina suscribió con Bolivia y Perú en 1999 resultan alentadores, pues introducen el antecedente de la definición de la política inmigratoria de un país receptor, como el nuestro, conjuntamente con países de proveniencia de corrientes actualmente existentes. El plazo de 180 días establecido en cada uno de los Convenios para posibilitar la regularización de los inmigrantes venció en diciembre de 1999, mes en que se firmaron dos Protocolos Adicionales, por medio de los cuales se amplía por 180 días el plazo originario. Estos aún no han obtenido aprobación legislativa.

En estos convenios subsisten, sin embargo, limitaciones en lo que se refiere a los requisitos que representan obstáculos con frecuencia insalvables en materia de procedimientos, sobre todo para los inmigrantes trabajadores de bajos recursos —y sus familias, que constituyen la mayoría de los no nativos provenientes de países de la subregión que se trasladan al nuestro, o que intentan hacerlo, con la expectativa de una radicación de largo plazo o permanente—. El costo de la documentación y de los trámites, así como los requisitos impositivos que deben cumplir, constituyen obstáculos que deberían ser removidos en una revisión de dichos Convenios. El Convenio con el Paraguay, muy semejante a los dos anteriores, no obtuvo la aprobación del Parlamento de ese país vecino en buena medida por las limitaciones expuestas, aunque es posible que la negociación haya estado afectada también por el deterioro de las relaciones diplomáticas durante 1999.

Cabe destacar que la tarea de la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Cámara de Diputados resultó en este período muy positiva en cuanto al control de los actos y decisiones del Poder Ejecutivo, a través de los Pedidos de Informes cursados. La cuestión migratoria logró captar la atención de los legisladores involucrados en la problemática poblacional y los movilizó en varios sentidos: tanto en la defensa de los derechos individuales afectados por abusos de poder cometidos con demasiada frecuencia por parte de funcionarios

públicos del área y de fuerzas de seguridad, como en la tarea más estratégica de la creación de nuevas normas. Los cinco Proyectos de Ley de inmigración analizados (tres limitados a propuestas de reforma de la Ley Videla en vigencia y dos de sustitución completa de dicha ley) son una prueba de este esfuerzo. El CELS considera sin embargo preocupante el hecho de que durante 1999 ninguno de dichos proyectos fuera tratado en el recinto de la Cámara. Tampoco la Comisión logró unificar dos Proyectos de Ley casi iguales presentados en 1998, que apuntan a establecer un régimen en materia de política de refugiados, acorde con la Convención correspondiente (ratificada por la Argentina en 1961). El desempeño de la Cámara de Diputados indica claramente la incapacidad o por lo menos la morosidad del Parlamento argentino que, en el largo tiempo transcurrido desde 1983 hasta la fecha, no ha logrado articular la decisión política imprescindible para derogar una norma heredada de la última dictadura que afecta derechos humanos esenciales de los inmigrantes y de sus familias, crear un nuevo marco jurídico compatible con la existencia de un régimen democrático, ni sancionar una norma fundamental para consolidar una política de refugiados satisfactoria.

En la Parte 2ª de este capítulo se presenta un análisis de los instrumentos legales pertinentes, ya sean los ingresados como nuevos proyectos como los que tuvieron sanción parlamentaria durante el año. Se examinaron con particular atención los Proyectos de Ley que reemplazarían, en caso de ser aprobados, la vigente Ley Videla —a los que ya hemos hecho referencia—, o sea aquellos que no proponen simplemente reformas a dicha Ley. Este análisis se ha efectuado de manera comparativa, con el fin de poder evaluar las propuestas respectivas desde la perspectiva de los derechos humanos fundamentales. También se han evaluado los Convenios bilaterales ya mencionados, suscritos con gobiernos de países vecinos. Los acuerdos firmados con Bolivia y Perú han sido aprobados durante 1999 por el Poder Legislativo de los países parte de dichos tratados. Estos acuerdos han sido analizados, asimismo, desde la perspectiva de los derechos humanos de los inmigrantes, especialmente los de origen latinoamericano, por comparación con el régimen que establece la vigente Ley General de Inmigración.

En lo que se refiere a la aplicación de las normas vigentes, la parte 3ª del capítulo presenta un informe que complementa y en algunos casos actualiza los Informes precedentes del CELS. Además del efecto negativo de las cuestionadas normas migratorias, las autoridades argentinas hacen gala

en su aplicación de una cuota de discrecionalidad inaceptable, que agrega obstáculos arbitrarios y discriminatorios al difícil trámite requerido para regularizar la situación inmigratoria. El CELS desea llamar la atención sobre estas prácticas, que requieren por parte de las autoridades una importante rectificación (reorganización de organismos pertinentes, capacitación en materia de derechos humanos en general y en lo que concierne a inmigrantes y refugiados en particular).

En la sección 4<sup>a</sup> de este capítulo se da cuenta de que a principios de 1999 el Poder Ejecutivo llevó adelante un embate particularmente agresivo contra los inmigrantes de origen latinoamericano, con fuertes ribetes de carácter xenóforo y a veces racistas. Este embate se manifestó a través de un Proyecto de Ley introducido en el Congreso en enero del '99, acompañado por un discurso oficial proveniente de altas magistraturas del Poder Ejecutivo y funcionarios de la Dirección de Migraciones, con contenido claramente estigmatizante y discriminatorio, y por operativos de la Policía Federal, Gendarmería y otras fuerzas de seguridad realizados casi siempre con espectacularidad mediática, con características y orientación coincidentes con las del Proyecto de Ley y del cuestionado "discurso oficial". Sin duda, la posibilidad de producir desde el Gobierno operativos de esta índole está facilitada por una política y una legislación inmigratoria que provienen de manera muy directa de la última dictadura y que tienen también –lamentablemente– raíces que se remontan a los cambios en la política inmigratoria que se dieron a partir de la aprobación de la Ley de Residencia en 1902. Esta es por lo tanto una demostración clara del costo en términos de la vigencia de derechos fundamentales de los inmigrantes, de no haber encarado rápidamente después del '83, en el período de la transición a la democracia política, la revisión de legislación clave como es, en un país como la Argentina, la legislación inmigratoria.

El triple embate –Proyecto de Ley de carácter regresivo, discurso discriminatorio y acciones represivas por parte del Gobierno– de principios de 1999 fue interpretado por dirigentes religiosos, investigadores dedicados al estudio de las migraciones y otros intelectuales, colectividades extranjeras, organismos de derechos humanos y gobiernos de países vecinos, como una maniobra del gobierno tendiente a transferir, en un año electoral, la responsabilidad de males sociales preocupantes como la desocupación y la inseguridad, a los inmigrantes latinoamericanos, o sea una típica operación de creación desde

el gobierno de la figura sociopolítica de “chivo emisario”. En esta sección, dedicada a la discriminación de grupos de inmigrantes, en particular los trabajadores latinoamericanos de bajos ingresos llegados más recientemente, se examinan no sólo la naturaleza del discurso oficial y las acciones del Estado concernientes a los inmigrantes pobres durante 1999, sino también la reacción de numerosos sectores de nuestra sociedad, que lograron que el carácter regresivo de estas medidas en términos de los derechos humanos quedara en evidencia y el embate oficial fuera entonces morigerado. Es necesario de todos modos recalcar que el daño que se inflige a la cultura política en materia de los derechos humanos fundamentales, con este tipo de maniobra discriminatoria proveniente de las altas magistraturas, es inconmensurable, al alimentar prejuicios y tendencias discriminatorias ya existentes en algunos sectores de la sociedad. Desde luego, la obligación constitucional y ética fundamental de todo gobierno democrático es, por el contrario, la de buscar formas de superación de los bolsones de prejuicio xenófobo o racista que aún subsisten, y que llevan a acciones y discursos discriminatorios.

En cuanto a la Convención Internacional de las Naciones Unidas sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, en la sección 5ª se examina la situación a fines de 1999. Lamentablemente ha transcurrido un año más sin que el Congreso haya tratado esta importante convención internacional, cuya aprobación fue propuesta en mayo de 1996 a través de un Proyecto de Ley –que entre tanto caducó– presentado en la Cámara de Diputados. Cabe recalcar que este importante instrumento del derecho internacional ya cuenta con doce ratificaciones, incluyendo las de 1999 –México, Senegal y Azeirbaján–. Aunque la Convención aún no ha entrado en vigencia, hemos efectuado el análisis de algunos aspectos importantes de la situación de los inmigrantes en materia de derechos humanos, a la luz de este instrumento jurídico fundamental, lo que pone nuevamente en evidencia la insatisfactoria situación normativa existente en la materia.

En la parte 6ª de este capítulo se analiza el trámite parlamentario referente a dos Proyectos de Ley presentados en 1998 sobre refugiados. En el período en consideración la Comisión de Población y Recursos Humanos inició la tarea de unificar los dos Proyectos existentes, tarea relativamente simple, dado que ambos son muy similares y satisfacen los requisitos de coherencia con la Convención, ratificada en 1961. Es lamentable que haya

pasado otro año sin que este importante instrumento legal haya completado el trámite parlamentario, necesario para su tratamiento en el recinto. En un país de inmigrantes, como el nuestro, en el que a lo largo de casi 200 años de independencia numerosos argentinos de diferentes tendencias políticas experimentaron el exilio y obtuvieron refugio en naciones hospitalarias y generosas —incluyendo varios ex-presidentes, importantes figuras políticas y grandes intelectuales, científicos y artistas, además de muchos otros connacionales—, es preocupante que la cultura política actual de la mayoría de los representantes otorgue tan baja prioridad a la protección, precisamente, de los derechos fundamentales de los inmigrantes y refugiados, sobre todo de los más desprotegidos, los trabajadores y sus familias así como los refugiados, provenientes en su gran mayoría de la propia subregión de América Latina. Es de esperar que las dos Cámaras legislativas asuman sin más demora, en el período correspondiente al año 2000, la sanción de una nueva legislación inmigratoria y de refugiados pendiente desde 1983.

Sin duda, la innovación más importante en materia de política inmigratoria que tuvo lugar en el último año del siglo XX fue la firma de tratados bilaterales que establecen normas en materia de inmigración a la Argentina, de nacionales provenientes de dos países de la subregión. El CELS otorga a estos acuerdos bilaterales una valoración positiva pues, presumiblemente, una política migratoria definida conjuntamente por dos países involucrados en una corriente migratoria debería proteger mejor los derechos humanos de los inmigrantes, si bien estos dos convenios iniciales contienen aún varios aspectos cuestionables. También este paso es importante porque si se lograra en los próximos años la firma de convenciones internacionales bilaterales similares entre sí, que mejoren las dos actualmente vigentes entre países del Cono Sur, se facilitaría en gran medida la elaboración y aprobación eventual de un acuerdo multilateral aceptable en el marco del Mercosur y quizás del Mercosur ampliado. La introducción del bilateralismo en la formulación de la política inmigratoria, ha puesto en evidencia una vez más importantes diferencias entre la perspectiva y la posición que normalmente representó dentro del Poder Ejecutivo nuestra Cancillería, más ligada a las relaciones y los intereses de nuestro país en la subregión —en particular con los países vecinos—, y la orientación de control cuasi policial que tradicionalmente ha aplicado la Dirección Nacional de Migraciones, con sede en el Ministerio del Interior, desde comienzos del siglo XX. Consideramos que esta tensión debe armonizarse a

partir de una nueva legislación que sea el soporte normativo fundamental de una política inmigratoria, compatible con derechos fundamentales que deberían estar vigentes en un régimen democrático, así como con un cambio de orientación que el Poder Ejecutivo debería introducir en la implementación de las nuevas políticas inmigratorias, en el ámbito del Ministerio del Interior. En el marco de este desafío, el acento debería estar puesto en una perspectiva tendiente a facilitar la integración voluntaria y lograr el bienestar social de los inmigrantes, abriéndoles la posibilidad de participar en el desarrollo de la colectividad nacional, recibir los frutos de su esfuerzo y participar también –si lo desean– de la vida política del país como ciudadanos plenos, sin los obstáculos casi insalvables que hoy deben superar los inmigrantes trabajadores –de bajos ingresos–, para el bien de ellos y el enriquecimiento cultural, político y económico de nuestra sociedad.

## *2. Política inmigratoria: situación respecto a las normas*

El objetivo de este capítulo es examinar la dimensión jurídica de las políticas migratorias en la Argentina durante 1999, desde la perspectiva de su impacto en relación al respeto de los derechos humanos garantizados en la Constitución y en los tratados internacionales de derechos humanos incorporados a ella. Comenzaremos el análisis describiendo la legislación sancionada o propuesta durante el período, los Convenios bilaterales sobre inmigración a la Argentina suscritos con Bolivia y Perú, y la forma en que los funcionarios de los organismos del Estado aplican las normas vigentes –de por sí insatisfactorias de acuerdo al criterio mencionado en el párrafo anterior– con un grado de discrecionalidad y arbitrariedad que requiere ser corregido.

Finalmente, para una comprensión más objetiva del modo en que se origina y elabora la política migratoria en nuestro país, realizaremos una exhaustiva investigación sobre la labor desarrollada por la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, durante el año 1999.

### **2.1 Normas sancionadas respecto del tema migratorio durante el año 1999**

El período de estudio posee pocas normas relevantes en relación con este tema. En efecto, las más importantes son las leyes –25098 y 25099– mediante

las cuales se aprueban los Convenios migratorios firmados durante el año 1998 con las repúblicas de Bolivia y Perú respectivamente y su posterior ratificación por el Poder Ejecutivo.

El resto de las normas se refieren a: la transferencia de personal dentro de la estructura de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM)<sup>1</sup>; el cierre de la frontera con el Paraguay por un día y su posterior derogación<sup>2</sup>; y la aprobación de pliegos referidos al proceso que privatizó los servicios de control migratorio, confección de los Documentos Nacionales de Identidad (DNI) y actualización de los padrones electorales<sup>3</sup>.

### 2.2 Proyectos de leyes presentados al Congreso Nacional

Durante el año 1999 tres proyectos que intentaban modificar parcialmente la ley 22439 (Ley Videla) tuvieron resonancia en el ámbito del Parlamento.

#### 2.2.1 Proyecto del Poder Ejecutivo Nacional

El primero de ellos, el más importante desde el punto de vista normativo y por el embate discursivo que acompañó su presentación, proveniente de las más altas magistraturas del Poder Ejecutivo, provocó un fuerte debate y grandes críticas. Este Proyecto de Ley fue presentado por el Poder Ejecutivo al Congreso el 27 de enero de 1999, proponiendo disposiciones de control de los inmigrantes (de hecho latinoamericanos) más rigurosas. Sustituye los artículos 7, 12, 13, 48, 49, 62, 63 y 95 de la Ley Videla, e incorpora el título XV “De los delitos” integrado por 4 nuevos artículos.

1. Decreto 129/99 del 18/1/99. Se transfiere personal de la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia a la DNM.

2. Decreto 266/99 del 23/3/99. Se cierra la frontera de nuestro país con la República del Paraguay. Al día siguiente (24/3/99), por Decreto 273/99 se deja sin efecto el Decreto anterior.

3. Decreto 942/99, del 1/9/99, aprueba el pliego de bases y condiciones generales y particulares para la contratación de un servicio de auditoría integral de la ejecución del contrato aprobado por Decreto 1342/99, para la implantación de un sistema de control migratorio, identificación de personas y de información eleccionaria.

Se modifican las multas que la norma prevé como sanción para quienes den trabajo o alojamiento a extranjeros ilegales, y para las empresas por ingresar o egresar del territorio nacional pasajeros sin la documentación necesaria. Reduce a dos años la condena por delito doloso que permite expulsar a extranjeros, e incorpora la reincidencia como causal de expulsión.

En relación al artículo 7 de la Ley Videla, propone un nuevo texto que simplifica y reduce las actividades del Poder Ejecutivo. De los 10 incisos originarios, sólo quedan dos mediante los cuales se prevé el desarrollo de programas de promoción y fomento de la inmigración a través de las representaciones diplomáticas en el exterior, y la aprobación de planes poblacionales –individuales o colectivos– de radicación de extranjeros con residencia permanente (estos planes de promoción y fomento han estado tradicionalmente orientados a atraer inmigración extranjera europea; en tanto nada se dice, suponemos que existe la continuidad de esa política, que consideramos ilusoria).

El nuevo artículo 12 mantiene las categorías de ingreso de extranjeros (permanentes, temporarios y transitorios). Y si bien reproduce la originaria facultad del Poder Ejecutivo para “establecer los criterios, requisitos y plazos a los que deberán ajustarse la admisión y la permanencia de extranjeros”, agrega un párrafo donde especifica que la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) será el órgano de aplicación de la ley y que contará con amplias facultades: ejercerá el control de ingreso, egreso y permanencia de extranjeros, así como el poder de policía.

El nuevo artículo 13 deroga disposiciones anteriores sobre reciprocidad y establece una clara política restrictiva respecto al cambio de categoría –ya vigente mediante el Decreto 1117/98, del 23/9/1998– al disponer que “aquellos extranjeros que ingresaron a la República como residentes transitorios no podrán solicitar, en territorio nacional, cambio de categoría migratoria...”. Asimismo, será la DNM el órgano encargado de resolver las solicitudes de personas que pretendan ingresar como migrantes con capital o por razones de trabajo. Se deroga el artículo 14 de la Ley Videla por relacionarse con la reciprocidad establecida en el antiguo artículo 13.

Se sustituye el artículo 48, aumentándose el monto de las multas aplicables por las contravenciones, que ahora van de \$500 a \$100.000 según el tipo de infracción; y el artículo 49, estableciéndose que la Subsecretaría de Población de la Secretaría del Interior del Ministerio del Interior, a propuesta

de la DNM, aprobará un nomenclador regulador del monto de las multas. Se crea, además, en el ámbito de la DNM, un registro de infractores. Las modificaciones a los artículos 62 y 63 tienen igual fin de aumentar montos y aprobar el nomenclador.

Se deroga el artículo 90 que establecía las funciones y atribuciones de la DNM, ahora contempladas en el nuevo texto del artículo 12; y se modifica el artículo 95 al disponerse que la expulsión del extranjero será posible cuando reincida, afecte la paz social, o resulte condenado por delito doloso a pena privativa de la libertad mayor de 2 años. El texto original establecía 5 años, quedando ahora ampliada a posibilidad expulsatoria del Ministerio del Interior.

De suma importancia resulta el agregado de un nuevo Título XV denominado "De los delitos". Así, el nuevo artículo 115 dispone que será reprimido de 1 a 6 años de reclusión: a) el que mediante ardid promoviera o instigare el ingreso o permanencia ilegal de extranjeros en la Argentina; b) el que mediante la presentación de documentos falsos, etc. peticione para sí o para un tercero, algún tipo de beneficio migratorio.

El artículo 116 dispone que la pena será de 3 a 8 años de prisión cuando: a) hiciere de ellos una actividad habitual; b) interviniera un funcionario o empleado público; o c) transportare extranjeros eludiendo el control migratorio. El artículo 117 dispone que será reprimido con prisión de 5 a 20 años el que ayudare, cooperare, etc., a extranjeros a ingresar al país con los siguientes fines: lavado de dinero, actividades de narcotráfico, actos de terrorismo o subversión. Finalmente el artículo 118 somete el juzgamiento de estos delitos a la Justicia Federal.

El proyecto está firmado por Carlos Menem, Jorge A. Rodríguez y Carlos Corach. Las reformas introducidas son una continuación de las ideas que el Poder Ejecutivo mememista elaboró durante los últimos años de su mandato. Ellas están basadas en dos criterios esenciales: aumentar el control y la represión sobre los inmigrantes ilegales y aumentar el poder de los organismos estatales involucrados. Muchos actores sociales sospecharon que este endurecimiento respondía a intereses meramente coyunturales, asociados a la campaña electoral que se iniciaba.

No tardó en hacerse oír el reclamo desde los organismos de derechos humanos, quienes llamaron la atención a las autoridades respecto del retroceso que esta

iniciativa representaba para los derechos de los inmigrantes<sup>4</sup>. Resulta paradójico que en sus fundamentos el proyecto sostenga que la reforma propiciada “procura consolidar la defensa de la dignidad personal y el respeto a la persona humana”.

### *2.2.2 Proyecto diputados Pascual A. Rampi y Miguel Pichetto<sup>5</sup>*

El proyecto de los diputados Rampi y Pichetto –presentado el año anterior y tratado durante 1999– sustituye varios artículos de la Ley Videla<sup>6</sup> e impulsa cambios semejantes a los propuestos por el Poder Ejecutivo, analizados en el punto anterior.

En sus fundamentos sostiene que su finalidad es incorporar normas “que armonicen el ejercicio del poder de policía de extranjeros con la política poblacional”. Ellos pueden resumirse de la siguiente manera:

- a) Los extranjeros que entren al país en uso de una residencia transitoria no podrán solicitar dentro del territorio nacional su cambio de categoría (el objetivo es evitar que quienes ingresen como turistas se queden). En los Fundamentos se explica que las legislaciones de Canadá y Australia no permiten este cambio de categoría en sus respectivos territorios, pues a un ingreso legal le sucede una estadía ilegal sin posibilidades mayores de control; y con un costo administrativo alto en función de los procesos de expulsión consecuentes<sup>7</sup>. No obstante se deja al Poder Ejecutivo la facultad de regular la transición.

4. En febrero de 1999, todas las organizaciones de derechos humanos, refugiados, colectividades, organizaciones religiosas, etc. (APDH, CAREF, CELS, SERPAJ, MEDH, FEDEVI, etc.), enviaron una carta a la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Cámara de Diputados, para dejar sentada su oposición a la nueva iniciativa. La carta concluía: “Quiénes suscribimos la presente creemos que es imprescindible la sanción de una nueva Ley de Migraciones cuya elaboración se produzca al margen de toda disputa electoral”.

5. Expediente 7952-D-98. T.P. 211.

6. Sustituye los artículos 12, 13, 16, 17, 18, 21, 48, 49, 52, 53, 54, 62, 82, 95 y 102 de la ley 22439.

7. Nota de los autores: no se ve en qué este cambio contribuirá a simplificar los controles y ahorrar gastos de expulsión, cuando es lógico interpretar todo lo contrario. El argumento sería diferente si se justificara la medida debido a un cierre total o parcial de la

- b) Se aumentan los montos de las multas por el incumplimiento de disposiciones de la ley.
- c) Especifica los casos en que se podrá disponer la cancelación de la residencia (precaria, permanente o temporaria);
- d) Aumenta la posibilidad de expulsión ahora aplicable a los procesados por delitos que tengan prevista una pena de tres años (el texto de la Ley Videla establecía cinco años).
- e) Posibilita a los que poseen residencia precaria concurrir a institutos de enseñanza media o superior (la Ley Videla sólo la otorgaba a los residentes permanentes o temporarios).

*2.2.3 Proyecto de los diputados Juan Pablo Cafiero, Gustavo Galland, Mabel Gómez de Marelli y Néstor M. Saggese*

El proyecto presentado por el diputado Cafiero y otros<sup>8</sup> establece un régimen de regularización migratoria muy semejante a los decretos de amnistías que históricamente el Poder Ejecutivo viene dictando desde 1949 en períodos regidos por autoridades civiles (democracias políticas –limitadas o plenas–).

Asimismo, el Capítulo IV introduce modificaciones a la Ley Videla. El texto dispone que los extranjeros nativos de países latinoamericanos, residentes de hecho en la Argentina desde el 1 de abril de 1999, podrán presentar ante los servicios de migración su solicitud de regularización y documentación. La norma también se aplicará a extranjeros provenientes de otros países. Sin embargo, no podrán acogerse a los beneficios de la presente regularización migratoria: a) los residentes transitorios ingresados para someterse a tratamiento médico; b) los de tránsito vecinal fronterizo; c) los expulsados del territorio nacional. Los requisitos para acogerse al trámite son los tradicionalmente requeridos para las amnistías, pero se agrega el pedido de CUIL o CUIT, según la relación laboral sea con dependencia o en forma autónoma. Presentada toda la documentación y cumplidos los requisitos el solicitante

---

*inmigración proveniente de la subregión, que conforma la gran mayoría de los casos reales a los que se aplicaría el régimen propuesto.*

8. Expediente 8089-D-98. T.P.225.

obtendrá una residencia temporaria de 18 meses que lo habilitará para obtener su Documento Nacional de Identidad (DNI), por igual término. Por otra parte, dicha residencia temporaria podrá convertirse, antes de su vencimiento, en residencia permanente, con la presentación de documentación adicional (especificada en el Proyecto). Los peruanos y bolivianos comprendidos en los Convenios recientemente firmados, y que aún no pudieron completar su documentación, quedan también comprendidos en los términos de la presente ley. El Capítulo IV del proyecto introduce modificaciones a la Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración 22439<sup>9</sup>.

En síntesis el Proyecto propone: a) aumento del monto de las multas; b) introduce un recurso de apelación en sede judicial contra las decisiones del Ministerio del Interior; c) deroga el Título XIII de la Ley Videla referido a las expulsiones a cargo del Ministerio del Interior; d) asegura a los hijos de los inmigrantes el acceso a todos los niveles de enseñanza (preescolar, media, superior) en instituciones públicas o privadas, nacionales, provinciales o municipales, sin importar su situación migratoria; e) asegura la asistencia hospitalaria a todos los extranjeros que lo requieran, sin importar su situación migratoria; f) crea un capítulo nuevo de delitos y severas penas para quienes se valen de personas extranjeras para cometer ilícitos (terrorismo, narcotráfico, lavado de dinero, o atentados contra la democracia); g) suspende las medidas restrictivas respecto del otorgamiento de residencias permanentes dispuestas en el Decreto 1023/94 hasta tanto se dicte una nueva política migratoria; h) faculta a la DNM a firmar convenios con los municipios del conurbano bonaerense para habilitar nuevas delegaciones; i) establece la regla interpretativa: en caso de duda se estará por lo que sea más favorable para el inmigrante y su familia; j) deroga el decreto 1117/98.

En los Fundamentos, se sostiene que resulta falso responsabilizar a los inmigrantes por los problemas que sufre el país y se mencionan datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) que demuestran lo contrario. Se refuta el discurso del Poder Ejecutivo que asocia la inmigración con la inseguridad, el desempleo y la violencia. Por otra parte, se cita la opinión de varios obispos de la Iglesia Católica (Comisión Episcopal para las Migraciones), quienes afirmaron que “vincular al inmigrante con la delincuencia o el

9. Modifica el artículo 48. Sustituye los artículos 62, 102, 103. Deroga los artículos 95, 96 y 97. Agrega el Título XV “De los delitos” (artículos 115, 116, 117, 118).

desempleo es un facilismo muy reductivo de la realidad”, y de las Delegaciones de Asociaciones Israelitas Argentinas (DAIA), quienes aseguraron: “el tratamiento superficial del tema estimula actitudes xenófobas y prejuiciosas que hieren la sensibilidad de la sociedad argentina”. Por último se hace referencia a palabras del Papa Juan Pablo II acerca del respeto de la condición humana de los inmigrantes.

Realizando un análisis comparativo de las tres propuestas, podemos apuntar que: todas aumentan el monto de las multas previstas como sanción ante infracciones cometidas de acuerdo a la ley Videla vigente. El proyecto del Poder Ejecutivo y el de los diputados Pascual A. Rampi y Miguel Pichetto coincide en ampliar el poder de expulsión del Ministerio del Interior y en prohibir al inmigrante el cambio de su categoría migratoria dentro del territorio nacional. Estas dos modificaciones implican un endurecimiento de la política migratoria, que afecta fundamentalmente a las personas provenientes de países latinoamericanos, quienes históricamente se han establecido primero en nuestro país —en donde cuentan con importantes colectividades de connacionales—, regularizado “los papeles” después. Por último, tanto el proyecto del Poder Ejecutivo como el del diputado Cafiero y otros crean un nuevo título sobre delitos y penas severas. Esta reforma coincide con la tendencia apuntada ut supra.

Sin embargo, en relación al acceso a los servicios educativos, el proyecto de Rampi y Pichetto introduce una mejora al permitir a los inmigrantes con residencia precaria concurrir a los establecimientos de enseñanza media o superior. El proyecto de Cafiero amplía aún más este beneficio, pues establece que los hijos de los inmigrantes tengan acceso a los servicios educativos —en todos los niveles— y a los de salud, sin importar la situación migratoria de sus padres. Este mismo proyecto resulta positivo al incorporar una apelación en sede judicial contra las decisiones del Ministerio del Interior, creando así una instancia de defensa ante las posibles arbitrariedades o excesos de poder de la autoridad administrativa. Finalmente, la regla interpretativa: “ante la duda, la norma más favorable para el inmigrante”; configura una nueva protección de carácter general.

*Durante el año 1999 se formularon dos iniciativas para sustituir totalmente la Ley Videla (vigente con modificaciones), sancionada en 1981. Debemos recordar, sin embargo, que desde la vuelta a la democracia en 1983 se presentaron antes del '99 sólo dos proyectos de ley que intentaron crear una nueva*

norma, pero que finalmente no obtuvieron tratamiento en el Congreso Nacional. Nos referimos al proyecto del diputado Marcelo Muñoz y otros, sobre “Migración y Extranjería”<sup>10</sup> y al proyecto de los diputados Toto, Parada, Roy, Arias, Perrini y Golpe, sobre “Población y Migraciones”, presentado poco tiempo después. Al final de este trabajo –en Anexo 1– se agrega un cuadro comparativo de los antecedentes mencionados y se realiza un breve análisis desde la perspectiva de los derechos humanos de los inmigrantes.

Antes de comenzar con el análisis específico de los dos intentos de derogar la Ley Videla y sancionar una nueva normativa durante 1999, debemos advertir que éstos representan sólo eso, meros intentos, dado que ambos, si bien podrán ser tenidos en cuenta para la redacción de nuevos proyectos, y simbolizan la decisión de impulsar cambios esenciales en la temática migratoria, carecen de viabilidad inmediata en el ámbito del Parlamento ante el cambio de gobierno, la asunción del Dr. De la Rúa, la renovación parcial de legisladores, y la nueva composición de las Comisiones de Población de Diputados y Senadores.

#### *2.2.4 Proyecto de la diputada Lidia Mondelo*

Fue presentado el 7 de abril de 1999 y posee 42 artículos. El artículo 1 establece que se rigen por esta ley la admisión, ingreso, permanencia y egreso de los extranjeros; así como el regreso de los argentinos residentes en el exterior.

El Título 1, “De la autoridad de aplicación”, establece que será la DNM el órgano de aplicación, que actuará como organismo autárquico y descentralizado, con jurisdicción en todo el territorio de la Nación. Tendrá su sede en Capital Federal y mantendrá relaciones con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio del Interior. Estará a cargo de un Director Nacional. El Capítulo II especifica las “Atribuciones del Director Nacional” y el Capítulo III las “Funciones de la DNM”.

El Título II sostiene que el “Ingreso, permanencia, y egreso de los extranjeros se rige por la Constitución Nacional, la presente ley y su reglamentación”. El Capítulo II explicita las “categorías de admisión”: residente y

10. Expediente 5611-D-94. Trámite Parlamentario N° 166, del 23 de diciembre de 1994.

no residente. La categoría de residente se divide en: 1. Residente permanente (inversores, profesional universitario, directivo, gerente ejecutivo, familiar); y 2. Residente temporario (turista, transmigrante, visitante, consejero, asilado político, refugiado, estudiante).

El Capítulo III se refiere al “Ingreso y egreso”, mientras que el Capítulo IV desarrolla la “Ilegalidad del ingreso o de la permanencia”. Define al inmigrante ilegal como aquel que hubiese ingresado por un lugar no habilitado, sin someterse a los controles migratorios, o no cumpliera con los requisitos de la ley. El Capítulo V estipula los casos en que se da la “Cancelación de la residencia o permanencia” y el Capítulo VI estatuye los “Impedimentos de admisión y permanencia”. Están absolutamente inhabilitados para ser admitidos y/o permanecer en el país, los extranjeros que: a) sufran enfermedades transmisibles de modo que pueda presumirse un riesgo para la salud de la comunidad; b) condenados o procesados por delitos comunes en el exterior con pena privativa de libertad de 3 años o más; c) traficar o haber traficado con estupefacientes; d) personas con antecedentes que podrían comprometer la seguridad, el orden público o la paz social.

El Capítulo VII referido a la “Documentación para el extranjero”, dispone que los residentes permanentes o temporarios visitantes deberán gestionar su DNI. El Título 3, “Argentinos en el exterior”, autoriza al gobierno a suscribir convenios con los estados en los que residan migrantes argentinos para asegurarles la igualdad y sus derechos laborales y sociales.

El último artículo deroga la ley militar. En los Fundamentos se sostiene que los extranjeros indocumentados no regularizan su situación porque no pueden, y no porque no quieren. Y no pueden porque los requisitos que se les exigen son inalcanzables, y estos “requisitos han sido definidos como inalcanzables para que no puedan. La solución parece obvia: bastará con modificar esos requisitos y hacerlos accesibles para que puedan regularizar su situación; cuando comprueben que pueden hacerlo, con seguridad querrán hacerlo”. Se explica que aún rige una normativa dictatorial sancionada en 1981 al calor de los devaneos fascizantes de quienes integraban por entonces, la Comisión de Asesoramiento Legislativo del llamado Proceso de Reorganización Nacional, ideológicamente creada en base a la hipótesis de conflicto y terrorismo de Estado. Resulta interesante el Cuadro comparativo sobre densidad de habitantes por km<sup>2</sup> de donde surge claramente que nuestro país posee muy escasa población. Finalmente cita los convenios migratorios firmados con Bolivia y

Perú, como normas en las que hay que inspirarse por su espíritu americanista y humanitario. Por último, en base a los informes demográficos existentes sostiene que “un país despoblado y envejecido es un país en peligro”.

### *2.2.5 Proyecto unificado de “Ley de Migraciones”*

El Proyecto integral resulta del Dictamen de las Comisiones de Población y Recursos Humanos, de Legislación Penal y de Legislación del Trabajo. El Informe que lo acompaña explica que el mismo es un proyecto unificado de las iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo (analizada en b.1.), los diputados Rampi y Pichetto (analizada en b.2.) y la del diputado Juan P. Cafiero y otros (analizada en b.3.). Consta de 115 artículos y, si bien no posee fecha, es el resultado del trabajo realizado en diciembre de 1999. Fue suscrito por los siguientes diputados: Enrique Gardesa, Enzo Herrera Páez, Juan Pablo Cafiero, Alberto Herrera, Normando Alvarez García, Néstor Saggese, Gloria del S. Aban, Mabel G. de Martelli. En disidencia parcial: Pascual A. Rampi; y en disidencia total: Elsa Melogno.

Los principios generales afirman que la ley se aplicará a toda persona migrante, sin distinción alguna por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonial, estado civil, nacimiento o cualquiera otra condición. Se elabora una definición de “inmigrante” y se afirma: “El derecho a la migración es un derecho natural, esencial e inalienable de la persona. Este derecho corresponde no sólo a los individuos, sino a todas las familias migrantes”. Son aplicables a la persona migrante y a su familia los derechos y deberes de la Constitución Nacional, los tratados internacionales y leyes derivadas. No obstante, el incumplimiento de uno o varios requisitos migratorios no serán obstáculo para el acceso a los beneficios y derechos señalados en esta ley. El derecho a mantener su identidad cultural está incluido entre las garantías de esta ley. En caso de duda sobre la interpretación, aplicación de normas o alcances, se entenderá que prevalece el principio del trato más favorable para el inmigrante.

El Título II establece las distintas categorías y plazos. Los extranjeros serán admitidos en las siguientes categorías: a) residentes permanentes; b) residentes temporarios; c) residentes transitorios. Aquellos que ingresen como

residentes transitorios podrán solicitar su cambio de categoría migratoria cumpliendo con los requisitos para la admisión de la categoría solicitada. El Ministerio de Relaciones Exteriores, en concordancia con la Comisión Nacional de Migraciones, elaborará y ejecutará en el exterior, programas para la promoción de la inmigración mediante la acción de las representaciones diplomáticas y consulares.

Se definen los residentes permanentes, los temporarios (trabajador inmigrante, rentista, pensionado, inversionista, científicos y personal especializado, deportistas y artistas, religiosos de cultos reconocidos, tratamientos médicos, académicos, estudiantes, asilados y refugiados) y los transitorios (turistas, pasajeros en tránsito, tránsito vecinal fronterizo, tripulantes del transporte internacional, trabajadores migrantes estacionales, trabajadores migrantes fronterizos). A los extranjeros que gestionaren la regularización de la permanencia en el país se les podrá acordar una autorización de "residencia precaria". Y aquellos incluidos en acuerdos o Convenios de Migraciones suscritos por la República Argentina se regirán por lo dispuesto en los mismos y por esta ley, en el supuesto más favorable para la persona inmigrante.

El Título III, "De la autoridad de aplicación", crea la Comisión Nacional de Migraciones (CNM) como organismo autárquico y descentralizado de la Administración Pública Nacional, con sede en la Ciudad de Buenos Aires. Este tendrá jurisdicción en todo el territorio y mantendrá relaciones con el Poder Ejecutivo a través de la Jefatura de Gabinete. La CNM y el Ministerio de Relaciones Exteriores serán los organismos de aplicación de la ley.

La CNM está integrada por un Directorio Ejecutivo compuesto por: a) un Director General, designado por el Poder Ejecutivo; b) un Director de Comunidades de nacionalidad extranjera, también designado por el Poder Ejecutivo, en base a propuestas de las colectividades extranjeras; c) tres Directores representantes de las Provincias, divididas por regiones, elegidos por los delegados del Consejo Federal de Población; d) dos Directores representantes de cada una de las Comisiones de Población del Congreso Nacional; e) un Director representante para el Mercosur, a propuesta del Ministerio de Relaciones Exteriores. El Directorio Ejecutivo, con la totalidad de sus miembros integrantes se reunirá como mínimo tres veces al año, o cada vez que sea requerido por el Poder Ejecutivo, quien previa consulta con la CNM podrá establecer delegaciones en el interior del país. Fuera del país la CNM ejercerá sus atribuciones a través del Ministerio de

Relaciones Exteriores. La CNM podrá celebrar convenios con las provincias y municipios a fin de descentralizar sus funciones.

El Título IV, "Del trabajo y alojamiento de los extranjeros", establece que los extranjeros admitidos como "residentes permanentes" podrán desarrollar toda tarea remunerada o lucrativa, mientras que los admitidos como "residentes temporarios", podrán hacerlo sólo durante el período de su permanencia autorizada. Por su parte, los admitidos como "residentes transitorios" no podrán realizar tareas remuneradas o lucrativas, ya sea por cuenta propia o en relación de dependencia. Los que poseen residencia precaria podrán ser habilitados para trabajar por plazo y con las modalidades que establezca la autoridad competente.

Finalmente, los que residan ilegalmente en el país no podrán trabajar ni realizar tareas remuneradas. La autoridad de migración al constatar la ilegalidad de la permanencia de un extranjero podrá conminarlo a regularizar su situación en el plazo perentorio que fije a tal efecto, bajo apercibimiento de ordenar su expulsión. En este último supuesto, dará intervención y actuará como parte ante el juez competente para que éste proceda a disponer la medida de expulsión del territorio, siendo la jurisdicción federal la competente para el juzgamiento de las infracciones.

La CNM podrá disponer la cancelación de la residencia temporaria cuando: a) resulte condenado por delito doloso con pena privativa de libertad mayor de tres años; y b) cuando habiendo sido expulsado del país reingrese sin autorización de la CNM. La autoridad de migración, previa sentencia judicial, podrá cancelar la residencia transitoria acordada cuando se desnaturalicen los motivos que se tuvieron en cuenta para otorgarla.

Las multas previstas van desde \$500 a \$50.000.

La Policía Migratoria Auxiliar quedará integrada por la Prefectura Naval, la Gendarmería Nacional, la Policía Aeronáutica y la Policía Federal, las que prestarán a la CNM la colaboración que ésta les requiera.

El Título XII sobre "Impedimentos de admisión y permanencia" dispone que están absolutamente inhabilitados para ser admitidos y/o permanecer en el país en cualquier categoría migratoria: a) las personas que están cumpliendo condena por delitos cometidos en el exterior con pena privativa de libertad mayor de tres años; b) las que trafican con estupefacientes; c) las que trafican con personas; d) las que registran antecedentes de lavado de dinero, contrabando de armas o inversiones ilícitas; e) las que poseen antecedentes de actividades

que podrían comprometer la seguridad y el sistema democrático; f) las que han participado de gobiernos acusados de genocidio, crímenes de guerra o delitos de lesa humanidad. Podrán obtener el DNI los extranjeros con residencia permanente o temporaria. Por su parte, los que posean autorización de residencia precaria, podrán obtener su DNI una vez reconocidos como “refugiados”.

La CNM, mediante convenio con los municipios, habilitará en cada uno de ellos una delegación que tendrá a cargo la recepción y diligenciamiento completo del trámite migratorio.

Los hijos de los inmigrantes, sin distinción de situación migratoria, gozarán en el territorio nacional del derecho fundamental de acceso a la educación en condiciones de igualdad. El acceso a la enseñanza preescolar, media o superior, no podrá denegarse o limitarse a causa de la circunstancial situación irregular de la permanencia de los padres. Asimismo, las instituciones hospitalarias, asistenciales, públicas nacionales, provinciales o municipales, o privadas, no podrán en ningún caso negarse a prestar atención a aquellos extranjeros que lo requieran, alegando circunstancias de irregularidad de la documentación de los inmigrantes.

El Título XIII referido a “Argentinos en el exterior” dispone que el gobierno podrá suscribir convenios con los Estados en los que residan emigrantes argentinos para asegurarles la igualdad o asimilación de los derechos laborales y de seguridad social que rijan en el país receptor. También deberán asegurar la posibilidad de efectuar remesas de fondos para el sostenimiento de sus familiares en la Argentina. El Título XIV sobre “Disposiciones transitorias” facilita una regularización migratoria, basada en la propuesta del diputado Cafiero y otros, oportunamente citada.

Realizando un análisis comparativo de los dos últimos proyectos, puntualizaremos que ambos representan un avance en relación a la protección de los derechos humanos de los inmigrantes. La autoridad de aplicación en el proyecto de la diputada Lidia Mondelo continúa siendo –como tradicionalmente lo ha sido– la DNM, pero ahora considerada como un organismo autárquico y descentralizado, relacionado con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio del Interior. El Proyecto Unificado crea, en reemplazo de la DNM, la Comisión Nacional de Migraciones, un organismo también autárquico y descentralizado, relacionado con el Poder Ejecutivo a través de la Jefatura de Gabinete. Sin embargo, ambos órganos poseen funciones semejantes. Resultan logros positivos del último

proyecto: la garantía de acceso a los servicios de salud y educación, la intervención de las autoridades judiciales como instancia necesaria para la expulsión de extranjeros, la inclusión del principio más favorable para el inmigrante, y la definición del derecho a la migración como un derecho natural, esencial e inalienable.

### 2.3 Convenios

En el Informe correspondiente al año 1998, se hizo mención a los Convenios Migratorios que estaban entonces en vías de aprobación.

#### Convenio 1:

En 1999, el Convenio de Migración entre la República Argentina y la República de Bolivia firmado en Buenos Aires el 16/2/1998, aprobado por ley 25.098, y ratificado por el Poder Ejecutivo el 23 de junio de 1999. Consta de 26 artículos y 2 anexos. Por su parte, el Congreso boliviano lo aprobó durante el mes de julio de 1999<sup>11</sup>. El 23 de junio de 1999 se intercambiaron los instrumentos de ratificación.

#### Convenio 2:

El Convenio de Migración entre la República Argentina y la República del Perú firmado en Lima, Perú, el 12/8/1998, fue aprobado por ley 25.099, y ratificado por el Poder Ejecutivo el 24 junio de 1999. También fue aprobado por el Congreso peruano. El 24 de junio de 1999 se realizó en intercambio de los instrumentos de ratificación.

Debemos aclarar que en ambos Convenios (Bolivia y Perú) el plazo establecido de 180 días que permitía la regularización migratoria venció en diciembre de 1999; fecha en que se firmaron dos Protocolos Adicionales (el 16 de diciembre de 1999 con Bolivia y el 21 de diciembre de 1999 con Perú), mediante los cuales se prorroga por 180 días más esta posibilidad. Sin embargo, estos nuevos instrumentos se encuentran aún en trámite administrativo previo a su envío al Congreso Nacional, razón por la cual se encuentra suspendida la citada regularización migratoria.

*11. La Resolución 654/99, publicada en el Boletín Oficial el 10/8/99, establece que los extranjeros comprendidos en los Convenios de Migración aprobados por las leyes 25098 y 25099, que ejerzan actividades autónomas, a los fines de la tramitación de la residencia temporaria ante la DNM, deberán solicitar la Clave Unica de Identificación Tributaria (CUIT) y acreditar el cumplimiento de las obligaciones impositivas y previsionales.*

### Convenio 3:7

El Convenio de Migración entre la República Argentina y la República del Paraguay, firmado en Buenos Aires el 18/11/1998 (Trámite Parlamentario 83), posee sanción del Senado con fecha 23/6/1999 y fue remitido ese mismo día a la Cámara de Diputados<sup>12</sup>. Dado que el convenio fue rechazado en el Congreso paraguayo, no ha prosperado su aprobación en la Cámara de Diputados de nuestro país, y por ello no entrará en vigencia. Es posible que el deterioro que se experimentó en 1999 y que llevó al borde de la ruptura de las relaciones entre ambos países haya proporcionado un marco poco propicio para la ratificación de este instrumento bilateral por parte del Congreso paraguayo. Afortunadamente las relaciones se han normalizado, por lo que quizás fuera oportuno que el gobierno argentino proponga un nuevo Proyecto de Convenio, que con el auxilio de buenos especialistas podría mejorarse, realizando así una nueva contribución a la integración subregional.

### 2.4 Trabajo de la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Cámara de Diputados durante el año 1999

Con el fin de obtener una perspectiva más amplia de la gestación de la política migratoria en nuestro país, se recopilaron todas las “Ordenes del Día” de la citada Comisión de Diputados, referidas a las temáticas abordadas por los legisladores, los fundamentos ideológicos que esgrimieron para impulsar sus iniciativas y los resultados obtenidos<sup>13</sup>.

En base al análisis de las 45 Ordenes del Día recopiladas, podemos afirmar que la actividad desarrollada por la Comisión de Población de la Cámara de Diputados ha sido relativamente intensa, teniendo en cuenta que las reuniones son semanales. De este total, catorce corresponden a la temática de indígenas

*12. Carta del Poder Ejecutivo al Honorable Congreso, de fecha 16/4/1999, por medio de la cual le adjunta el Convenio con Paraguay.*

*13. Los miembros de la Comisión hasta diciembre de 1999 eran: Presidente: Juan P. E. Cafiero; Vicepresidente: Saúl E. Ubaldini; Diputados: Alberto Herrera, Nilda M. Gómez de Marelli, Lidia E. Mondelo, Mariano R. Viaña, Gloria del S. Aban, Sergio E. Acevedo, Normando M. Alvarez García, María Graciela Bercoff, Enrique G. Cardesa, Gustavo G. Galland, Ermelinda A. Gudiño, Enzo T. Herrera Páez, Elsa Melogno, Bernardo P. Quinzio, Pascual A. Rampi, Néstor M. Saggese y Carlos A. Vilche.*

o aborígenes, once al tema migratorio, y once al problema de identificación de personas (Documento Nacional de Identidad y Contrato con la Siemens). Las pocas restantes se refieren al Censo Nacional de Población de 2000; a las personas afectadas por la construcción y puesta en marcha de la represa Yacretá; a la salud materno-infantil, a la educación sexual de los adolescentes (fecundidad), y a declaraciones de interés por reuniones a realizarse.

Resulta interesante señalar que del total analizado, el 36% son pedidos de Informes al Poder Ejecutivo ante irregularidades detectadas por la Comisión. Los pedidos se elevan a causa de los Documentos Nacionales de Identidad que la empresa Siemens debía otorgar, y del contrato que el Estado firmó con esta empresa. Asimismo, el tema migratorio origina varias de estas solicitudes, en relación a la cantidad de extranjeros en el país, cantidad de delitos, delegaciones de la DNM, creación de shoppings en las fronteras, denuncias de “bolsas de viaje” y arbitrariedades de funcionarios migratorios. Por último, tres pedidos se basan en los problemas de las comunidades aborígenes.

Al analizar la labor parlamentaria de la Cámara de Diputados sobre el tema migratorio, surge claramente que las decisiones más importantes consistieron en la aprobación de los dos Convenios de Migraciones, de carácter binacional.

La Orden del Día N° 1850, presentada por los diputados Galland, Estévez Boero y Giustiniani, el 26/3/99 –aprobada por la Honorable Cámara de Diputados el 21/4/1999, sin modificaciones–, expresa solidaridad con el conjunto de inmigrantes residentes en el país y representantes de las colectividades de los países vecinos, ante la decisión del gobierno nacional de proceder a la deportación de todos aquellos residentes ilegales por considerarlos responsables de la inseguridad desatada en el país. Asimismo, rechaza cualquier intento de discriminación para con los hermanos latinoamericanos y exhorta al respeto de la dignidad humana de los inmigrantes. Reafirma conceptualmente que la política migratoria es cuestión de Estado y no de electoralismos u oportunismos políticos, y que su definición deberá ser resultado del consenso entre sociedad civil y política y con su inserción en el contexto de los procesos de integración regional. Los Fundamentos sostienen que el comportamiento de nuestro gobierno en el tema de los inmigrantes ilegales es errático, y que si se lo utiliza para justificar la desocupación y la inseguridad en vista de un año electoral, estaríamos ante una situación grave en la Argentina. Afirma, además, que al no existir la vocación de modificar el

instrumento básico (Ley Videla) para la ejecución de las políticas sobre la materia, el tema se presta entonces para que surjan afirmaciones como la de “extranjerización del delito”.

La Orden del Día N° 2105 presentada por la diputada Gómez de Marelli y otros (Barrios Arrechea, Cafiero, Leyba de Martí, Storani, Stubrin) el 25/6/1999 fue aprobada por la Honorable Cámara de Diputados el 4/8/1999, sin modificaciones. El Proyecto de declaración sostiene que vería con agrado la remisión del Convenio de Migración suscrito con la República del Paraguay. En sus Fundamentos sostiene que “...creemos que es urgente la aprobación de los convenios por parte del Congreso Nacional y su inmediata implementación” (este convenio fue rechazado por el Congreso paraguayo, por lo que no entró en vigor).

El pedido de informes –Orden del Día N° 2311– presentado por el diputado Dumón y otros el 9/8/1999, se dirige al Poder Ejecutivo solicitando información sobre la existencia y funcionamiento en el Municipio de San Isidro, provincia de Buenos Aires, de una oficina de la Dirección Nacional de Migraciones.

El pedido de informes N° 2652, presentado por el diputado Cafiero el 4/10/1999, requiere información sobre la cantidad de ciudadanos extranjeros. El Proyecto de Resolución dice: “Dirigirse al Poder Ejecutivo para que a través de los organismos pertinentes se sirva informar sobre los puntos que a continuación se detallan: a) la DNM informe cuál es el número de ciudadanos extranjeros que han ingresado al país y su nacionalidad, durante el pasado mes de abril por el aeropuerto de Ezeiza; b) si arribaron tres ciudadanas peruanas que denuncian ante la justicia la existencia de una banda organizada que operaría desde el aeropuerto de Ezeiza; c) el Ministro del Interior informe cuál es la función de las policías migratorias auxiliares; d) para que el Director de la DNM Hugo Franco explique dónde surge legalmente la imposición de la llamada ‘Bolsa de Viaje’, que varias ONG’s han denunciado públicamente (turistas peruanos deben presentar 1.000 pesos por persona para su ingreso); e) cómo explica el Director de la DNM pagarés a favor de una importante empresa de courier por el dinero prestado para cubrir la ‘bolsa de viaje’”.

En los Fundamentos del Pedido de Informes, se relata un confuso episodio ocurrido en abril de 1999, en el cual ciudadanas peruanas que ingresaban al país en calidad de turistas resultaron víctimas de una estafa, y fueron amenazadas por la denuncia que hicieron. Les robaron 3.000 pesos unos hombres que decían ser policías migratorios.

El pedido de informes –Orden del Día N° 2703– presentado por la diputada Gómez de Marelli y otros, el 15/10/1999, requiere al Poder Ejecutivo información sobre la cantidad de delitos cometidos por extranjeros. El pedido interroga: a) si es correcto que más del 60% de los delitos son cometidos por extranjeros; si es así se indique con precisión en qué base de datos se sustenta esta afirmación; b) si durante el mes de enero se incrementó el número de operativos policiales en la Capital Federal para detectar inmigrantes ilegales; en caso afirmativo, detallar las razones que determinaron dichas medidas; c) cuál es la razón por la cual se propone modificar la Ley General de Migración, en forma previa a la aprobación por parte del Congreso Nacional de los convenios de migraciones suscritos hace pocos meses con los países de Bolivia, Perú y Paraguay. En los Fundamentos se sostiene que la temática migratoria ocupó el centro de la escena política nacional, en la cual funcionarios vincularon inmigración con delito. El señor Hugo Franco afirmó que “el 60% de los delitos son cometidos por extranjeros”. Por su parte, el Ministro del Interior C. Corach sostuvo que “de los detenidos por delitos menores, el 77% son extranjeros”. La Policía, por su parte, manifestó que no tenía estadísticas. El jefe de la Policía agregó: “en los inmigrantes ilegales suele haber cierto tipo de características físicas”, introduciendo la figura de “portación de cara”. El gobierno pretende sembrar la idea de que la desocupación y la inseguridad se vinculan con la inmigración.

Las conclusiones a las que podemos arribar confirman nuestra afirmación inicial de que la Cámara de Diputados se constituyó, durante el año 1999, como un espacio institucional sensible al proceso de debate y crítica sobre la política migratoria impulsada por el Poder Ejecutivo, fundamentalmente desde el Ministerio del Interior y la DNM. El hecho de que durante el último mes del año se pudiera acordar un Proyecto Unificado, que si bien carece de efectos legales –dado que para el nuevo año debería ser renegociado pues se renueva la mayoría de los legisladores miembros de la Comisión de Población y Recursos Humanos–, nos habla de todas maneras positivamente del funcionamiento de los procedimientos democráticos como instrumento para la defensa de los derechos humanos. Sin embargo, no puede dejar de observarse que el período de tiempo transcurrido entre 1983 al 1999 es demasiado largo y los resultados de la labor parlamentaria en lo que se refiere a la adecuación de las normas vigentes al régimen democrático establecido en

la nueva Constitución del '94, en términos de los derechos humanos de los inmigrantes y los refugiados, son aún magros.

Sin embargo, la entrada en vigencia de los Convenios Migratorios con Bolivia y Perú durante el presente año es una señal alentadora. Si bien estos Convenios han recibido críticas por los requisitos que el inmigrante debe cumplimentar ante la autoridad impositiva, configuran un progreso para los nativos de estos dos países. El hecho de que el Convenio con el Paraguay, muy semejante a los dos anteriores, haya sido rechazado por el Parlamento paraguayo nos demuestra que si bien son un camino que se abre para posibilitar la regularización de muchos inmigrantes, las expectativas no han sido satisfechas pues se establecen plazos y obligan al pago mensual de una contribución que muchos inmigrantes no pueden afrontar. Por otra parte, los Convenios resuelven el problema sólo de una forma puntual y coyuntural, dado que no formulan una nueva política.

En relación con la labor desarrollada por la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Cámara de Diputados, resulta muy positiva su tarea de control de los actos y decisiones del Poder Ejecutivo a través de los Pedidos de Informes. La temática migratoria logró captar la atención de los legisladores involucrados en la problemática poblacional y los movilizó en varios sentidos: en la defensa de derechos individuales afectados por los abusos de poder, como en el caso de las inmigrantes peruanas estafadas por funcionarios públicos del área, y en la tarea más estratégica de la creación de nuevas normas. Los cinco proyectos de ley analizados (tres de reforma y dos de sustitución de la ley militar) son una prueba de este esfuerzo. Sin embargo, ninguno de ellos llegó a ser tratado en el recinto de la Cámara, circunstancia que claramente nos dice que el Parlamento argentino no ha podido aún, luego de tantos años de funcionamiento democrático, concretar la decisión política de derogar una norma del régimen militar que afecta derechos humanos esenciales de los inmigrantes y sus familias, y crear un nuevo marco jurídico.

### *3. Política inmigratoria: situación respecto a la aplicación de las normas\**

Al igual que en años anteriores, la aplicación de las cuestionadas normas migratorias registró casos de graves violaciones a los derechos de los inmigrantes. Como fuera señalado en detalle en los Informes precedentes del CELS, las autoridades argentinas hacen gala con frecuencia de una cuota de discrecionalidad inaceptable al momento de aplicar estas normas. Con el objeto de evitar reiteraciones, nos referiremos en esta oportunidad solamente a situaciones confirmadas que no han sido tratadas en otros informes del CELS, no sin dejar de señalar que muchas de las prácticas denunciadas anteriormente persisten.

Las principales violaciones a los derechos de los inmigrantes ocurren en la mayoría de los casos como consecuencia de la vigencia de la Ley Videla y la imposibilidad para los inmigrantes trabajadores de bajos ingresos y sus respectivas familias de obtener la requerida documentación argentina y de sus países de origen. La “irregularidad” derivada de la falta de dicha documentación coloca a los inmigrantes en una situación de alta vulnerabilidad. En algunos casos la dificultad para tramitar la documentación se debe a la falta de cumplimiento de alguno de los excesivos requisitos que fija la ley migratoria; sin embargo en muchos otros casos, aun cumpliendo con dichos requisitos, es el costo de las tasas migratorias el que coloca a los inmigrantes de bajos ingresos (la mayoría de los latinoamericanos) en esta situación forzada de “irregularidad”.

Hasta el 15 de julio de 1998 los inmigrantes que deseaban radicarse en el país y sufrían condiciones económicas desventajosas recurrían –si su situación de disponibilidad de tiempo y dinero se los permitía– a los Juzgados Civiles a fin de que éstos emitiesen una información sumaria certificando tales condiciones. Cumplido este trámite se encontraban habilitados para iniciar el procedimiento de radicación ante la Dirección Nacional de Migraciones en forma gratuita. A partir del 15 de julio dicho procedimiento fue modificado en el distrito de la Ciudad de Buenos Aires. Por decreto<sup>14</sup> se

\* Este apartado y el siguiente han sido elaborados por Juana Kweitel, abogada, miembro del CELS.

14. Decreto 727 de 1998 del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

prescribe que los oficiales públicos de la Dirección General del Registro de Estado Civil y Capacidad de las Personas intervendrán con el objeto de acreditar las condiciones necesarias para la tramitación de beneficios de carácter asistencial. El CELS pudo constatar una inaceptable discrecionalidad en la aplicación de esta disposición<sup>15</sup> que puso en evidencia de qué forma las autoridades argentinas tejen una intrincada maraña burocrática que contribuye “eficazmente” a encerrar a los inmigrantes en la “irregularidad”.

Por ello se realizó una denuncia ante la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, que dio lugar a que el Registro revisara su posición e instruyera a los oficiales públicos para que otorguen los certificados en cuestión. Sin embargo, no fue ésta la solución al problema. Una vez resuelto el obstáculo que imponía el Registro Civil, la DNM decidió desconocer el valor de estos certificados para acreditar la indigencia.

Sin dar aviso, ni ninguna otra forma de publicidad que permitiera a los inmigrantes orientarse en la realización de sus trámites, la Dirección decidió que a fin de eximir a las personas del pago de la tasa migratoria era necesaria la realización de un informe por parte de sus asistentes sociales. Este cambio no fue justificado por ninguna razón, no consta en ninguna resolución pública y, lo que es aún mucho más grave, los funcionarios de la Dirección no informan a los extranjeros de la posibilidad de eximición de tasa por este medio, y se limitan a transmitir que el certificado otorgado por el Registro “ya no sirve”.

### 3.2 Otras prácticas

Si bien ninguna otra práctica alcanza un grado de arbitrariedad y maltrato tan flagrante como el descrito en relación a la eximición de la tasa

*15. Aun siendo claro que para las personas que se presentan al Registro, la certificación de sus dificultades económicas era un requisito insalvable para que pudieran tramitar la documentación argentina, esta repartición entendió que por tratarse de personas que no cuentan con un permiso precario de residencia no podía prestar sus servicios. Ante el reclamo efectuado por el CELS, el Director del Registro respondió: “nuestros servicios son importantes, pero no revisten carácter de urgentes, por lo cual se ha optado por informar a los extranjeros que deben lograr un permiso precario de residencia y luego con ese permiso se le facilitan todos los trámites en idénticas condiciones que al resto de los habitantes de este país”.*

migratoria, durante 1999 se registraron en el CELS algunas consultas que ilustran otros casos de atropellos a los derechos de los inmigrantes.

Como fuera señalado anteriormente, durante 1999 la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires aprobó una ley que garantiza el acceso de los alumnos –aun cuando no cuenten con documento argentino– a los establecimientos educativos dependientes del Gobierno de la Ciudad. Esta ley establece además la obligación del Poder Ejecutivo (a través de la Secretaría de Educación) de establecer mecanismos de asesoramiento y asistencia a los alumnos y sus representantes legales para su regularización migratoria.

A partir de las consultas recibidas, el CELS tuvo la oportunidad de comprobar que los establecimientos educativos de este distrito, especialmente los de educación media, desconocen el contenido de esta ley y niegan sistemáticamente la inscripción a los menores que no cuentan con documento argentino. Por otra parte, las autoridades de la ciudad no han creado aún el servicio de asesoramiento y la Secretaría de Educación ignora además el contenido de la ley, y por lo tanto las obligaciones que sobre ella recaen.

Otra práctica reiterada de la Dirección Nacional de Migraciones es el extravío de documentación. Personas que han recurrido al CELS denuncian que, luego de años de iniciados sus trámites y habiendo presentado la larga lista de documentación requerida, la Dirección de Migraciones les informa que alguno de los certificados se ha extraviado y debe ser presentado nuevamente. En estos casos, además de la demora, el inmigrante debe soportar los costos de volver a tramitarlo.

#### *4. Inmigración y discriminación*

##### **4.1 Introducción**

Lamentablemente el año 1999 se inició con la reaparición de un discurso oficial proferido desde altas magistraturas del Poder Ejecutivo Nacional y gobernantes de algunas de las principales provincias respecto a los inmigrantes de origen latinoamericano, provenientes en su mayor parte de países limítrofes y del Perú, en clara violación al Preámbulo de la Constitución de la Nación Argentina de 1994, que dice "...promover el bienestar general, y asegurar los

beneficios de la libertad, para nosotros, para nuestra posteridad, y para todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo argentino...”. La propia Constitución es muy clara en cuanto a los derechos fundamentales de que gozan todos los habitantes de la Nación, tal como lo indican los Artículos 13, 14, 14 bis, 16, 18, 19 y 20. En términos generales dichos artículos extienden la vigencia de los derechos humanos fundamentales a todos los habitantes del suelo de la Nación Argentina, sin discriminación por origen nacional, racial, religioso o ideológico. Esta concepción amplia de comunidad nacional se rige en cuanto a los derechos humanos fundamentales, por el mismo orden jurídico y debe tener acceso al sistema judicial en igualdad de condiciones. La vigencia de los derechos humanos fundamentales para todos los habitantes de la Nación ha sido fortalecida de manera importante por el artículo 75, inciso 22, de la Constitución vigente, que incorpora a la Carta Magna la Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU en 1948, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU en 1966, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y en particular la Convención Internacional Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, de 1965, además de otros instrumentos internacionales que contribuyen a perfeccionar y ampliar el alcance de la Constitución vigente en materia de derechos humanos.

A pesar del avance a nivel Constitucional, ya en informes anteriores del CELS hemos hecho referencia al empleo en el discurso oficial de altos funcionarios del Poder Ejecutivo de contenidos xenófobos y estigmatizantes respecto a sectores de inmigrantes, sobre todo trabajadores latinoamericanos de condición socioeconómica modesta y sus familiares.

En enero y febrero de 1999 periódicos importantes de nuestro país consignan declaraciones oficiales no desmentidas que, como veremos más adelante, constituyen serias violaciones a la Constitución vigente, y muy particularmente a la Convención Internacional Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial antes mencionada. Sin duda este discurso oficial se apoya en parte en la normativa migratoria heredada de la dictadura, la Ley General de Inmigración (Ley Videla). Esta Ley legaliza una inmigración deseada, pero casi inexistente (la europea), e ilegaliza la inmigración histórica real de la subregión, que tradicionalmente se ha radicado primero en nuestro territorio y posteriormente ha “solucionado sus problemas

de documentación”. Respecto a esta inmigración, es importante tener presente que siempre existió en nuestro país, tal como lo consignan todos los Censos Nacionales desde 1869, año del primer censo. De acuerdo a los datos demográficos, dicha inmigración mantuvo a lo largo de 130 años una tasa de crecimiento moderado, por cierto mucho más baja que la tasa de crecimiento de la población total del país. También, comparada con la magnitud que alcanzó la inmigración europea masiva, sobre todo en el período 1870-1960, la inmigración latinoamericana tuvo una incidencia poblacional relativamente menor. Así, ni la inmigración latinoamericana es nueva ni tampoco es cierto que haya experimentado en las últimas décadas un crecimiento explosivo. Simplemente el fin de la gran ola inmigratoria europea hizo visible la mucho más pequeña corriente migratoria latinoamericana, así como otras nuevas corrientes igualmente reducidas, en términos relativos, como las más recientes de origen asiático. En efecto, el Censo de 1869 consigna *41 mil* residentes en la Argentina nacidos en países limítrofes; en el de 1895, *115 mil*; en el Censo de 1914, *206 mil*; en el de 1947, *313 mil*, y en el de 1991, *817 mil*. En este último censo, la cantidad total de extranjeros residentes en la Argentina alcanza a 1.800.000, de los cuales aproximadamente un poco menos de la mitad son oriundos de países limítrofes. La proporción de extranjeros en la población total es, en el último censo del 91, la más baja experimentada desde el primer censo de 1869. La situación de las colectividades extranjeras de inmigrantes provenientes de los países de la subregión, vista en perspectiva histórica, reviste características que podríamos calificar como estructurales y estables, con una tasa de crecimiento moderado y variaciones significativas en el tiempo entre los flujos provenientes de los diferentes países vecinos y más recientemente también del Perú. Esta realidad estructural ha enriquecido sin duda a nuestro país no sólo en términos económicos, fundamentalmente por su aporte laboral, sino también desde el punto de vista social, cultural y político, contribuyendo a facilitar la inserción de nuestra sociedad en el lugar del mundo en el que está situada actualmente, más allá de nostalgias inmigratorias de diversa naturaleza. Las colectividades correspondientes a los inmigrantes de los países de la subregión se encuentran ubicadas en las regiones fronterizas respectivas y en las grandes ciudades del país<sup>16</sup>. Estas colectividades, cuyo origen se remonta a

16. *Inmigración y Discriminación, Políticas y Discursos*, Oteiza, Enrique, Novick, Susana, Arub, Roberto, Grupo Editor Universitario, Buenos Aires, 1997.

mucho antes de nuestra independencia, mantienen, como es natural dada su proximidad, vínculos familiares y sociales diversos con comunidades de sus países de proveniencia. Así, el ir y venir es permanente y también, como en todo fenómeno migratorio, existe una corriente de retorno observable, por ejemplo en el caso del Paraguay, donde en el último censo aparece un número sorprendentemente alto de argentinos, que de acuerdo a lo que hemos podido averiguar serían en su mayoría hijos de inmigrantes retornados. Dentro de esta tradición de carácter claramente subregional, que abarca a las sociedades de varios países del Cono Sur, la Argentina –principal país receptor neto– siempre recibió a los inmigrantes de la subregión que llegaron a su territorio y se quedaron en él normalizando su documentación posteriormente. Como es natural en una situación de carácter estructural de este tipo, los inmigrantes no llegan aislados para incorporarse como puedan a una sociedad desconocida, sino que se incorporan a colectividades y lugares en donde suelen tener parientes, conocidos y otros vínculos preexistentes.

Es en la falta de adecuación de la política inmigratoria, tanto en el marco normativo como en el de las medidas de tipo administrativo y también en el propio discurso oficial, donde se observa que en las transformaciones imprescindibles de nuestra transición a la democracia este capítulo está aún pendiente. El discurso oficial discriminatorio que resurgió a comienzos de año es posible precisamente por la existencia de una política que tiene a la Ley Videla como sustento, y que identifica al inmigrante latinoamericano que no ha podido regularizar su situación y obtener sus documentos, como un “indocumentado”, a quien se hace aparecer por esa circunstancia como un ilegal, o un delincuente, que sería pasible de castigo y eventual expulsión por parte de las fuerzas del propio Estado. El discurso oficial manipula estas nociones o vocablos de manera ambigua, no aclarando cuál es la índole del delito, ni qué pena le corresponde, ni cuál es el marco jurídico normativo que califica la situación más allá de la propia Ley Nacional de Inmigración. La persona así victimizada se convierte de hecho en un sujeto desprovisto de derechos fundamentales y queda por lo tanto discriminada en relación a estos derechos respecto del resto de la población del país. Asimismo se la estigmatiza igual que a su familia y mediante un discurso xenófobo y a veces racista el propio gobierno alimenta prejuicios existentes en sectores de nuestra sociedad, violando abiertamente normas constitucionales referentes a la discriminación y

a los derechos fundamentales. También este discurso ambiguo e impreciso tiende a dar la impresión de que la Argentina hubiera sido víctima, de manera repentina, de una invasión de personas provenientes de otros países de América Latina, lo cual constituye desde luego otra forma de manipulación del prejuicio. Los inmigrantes de esta proveniencia indocumentados o documentados –porque a veces el discurso se hace también ambiguo en este aspecto– habrían sido responsables, de acuerdo a embates discursivos de años anteriores, por la reaparición de epidemias (enfermedades de la pobreza) que en su época, cuando llegaban muchísimos inmigrantes, habían sido erradicadas en la Argentina desde comienzos de siglo gracias a Obras Sanitarias de la Nación, a esfuerzos bien realizados en materia de salud pública, a la expansión de la educación pública, y en general a la mejora económica y social de la mayor parte de la población del país. El mismo tipo de maniobra de transferencia a los inmigrantes latinoamericanos de responsabilidades respecto a grandes males sociales fue realizada poco tiempo después, también a través del discurso oficial, en relación a la falta de vivienda. En el '99, el énfasis se centró en la desocupación y la inseguridad. En síntesis, el viejo y conocido recurso de constituir desde el Gobierno y desde el Estado la figura del “chivo emisario” corporizada por colectividades vulnerables, identificables para la mayoría de la población, asignándoles a ellas la responsabilidad de males sociales cuyas causas son otras y en donde la responsabilidad de quienes conducen el sector público es sin duda importante.

#### 4.2 Discurso oficial

*Clarín*, el 21 de enero del '99, cita declaraciones del presidente Menem, quien dijo: “Muchas veces llegan indocumentados y se organizan en bandas”. El mismo día subrayó en otro ámbito que “a partir de ahora aquellos que no estén documentados como corresponde tendrán que abandonar el país”. De acuerdo a la misma fuente el ministro Corach declaró que el Proyecto de Ley enviado al Congreso “castiga a quienes introducen a los inmigrantes indocumentados, es decir a las mafias que, además, los inician en el delito dándoles documentación falsa”. El Director de Migraciones, Hugo Franco, declaró en *Clarín* del 21 de enero: “En la Capital Federal se extranjerizó el delito”, y agregó que la indocumentación “genera marginalidad, y esta

marginalidad produce delito”, y sin citar ninguna fuente estadística aseguró que en la Ciudad de Buenos Aires “más del 60% de los delitos menores, como arrebatos y robos de pasacasetes, son cometidos por extranjeros”. Curiosamente las autoridades de la Policía Federal que también dependen del Ministerio del Interior desmintieron la información proporcionada por Franco. El presidente Menem volvió más tarde a la carga declarando que “si uno les pide a los indocumentados que se documenten, inmediatamente salta el tema de los derechos humanos. Derechos humanos sí, pero para todos, y no para proteger a los delincuentes, que se encuentran protegidos a partir de las leyes, que serán modificadas”. ¡Sin duda una pieza de oratoria oficial de antología! Estas declaraciones fueron recogidas por el diario *La Nación* el 21 de enero. El 26 de enero el Jefe de Gabinete, Jorge Rodríguez, declaró en *Página/12*, reaccionando contra la crítica que distintas organizaciones de la sociedad realizaron respecto al embate discursivo proveniente de altos funcionarios: “Están planteando desde esa Comisión [se refiere a la Comisión Católica de Migraciones] y la oposición una defensa de las mafias que tratan inmigrantes ilegales, los explotan y los tratan como esclavos”. También el diario *Crónica* de los días 19, 20 y 26 de enero transcribió las declaraciones de altos funcionarios a las que se ha hecho referencia. De la misma manera recogen el discurso oficial *El Cronista*, *La Razón*, *La Prensa* y *Diario Popular*.

El miércoles 3 de febrero *Clarín* publicó en la sección Tribuna Abierta un artículo firmado por el propio Presidente de la Nación, Carlos Menem, que combina las loas de rigor respecto a nuestra historia inmigratoria, que reconoce como constitutiva de la propia sociedad, con un fuerte apoyo al Proyecto de Ley que el Poder Ejecutivo envió al Congreso en enero de 1999, que fue fuertemente cuestionado por organismos de derechos humanos, representantes de diversas religiones, numerosos especialistas en cuestiones de política inmigratoria, representantes de colectividades extranjeras, dirigentes políticos de la oposición y medios de opinión pública. De todos modos el presidente corrigió en alguna medida el rumbo del discurso oficial al aclarar en su artículo que “inmigración no significa ilegalidad, e ilegalidad no significa delincuencia”. La gran oposición que provocó dicho Proyecto, analizado en detalle en la Parte 2ª de este capítulo, se debe fundamentalmente a que no sólo no reemplaza la Ley Videla de inmigración, sino que le agrega ribetes aún más represivos y violatorios de derechos humanos fundamentales.

El *Diario Popular* del 11 de enero del mismo año incluye las siguientes declaraciones del Ministro del Interior Corach: “El objetivo [del Proyecto de Ley enviado por el Ejecutivo al Congreso] es controlar la inmigración ilegal y no está dirigido a nuestros hermanos latinoamericanos que vienen legalmente a trabajar en el país”. Esta declaración que suena tan neutra y correcta, oculta la realidad inmigratoria ancestral de los trabajadores de los países de la subregión que se asientan en la Argentina, que siempre consistió en instalarse en alguna de las numerosas localidades en la que se encuentran colectividades de su país de proveniencia, y “regularizar los papeles” posteriormente. Corach también confrontó declaraciones que había formulado el Ministro de Justicia y Seguridad Bonaerense, Dr. León Arslanián, expresando su desacuerdo con aspectos del Proyecto de Ley y del discurso oficial. En *Diario Popular* del 19 de enero, aparecen declaraciones del ministro Corach quien sostuvo que “quizás el funcionario no haya leído el Proyecto [de Ley] porque no tiene ninguna connotación xenófoba”. En el mismo medio y en idéntica fecha aparecen declaraciones del Secretario de Seguridad Miguel Angel Toma, quien explicó que el objetivo del proyecto es “proteger a la sociedad argentina ante estos hechos y proteger a aquellos inmigrantes que por ser ilegales terminan siendo sometidos a situaciones de esclavitud u obligados por verdaderas mafias a tener que delinquir para subsistir”. El discurso de Toma alimenta el prejuicio existente en algunos sectores de la sociedad que ven al inmigrante de tez oscura y aspecto que pone en evidencia sus bajos ingresos como una amenaza para la sociedad. Por otra parte se ubica como alguien que quisiera proteger a dichos inmigrantes por los males que padecen por el hecho de ser ilegales. Deja la “solución” en manos de la ley existente, que es precisamente la responsable principal de la ilegalización de estos inmigrantes y la que permite a las autoridades expulsarlos sin más trámite.

También *Diario Popular* de fecha 20 de enero transcribe declaraciones del entonces Vicepresidente de la Nación, Dr. Carlos Ruckauf, quien indicó que el Proyecto oficial “es parte de un fuerte combate a la inmigración ilegal. Contra los que llegan al territorio nacional sin cumplir los requisitos de legalizarse. Penetran al mercado de trabajo y compiten deslealmente con el obrero argentino”. Ruckauf olvida que todo lo que se ve al recorrer el país, como producto de la mano del hombre, fue construido en una elevada proporción por trabajadores inmigrantes. Que en Capital Federal para 1920 la mitad de la población era nacida en el exterior. ¿Será que la argentinidad

de Ruckauf tiene raíces milenarias o por lo menos centenarias? De nuevo Ruckauf no toma en cuenta la índole de la legislación vigente que permite la aplicación de la categoría de ilegal, ni las características históricas de la inmigración latinoamericana en nuestro país; tampoco la extremadamente baja incidencia de la población económicamente activa que no tiene los documentos en regla por ser extranjera, en relación con la población económicamente activa total de nuestro país. Como ha sido destacado anteriormente los requisitos que impone la legislación vigente, la índole de los trámites requeridos y el costo de los mismos hacen prácticamente imposible para ningún trabajador inmigrante proveniente de países latinoamericanos del Cono Sur obtener una visa de residencia –no de turista, que no es requerida para los ciudadanos de países vecinos–, o sea obtener una visa de inmigrante en un consulado argentino ubicado en el país de origen del inmigrante que solicita ese estatus. Por lo tanto el camino histórico, que sigue siendo el mismo, es el que la legislación actual no sólo ilegaliza, sino que equipara a la comisión de un delito grave, indefinido. Hay que destacar que en este marco el inmigrante pobre “indocumentado” casi nunca tiene acceso al Poder Judicial ni dispone de recursos para poder hacerlo. En estas circunstancias este inmigrante es sometido a un trato discrecional por parte de las autoridades de la Dirección de Migraciones, de las fuerzas policiales o esquilmo por mafias o gestores, casi siempre vinculados a funcionarios del Estado. La maniobra del discurso oficial es también en este caso la de ocultar las reales características de la problemática migratoria de los trabajadores inmigrantes y sus familiares.

#### 4.3 Operativos de las fuerzas de seguridad contra inmigrantes latinoamericanos

Simultáneamente con la presentación del Proyecto de Ley del Poder Ejecutivo, y con el embate discursivo contra la inmigración latinoamericana proveniente de la subregión, se realizaron operativos policiales de carácter espectacular, involucrando a inmigrantes latinoamericanos. Estos operativos fueron realizados con gran difusión en los medios masivos y naturalmente contribuyeron a reforzar el prejuicio existente en sectores de la sociedad, que identifican al inmigrante con rasgos mestizos o indígenas, con formas de delincuencia. En el

diario *Clarín* del 20 de enero de 1999 aparece una nota que ocupa casi media página, titulada “Inmigración ilegal-operativos policiales”, y en caracteres de gran tamaño consigna: “En Once detienen a sesenta inmigrantes por día”. El subtítulo dice “en diecinueve días llevaron a la Comisaría 7<sup>a</sup> a mil ciento tres extranjeros indocumentados. Allí funciona un puesto de Migraciones. Ayer detuvieron a setenta peruanos que almorzaban en comedores ilegales”. La nota continúa “en una sola comisaría, la 7<sup>a</sup> del barrio de Once, detienen por día un promedio de sesenta inmigrantes ilegales provenientes de Latinoamérica”. Más adelante la misma nota se refiere a que en el día anterior “fueron detenidos setenta y cinco inmigrantes, casi todos peruanos, que ahora tendrán que poner en orden sus papeles para no ser expulsados del país”. También en *Clarín* del 21 de enero se publica una importante nota titulada “Operativos en el subte: detienen a treinta extranjeros”. La nota indica más abajo que “la mayoría de los detenidos son bolivianos y peruanos, según informó la Policía”. Más abajo, en la misma nota, “la Confederación Latinoamericana adelantó la ‘preocupación’ por que se comiencen a realizar detenciones por portación de cara, como lo vemos en los medios a diario”. El mismo medio en su edición del 25 de enero publica una importante nota titulada “Extranjeros indocumentados. Sólo en el Once detuvieron a doce mil quinientos ilegales en un año”. La nota indica que “el 60% de los extranjeros indocumentados –de acuerdo a la Dirección de Migraciones– son de nacionalidad peruana y del 40% restante la mitad son de origen boliviano y la otra se reparte entre ciudadanos paraguayos, uruguayos y dominicanos”; también se hace referencia a extranjeros ilegales detenidos por delitos penales, “la mayoría de ellos están acusados de los delitos de robo y hurto”.

El miércoles 27 de enero el *Clarín* informa ampliamente sobre una reunión en el Congreso. La nota está titulada “Los inmigrantes se quejaron por las persecuciones humillantes”. La Confederación Latinoamericana también dijo que hay estadísticas policiales tendenciosas. Se efectuó una reunión de manifestantes con el diputado Juan Pablo Cafiero y otros parlamentarios. Allí Nelson Cristaldo, de la Federación de Entidades Paraguayas, dijo “acá nadie quiere estar fuera de la legalidad. Muchos inmigrantes son ilegales por la rigidez de la política migratoria”. En el mismo periódico, con fecha 28 de enero, se consigna la detención por parte de la policía de cuatro mujeres bolivianas que vendían ropa en la cuadra de Santa Fe al 2300. El despliegue de policías y patrulleros fue importante. “Parecía que había ocurrido un asalto”,

dice el artículo. Varios vecinos cuando vieron que sólo pretendían secuestrar la mercadería y detener a las dueñas de los puestos callejeros se quejaron: “Hay asaltos en todos lados y ustedes se meten con dos pobres mujeres que están trabajando”. Un estudiante de abogacía dijo, de acuerdo a la nota, “me da vergüenza ser argentino” y en ese momento un policía de civil le pidió documentos y luego intentó detenerlo, pero desistió cuando vio que otras personas lo defendían. *La Nación* dedica también mucho espacio a los mismos hechos; en notas de los días 19 y 20 de enero el diario titula “La inmigración tiene poco que ver con el crimen”, en coincidencia con las declaraciones del propio Jefe de Policía Federal y contrariando las declaraciones efectuadas por el Ministro Corach respecto al debate por la Ley de Migraciones, con referencia a los problemas de ocupación de viviendas, *La Nación* titula: “No hay cifras ciertas sobre los inmigrantes ilegales en la ciudad; un sondeo demostró que son argentinos los ocupantes de buena parte de las casas tomadas”. En general la prensa da cuenta a partir del 19 de enero de los operativos policiales a los que hemos hecho referencia a través de las notas publicadas en los diarios *Clarín* y *La Nación*.

Por cierto que las cantidades de inmigrantes latinoamericanos indocumentados a las que se refieren las notas que hemos citado no muestran ningún cambio significativo en relación con las tendencias históricas que surgen tanto de los censos nacionales, como de los datos de la última Amnistía Inmigratoria (1992-94) analizados en el trabajo sobre inmigración y discriminación de los autores de este capítulo<sup>17</sup>.

#### **4.4 Reacción de diversos actores sociales frente a las iniciativas gubernamentales referentes a los inmigrantes provenientes de la subregión (indocumentados)**

Es oportuno recordar que tanto durante la presidencia del Dr. Raúl Alfonsín como en la del Dr. Carlos Menem volvió a aplicarse la experiencia de las amnistías inmigratorias que tuvieron vigencia durante gobiernos civiles electos anteriores a la última dictadura militar. La amnistía inmigratoria de-

*17. Inmigración y Discriminación, Políticas y Discursos, Oteiza, Enrique, Novick, Susana, Arub, Roberto, Grupo Editor Universitario, Buenos Aires, 1997.*

cretada por el Presidente Menem facilitó la regularización de doscientos veinticuatro mil cuatrocientos setenta y un inmigrantes provenientes de países vecinos<sup>18</sup>. Los datos por país de origen y lugar de residencia en nuestro país fueron analizados en el trabajo citado al pie de página. Esta política generosa, de carácter excepcional, dejó sin embargo vigente el andamiaje jurídico institucional heredado de la última dictadura, una política inmigratoria atentatoria en muchos aspectos de derechos humanos fundamentales. Así, a partir de la mitad de la década de los '90 se puso en evidencia una tendencia recurrente por parte del gobierno a la formulación y aplicación de normas legales y procedimientos crecientemente discriminatorios y guiados por criterios autoritarios de seguridad y no como debería ser en democracia, por políticas de integración voluntaria ni de mejora social de los inmigrantes, sobre todo los de bajos ingresos. Esta orientación se vio acompañada, en varios momentos del quinquenio, por operativos represivos de carácter espectacular dirigidos supuestamente contra inmigrantes latinoamericanos indocumentados, identificados a través del discurso oficial con la ilegalidad y la delincuencia, tal como lo expusimos anteriormente con referencia al emba-te oficial de principios de 1999. La reiteración de estos episodios y el deterioro general de la política inmigratoria provocó la reacción de un grupo creciente de movimientos sociales, agrupaciones políticas, especialistas del medio académico e intelectuales, y gobiernos de países vecinos, cuya acción conjunta logró, si no evitar la recurrencia de estos episodios, por lo menos disminuir su intensidad y sus efectos más negativos. Dicha reacción se expresó en el espacio público, en especial medida a través de los medios, y provino fundamentalmente de movimientos sociales y personas cuya acción se desenvuelve en la sociedad civil. Una de las características clásicas del discurso oficial, tendiente a la construcción de la figura del "chivo emisario" que desvía la atención respecto a las causas verdaderas de importantes males sociales, es el de la manipulación y la exageración de los números, para atribuir a los grupos acusados falsamente una dimensión que lleve a que sean vistos como una gran amenaza. Sorpresivamente el discurso oficial de comienzos del '99 volvió a exhibir estas características, asociando a los inmigrantes "latinoamericanos indocumentados" con la comisión de gran número de delitos, a

18. Oteiza, E.; Novick, S.; Arub, R., *op. cit.*; p. 23.

través de declaraciones del Ministro del Interior y del Director General de Migraciones, desmentidas de manera tajante por el propio Jefe de la Policía Federal.

Algunos dignatarios religiosos criticaron a través de los medios este embate del Gobierno contra los inmigrantes latinoamericanos de bajos ingresos. En *La Nación* del 23 de enero aparecen declaraciones del titular de la Comisión Episcopal Para la Pastoral de las Migraciones, Monseñor R. Frassia, quien alertó que “hay que tener cuidado con la xenofobia”. El Obispo de Quilmes, Monseñor Jorge Novak, declaró que la Iglesia Católica debe ser “abogada vigilante que proteja contra todas las restricciones injustas, el derecho natural de cada persona a moverse libremente dentro de su propia Nación y de una Nación a otra. Hay que estar atentos a los derechos de los migrantes y de sus familias y al respeto de su dignidad humana, también en los casos de migraciones no legales”. Ya el 23 de enero el Obispo Frassia en declaraciones radiales citadas por *La Nación* dijo que “en la Iglesia no apoyamos para nada el tema de las mafias. Al contrario, estamos en contra de eso”. Pero advirtió que “no son los inmigrantes los que hacen las mafias, sino la gente que está acá, que es nuestra, lamentablemente argentina, u otros que se aprovechan de todas estas cosas (...) Nosotros no somos unos francotiradores o unos tirabombas”; insistió el religioso: “...vincular el problema de la inseguridad con la inmigración implica ‘enfocar hacia otro lado’ o utilizar al extranjero indocumentado como un chivo expiatorio”. El diario *Crónica* del 21 de enero cita las siguientes declaraciones de Monseñor J. Olmedo, Obispo de La Quiaca, quien dijo: “No seamos hipócritas al echarles la culpa a los más pobres y humildes”. Sostuvo que los inmigrantes ilegales no están vinculados con los problemas de la inseguridad y el desempleo. “Además, hay gente muy legal y de papeles que son grandes delincuentes. Entonces, por favor, seamos serios y no les echemos la culpa de la falta de seguridad o el desempleo a los que pasan la frontera con la angustia de conseguir un trabajo y no tienen plata para conseguir los papeles”. Señaló también que en La Quiaca “el 70% de la población de esta ciudad tiene su origen en el país vecino (...) La mayoría de los que viven aquí están totalmente en regla. Aquí no podría tener efecto un proyecto así, porque es una zona que histórica y culturalmente está formada por personas que, más allá de las fronteras, tienen una cultura similar, y por eso decir que los inmigrantes son ilegales y delincuentes es una falta total de respeto. Es gravísimo”. Respecto del proyecto de reforma de la Ley de Migraciones, *Página/12* del 4 de febrero transcribe un comunicado de la Diócesis de

Viedma a cargo del Obispo M. Melani en la que se sostiene que: “Nada de lo que se propone instrumentar es superior de la vigente ley —mala por cierto—, que cuenta con una reglamentación y los mecanismos necesarios para regularizar la actuación de cualquier migrante que se encuentre indocumentado y de los medios para resolver las situaciones ilegales”. *La Prensa* del 6 de febrero informa que “la organización judía Memoria y Realidad por la vigencia de los derechos humanos anunció para hoy a la tarde la realización de un acto en el barrio porteño de Villa Crespo, en repudio a ‘la ola de racismo, xenofobia y persecución a los inmigrantes que se ha desatado últimamente en nuestro país’ ”.

También fueron numerosas las contribuciones críticas del embate gubernamental de los investigadores y especialistas en materia de política migratoria. En general aclararon aspectos pertinentes de la historia y de la dinámica migratoria de la Argentina. Los periódicos de enero y febrero del '99 incluyen artículos especializados de Lelio Mármora (*Clarín*, 27 de enero), María Luján Leiva (*Página/12*, 22 de enero), Enrique Oteiza (*Clarín*, 24 de enero), José Pablo Feinmann (*Página/12*, 23 de enero), Adriana Marshall (*Página/12*, 23 de enero), David Viñas (*Página/12*, 24 de enero), Mariano Ciafardini (*Página/12*, 26 de enero), Eduardo Grüner (*Página/12*, 29 de enero), Leopoldo Schiffrin (*Página/12*, 28 de enero), Rosendo Fraga (*La Nación*, 5 de febrero), Alicia Dujovne Ortiz (*La Nación*, 20 de febrero), Augusto Roa Bastos (*Clarín*, 1º de junio), y Fernando Sabsay (*La Nación*, 5 de febrero), entre otros. La contribución de los investigadores y especialistas al debate público a través de los medios, permitió ubicar la situación migratoria argentina actual en el marco histórico de la dinámica cambiante del fenómeno migratorio internacional, tomando debida nota del cambio de los patrones migratorios experimentado en la Argentina desde el eclipse de la inmigración masiva europea transcontinental, a principios de la década de los '50, hasta la emergencia de nuevas corrientes migratorias por cierto no masivas de origen asiático y el fenómeno novedoso y de carácter negativo constituido en el último medio siglo por la emigración de numerosos descendientes de inmigrantes, quienes adquirieron en la Argentina un nivel elevado de escolaridad y abandonaron nuestro país a raíz de las dictaduras que padecemos, la crisis política prolongada y factores de carácter económico. La inmigración de origen latinoamericano quedó claramente definida en estos trabajos como no explosiva ni masiva, sino con características que la convierten en

un fenómeno continuado, seguramente existente desde antes de la independencia, y cuya tasa de crecimiento ha sido muy inferior a la del total de la población argentina. Esta inmigración aparece así con un carácter ya marcadamente estructural a nivel de la subregión. Del análisis efectuado por estos autores se desprende también el inexplicable retraso en materia de política inmigratoria, pues aún no se ha logrado reemplazar la Ley General de Inmigración, conocida como Ley Videla, orientada por la Doctrina de Seguridad Nacional que inspiró a las peores dictaduras de América Latina. El reemplazo de dicha ley por otra que sea compatible con los valores de la democracia, o sea con el respeto a los derechos humanos fundamentales de los inmigrantes y sus familias, aparece como un capítulo pendiente de la transición a la democracia. Estas contribuciones ponen en claro las características discriminatorias del discurso oficial y los métodos indefendibles de los operativos de las fuerzas de seguridad desplegados a principios de año. En los aspectos de carácter más general de ética política, los artículos de los especialistas se aproximan considerablemente a las posiciones sostenidas por dignatarios religiosos. También estos autores contribuyen a esclarecer la opinión pública en cuanto a la baja incidencia de los inmigrantes sin documentación, en relación al fenómeno del desempleo.

Los periódicos de enero y febrero incluyen interesantes aportes de periodistas de investigación y columnistas que contribuyeron con sus artículos al esclarecimiento de la problemática inmigratoria de la subregión y criticaron las características del Proyecto de Ley impulsado por el Ejecutivo, el discurso oficial y las acciones policiales de acompañamiento. Estos artículos publicados en diversos medios llegaron en su gran mayoría a conclusiones similares a las que surgen de los artículos de los especialistas y los dignatarios religiosos. Cabe destacar los aportes de Olga Viglieca (*Clarín*, 24 de enero), J. M. Pasquini Durán (*Página/12*, 6 de febrero), Horacio Verbitsky (*Página/12*, 31 de enero), Alejandra Rey (*La Nación*, 21 de enero), Nicolás Cassese (*La Nación*, 22 de enero), Jorge Camarasa (*La Nación*, 22 de enero), Washington Uranga (*Página/12*, 4 de febrero) y Héctor Gambini (*Clarín*, 2 de febrero). Sus trabajos permitieron desdecir afirmaciones respecto a cantidad de indocumentados y cantidad de delitos cometidos por inmigrantes latinoamericanos “ilegales”. En sus artículos hicieron referencia también a las dificultades a menudo insalvables que los procedimientos vigentes imponen para la legalización.

Con relación a la grave situación los derechos fundamentales de los inmigrantes, fue importante asimismo la intervención en los medios de comunicación de dirigentes políticos que en casi todos los casos efectuaron duras críticas a la política inmigratoria oficial y manifestaron su preocupación por la situación de los derechos humanos de los inmigrantes, sobre todo a partir de mediados de la década de los '90. En este sentido también fueron importantes los aportes realizados por Juan P. Cafiero (*Clarín*, 17 de febrero), Adriana Puiggrós (*Página/12*, domingo 31 de enero), Raúl Alfonsín (*La Nación*, sábado 23 de enero), la Defensora del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, Alicia Oliveira (*Página/12*, 22 de enero), J. Casenave, Graciela Fernández Meijide (*Página/12*, 26 de enero). Cabe destacar que, salvo los altos funcionarios del Gobierno Nacional, la posición oficial fue sólo respaldada por el ex gobernador de la Provincia de Buenos Aires, Eduardo Duhalde (quien en sus declaraciones tomó una posición contraria a la de su Ministro Arslanián) y Juan Alemann. Por el contrario, el Gobernador justicialista de Santa Fe, Jorge Obeid, manifestó su posición fuertemente crítica respecto de la política inmigratoria desplegada por el Gobierno Nacional, durante el embate de comienzos del '99 (*Página/12* del 26 de enero). Representantes oficiales del Paraguay, Perú y Bolivia manifestaron asimismo su preocupación por el Proyecto de Ley enviado por el Poder Ejecutivo al Congreso en el mes de enero así como por el embate discursivo de carácter xenófobo y discriminatorio.

Como conclusión de este examen puede decirse que en ninguna de las instancias anteriores, desde 1995, en las que el Gobierno, ya fuera a través de altos funcionarios del Poder Ejecutivo o de su bloque parlamentario, propuso medidas de política migratoria regresivas, por lo general acompañadas de un discurso oficial discriminatorio condenable desde el punto de vista de la protección de los derechos humanos de los inmigrantes, se vio enfrentado por una reacción tan enérgica no sólo por parte de los partidos de oposición, sino también de importantes movimientos sociales, dirigentes y referentes de la sociedad. El Gobierno cesó en marzo sus ataques discursivos y sus operativos policiales agresivos, discriminatorios y estigmatizantes, que había dirigido hacia amplios grupos de inmigrantes de bajos ingresos de origen latinoamericano, manteniendo sin embargo una política inmigratoria incompatible con la Constitución y la democracia.

#### 4.5 La inmigración en el discurso periodístico\*

Dado el activo rol sociocultural de los medios, es pertinente analizar en este informe el tratamiento que la prensa escrita ha hecho de los inmigrantes durante 1999 –más allá del análisis realizado anteriormente del discurso específico de actores fundamentales, como el “discurso oficial” y el discurso de otros actores que se opusieron al Proyecto de Ley introducido por el Gobierno en enero en el Congreso–, al “discurso oficial” y a los “operativos de las fuerzas de seguridad” realizados de manera poco respetuosa de los derechos de los inmigrantes. Esta sección analiza el discurso de los propios medios, que en los regímenes democráticos con división de poderes en el Estado, se les suele llamar el “cuarto poder”, aunque no constituyen salvo minoritariamente (algunos canales de TV y Radio) parte del mismo.

Siguiendo una lógica usual de los medios gráficos, la información sobre inmigrantes en la Argentina no ha mantenido en 1999 una frecuencia de aparición regular y constante, sino que se ha presentado en picos o series esporádicas de noticias. Los meses de enero y febrero fueron los de mayor presencia de la problemática de los inmigrantes de países vecinos, en términos de concentración de noticias que los tuvieron como protagonistas. En este período, la prensa recogió como tema principal de su agenda la presentación del Proyecto de Ley de reforma de la Ley Videla –vigente– presentado por el Poder Ejecutivo. El pico noticioso descendió cuando las autoridades retiraron el Proyecto y suspendieron los operativos “discursivos” y policiales que acompañaron dicha iniciativa.

La alta exposición que el discurso oficial tuvo en los medios abrió un debate público sobre el carácter racista y discriminatorio de la proyectada reforma. Si bien las declaraciones oficiales fijaron los ejes de este debate, es de señalar, como ya mencionamos, que los medios incorporaron voces opositoras provenientes de diferentes sectores sociales, aunque otorgándoles un espacio de menor jerarquía, tanto textual como gráfica.

Es un rasgo del género periodístico apelar a las voces oficiales como fuente privilegiada y autorizada de la noticia. El papel de los medios en el

\* Corina Courtis, Fernanda Longo: UBACyT, “Discursos de pertenencia y exclusión”, Facultad de Filosofía y Letras, UBA.

manejo y la (re)elaboración de estas voces no es, por supuesto, neutral. El uso de las citas, la modalidad de su inserción y la posición destacada que ocupan en el texto de prensa sirven a la generación de consenso en torno a las operaciones de construcción de sentido que tendieron en esta oportunidad, como en ocasiones anteriores—sobre todo desde mediados de los '90— a construir al inmigrante latinoamericano como una amenaza para la sociedad.

La inmigración se articuló, en el discurso periodístico, con los dos temas de mayor repercusión y debate público de 1999, año electoral: el desempleo y la inseguridad. De esta forma, el conjunto inmigración-desempleo-inseguridad se configuró como un bloque semántico, con el primer término (inmigración) colocado en posición de causa respecto de los otros.

En lo que hace a los tópicos que “tematizan” al inmigrante latinoamericano, encontramos, entre otros, detenciones por indocumentación, clausura de locales y restaurantes, deportaciones, casas tomadas, hacinamiento, explotación laboral, trabajo ilegal. Este conjunto de tópicos forma un haz de rasgos selectivos asociados, que funcionan como atributos identitarios, y definen una supuesta esencia de grupo fundada en el desvío a la norma jurídica.

Las formas denominativas cumplen un papel importante en la presentación de los inmigrantes en tanto señalan desvío y ausencia o “falta de”<sup>19</sup>. Es importante tener presente que la discriminación se define en buena medida por la exclusión, el no tener derechos que sí tienen las demás personas—mayoría— que habitan en un país determinado. Las denominaciones más frecuentes encontradas en los periódicos incluyen sufijos negativos: inmigración ilegal, extranjeros indocumentados, inmigrantes ilegales. Cuando las denominaciones incorporan el origen de los inmigrantes, se produce una asimilación entre éste y el carácter de desvío. Así, los diarios hablan de inmigrantes ilegales provenientes de Latinoamérica, indocumentados de distintas partes del continente. El uso recurrente de construcciones sintácticas de este tipo implica el sentido de desvío aun en formas denominativas que sólo explicitan el origen y, de igual modo, evoca el origen cuando sólo se menciona el desvío, de forma que ilegales o indocumentados termina siendo sinónimo de personas provenientes de países vecinos, y viceversa.

19. *Courtis, Corina y Laura Santillán: “Discursos de exclusión: migrantes en la prensa”, en Neufeld, M.R. y Thisted, A. (comps.), De eso no se habla. Los usos de la diversidad cultural en la escuela, Buenos Aires, Eudeba, pp. 117-138.*

La permutabilidad y el uso indistinto de estas categorías, que se utilizan sin ser puestas en tela de juicio, sin marcas de distanciamiento y, en muchos casos tácitamente como implícitos o sobreentendidos, colabora con una operación discursiva que, por deslizamiento, equipara el carácter de “indocumentación” que se atribuye a los inmigrantes de países vecinos con la delincuencia y el delito en general. Se genera de esta forma la ecuación inmigrante (latinoamericano) = indocumentado = ilegal = delincuente.

Esta ecuación contribuye a la construcción de estereotipos grupales que, en la prensa escrita, se produce, principalmente, mediante la generalización. Dicho recurso consiste en la selección de atributos negativos a partir de un caso testigo noticiable y su predicación extensiva a la totalidad de un colectivo humano percibido como grupo. Frecuentemente, los casos difundidos presentan situaciones extremas de desvío. Dos diarios porteños, por ejemplo, titulan: “Detuvieron a peruanos ilegales que también asaltaban taxis”<sup>20</sup>. “Más peruanos a la sombra”<sup>21</sup>. En estos casos, se ve claramente cómo la ausencia de artículos o el uso de cuantificadores imprecisos realiza la operación de generalización por la cual todo el colectivo grupal al cual se hace referencia queda afectado por el delito predicado en la noticia.

Uno de los recursos discursivos más explotados en el tratamiento periodístico de la inmigración es la apelación a figuras retóricas (particularmente a metáforas) pertenecientes a dos campos semánticos específicos: las catástrofes naturales y el reino animal. La aparición de estos tropos, vinculados entre sí, contribuye a una operación de “deshumanización” de los inmigrantes, que los reduce al orden de lo fenoménico. Así, los medios se refieren a la dinámica migratoria regional en términos de avalancha, aluvión, oleada, invasión, ocupación, en interdiscursividad histórica con la metáfora del “aluvión zoológico” que se aplicó a los migrantes internos con rasgos criollos o mestizos en la década del '50 en la Argentina. Estas imágenes tienen un efecto sobredimensionador del fenómeno migratorio regional y falsean su magnitud real, en concordancia con la frecuente manipulación de cifras a la que apelan algunos medios.

Cabe destacar que el escenario mediático no es homogéneo, y que se observan diferencias en el tratamiento discursivo del tema migratorio tanto

20. *Ambito Financiero*, 26/1/99, p. 17.

21. *Crónica*, 26/1/99, p. 15.

entre distintos medios como entre secciones de un mismo medio. En los diarios que se dirigen a los extremos de la escala social –*Crónica* y *Diario Popular*, que apuntan a sectores populares; y *Ambito Financiero* y *La Prensa*, orientados a sectores de poder– se evidencia una mayor explicitación de las operaciones de estigmatización analizadas. Los periódicos de mayor tirada –*Clarín* y *La Nación*– muestran, a su vez, matices diferenciales según se ubique la noticia en las secciones de Policía, Información General, Política u Opinión.

Así, por ejemplo, la misma noticia de la presentación del proyecto del Poder Ejecutivo y las declaraciones presidenciales que lo acompañaron, aparece en *Crónica* titulada “Argentina sólo cierra las puertas a la delincuencia” (21/1/99, pp. 12-13) y, en *La Nación*, “Menem quiere expulsar a los ilegales” (21/1/99, p. 10). En el primer caso, el diario asume como propia la voz del ex presidente Menem, sin aclarar que se trata de una cita textual. En el segundo caso, el diario se despega de la voz oficial, aunque mantiene sin discutir la denominación “ilegales” para referirse a los inmigrantes latinoamericanos. La misma información aparece, a doble página, en la sección de Información General de *Clarín* con el título “Menem dijo que los inmigrantes ilegales deberán irse del país”, acompañada por un recuadro: “Operativos en el subte: detienen a 30 extranjeros” (21/1/99, pp. 34-35). En ambos casos, se privilegian las voces y los datos oficiales y se identifica el tema inmigratorio con la delincuencia. Sin embargo, tres días después, el mismo diario publica, en su suplemento dominical Zona, una larga nota titulada “Adiós a la tierra de promisión”, en la que se despliegan las voces de investigadores y de sectores opositores al Gobierno, a la vez que se discuten los principales supuestos instalados por las autoridades (24/1/99, pp. 4-7).

Como plantea Santamaría, “la prensa diaria (...) no sólo informa –nos da ciertas informaciones– sino, y lo que es más importante, conforma una determinada figura social” del inmigrante<sup>22</sup>. Si bien rescatamos el potencial que los medios han desplegado durante este año como arena fértil para un debate más abierto sobre migración y discriminación, no puede dejar de señalarse su participación, en algunos casos con claros ribetes discriminatorios,

22. Santamaría, Enrique: “(Re)presentación de una presencia. La ‘inmigración’ en y a través de la prensa diaria”, en *Archipiélago. Cuadernos de Crítica de la cultura* nº12, Barcelona, pp. 65-72, 1993.

en la creación y alimentación de actitudes prejuiciosas a través de los mecanismos discursivos descriptos. Dado el papel crucial de los medios en la construcción de consenso, también les cabe a los medios la responsabilidad de avanzar hacia un ejercicio profesional más reflexivo, que fomente una interacción ética y racional (antidiscriminatoria activa) entre distintos sectores e instituciones y diversifique las voces y discursos circulantes en la escena pública, contribuyendo así a una superación de la actual política inmigratoria, resabio de un capítulo pendiente de la transición a la democracia en la Argentina.

*5. Convención Internacional de las Naciones Unidas sobre  
la "Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores  
Migratorios y de sus Familiares"*

**5.1 Proyecto de Ley proponiendo la aprobación de la Convención<sup>23</sup>**

En informes anteriores del CELS sobre la situación de los derechos humanos de los inmigrantes en la Argentina se ha destacado la importancia de la Convención Internacional de las Naciones Unidas sobre la "Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares".

En mayo de 1996 ingresó a la Cámara de Diputados del Congreso de la Nación un Proyecto de Ley de aprobación de dicha Convención Internacional, la que no fue tratada ni reintroducida oportunamente en dicha Cámara. Tampoco en 1999 el Congreso se ocupó de esta Convención y de su eventual aprobación. Queda pendiente para el año parlamentario 2000 retomar esta importante iniciativa y llevarla sin más demoras a buen término.

Es oportuno recordar que dicha Convención fue aprobada originalmente en el seno de las Naciones Unidas en diciembre de 1990, y tiene como propósito fundamental el de establecer normas mínimas de protección a los trabajadores migratorios y sus familiares, que sean reconocidas universalmente.

La Convención integra, dentro de la perspectiva de los derechos de los inmigrantes, un conjunto de instrumentos internacionales preexistentes

23. En 1999 ratificaron la Convención: México (el 8 de marzo del '99); Senegal (el 9 de junio del '99) y Azeirbaiján (el 11 de enero del '99).

tendientes a preservar los derechos humanos y eliminar toda forma de discriminación entre los hombres. En su Preámbulo destaca los antecedentes siguientes: “Teniendo en cuenta los principios consagrados en los instrumentos fundamentales de las Naciones Unidas en materia de Derechos Humanos, en particular la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación de la Mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño... [y agrega más adelante:] Teniendo en cuenta también los principios y normas expuestos en los instrumentos pertinentes elaborados en el marco de la Organización Internacional del Trabajo, en especial los convenios relativos a los trabajadores migrantes (Núm. 97), y a las migraciones en condiciones abusivas, y la promoción de igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores migrantes (Núm. 143), y las recomendaciones relativas a los trabajadores migrantes (Núm. 86 y Núm. 151), así como los convenios sobre la abolición del trabajo forzoso u obligatorio (Núm. 29 y Núm. 105)...” [y continúa el texto que recoge el conjunto de estos importantes instrumentos del derecho internacional en materia de Derechos Humanos].

Estos antecedentes, que configuran un marco jurídico fundamental, formalmente cuentan en algunos casos en la Argentina con jerarquía constitucional, de acuerdo a lo establecido por la reforma de 1994, o tienen vigencia legal por haber sido ratificados oportunamente. El hecho de que la Convención Internacional sobre los Derechos Humanos de los Trabajadores Migrantes y sus Familiares no haya sido aún ratificada por el gobierno de nuestro país, contribuye también al grado considerable de desprotección relativa de estos trabajadores, sobre todo los de más bajos ingresos llegados en los últimos años, por comparación con el resto de los habitantes del país.

En el informe del CELS correspondiente al año 1998 se examina el texto de esta Convención de manera bastante pormenorizada. Si se analiza la actual política inmigratoria argentina a la luz de la Convención, se ponen claramente en evidencia deficiencias importantes en lo que se refiere a la protección de los derechos humanos de los inmigrantes.

Así por ejemplo, el Artículo 2, inc. b) dice: “Se entenderá por ‘trabajador por cuenta propia’ todo trabajador migratorio que realice una actividad

remunerada sin tener un contrato de trabajo y obtenga su subsistencia mediante esta actividad, trabajando normalmente solo o junto con sus familiares, (...)" . La Legislación vigente en nuestro país sólo toma en cuenta a los solicitantes de visa de residencia (para trabajar) a quienes tengan contrato de trabajo. El Artículo 16, inc. 4, indica que "Los trabajadores migratorios y sus familiares no serán sometidos individual ni colectivamente a detención o prisión arbitrarias; no serán privados de su libertad, salvo por los motivos y de conformidad con los procedimientos que la ley establezca"; y en el inc. 6 se indica que "los trabajadores migratorios y sus familiares detenidos o presos a causa de una infracción penal serán llevados sin demora ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y tendrán derecho de ser juzgados en un plazo razonable o a ser puestos en libertad". El Artículo 18, inc. 1, establece: "Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán iguales derechos que los nacionales del Estado de que se trate ante los tribunales y las cortes de justicia"; y el inc. 1 del Artículo 22: "Los trabajadores migratorios y sus familiares no podrán ser objeto de medidas de expulsión colectiva. Cada caso de expulsión será examinado y decidido individualmente".

Es importante destacar que la Convención hace referencia explícita, en alguno de sus Artículos, al derecho al acceso a los servicios sociales. En efecto, el Artículo 28 dice: "Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a recibir cualquier tipo de atención médica urgente que resulte necesaria para preservar su vida, o para evitar daños irreparables a su salud, en condiciones de igualdad de trato con los nacionales del Estado en que se encuentren. Esta atención médica de urgencia no podrá negarse por motivos de irregularidades en lo que respecta a la permanencia o al empleo".

El Artículo 30 establece que "todos los hijos de los trabajadores migratorios gozarán del derecho fundamental de acceso a la educación en condiciones de igualdad de trato con los nacionales del Estado en que viven. El acceso de los hijos de trabajadores migratorios a las instituciones de enseñanza o a las escuelas públicas, no podrá negarse ni limitarse a causa de la situación irregular en lo que respecta a la permanencia o al empleo de cualquiera de los padres, ni del carácter irregular de la permanencia del hijo en el Estado de empleo".

Con respecto a los Artículos 28 y 30 de la Convención, que se refieren al acceso de los inmigrantes –cualquiera sea su condición– a los servicios sociales,

cabe destacar que se han experimentado algunos avances en el plano normativo, sobre todo en la jurisdicción de la Ciudad de Buenos Aires, pero que todavía la aplicación de las nuevas normas aparece obstaculizada por problemas de procedimientos y de discrecionalidad en la aplicación de las disposiciones vigentes que aseguran en principio el acceso a los servicios sociales básicos, incluso a los inmigrantes indocumentados y sus respectivas familias.

## *6. Refugiados*

### **6.1 Aspectos legales**

En el informe Anual correspondiente a 1998, el CELS manifestó su optimismo por el hecho de que la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Cámara de Diputados estaba próxima a alcanzar un acuerdo para unificar dos Proyectos de Ley muy similares, cuyo texto concuerda con la orientación de la Convención de Naciones Unidas de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, y de los Protocolos Adicionales ratificados por la Argentina en 1961. También satisfacen el contenido y el espíritu de los instrumentos pertinentes del derecho internacional y nacional en lo que se refiere a los derechos humanos de los habitantes nativos o no, de nuestro país. En sus respectivos articulados, ambos Proyectos establecen de manera concordante los siguientes aspectos fundamentales: la definición de la categoría de extranjeros residentes considerados "refugiados", las cláusulas de inclusión, exclusión y cesación del régimen migratorio especial que a ellos se refiere, el principio de extensión familiar del estatuto del refugiado, las características del órgano competente que tendría como responsabilidad la determinación de la condición de refugiado y la protección de sus derechos, los aspectos de procedimiento, las garantías del solicitante de acceso a este régimen, los derechos y obligaciones del refugiado, la prohibición de expulsión y devolución a su país de origen por parte del gobierno argentino, el tratamiento especial de mujeres y niños/as no acompañados, y otras disposiciones generales de menor importancia relativa. Esta convergencia entre ambos Proyectos de Ley facilita la presentación de un Proyecto único, que contaría en principio con el apoyo de todos los bloques de la Cámara. La aprobación del Proyecto de Ley

unificado fortalecería la vigencia a nivel nacional de los instrumentos internacionales antes mencionados, con el consiguiente impacto positivo en materia de protección de los derechos humanos de los refugiados en nuestro país.

Lamentablemente el período parlamentario 1999 pasó sin que se completara la tarea simple de formular un Proyecto Unificado, respecto al cual parecía haber consenso en la Comisión de Población y Recursos Humanos. Queda por lo tanto pendiente para el período parlamentario correspondiente al año 2000 la tarea de retomar esta iniciativa y lograr la aprobación de una ley que, a juzgar por la naturaleza de los dos Proyectos presentados, debería ser plenamente satisfactoria en relación con el status del refugiado en la Argentina. Esta tarea también pendiente de la transición a la democracia es sumamente importante ya que en nuestro país se produjeron antes del '83 graves violaciones a la Convención ratificada anteriormente y a las normas más elementales del respeto de los derechos fundamentales de los inmigrantes-refugiados (y de todo habitante del país). Cuesta entender también en este caso la morosidad de nuestro Congreso, a la luz de una larga experiencia histórica, a la que ya hemos hecho referencia, en lo que se refiere al exilio argentino, que encontró asilo y refugio otorgado por terceros países generosos a un sinnúmero de connacionales, a lo largo de nuestra accidentada historia. Como en otras dimensiones de la reconstrucción de nuestra sociedad, parece imprescindible que los representantes con funciones parlamentarias que aún no lo hayan hecho, realicen el imprescindible "trabajo de la memoria", tendiente a la adquisición de una nueva conciencia sobre la importancia de completar la transición a la democracia en cuestiones de esta índole.

Los dos Proyectos citados difieren en materia sustantiva sólo en lo que hace a la jurisdicción del Estado en la que localizan al órgano responsable de la aplicación de esta ley, que en ambos casos sería una Comisión Nacional. Uno de los proyectos propone que la Comisión esté ubicada en jurisdicción del ex Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, dependiendo de la Secretaría de Asuntos Consulares y Generales, mientras que el otro establece que el Jefe de Gabinete de Ministros, en un plazo de 120 días, deberá definir el ámbito de actuación de la Comisión, llamar a concurso para designar a sus miembros y garantizar su adecuado funcionamiento. El primero de ellos fue presentado por los diputados J.P. Cafiero, M. Stubrin, D. Conti, D. Caputo, O. Massei; mientras que el segundo fue impulsado

por los diputados L. Mondelo, E.D. Rollano, J.D. Zacarías, A. Bravo, A.R. Speratti, G.C. Lalland, Elisa M. Carrió, S.E. Acevedo y C. Fernández de Kirchner. En cuanto a la Comisión misma, ésta estaría integrada en ambos casos por representantes de los Ministerios del Interior, de Relaciones Exteriores, y de Justicia, así como de las Comisiones de Población de las Cámaras de Senadores y Diputados de la Nación. Incluiría también representantes del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y de organizaciones no gubernamentales con competencia en materia de refugiados. De acuerdo a dichos proyectos, en el marco de esta Comisión se crearía una Secretaría Ejecutiva que sería responsable de la aplicación del procedimiento establecido por la ley.

Con respecto a los refugiados, ya la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, cuya aprobación cumplió en 1998 su 50º Aniversario, establece en su Artículo 14 lo siguiente: “En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país”. Posteriormente, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, aprobada por ONU en 1951, define a esta categoría de habitantes radicados en un país que no es el de su nacimiento, de la siguiente manera: “Un refugiado es una persona que ha huido de su país y no puede o no quiere regresar por un temor fundado de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social, o a una opinión política...” (Art. I- A.2). la Convención de 1951 y el Protocolo Adicional que extiende la protección a los refugiados provenientes de cualquier lugar del mundo –fue ratificado por nuestro gobierno en 1967–. De esta manera, nuestro país es uno de los 130 países signatarios de los dos instrumentos jurídicos que conforman actualmente el Derecho Internacional de los Refugiados.

En el Informe Anual 1998, se realizó una revisión de los antecedentes de la política gubernamental respecto a los refugiados a partir de la ratificación de la Convención, en 1961. Son estos preocupantes antecedentes los que hacen aún más necesaria una acción parlamentaria que ya no puede sufrir más demoras.

## 6.2 Situación actual en materia de refugiados

Hoy en día, la Argentina es uno de los países signatarios de la Convención con menor cantidad de “refugiados” con estatus formal de tales. Esta observación coincide también con el hecho de que, según el Censo de 1991, la proporción de extranjeros residentes en nuestro país con relación a la población total es la más baja (aproximadamente un 5% sobre el total de habitantes) desde el primer censo de población realizado en 1869.

A partir de 1983 la Argentina asumió nuevamente sus compromisos internacionales ante los solicitantes de refugio, levantando las reservas temporales y geográficas que había aplicado anteriormente y creó, por Decreto 464/85, el Comité de Elegibilidad para los Refugiados (CEPARE), en el ámbito del Ministerio del Interior (Dirección Nacional de Migraciones), que incluye a un representante del ACNUR.

Actualmente la Oficina Regional de ACNUR en Buenos Aires otorga protección internacional a aproximadamente 12.000 refugiados provenientes de distintas partes del mundo que residen en la Argentina. Casi 800 de entre ellos reciben alguna ayuda material de ACNUR; la asistencia social a estos refugiados es también brindada por acuerdos especiales con algunas organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro, como la Fundación Comisión Católica Argentina de Migraciones (FCCAM), la Fundación Tolstoi, el CEBA –Centro de Estudios de la Asociación Psicoanalítica Argentina, que desarrolla una importante tarea de apoyo y acompañamiento para los solicitantes del asilo brindado por el régimen de refugiado–, entre otras. En el sector público cabe destacar el apoyo del Servicio de Salud Mental del Hospital Ramos Mejía de Buenos Aires, así como el acceso brindado por la Secretaría de Salud del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires al Servicio de “Médicos de Cabecera”. Cabe mencionar asimismo el Convenio suscrito por el ACNUR con el Laboratorio de Idiomas de la Facultad de Filosofía y Letras (UBA) para la enseñanza del idioma español a refugiados extracontinentales, lo cual es extremadamente importante para su inserción social. Existen asimismo convenios de capacitación con el Sindicato de Empleados de Comercio, Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina y con el Ministerio del Interior, que han facilitado la inserción laboral de refugiados. El Colegio de Traductores Públicos de la

Ciudad de Buenos Aires exceptúa del pago de arancel a la legalización de la documentación personal presentada por los refugiados.

Con respecto al funcionamiento del CEPARE durante 1999, su desempeño ha sido pobre. Existe morosidad en el tratamiento y resolución de las solicitudes presentadas por personas nacidas en el exterior que demandan el otorgamiento formal del "estatuto de refugiado" en el marco de la Convención. Se estima que en promedio el trámite correspondiente a dichas solicitudes es de aproximadamente un año. En este período se han tratado trescientas treinta y cinco solicitudes, lo que representa un total de quinientos ochenta y seis personas contando los grupos familiares de los solicitantes. Durante el año fueron reconocidos ochenta y un casos (25% del total) y rechazados doscientos cincuenta y cuatro (75% del total). Existe un gran número de casos pendientes de tratamiento que rondarían en el orden del 20% de quienes peticionaron en 1998 y el 80% de los que peticionaron en 1999. El CEPARE no cumple con regularidad con una de las responsabilidades establecidas para ese órgano por la Convención, que es la de elaborar y dar a conocer regularmente la información estadística pertinente a la tarea que le incumbe.

Tanto en lo que se refiere a los programas de inserción social, como a los de inserción laboral y vivienda, se observa una falta casi absoluta de visión a escala nacional y con proyección de futuro. Casi todas las acciones puestas en marcha a través de los mecanismos previstos por la Convención y merced fundamentalmente a los esfuerzos de la oficina del ACNUR con sede en Buenos Aires, y de organizaciones como las mencionadas, no se extienden más allá del Gran Buenos Aires, salvo algunas acciones realizadas en la Provincia de Mendoza, vinculadas fundamentalmente a refugiados de nacionalidad peruana, que ingresan al país por ese sector de nuestra frontera. No aparece ningún intento de involucrar seriamente a los gobiernos provinciales y las municipalidades que integran el resto del territorio del país, en programas referidos a la inserción de los refugiados valorando debidamente su experiencia y conocimiento en una perspectiva de desarrollo. Tampoco se han establecido contactos sistemáticos con organizaciones de las colectividades de inmigrantes que en algunos casos existen y son importantes, de la misma nacionalidad que algunos contingentes de refugiados, para intentar obtener su apoyo. En materia de reconocimiento de estudios, títulos y grados los refugiados encuentran grandes dificultades y demoras, al igual que los

inmigrantes, debido al obsoleto sistema vigente en la Argentina en esta materia. Cabe recordar que nuestro país no ha suscrito aún el Tratado Regional de Reconocimiento de Estudios, Títulos y Grados, firmado en México en 1974, al cual han adherido ya la mayor parte de los países de América Latina y del Caribe, y, con un status especial, otros importantes países de fuera de la región. La ratificación del Convenio de México, que cuenta con el patrocinio de la UNESCO, facilitaría en la Argentina la inserción de la mayor parte de quienes llegan al país y necesitan revalidar sus estudios para tener mejores oportunidades de trabajo, y en muchos casos, para proseguir sus estudios. La situación refleja quizás el estado general de la Nación Argentina en lo que se refiere a la falta de proyección más allá de la coyuntura, así como de planes y programas que contemplen el bienestar de los sectores postergados de la población, incluyendo naturalmente a los inmigrantes y los refugiados.

Desde la perspectiva de los derechos humanos de los refugiados, puede decirse que 1999 fue también un año casi perdido, tanto en lo que se refiere a la aprobación de instrumentos legales imprescindibles, como al funcionamiento del órgano responsable de acuerdo a lo establecido por el convenio vigente. Es de esperar que, al igual que en el caso de la situación de los derechos humanos de los inmigrantes, este capítulo también pendiente de la transición a la democracia, el de los refugiados, sea encarado sin demora en el 2000.

## Capítulo VII

### *Los campesinos*

## 1. Introducción

Este capítulo\* está destinado al análisis de la particular exclusión que padece un sector tradicional aunque muy poco visible de la sociedad argentina: el de los campesinos<sup>1</sup>.

Las prioridades de las políticas públicas, el modelo socioeconómico vigente y, en general, los cambios macroeconómicos producidos contribuyen en forma creciente al aislamiento, la marginación y la vulnerabilidad de este sector constituido por más de 500 mil familias de pequeños productores minifundistas, y trabajadores rurales en su mayoría transitorios; familias que, en muchos casos, están constituidas por quienes no alcanzaron a sumarse a las permanentes migraciones del campo a la ciudad, o por quienes regresaron luego de sufrir experiencias de fracaso.

En cada provincia, esta es la población que ocupa las peores tierras, que habita en los rincones geográficos más remotos, en las condiciones más precarias de aislamiento, falta de infraestructura básica, agua, energía, caminos, servicios públicos, etc., y que carece, al igual que otros amplios sectores de la sociedad argentina, de la mínima cobertura de seguridad social.

El capítulo incluye, en el apartado referido al acceso a la tierra, algunos casos propios de comunidades indígenas. Si bien la población indígena constituye un sector social específico, su inclusión aquí se debe a que las comunidades que lo integran, aun con sus características particulares, comparten en este sentido la problemática propia del conjunto del campesinado, y similares dificultades, privaciones y/o restricciones.

*\* Este capítulo fue elaborado por Pedro Cerviño.*

*1. El término campesino que se empleará en este capítulo no refiere al concepto analítico utilizado en ciencias sociales sino que posee un carácter descriptivo y se emplea para dar cuenta del conjunto de los sectores subalternos del ámbito rural.*

## *2. Características generales de la población campesina*

Los estudios sociales y estadísticos disponibles dan cuenta del progresivo deterioro de las condiciones de vida de la población rural. Las investigaciones más recientes fueron realizadas por la Secretaría de Programación Económica y Regional del Ministerio de Economía en las provincias de San Juan, Misiones y Salta, de tres regiones distintas, a partir de una encuesta sobre niveles de vida en hogares rurales. Según estos estudios, la pobreza estructural rural, medida en términos de necesidades básicas insatisfechas –NBI–, alcanza al 36,1% de los hogares y al 43,2% de la población rural de la provincia de San Juan<sup>2</sup>; al 40,3% de los hogares y al 47,3% de la población rural en Misiones; y al 65,9% y 72,5% de los hogares y la población rural, respectivamente, en la provincia de Salta<sup>3</sup>. Mientras que por debajo de la línea de indigencia<sup>4</sup> se encuentran el 19% de los hogares rurales de Misiones (26% de la población), el 15% de los de Salta (19% de la población) y el 14,6% de los hogares en San Juan (19,4% de la población rural).

Un informe del Banco Mundial afirma que “más del 70% de la población rural del país es pobre” y que “no tienen ninguna posibilidad de salir de su condición de pobres sin una política oficial específica”<sup>5</sup>.

Esa población rural pobre son las familias campesinas que subsisten en Argentina a partir de una diversidad de fuentes de ingreso, principalmente del trabajo asalariado temporario en actividades rurales (peón de campo) y de la producción agropecuaria tradicional basada en el trabajo directo de la familia en el predio que ocupan (pequeños productores minifundistas). Tal como afirman Benencia y Forni, “el pequeño campesino integra su presupuesto con un aporte importante de su propia producción de subsistencia, con el ingreso proveniente de la producción agropecuaria, con los ingresos que reciben los

2. *Secretaría de Programación Económica y Regional, MEOSP, “Niveles de Vida en Hogares Rurales de la Provincia de San Juan”, Buenos Aires, junio de 1999, p. 9.*

3. *Secretaría de Programación Económica y Regional, MEOSP, “Niveles de Vida y Pobreza Rural en las Provincias de Misiones y Salta”, Buenos Aires, agosto de 1998, p. 5.*

4. *El valor de esta línea se ubica en alrededor de los \$240 de ingreso mensual para el total familiar y de \$60 en su versión por adulto equivalente.*

5. *Diario Página/12, Suplemento Cash; “Pobreza campo”, 13 de junio de 1999.*

miembros de la familia que ocasionalmente realizan trabajos extraprediales, y en varias situaciones termina de complementarlo con los giros o paquetes de ropa o alimentos que les envían los migrantes de la familia radicados en otras áreas; así como por los gastos que deja de efectuar por el hecho de que la mayor parte de las tareas se realizan dentro de la explotación y por los miembros de las familias (como gastos en salarios, viajes, ropas, etc.)”<sup>6</sup>.

En lo que respecta al sistema de producción campesino, éste muestra diferencias notorias con la explotación agropecuaria capitalista. Martínez Nogueira y otros sostienen que “no existe la categoría de la ganancia ni de la rentabilidad (tomada como una tasa sobre el capital invertido), no existe la categoría salarios sino que se trabaja con mano de obra familiar sin costo de oportunidad, se diversifica en muchos rubros de producción como forma de disminuir el riesgo, y se alterna el trabajo en el predio con trabajo fuera del predio en diversas ocupaciones remuneradas”<sup>7</sup>.

Tomando como referencia los ingresos monetarios declarados por las personas, el ingreso medio total por mes de los hogares rurales, que se hallan compuestos en promedio por cinco personas, alcanza a \$497 y \$495 en Misiones y Salta respectivamente, tomados para el mes de abril de 1996<sup>8</sup>, y a \$553 en San Juan, para el mes de julio de 1998<sup>9</sup>. No obstante, debe tomarse en cuenta que el 60% de los hogares percibe menos de \$286 en Misiones y de \$385 en Salta y San Juan<sup>10</sup>.

Los campesinos disponen de escaso capital para la actividad productiva, poca superficie de tierra o tierras muy marginales. En general no contratan trabajo asalariado sino sólo transitoriamente en los momentos de mayor demanda del ciclo productivo, como son las cosechas, por ejemplo. Son autoempleados con niveles de ingresos muy bajos. Si bien venden sus productos

6. Benencia, Roberto y Forni, Floreal; “Condiciones de trabajo y condiciones de vida de familias campesinas y asalariados”, en *Empleo, Estrategias de Vida y Reproducción*; Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1991, pp. 145-146.

7. Martínez Nogueira, Roberto y otros; *Evaluación Diagnóstica del Programa Social Agropecuario*, Buenos Aires, julio de 1996, pp. 51-52.

8. “Niveles de Vida y Pobreza Rural...”, *op. cit.*, p. 25.

9. “Niveles de Vida en Hogares Rurales...”, *op. cit.*, p. 26.

10. *Ibidem*.

al mercado local o regional, lo hacen a través de mecanismos informales, con términos de intercambio desfavorables (obtienen menores precios por sus productos y compran con sobrepuestos los insumos). No tienen acceso a mejoras tecnológicas ni al crédito en el sistema formal. Tampoco acceden a los servicios de seguridad social.

En cuanto a la importancia numérica del sector, y de acuerdo a los datos del Censo Agropecuario de 1988 (último relevamiento nacional existente), el 47% de las explotaciones del país respondían a la característica de minifundios y estaban basadas en el trabajo familiar. De 416.725 explotaciones censadas, 195.610 respondían a estas características. La importancia relativa del sector en el conjunto de las explotaciones agropecuarias es diferente según las regiones: mientras que en el área pampeana representan aproximadamente el 30%, en el noroeste argentino –NOA– alcanzan al 72%, en el noreste argentino –NEA– al 61% y en el resto del país están en alrededor del 50%.

### *3. Derechos afectados*

La desatención por parte del Estado hacia la población rural mantiene o incrementa la marginación de los campesinos, afectando cada vez más sus derechos fundamentales.

#### **3.1 Derecho a la tierra**

El del acceso a la tierra es uno de los problemas estructurales más serios de los productores campesinos. Existen dos situaciones típicas: a) ocupantes, ya sea de tierras fiscales o de latifundios inexplorados, y b) arrendatarios de parcelas de tierra de mala calidad a las que acceden cada vez menos porque no pueden pagar el precio del arriendo.

Los propietarios son minoría y en general de parcelas muy chicas que no satisfacen sus necesidades productivas.

Por lo general las familias campesinas no tienen escritura de propiedad de sus tierras (título perfecto) aunque sí tienen el derecho de propiedad que les otorga el tiempo de posesión (derecho posesorio por ocupación veinteaño). Como el trámite de información posesoria es habitualmente costoso y complicado para

los campesinos, éstos casi nunca lo hicieron y carecen de documentación que los avale, situación que es aprovechada por usurpadores que suelen esgrimir títulos de compra de las tierras, obtenidos de manera dudosa.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas<sup>11</sup>, órgano de aplicación del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante el Pacto), tuvo la oportunidad de referirse a este tema en su Observación General 4<sup>12</sup>. En ella señaló con relación a la seguridad jurídica de la tenencia de las tierras que “sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas. Por consiguiente, los Estados Partes deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección consultando verdaderamente a las personas y grupos afectados”<sup>13</sup>. Además señaló que “los Estados Partes deben otorgar debida prioridad a los grupos sociales que viven en condiciones desfavorables concediéndoles una atención especial”<sup>14</sup>. Al referirse a los desalojos forzosos<sup>15</sup> el Comité dijo que éstos son “*prima facie* incompatibles con los requisitos del Pacto y sólo podrían justificarse en las circunstancias más excepcionales y de conformidad con los principios de derechos internacional”<sup>16</sup>. Por último cabe señalar que el Comité especificó que “además de infringir claramente los derechos consagrados en el Pacto, la práctica de los desalojos forzosos también puede dar lugar a violaciones de derechos civiles y políticos, tales como el derecho a la vida, el derecho a la

11. La jurisprudencia del Comité se puede consultar en el sitio web del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos: <http://www.unhchr.ch>.

12. El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto). 13/12/91. Observación general 4. E/1991/23.

13. Observación general 4, op. cit., párr. 8 a).

14. Observación general 4, op.cit., párr. 11.

15. “Desalojos forzosos se define como el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios de protección legal o de otra índole ni permitirles el acceso a ellos”. Observación General 7. El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): los desalojos forzosos. 20/05/97. E/C.12/1997/4.

16. Observación general 4, op.cit., párr. 18.

seguridad personal, el derecho a la no injerencia en la vida privada, la familia y el hogar y el derecho a disfrutar en paz de los bienes propios<sup>17</sup>.

Finalmente en ocasión de la revisión del segundo Informe periódico de Argentina en noviembre de 1999, el Comité en sus observaciones finales recomendó al Estado que “con carácter prioritario se revisen los procedimientos en vigor para el desalojo de ocupantes ilícitos<sup>18</sup> y lo exhortó a asegurar que la política, las leyes y la práctica tomen debidamente en cuenta el contenido de las observaciones generales antes reseñadas<sup>19</sup>.

Durante el transcurso de 1999 se han producido graves violaciones al derecho a la tierra, en general por parte de empresarios y/o terratenientes grandes, que ocupan territorios ocupados previamente por familias campesinas e intentan su desalojo.

### *3.1.1 El caso de La Simona, Santiago del Estero<sup>20</sup>*

La falta de regularización de las situaciones de tenencia precaria de la tierra afecta, solamente en la provincia de Santiago del Estero, a más de 10 mil familias campesinas.

Este problema se ha manifestado con mayor nivel de conflicto en los últimos años, ante el avance de la frontera agropecuaria. Un ejemplo representativo es el hecho puntual que se produjo en el paraje de La Simona, en la zona de Los Juríes, provincia de Santiago del Estero, donde representantes de una empresa de Buenos Aires<sup>21</sup> intentaron desalojar con topadoras a los campesinos de las tierras en las que habitan y trabajan desde hace más de 20 años.

Los pobladores de La Simona, como los de prácticamente toda el área rural de la provincia, son familias descendientes de los hacheros que ocupaban los antiguos obrajes que prosperaron hasta la mitad del siglo.

17. *Observación General 7, op.cit., párr. 5, in fine.*

18. *E//C.12/1/Add. 38.*

19. *Ver en este Informe, el capítulo “El Estado argentino frente a los organismos de protección de los derechos humanos”.*

20. *Agradecemos a Luis Horacio Santucho, abogado del MOCASE, por la valiosa información aportada sobre este caso.*

21. *Los Mimbres S.A.*

A partir de la decadencia de la actividad forestal, “los hacheros se fueron afincando en las tierras abandonadas por los obreros y se convirtieron en campesinos agricultores. Hicieron sus ranchos, abrieron ‘picadas’ (caminos en el monte) que luego se transformaron en caminos transitables, construyeron escuelas para sus hijos, trabajaron la tierra con herramientas precarias y prácticamente sin apoyo alguno”<sup>22</sup>.

“Actualmente el 70% de las explotaciones agropecuarias de la provincia tienen menos de 50 hectáreas y ocupan apenas el 3% de la tierra; mientras que en el otro extremo, el 1% de las explotaciones son mayores de 5.000 hectáreas y cuentan con el 43% del total de la tierra”<sup>23</sup>.

El 12 de octubre de 1998 miembros de la empresa Los Mimbres “llegaron sin orden judicial y, sin mediar palabra alguna, entraron con dos topadoras arrasando árboles y destruyendo las posesiones y alambrados de los campesinos. Al resistirse pacíficamente éstos (...) las topadoras se detuvieron. Sin embargo, el domingo 18 de octubre intentaron reanudar su acción violenta, pero familias enteras se pusieron delante de las topadoras resistiendo su paso, invocando el derecho de posesión veintefiel que les asiste. El 23 de octubre llegaron a La Simona tres camionetas de la firma, con policías y civiles armados, y pusieron nuevamente en marcha las topadoras, reanudando su obra destructora”<sup>24</sup>.

Desde que se inició el conflicto de tierras en La Simona, las 33 familias campesinas involucradas reclamaron con firmeza y decisión sus derechos de posesión, pero a la vez sostuvieron la necesidad de crear condiciones para el diálogo y el acuerdo.

La intervención de una diversidad de entidades y personas, como el Movimiento Campesino de Santiago del Estero (MOCASE)<sup>25</sup>, organizaciones no gubernamentales –en adelante ONG’s– nacionales, provinciales e

22. De Dios, Rubén y Radizzani, Alejandro, “Tierra y desarrollo sustentable: el conflicto de La Simona, Santiago del Estero”, en *Realidad Económica* N° 160/161, Buenos Aires, noviembre 1998-febrero 1999, p. 198.

23. De Dios, Rubén y Radizzani, Alejandro, *op. cit.*, pp. 198-199.

24. De Dios, Rubén y Radizzani, Alejandro, *op. cit.*, pp. 195-199.

25. *Organización de carácter gremial formada por amplios sectores campesinos de la provincia.*

internacionales, el Juez de Crimen de Añatuya, Dr. Alejandro Chanan, la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados de la Provincia, la Comisión de Tierra, Vivienda y Hábitat de la CTA –Central de Trabajadores Argentinos–, la Federación Agraria Argentina, el Gobernador de la Provincia, la Vocal del Superior Tribunal de Justicia, Dra. Miriam Argibay de Bilik, entre otros actores, dio pábulo a la posibilidad de institucionalizar el conflicto dentro del marco jurídico, utilizando el novedoso mecanismo de resolución de conflictos denominado mediación.

Según el jurista norteamericano Christopher Moore, “...la Mediación es una extensión y elaboración del proceso negociador e implica la intervención de un tercero aceptable, imparcial y neutro, que carece de poder de decisión y habilitado para ayudar a las partes contendientes a alcanzar voluntariamente el arreglo mutuamente aceptable de los temas en discusión...”<sup>26</sup>.

A través del Plan Piloto de Mediación implementado por el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia se gestionó la presencia de los mediadores Graciela Tapia y Francisco Diez, quienes comenzaron su labor y obtuvieron un Acuerdo de Procedimiento firmado en Los Jurés el día 27 de abril de 1999.

Dicho acuerdo contenía cuatro puntos:

- 1º) Suspensión de los plazos procesales en todas las causas judiciales existentes.
- 2º) No modificar la situación del espacio físico en todo el territorio ocupado por los pobladores.
- 3º) Designar por cada una de las partes al menos un perito técnico para realizar en conjunto informes que incluyan: a) una medición aproximada del límite físico de cada ocupación, b) antigüedad de las posesiones, c) cantidad de hacienda existente.
- 4º) No realizar negociaciones directas entre las partes.

Previo a ello se había firmado un principio de confidencialidad, mediante el cual ninguna de las partes podía revelar, transmitir o utilizar la información que se manejara durante el desarrollo del proceso, como asimismo tampoco podía ser usada en los litigios pendientes o por venir.

26. Moore, Christopher, *El proceso de Mediación*, p. 33.

Una vez realizadas las pericias e informes de los profesionales intervinientes por cada una de las partes, se entregó a los mediadores el resultado de las mismas. Incluso se realizó en la Sala de Audiencias del Superior Tribunal de Justicia una reunión con la presencia de los apoderados de ambas partes, técnicos y mediadores.

En esa oportunidad se expuso el sustento científico de la posesión agraria, fundamentada por el Ingeniero Agrónomo Horacio Britos, uno de los técnicos designados por los pobladores de La Simona. Se expuso también el ámbito cordial y de respeto que tuvieron los profesionales intervinientes durante el trabajo en el lugar que alimentaba expectativas favorables para el desarrollo del proceso de mediación.

Así las cosas, se llegó a la Propuesta Metodológica remitida por los mediadores y las reglas de procedimiento para la segunda etapa. Se fijaron las respectivas fechas para la llegada de los mediadores y la ronda de las entrevistas personales entre las partes, mediadores y apoderados.

El día 21 de setiembre de 1999, sin embargo, la empresa manifestó su decisión de retirarse de la mediación. Así lo hizo saber mediante un acta firmada en Los Juríes, y luego públicamente mediante un comunicado de prensa. Hasta el momento no se conocen los motivos de esta decisión.

Los campesinos han expuesto su visión del retiro de la empresa en un acta rubricada en la ciudad Añatuya el día 22 de setiembre, donde se lamentan del apartamiento de la empresa y esperan que la medida pueda ser reconsiderada, dado el esfuerzo y los recursos que se han invertido para que este proceso pueda alcanzar un resultado satisfactorio para todas las partes.

Los campesinos de la Simona han puesto todo su esfuerzo para que este proceso continúe. Han realizado gastos económicos con la colaboración solidaria de diversas organizaciones, entre las que cabe destacar el Comité de Solidaridad de La Simona y la Federación de Tierra y Vivienda de la CTA, que han impulsado diversas actividades para la obtención de ayuda y fondos para paliar la urgente y apremiante situación.

Ahora el conflicto se trasladó nuevamente a los tribunales. Lo que pudo haber sido un caso testigo para resolver la gran cantidad de litigios similares en la provincia quedó por el momento interrumpido.

### *3.1.2 El caso de los puesteros de El Encón, provincia de San Juan*

En la localidad de El Encón, departamento 25 de Mayo, 50 familias de puesteros sufrieron presiones directas por parte de la empresa Lomos S.A., beneficiaria de un emprendimiento de los llamados “diferimientos”<sup>27</sup>. “La empresa es propietaria de 19 mil hectáreas de tierra en los campos de Girós, y en 1996 puso 3.313 de esas hectáreas en un proyecto de producción de carne caprina para obtener un diferimiento impositivo de más de un millón de dólares. Desde el año 1997 los empresarios comenzaron a alambrazar grandes extensiones de campo con la idea de delimitar las 19 mil hectáreas propias. Sin embargo, los puesteros aseguran que se han extendido más allá de ese límite y que la firma está anexando terrenos que no le corresponden”<sup>28</sup>.

El conflicto mereció la movilización de los puesteros, la intervención del gobierno provincial, de la Defensoría del Pueblo de San Juan y de diversas instituciones civiles. Aunque no desalojaron a los puesteros, la amenaza está latente:

“Los problemas que vienen suscitándose en el departamento 25 de Mayo, concretamente en la zona de El Encón, donde los habitantes de los puestos, dedicados desde hace mucho tiempo a la ganadería extensiva, se enfrentan a la situación extrema de tener que abandonar el área ante la preeminencia de títulos de propiedad por parte de terceros, se relacionan con un tema que asume contornos históricos en todo el territorio de la provincia, concretamente el estado legal de la tenencia de la tierra (...) En ese sentido se advierte un desentendimiento del Estado en lo particularmente referido con el saneamiento de títulos, de modo especial en los departamentos periféricos al Gran San Juan (...) Esta falta de garantía respecto de la cuestión dominial afecta generalmente a familias de escasos recursos, que vienen ocupando pacífica y públicamente terrenos indivisos –no podemos hablar de usurpación– sin mejoras ni manifestación alguna que revelen la existencia física de un dueño legal (...) La mejor prueba del desentendimiento de los verdaderos

27. *Por los cuales se acogen a ley de radicación de capitales que les permite diferir el pago de impuestos a las empresas que se instalan en zonas marginales.*

28. *Diario de Cuyo, San Juan, “Quieren tomar las armas para defenderse de un diferimiento”, 12 de enero de 1999, p. 5.*

propietarios se da en la inexistencia de un vallado perivial, que expone a los puesteros a sanciones como consecuencia de la invasión de la ruta por animales que se desplazan en busca de pasto o hacia las fuentes de agua (...) De allí que el impacto traumático que hoy sufren los mencionados pobladores se transforme en un problema social, traduciéndose, además, en la aniquilación de la única actividad económica que subsiste en la zona (...) Lo expuesto señala, una vez más, la necesidad de observar de qué manera la situación que nos ocupa viene siendo resuelta en los campos vecinos a El Encón, que forman parte del departamento mendocino de Lavalle. Allí vemos cómo se ha afianzado la población de los puestos a partir de que el gobierno de Mendoza resolvió la cuestión dominial y la prestación de servicios a la comunidad<sup>29</sup> (salud, educación, seguridad) y de qué manera se ha incrementado la producción ganadera y de otros recursos (leña, miel, junquillo, etc.) (...) Lamentablemente, en el caso de San Juan nada de esto ha ocurrido y los resultados de esta indiferencia están a la vista, conflictos entre puesteros y dueños de la tierra, caída estrepitosa de la producción y más familias que se encolumnan hacia el Gran San Juan, sin trabajo y carentes de recursos<sup>30</sup>.

La posición del gobierno provincial fue fijada oportunamente por el Ministro de la Producción, Infraestructura y Medio Ambiente de la provincia, Guillermo De Miguel: "Los puesteros se instalaron en tierras que no les pertenecen, por lo tanto deberán abandonar el lugar. Salvo aquellos que hicieron gestiones reclamando el derecho a la propiedad por posesión veintañal podrán quedar en esa zona y continuar con la explotación caprina. Los restantes podrán comprar tierras fiscales en el mismo departamento o en otros"<sup>31</sup>.

### *3.1.3 Programa de Promoción y Arraigo de Puesteros en la provincia de Mendoza*

La provincia de Mendoza sancionó en noviembre de 1993 la ley N° 6.086 que establece la creación del "Consejo Provincial de Arraigo en Tierras

29. Ver apartado siguiente: "Programa de Promoción y Arraigo de puesteros...".

30. *Diario de Cuyo, San Juan, nota editorial, 4 de febrero de 1999.*

31. *Diario de Cuyo, San Juan, 4 de febrero de 1999.*

no Irrigadas”, y el “Programa de Promoción y Arraigo de Puesteros en tierras no irrigadas de la provincia de Mendoza”.

Algunos de los objetivos del programa, expresos en el texto de la ley, son:

- “Mejorar el nivel de vida de los puesteros y su grupo familiar, rescatando, promoviendo y difundiendo sus valores culturales.
- Evitar el aprovechamiento inequitativo de los puesteros y de su trabajo e industria por su situación de debilidad social y económica.
- Propender al acceso del puestero a la propiedad de la tierra, legitimar jurídicamente la posesión y tenencia ejercida por los puesteros en tierras fiscales, y en general, promover el saneamiento de sus títulos.
- Procurar el reordenamiento parcelario de la tierra en unidades económicas de explotación agropecuaria”<sup>32</sup>.

En el año 1996 el Poder Ejecutivo provincial dictó el decreto reglamentario N° 594/96, a partir del cual se ejecuta el Programa mencionado de acuerdo a lo previsto en la citada ley.

Entre las medidas dispuestas, sobresale la contemplada en el artículo 39 de la ley, prorrogada hasta diciembre de 1999 por leyes N° 6381 y 6548:

“Considerando los objetivos de protección social previstos en la presente ley, en razón de la excepcionalidad de sus previsiones y de la situación de emergencia que debe resolver, suspéndese por dos (2) años todo proceso de desalojo, títulos supletorios, cuya finalidad sea la modificación de situaciones de ocupación efectiva, tenencia, o determinación de derechos, sobre los inmuebles de dominio privado del Estado o de particulares, incorporados o que se incorporen en el futuro al programa previsto en la presente ley, cualquiera sea su estado, aun cuando se hallen en trámite de ejecución de sentencia”<sup>33</sup>.

Las actividades principales que prevé el programa son: Registro Unico de puesteros, asesoramiento jurídico y técnico a los puesteros, tramitación

32. *Ley provincial N° 6086. En: Programa de Promoción y Arraigo de Puesteros. Mendoza. Dirección de Ordenamiento y Desarrollo Urbano. Ministerio de Ambiente y Obras Públicas. Anexo I. Gobierno de Mendoza, 1999, p. 21.*

33. *Ley Provincial N° 6086, op. cit., p. 35.*

de informaciones sumarias posesorias en los respectivos juzgados de paz, estudios técnicos para determinar las unidades de producción mínima, pedidos de informes al Registro de la Propiedad Inmueble, Archivo Judicial y Dirección Provincial de Catastro, asistencia técnica y económica a municipios para la realización del registro único de puesteros, oposición a mensuras que afectan los derechos de puesteros y el cumplimiento de la ley 6086, elaboración de un proyecto de expropiación de tierras de secano.

Esta iniciativa del gobierno mendocino constituye, sin duda, una excepción destacable en el ámbito nacional, cuyo impacto final dependerá de la aplicación real de la ley pero que, en los hechos, hasta el momento ha proporcionado a los campesinos de las zonas áridas mendocinas cierta protección de sus derechos, particularmente el del acceso a la tierra, cuya situación en esta provincia, como en todo el país, es estructuralmente precaria:

“Entre los factores que más influyen en la desertificación se encuentra la forma de tenencia de la tierra, factor que contribuye a agravar los procesos de deterioro tanto en el sistema natural como en los grupos sociales, sumiendo a los pobladores en la pobreza y obligándolos a emigrar. (...) La precaria tenencia de la tierra en las zonas áridas y semiáridas es un factor que impacta adicionalmente a los factores naturales y uso de los recursos, impidiendo además el acceso al crédito y las mejoras en los asentamientos humanos. La gravedad del problema se observa en las estadísticas publicadas por los Censos Nacionales Agropecuarios: las distintas formas de tenencia: propietarios, arrendatarios, propiedad familiar indivisa, aparceros, ocupantes, etc., corresponden a explotaciones agropecuarias mensuradas y con límites precisos, no existiendo las estadísticas de explotaciones sin límites definidos, siendo éstas generalmente tierras fiscales, o campos comuneros de gran extensión territorial”<sup>34</sup>.

“Es una característica dominante en los territorios provinciales con una gran extensión de zonas áridas, la confusión de títulos y a veces la completa ignorancia (...) de la población que vive en el desierto, llegando al extremo de no conocer cuántos son ni dónde habitan, cuanto menos

34. Abraham, Elena María, “Tenencia de la tierra y desertificación”, Ponencia en el Taller Nacional: “Problemática de Tenencia de la Tierra y su Impacto en el Manejo de los Recursos”, Mendoza, 28 y 29 de septiembre de 1999.

contar con un catastro regularizado. Esto da lugar a situaciones de injusticia, donde normalmente el 'puestero' (cuidador y pastor de los campos) y su familia sólo pueden practicar una economía de subsistencia, quedando librados a la acción de especuladores que lucran con su producción y con sus relaciones con los dueños de la tierra (reales o ficticios), 'propietarios' a los que normalmente el puestero no conoce o con los cuales mantiene una relación difusa o conflictiva. (...) Se convierte así el puestero en el componente más postergado de un esquema socioeconómico anacrónico y sustentador de profundas desigualdades"<sup>35</sup>.

"Desde el punto de vista legal, el régimen de tenencia de la tierra (grandes latifundios y tierras fiscales) y los sistemas de explotación, obstaculizan la introducción de mejoras tecnológicas y la adopción de prácticas conservacionistas, por falta de posibilidades de acceso al crédito o a subsidios"<sup>36</sup>.

"La educación formal es escasa, siendo muy alto el índice de analfabetismo en adultos. Esta situación propició que en ocasiones fuesen engañados y despojados de sus derechos e incluso desalojados de sus hogares"<sup>37</sup>.

#### 3.1.4 En la provincia de Catamarca

Otro ejemplo del problema generalizado de tenencia de la tierra es el de la provincia de Catamarca:

"La falta de títulos que acrediten legalmente la tenencia y posesión de la tierra, es un problema generalizado entre los pequeños productores catamarqueños, por lo que el saneamiento de títulos figura entre los permanentes reclamos efectuados por los productores minifundistas a diversos funcionarios y organismos del Estado"<sup>38</sup>.

"La principal característica de los denominados 'Campos Comuneros' –tal como su nombre lo indica– es la posesión compartida de la tierra. En estos

35. Abraham, Elena María, *op. cit.*

36. Abraham, Elena María, *op. cit.*

37. Programa de Promoción y Arraigo de Puesteros. Mendoza. Dirección de Ordenamiento y Desarrollo Urbano. Ministerio de Ambiente y Obras Públicas, Gobierno de Mendoza, 1999, p. 8.

38. "Los verdaderos dueños de la tierra", en Programa Social Agropecuario. Boletín Informativo, Catamarca, septiembre de 1999, pp. 4-5.

casos, cada familia ocupa un espacio (la finca y alrededores) y comparten el 'campo abierto' con otras familias de una determinada zona o región.

Esta singular situación de tenencia de la tierra tiene su origen en las siguientes causas:

-Títulos originales muy antiguos en los que –al no haberse realizado los trámites sucesorios correspondientes– no se sabe quiénes son los dueños de las tierras. Se presupone que en muchos casos los dueños originales han hecho abandono de dichas propiedades.

-Muchas de estas tierras pertenecieron a una forma de tenencia de la época de la colonia española, denominada Mercedes Reales. Es decir, la corona entregaba tierras a una persona para el usufructo (uso y beneficio) sin otorgarle el título de propiedad.

De esta manera, a través del tiempo perduran inmensas extensiones de tierra sin propietarios conocidos y con ocupantes que las utilizan de manera comunitaria, sin lograr acceder a un instrumento jurídico que le dé validez legal a dichas posesiones.

Ante esta situación –desde el punto de vista jurídico– se manejan dos alternativas de posibles soluciones:

1. Que las familias integrantes de los 'campos comuneros' –de común acuerdo– puedan arribar a algún tipo de solución que les permita sanear los títulos. (Es importante tener en claro que –en la mayoría de los casos– los 'campos abiertos' no se pueden fraccionar). En este caso, las propuestas deben surgir desde el seno de las mismas familias poseedoras de tierras compartidas a 'campo abierto'.

2. Que Catastro inicie un proceso de subdivisión, utilizando el poder que le permite al Estado expropiar tierras y redistribuirlas en función del interés general. Esta posibilidad priorizaría el aspecto jurídico relegando a un segundo plano la realidad social y cultural de las familias involucradas que (...) es el aspecto más importante a tener en cuenta para brindarle una solución adecuada al problema. (...) en muchos casos las familias que comparten tierras conforman verdaderas comunidades, con escuelas, parroquias, postas sanitarias y otros servicios comunitarios funcionando en dichos predios<sup>39</sup>.

39. *Op. cit.*

### *3.1.5 Ingenio de Las Palmas en la provincia de Chaco*

El Ingenio de Las Palmas comenzó su privatización en 1991; este proceso terminó finalmente con su clausura. Como consecuencia de su cierre quedaron sin trabajo numerosas familias, y además 70 familias perdieron las tierras que ocupaban. Los ex obreros fueron desalojados de la tierra en las que producían verduras y hortalizas. Estas familias con sus pertenencias y animales a falta de otras alternativas se instalaron al costado de un camino.

En 1995 la Cámara de Diputados de la provincia de Chaco expropió algunos lotes para destinarlos a estas familias. Se trata de los lotes 222, 311 y 312 que conforman alrededor de 700 hectáreas. La ley de expropiación señalaba expresamente que estos terrenos debían ser entregados a pobladores de la zona. Sin embargo la entrega nunca se hizo efectiva y los terrenos son ocupados actualmente por una sola persona<sup>40</sup>.

Los campesinos, que se han organizado en un movimiento denominado “Los Sin Tierra” señalan: “en estos años de espera, sufrimos muchos perjuicios por no tener tierras, y a veces hasta fuimos presos por tener sueltos a nuestros animales”<sup>41</sup>.

El caso del Ingenio de Las Palmas no es un problema aislado en la provincia de Chaco. “El 64 por ciento de las familias que habitan la provincia (unas 500 mil personas) ocupa asentamientos irregulares. En la mayoría de los casos se trata de situaciones consolidadas desde hace muchos años” (...) <sup>42</sup>.

### *3.1.6 Comunidades Indígenas. El caso de la Finca San Andrés, provincia de Salta<sup>43</sup>*

En el noroeste de la provincia de Salta, en el departamento de Orán, están ubicadas las comunidades que integran el pueblo kolla de San Andrés. Unas

40. *El Diario*, 8 de septiembre de 1999.

41. *Diario Norte*, 2 de septiembre de 1999.

42. *Diario Clarín*, 29 de marzo de 1999.

43. Los datos consignados surgen de la información y documentación aportada por Martín Herrán y Claudia Flores, Presidente y Secretaria del Grupo Yaguareté, a quienes agradecemos su participación en el presente informe.

doscientas cincuenta familias de esta cultura viven hoy en una superficie de casi 130.000 hectáreas, que se extienden desde las húmedas selvas de llanura, a 300 msnm<sup>44</sup>, hasta las cumbres de la Sierra de Zenta, que bordean los 5000 msnm. Las familias llevan un modo de vida trashumante: durante los meses de invierno y comienzos de la primavera (mayo a octubre), cuando las tierras altas tienen sus pasturas secas por la falta de agua y las nevadas, la gente se ubica en los poblados de la selva, que para esa época goza de un clima suave, propicio a las actividades agropecuarias; y cuando los calores y las lluvias del verano dificultan la estadía en la zona baja, gran parte de las familias se traslada, con todas sus pertenencias y animales, a los valles altos, que, situados entre 1900 y 2700 msnm, ofrecen condiciones climáticas excepcionales para la vida de pobladores y ganado.

Actualmente están concentrados en los poblados de Paraní, en la altura, con su gemelo de la selva, El Angosto (70 familias); Santa Cruz, a 2700 msnm, y su par Río Blanquito, a 800 msnm (87 familias); San Andrés, en la montaña (50 familias) y Los Naranjos (otras 50) en la llanura.

### *Una historia trágica*

La existencia del pueblo kolla sufrió un cambio dramático y fundamental cuando en 1930 el Estado Nacional “remató” las tierras de Finca San Andrés como tierras fiscales.

El comprador, Robustiano Patrón Costas, propietario del ingenio San Martín del Tabacal, se encargó de informar a los kollas que estaban viviendo en una propiedad privada y que por lo tanto debían pagar arriendo y derecho de pastura al titular, como lo marcaba la ley.

Empieza así el capítulo más oscuro de este siglo para los kollas de la región. El ingenio, apoyado por policías, intendentes y gobernadores de la época, trasladó compulsivamente a familias enteras para la zafra en una suerte de trabajo forzado. Todavía hoy los mayores relatan con amargura algunos detalles de lo que el ingenio llamaba “requisas”, en realidad cacerías humanas a cargo de policías y capangas al servicio de Patrón Costas, que volvían a capturar a aquellos indígenas rebeldes que decidían regresar a su pago antes que ser maltratados.

*44. Metros sobre el nivel del mar.*

En 1949, tres años después de la famosa marcha de los kollas de Salta y Jujuy a Buenos Aires, conocida como “el malón de la paz”, la Legislatura de la Provincia de Salta expropió la totalidad de la finca San Andrés a favor de las comunidades, pero la entrega de los títulos nunca se cumplió, y el ingenio continuó durante décadas dificultando, a menudo en forma violenta, las acciones jurídicas de parte de los indígenas.

En 1983 las autoridades del Ingenio y Refinería San Martín del Tabacal S.A. interrumpieron el ciclo vital de la trashumancia al cerrar las vías de acceso a las tierras bajas. Los indígenas perdieron casi todos sus animales, ya que debieron permanecer en la zona de altura, soportando el invierno particularmente duro que hubo ese año. Este hecho fue oportunamente denunciado en los Tribunales de Orán, sin ninguna respuesta.

En 1986, la empresa decidió hacer una donación de las tierras altas (aproximadamente 80.000 hectáreas) a los pobladores, con la condición de que abandonen definitivamente sus viviendas en la selva. El gobierno provincial formalizó el acto a través del decreto 2845/86, por el cual aceptó la donación de las tierras altas por parte del ingenio. Los kollas rechazaron la oferta debido a que significaba destruir su economía de trashumancia.

En 1987 la empresa demostró una vez más su prepotencia al cerrar con un portón el acceso a la Finca San Andrés; así obligó a los pobladores que se desplazaban entre la ciudad y las comunidades a dejar ante el cuidador armado todas sus pertenencias. Se pueden recoger hoy numerosos testimonios de mujeres a las que el administrador del ingenio, acompañado por la policía, obligó a desenterrar postes clavados en el suelo o a desclavar chapas de sus humildes viviendas.

A fin de tener Personería Jurídica y tratar de obtener la titularidad de la tierra, los pobladores decidieron formar, en 1992, la Asociación Comunitaria Tinkunaku del Pueblo Kolla de San Andrés, Los Naranjos, Río Blanquito de Santa Cruz y Angosto del Paraná.

Realizaron varias caravanas a la ciudad de Salta para exigir al Estado la devolución de la totalidad de sus tierras; ese mismo año lograron que el ingenio abriera de forma definitiva el portón de acceso.

En 1993 se sancionó la ley N° 24242, a través de la cual el Estado Nacional declaró sujeta a expropiación una superficie de aproximadamente 19.000 hectáreas de tierras bajas que incluían a los tres poblados. El ingenio

no se hizo esperar y entabló juicio por considerar que el monto de expropiación dispuesto por el Tribunal de Tasaciones de la Nación (\$822.000) era irrisorio, presentando tasaciones particulares que llevaban el monto a cifras varias veces millonarias.

Para lograr que la Nación hiciera el depósito del valor de tasación, los kollas se movilaron a Buenos Aires, y a los dos años de sancionada la ley lograron, después de acampar en Plaza de Mayo por varios días, que el Ministerio del Interior concretara el depósito. Esta anécdota muestra hasta qué punto el Estado Argentino ha hecho poco por atender con la debida rapidez las demandas de los pobladores indígenas.

A mediados de 1996 el paquete mayoritario (66%) de la empresa Ingenio y Refinería San Martín del Tabacal S.A. fue vendido a una multinacional con base en Kansas, Estados Unidos, llamada Seabord Corporation. Seabord adquirió la empresa con conocimiento de la situación de expropiación y de donación de tierras que estaban pendientes.

La primera señal que dio Seabord a las comunidades fue un recurso jurídico para dejar sin efecto la donación de tierras hecha por la empresa en 1986.

Frente a esto, la provincia de Salta emitió un nuevo decreto, el 2437/97, por el cual ratificó la aceptación de la donación de 1986.

El encargado del ingenio inició una política de hostigamiento continuo a la población de San Andrés, volteó árboles frutales centenarios, destruyó picas y corrales de los vecinos y amenazó a varios miembros de las comunidades. En los juzgados de Orán, la Asociación Tinkunaku radicó más de una denuncia en contra de este personaje; por su parte y a pedido de Tinkunaku y otras asociaciones amigas, el Ombudsman de la Nación, Jorge Maiorano, exigió, a través de una resolución, que la provincia de Salta arbitre las medidas pertinentes para restablecer la tranquilidad en las comunidades y para devolver las tierras a los indígenas.

En mayo de 1997 las comunidades decidieron, en una asamblea de dos días, cortar el camino de acceso al poblado de San Andrés, en un lugar llamado Cuesta Chica, ante la perspectiva de que Seabord comenzara a trasladar personal y máquinas para edificar un complejo turístico. Durante tres meses cerca de doscientas personas se turnaron para permanecer apostados sobre el camino, resistiendo incluso la represión policial que intentó desalojarlos.

Como resultado del corte de Cuesta Chica los indígenas lograron dos de los objetivos: que el encargado del ingenio se retirara y que la justicia dictara una medida de no innovar en lo referido a la posesión de las tierras altas.

### *El último avasallamiento*

Durante 1997, la empresa Techint inició la construcción de un gasoducto a Chile que cruzaría la Precordillera por la Finca San Andrés<sup>45</sup>.

Una consultora ambiental privada realizó un análisis ambiental de la traza propuesta por la empresa Techint, que justamente pasaba junto a los poblados de Los Naranjos y San Andrés. Las conclusiones del análisis recomendaban a la empresa la elección de una traza alternativa, teniendo en cuenta los elevados costos ambientales y sociales que mostraba un sector particular de la traza inicialmente propuesta: el sector de San Andrés.

Durante la realización de ese análisis, los kollas, quienes estaban concentrados todavía en Cuesta Chica, hicieron llegar a los técnicos un documento con más de cien firmas, en el que se oponían categóricamente al paso de semejante obra por sus tierras ancestrales.

La empresa Techint decidió igualmente construir el llamado Gasoducto Norandino (primero se llamó Norgas), desde los yacimientos del norte salteño (Aguaragüe y Ramos) hasta el puerto de Tocopilla, en Chile, pasando por las selvas y pastizales de San Andrés.

La asociación Tinkunaku resolvió consultar a dos organizaciones no gubernamentales, el Grupo Yaguareté, de Salta, y Greenpeace Argentina, a quienes puso a consideración un nuevo estudio de impacto ambiental (EIA) encargado por Techint.

Los asesores de estas instituciones descubrieron una serie de falencias técnicas graves o ausencia de información que, por lo menos, ponían en duda la seguridad de la obra y la magnitud de sus impactos sobre el medio ambiente; lo que es más grave aún, la empresa empleó toda la información obtenida por el análisis ambiental previo, pero sistemáticamente había cercenado los

45. Ver CELS, *Informe Anual Enero-Diciembre de 1998*, Buenos Aires, Eudeba, pp. 356-357.

mapas, esquemas, gráficos y recomendaciones que señalaban los riesgos de hacer pasar un gasoducto a través del área San Andrés.

Las objeciones al EIA fueron presentadas por los indígenas y por los ecologistas al Estado Nacional, representado por el Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS) y a la empresa Techint, solicitando el estudio de otra traza que no atravesara Finca San Andrés.

El Estado Nacional decidió entonces auditar el estudio de impacto ambiental, y la licitación la ganó la consultora Cooprogetti, la que, en quince días, se limitó a reescribir, de un modo más cuidadoso, el estudio previo, y recomendó el establecimiento de un sector protegido para contrarrestar los impactos del gasoducto.

Durante una reunión con la mencionada consultora, los miembros de la comunidad kolla fueron maltratados por los técnicos allí presentes, entre los que había un antropólogo, dos biólogos y varios geólogos, quienes agredieron verbalmente a los indígenas, los acusaron de haber perdido la identidad hace tiempo “por usar vaqueros y radios”, y los presionaron para que aceptaran el paso del ducto por las buenas antes que por la fuerza.

Incluso se puede leer, en el informe de la auditoría, insultos tales como que “...la mujer kolla espera en general hijos discapacitados, físicos o mentales, para que la ayuden en la vejez...”.

Finalmente, ENARGAS autorizó la obra. El Consorcio Norandino propietario del gasoducto y formado por la empresa belga Tractebel, la norteamericana Southern y la chilena Edelnor, solicitó, un día después de la aprobación oficial de la traza, una medida de no innovar ante el Juzgado Federal de Salta, previendo eventuales actos de oposición por parte de Greenpeace o de Tinkunaku. El Juez Federal dio lugar al amparo solicitado por la empresa, a pesar de no existir agravio que lo motivara.

Ante lo irregular de los acontecimientos, la Fundación Greenpeace Argentina presentó un recurso de amparo contra ENARGAS en un Juzgado Federal de Buenos Aires, a cargo de la Dra. Susana Córdoba, fundamentado en el hecho de que dicho Ente Regulador había autorizado la traza sin haber convocado, como lo marca su propia ley de creación, a una audiencia pública, debido a la falta de acuerdo entre todos los actores.

Dos semanas después la jueza dictó sentencia favorable y una medida de no innovar, la que detuvo las obras a las puertas de San Andrés durante cerca

de cincuenta días. Finalmente la Cámara de Apelaciones dejó sin efecto la medida de la Dra. Córdoba, debido a que el amparo presentado por Norandino era de fecha anterior.

El Gasoducto Norandino se construyó a través de chacras y corrales de los kollas, causó grandes derrumbes de laderas y torrentes de barro, cortó sus caminos vecinales y abrió nuevas vías de acceso a las tierras que hasta hace muy poco venían manteniéndose a salvo de ambiciones externas.

Los títulos de las 19.000 hectáreas continúan, después de cuatro años, en poder del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI). Las tierras altas están todavía sometidas a juicio, entre Seabord y la Provincia de Salta y las del “remanente” están todavía en poder de la empresa.

Este caso paradigmático de avasallamiento y violación de los derechos de los pueblos indígenas permanece, pues, sin que el Estado intervenga en forma positiva para dar solución a los problemas referidos, básicamente el de la titularidad de las tierras que ocupan las comunidades.

### *3.1.7 Comunidades indígenas. Dos casos en la provincia de Chubut*

Los siguientes ejemplos son ilustrativos de la conflictiva y difícil situación de tenencia de la tierra que atraviesan muchas de las comunidades indígenas existentes en el país. A pesar del progresivo reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas por parte de la legislación y del gobierno nacional, en los hechos las comunidades continúan siendo objeto de presiones y de violaciones en sus derechos.

#### *a) Comunidad “Vuelta del Río”, departamento Cushamen<sup>46</sup>*

La comunidad mapuche “Vuelta del Río” está ubicada en la zona de precordillera, en la región Noroeste de la Provincia de Chubut, asentada en tierras Reservadas por el Gobierno Nacional en el año 1899 para los pueblos originarios mapuche-tehuelche sobrevivientes al genocidio que significó la

*46. El informe sobre la Comunidad “Vuelta del Río” fue producido por el abogado Gustavo Manuel Macayo, Asesor Legal de dicha comunidad, a quien agradecemos su participación.*

llamada “Conquista del Desierto”. Esta Reserva, la mayor en extensión y en población de la provincia, fue creada por un decreto del entonces presidente Julio A. Roca, después de penosas y constantes gestiones realizadas entonces por el “Longko”<sup>47</sup>, Miguel Nancuche Nahuelquir.

El asentamiento de familias que ocuparon dichas tierras reservadas, se vio incrementado a través de los años con otras familias y comunidades mapuche-tehuelches provenientes de diferentes puntos de la Patagonia, que durante muchas décadas sufrieron persecuciones y desalojos por parte de terratenientes, fuerzas de seguridad y comerciantes extranjeros que fueron llegando.

También dentro de la Reserva se introdujeron paulatinamente numerosos comerciantes (“bolicheros”) y vendedores ambulantes (“mercachifles”), quienes a través de la venta de bebidas alcohólicas y otros “vicios” fueron apoderándose de bienes y tierras de los aborígenes. En muchos casos, con la colaboración o la omisión de funcionarios cómplices, obtuvieron títulos de propiedad ilegítimos sobre las tierras reservadas para los aborígenes. Estas maniobras se vieron acompañadas, muchas veces, de la expulsión de familias enteras y hasta de quema de viviendas con el eficaz apoyo de la policía y el juez de paz.

El proceso descrito se vio agravado por la creación del Estado Provincial del Chubut, en el año 1957, el que, mediante su Instituto Autárquico de Colonización, aceleró este proceso de otorgamiento de títulos de propiedad a particulares no aborígenes sobre las tierras reservadas oportunamente por el Gobierno Nacional, en muchos casos con familias y comunidades enteras adentro<sup>48</sup>.

Este fue el caso de la Comunidad “Vuelta del Río”: un comerciante, después de rematar los bienes de una anciana mapuche por presuntas deudas, y de quemar su vivienda, expulsándola fuera de la Reserva, se instaló en tierras comunitarias y comenzó a cercar una enorme superficie, ante la permanente oposición y reclamos efectuados por la comunidad ante las diferentes autoridades, sin obtener nunca una respuesta.

En el año 1963, durante un gobierno militar en el que se otorgaron numerosos títulos de propiedad en similares condiciones, este comerciante

47. *Autoridad originaria mapuche.*

48. *De allí surge un dicho muy corriente en la región: “Compró el campo con los indios y todo”.*

obtuvo títulos de propiedad sobre varios lotes de la Reserva Cushamen, ancestralmente ocupados por las Comunidades de Vuelta del Río y Ranquilhuao, dos comunidades vecinas. Posteriormente, en 1973, los títulos de propiedad fueron transferidos a otro comerciante asentado en la región, que ya poseía algunos lotes de la Reserva. En el año 1994, sus sucesores entablaron una demanda de desalojo judicial contra algunas familias de la comunidad de Vuelta del Río, la que fue resuelta en primera y segunda instancia a favor de la comunidad, que también obtuvo el reconocimiento de su personería jurídica por parte de los gobiernos nacional y provincial.

El juicio de desalojo terminó a mediados de 1996, y la comunidad continuó la lucha por la regularización de su situación, tanto ante el gobierno nacional (Instituto Nacional de Asuntos Indígenas) como ante el gobierno provincial. Pero hasta el momento, nunca se obtuvo nada más que algunas promesas incumplidas.

Esta situación cobró gran trascendencia en toda la provincia, y es de pleno conocimiento tanto de las autoridades, como de la población. Por otra parte, no es la única comunidad aborigen que sufre esta situación.

La Comunidad Vuelta del Río esta formada actualmente por 25 familias que sobreviven en apenas 15 lotes de tierra, lo que significa que ni siquiera alcanza a un lote por familia<sup>49</sup>, todas ellas en viviendas muy precarias.

En estos últimos días –noviembre de 1999– ha surgido una nueva amenaza: la familia del comerciante que ostenta los títulos intenta entablar un juicio reivindicatorio contra la comunidad, lo que acarreará nuevamente un gran esfuerzo a los pobladores, con la amenaza que significa sufrir un fallo desfavorable.

#### *b) Comunidad Reserva Mariano Epulef*

En 1923, por decreto del gobierno nacional, se crea la Reserva Mariano Epulef, en el Departamento Languineo, provincia de Chubut. A partir de entonces, los miembros de esta comunidad han permanecido en el lugar,

*49. El decreto de creación de la Reserva Cushamen establece un régimen de ocupación a razón de un lote de 625 hectáreas por familia aborigen, con la obligación de habitarlo y trabajarlo personalmente.*

ocupando las tierras reservadas. Desde hace unos años, sin embargo, estos pobladores mapuches comenzaron a recibir presiones por parte de terratenientes de la región, lo que los motivó a realizar varias denuncias públicas y ante la justicia de Chubut.

El 4 de noviembre de 1999, dirigieron una nota a los siguientes organismos: Ministerio del Interior, Subsecretaría de Derechos Humanos y Sociales de la Nación; Defensoría del Pueblo de la Nación; Servicio de Paz y Justicia; APDH Neuquén y Movimiento Ecuménico por los Derechos Humanos. En ella denuncian que “desde hace aproximadamente diez años comenzamos a ser molestados por terratenientes de la región, que en algunos casos han obtenido títulos ilegítimos sobre las tierras reservadas para el pueblo mapuche, sin ser ellos aborígenes sino ‘huincas’ que llegaron como ‘bolicheros’, y a través de introducir el alcohol en la comunidad, fueron aprovechándose de animales y tierras comunitarias, manteniendo a varios de nosotros en un sistema de servidumbre, o de casi esclavitud, explotando nuestro trabajo a cambio de víveres (‘vicios’) y expulsándonos cuando ya no tenemos fuerzas, o cuando nos accidentamos o enfermamos. Desde hace unos años nos vienen presionando de distintas maneras para que abandonemos el campo: nos denuncian por presuntos robos de hacienda, o por cualquier otro motivo, siempre falso, con el objeto de que tengamos que viajar a Esquel para presentarnos ante la justicia, oportunidad que aprovechan para provocar daños en nuestra vivienda, sustraer o envenenar algún animal nuestro. Esto hace que nuestra vida transcurra permanentemente sufriendo registros domiciliarios que nunca se comunican por escrito, órdenes de detención fraguadas, y diferentes tipos de amenazas hacia los hijos menores; cada vez que queremos realizar trámites, nos ponen diferentes trabas; todos estos viajes a la ciudad para tener que declarar o asistir a interminables reconocimientos judiciales nos vienen empobreciendo y desmoralizando, además de mantenernos en constante estado de temor. Estos hechos han sido denunciados ante la justicia penal de la Región Noroeste del Chubut, hace aproximadamente dos años. Pero pese a esta situación, dos de los miembros de nuestra familia están denunciados por intento de hurto y estafa en los autos ‘Cayulef, José Agustín, s/denuncia’, Expte. 1867/190/1998 que se tramita ante el Juzgado de Instrucción a cargo del Dr. José Colabelli”.

Finalmente, solicitan que “se arbitren los medios para hacer cesar lo más urgente posible esta persecución, hostigamiento y violación de nuestros

Derechos Humanos, como parte del Pueblo Originario Mapuche, preexistentes al Estado nacional y provincial, ya que aquí los funcionarios que tienen el deber de protegernos hacen oídos sordos a nuestro sufrimiento”<sup>50</sup>.

### 3.2 Derecho al trabajo

Las estadísticas no logran reflejar el nivel del desempleo rural debido a las permanentes migraciones de la población económicamente activa, especialmente jóvenes, a los centros urbanos y a zonas de promoción industrial, lo cual reduce el número de desempleados residentes en el campo.

No obstante, los sectores rurales no escapan a la progresiva precarización del empleo que se ha producido a todo nivel en la sociedad argentina en las últimas dos décadas. Algunas condiciones particulares agravan incluso la situación de los trabajadores rurales empleados o autoempleados en actividades agropecuarias.

Por un lado, formas de trabajo precario como el trabajo temporario para cosecha, o las “changas”, se han generalizado y, en muchos casos, semiinstitucionalizado bajo el sistema de subcontratación, mediante el cual el trabajador temporario no tiene ninguna relación con el dueño de la empresa o campo donde realiza su labor, perdiéndose todo registro de la contratación en la cadena empresa/contratista/subcontratista –a menudo sub-sub-contratista, etc.

Por otro lado, con relación al autoempleo las condiciones fueron también empeorando, en la medida en que se formalizó la economía y se exigieron inscripciones legales para realizar cualquier actividad o transacción económica. La falta de CUIT<sup>51</sup> se transformó en una fuerte restricción especialmente para la venta de productos pero también, como fue el caso de los productores de algodón que por su actividad eran beneficiarios de subsidio familiar por parte del ANSES<sup>52</sup>, para percibir beneficios que originalmente no exigían estos requisitos. Esta restricción está dada por el alto valor tanto

50. *Diario El Chubut, Esquel, “Aborígenes denuncian atropellos ante entidades nacionales”, 8 de noviembre de 1999, p. 3.*

51. *Clave Unica de Identificación Tributaria.*

52. *Administración Nacional de la Seguridad Social.*

de los impuestos como de los aportes previsionales obligatorios, prohibitivos para el nivel de ventas e ingresos de este sector.

*Ley de Monotributo:* El régimen simplificado para pequeños contribuyentes, o régimen de monotributo, cuyo trámite se inició bajo la idea de resolver la situación de los pequeños productores agropecuarios (y finalmente extendido a otros contribuyentes) dispone una contribución mínima cuyo importe supera las posibilidades de pago de la mayoría de los productores campesinos. Esta situación coloca a los pequeños productores al margen del sistema impositivo y previsional y del circuito económico formal.

La formalización, pues, antes que producir efectos positivos, más bien está tendiendo a reducir los ingresos campesinos por la imposibilidad de cumplir con las exigencias económicas y legales en materia tributaria.

### *3.2.1 Dificultades de trabajo por problemas ambientales*

El uso agresivo e indiscriminado de cierta tecnología por parte de grandes productores, trae como consecuencia, en lugares donde el espacio es compartido con familias campesinas, la imposibilidad por parte de estas últimas, de continuar con sus propias prácticas productivas y tecnológicas. A continuación se presentan dos casos que ilustran este problema.

#### *a) Daño ambiental y exclusión social en el Este tucumano*

Bajo los nombres de “labranza cero”, “mínima labranza” y “siembra directa” se conocen a los nuevos procedimientos de preparación de suelo y siembra que reducen al mínimo o eliminan la remoción del terreno y lo mantienen bajo una cubierta vegetal, de modo que se reducen los efectos de la erosión hídrica y eólica.

Es menos frecuente utilizar la denominación “labranza química”, que es la que realmente describe estos procedimientos, ya que, a través de ellos, se evita el control de malezas por roturación del suelo, sustituyéndolo por la erradicación de las malezas por medios químicos. Las aplicaciones masivas de combinaciones de herbicidas, aplicadas reiteradamente con aviones y normalmente sobre muy grandes superficies, generan una deriva del producto que llega a imposibilitar los cultivos comerciales y de subsistencia de los pequeños

productores próximos, que son la enorme mayoría de la población rural. De este modo quedan arrinconados en una situación insostenible, o empujados hacia las villas de emergencia de la ciudad. Esto es de tal gravedad que merece ser tenido prioritariamente en cuenta por las empresas, los técnicos y los organismos públicos involucrados.

En la provincia de Tucumán, Jorge y Rodolfo Jerez, Froilán y Esteban Jiménez, Juan Isidro Castaño, Lucio Borquez y Juan Carlos Suárez, pequeños productores minifundistas que formaron el grupo “Los Pereyra”, en el departamento Cruz Alta, relatan: “Tal vez publicándolo y comunicándolo alguien haga algo por nosotros, porque nosotros somos bien perjudicados. Ya no podemos sembrar las plantas como el zapallo, la batata y la sandía, ni siquiera alfalfa, porque las fincas grandes fumigan con avión, ponen herbicidas para la labranza cero y nos queman todo. Para peor en este último año, como usan esas sojas RR<sup>53</sup>, echan el glifosfato y ese no perdona nada. Nosotros acá nos hemos criado cultivando con mulas como pequeños agricultores, sembrando zapallo, batata, sandía, maíz, y también alfalfa para los animales. Sabíamos cosechar y salir a vender nosotros mismos, como ser para Ralos, para Los Posse o colonia Guzmán. Mire ahora estas hojas, que les ha pasado el veneno y vea la forma como pata de rana y cómo están manchadas. Las plantas se hacen de una sola guía y no dan nada. Han fumigado de acá a dos kilómetros y vea que las plantas de zapallo y de huerta, y la naranja, son muy delicadas. Hasta sin la sombra de las moreras se han quedado los que están alambre de por medio con ellos. Porque nosotros sembramos una alfita para darle a un chanco que tenemos para comer o para rebuscarnos, o para darle a una vaca para sacar la leche y vea, el alfa está volteando toda la hoja. Para qué le voy a decir al de la firma, si va a decir que no, que yo no he sido, que el avión mío no ha sido. Yo les he hecho un juicio y, bueno, les iba a ganar pero se me ha vendido el abogado y no he podido cobrar”<sup>54</sup>.

Este grupo de productores se conformó en el año 1998 para buscar solución a sus problemas. Enterados del Programa Social Agropecuario, fueron a él con su proyecto. Dada la imposición de su ambiente contaminado, tuvieron que comenzar sembrando sólo soja RR, y así lo hicieron, pero uniéndose

53. Variedad híbrida de soja, adecuada para la técnica de “labranza cero”.

54. Declaración hecha al diario *La Gaceta de Tucumán*.

para comprar en conjunto los insumos, para contratar en conjunto la cosecha y para vender todos juntos. Eso, sólo por el primer año, porque la soja no es solución para el pequeño productor, ya que casi no emplea el trabajo familiar y deben contratar todas las labores mecanizadas. En el futuro piensan en la producción complementaria de cerdos y de maíz y forrajeras para alimentarlos. Pero nada será posible si no se logra hacer cumplir sus derechos a la equidad ambiental.

### *b) Limitación ambiental a la horticultura orgánica*

El productor campesino Enrique Córdoba, del Departamento Simoca de Tucumán, planteó las dificultades que se presentan a los pequeños productores que pretenden hacer producción orgánica como una alternativa de diversificación en el minifundio cañero, cuando en las grandes fincas vecinas se hacen aplicaciones aéreas masivas con agroquímicos, que inevitablemente contaminan a los vecinos<sup>55</sup>. El planteo dio lugar a la convergencia de opiniones de técnicos y productores sobre la responsabilidad del Estado provincial de proteger los derechos de terceros afectados por agroquímicos, a través del desarrollo y la exigencia de cumplimiento de reglas que garanticen la equidad.

## 3.3 Otros derechos<sup>56</sup>

### *3.3.1 Derecho a la Educación<sup>57</sup>*

La situación educativa de la población adulta rural se caracteriza por el bajo nivel alcanzado: alrededor del 60% no ha finalizado el nivel primario (40% en San Juan) y el 10% no tiene habilidades específicas de lectoescritura.

55. También en entrevista al diario *La Gaceta*.

56. Información proporcionada para el caso de las provincias de Misiones, Salta y San Juan, y tomada de: "Niveles de Vida y Pobreza Rural...", *op. cit.*, pp. 107 a 111, y "Niveles de Vida en Hogares Rurales...", *op. cit.*, pp. 91 a 93.

57. Ver la Observación General 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El derecho a la educación (Art. 13). 8/12/99. E/C.12/1999/10.

En el medio rural la mitad de los alumnos de nivel primario asiste a establecimientos con presencia de plurigrado, lo que resiente la calidad de la educación recibida. Por su parte, la cobertura educativa para el nivel secundario es irrelevante así como las actividades de capacitación no formal. En general, las situaciones de abandono del sistema educativo son más frecuentes entre los hogares rurales localizados de manera dispersa.

### *3.3.2 Derecho a la salud*

El acceso a la salud muestra para el área rural una situación condicionada por la baja cobertura de obras sociales, ya que más de la mitad de la población no dispone de ese tipo de beneficio. Las instituciones sanitarias del sector público concentran la mayor parte de la atención de la salud, incluyendo modalidades no tradicionales como el agente sanitario, brindando un servicio normalmente insuficiente por la falta de medios adecuados para dar respuesta eficaz a las necesidades de la población: baja frecuencia de visitas profesionales, falta de equipamiento e insumos, etc.

### *3.3.3 Derecho a la vivienda<sup>58</sup>*

Alrededor de un tercio de las viviendas en el área rural cumple con estándares aceptables comparables con las del medio urbano. En el otro extremo, las viviendas con altos déficit en cuanto a las características de su construcción (otro tercio del total de viviendas) se localizan en áreas de población dispersa. Esta situación es acompañada por la muy reducida utilización de programas o líneas de financiamiento para la construcción o mejora de viviendas<sup>59</sup>.

58. Ver las Observaciones Generales 4 y 7 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *op. cit.*

59. En esta línea, una excepción destacable constituyó la experiencia realizada por el Programa Social Agropecuario en seis provincias (Corrientes, Chaco, Santiago del Estero, Tucumán, Mendoza y Chubut), cuya etapa piloto finalizó en 1998 sin que se haya financiado la continuidad y extensión de ésta hacia el resto del país. La experiencia consistió en la ejecución de 295 soluciones habitacionales (149 viviendas nuevas y 146 ampliaciones o modificaciones), bajo la modalidad de autoconstrucción y bajo costo

Entre los servicios básicos con los que cuentan las viviendas rurales, se registran accesos diferenciales: sólo alrededor de la mitad tiene alumbrado eléctrico, la provisión de agua potable es también muy limitada: la mayoría se provee de fuentes naturales (pozos, represas, ríos o arroyos) lo que afecta previsiblemente las condiciones de vida, particularmente la salud.

### *3.3.4 Derecho a la alimentación<sup>60</sup>*

La canasta alimentaria de los hogares rurales está muy poco diversificada. Tres rubros (carnes, harinas y pan) concentran más del 70% del consumo kilocalórico del adulto equivalente (AE), no apreciándose procesos de sustitución importantes al consumo de alguno de esos alimentos.

La autoproducción configura un componente importante de la estrategia desplegada por los hogares para la obtención de alimentos; esta actividad crece en los hogares en condición de pobreza.

El gasto realizado por los hogares en la compra de alimentos ronda en promedio los \$150 mensuales. El gasto *per cápita* en alimentos varía según el nivel de ingreso de los hogares, duplicándose en aquellos de ingresos más altos al compararlos con los más bajos.

## *4. Acerca de la “viabilidad” del campesino*

El aparente triunfo o la imposición de las ideas neoliberales en nuestro país es el marco en el cual se desarrollaron una serie de debates respecto de las condiciones y posibilidades de la economía campesina. Quizás el que se verifica con mayor fuerza en la actualidad es el que hace a la “viabilidad” o “inviabilidad” de los pequeños productores minifundistas (PPM)<sup>61</sup> como actores productivos dentro del modelo vigente.

---

(alrededor de \$4500 por cada casa nueva), en el propio predio de cada familia, con un crédito blando a 15 años. Cfr.: Programa Social Agropecuario; *op. cit.*; pp. 25-27.

60. Ver la Observación General 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El derecho a una alimentación adecuada (Art. 11). 12/05/99. E/C.12/1999/5.

61. Se caracteriza así a los campesinos cuya actividad principal es la producción agropecuaria tradicional basada en el trabajo directo de la familia en el predio que ocupan, disponiendo para ello de escasa superficie de tierra y escaso capital.

Bajo la supuesta “inviabilidad”, parece justificarse la falta de políticas públicas que promuevan la inclusión activa del campesinado como productor en el conjunto de la sociedad, esto es, vinculado a los mercados formales de trabajo y comercialización de productos, con acceso al sistema financiero, al sistema tributario y previsional, a un sistema de seguridad social, etc.

Esta supuesta “inviabilidad” tiende a reducir al campesinado a mero beneficiario de programas asistencialistas, cuyos objetivos no pasan de la contención social básica y la satisfacción de necesidades primarias de subsistencia. Bajo esta concepción, los campesinos quedan limitados a una situación pasiva y subalterna, dependiente de los recursos siempre escasos que el Estado dispone para el sector.

Desde otra visión, en cambio, se podría sostener que la “viabilidad” es posible siempre y cuando se planteen transformaciones en las condiciones estructurales sobre las cuales se desarrollan las actividades productivas del campesinado.

Los argumentos en torno a las condiciones de viabilidad o inviabilidad pueden ser resumidos, de acuerdo con Martínez Nogueira y otros, del siguiente modo:

“1) Los PPM no son viables en las circunstancias actuales. Carecen de los suficientes recursos naturales, son pobres y, lo que es más, están inmersos en una ‘cultura de la pobreza’ que les impide salir de ella por más esfuerzos que se realicen. Por ello no tiene sentido gastar recursos en programas de carácter productivo sino que los programas de apoyo deberían ser sólo de carácter asistencial. En realidad si estos PPM desapareciesen, ya sea por emigración o por simple no reemplazo generacional, sería mucho mejor, tanto para ellos que caso contrario estarían siempre sumidos en la pobreza y sin alcanzar condiciones de vida digna, como para la sociedad que de lo contrario se ve obligada a un gasto continuo en asistencia social.

2) Los PPM son viables en las circunstancias actuales a condición que se modifiquen algunas variables del contexto mediante programas de acción específicamente dirigidos. Se los debe ayudar para que se queden en el campo porque siempre estarán mejor que en la ciudad, donde no hay trabajo y sólo los espera la miseria y la marginación social y la dependencia de los programas de asistencia social. Esta postura tiene a su vez dos variantes:

a) En el modelo de desarrollo socioeconómico actual hay espacio para que estos PPM se incorporen si cambian algunas variables. Estas son básicamente las que tienen que ver con el cambio técnico, asociado a instrumentos tales como el crédito, la asistencia técnica y un mayor control sobre los procesos productivos y comerciales posteriores.

b) Los PPM son viables pero en el modelo socioeconómico actual no hay espacio para que se desarrollen. La mejora de los ingresos a través de lo tecnológico no es más una salida. Lo mejor es ayudarlos a resistir en su situación actual, sin incentivar la relación con los mercados (de productos, de dinero, de trabajo) porque es a través de ellos que se producen las situaciones de expoliación. Lo que se debe hacer es favorecer la producción para el autoconsumo, la organización grupal autónoma y la organización reivindicativa para lograr que los PPM ocupen un lugar reconocido en la sociedad, desde donde puedan colaborar en cambiar el modelo de desarrollo socioeconómico actual hacia uno más justo en el cual ellos tengan cabida”<sup>62</sup>.

Lo cierto es que, en condiciones que aseguren disponibilidad de recursos, igualdad de oportunidades para el acceso al mercado y un régimen tributario adecuado a su nivel de ingresos, hay experiencias que muestran que el sector campesino ofrece posibilidades de desarrollo a escala familiar, de pequeños grupos, de comunidades locales,<sup>63</sup> etc.

Las condiciones que debieran generarse tienen que ver, básicamente con:

*Disponibilidad de Tierra:* no solamente están limitados por el minifundio, sino que en general la tierra disponible para los campesinos suele ser productivamente marginal y habitualmente cara. Pero el mayor problema es el relacionado con la titularidad de la tierra. Sólo un porcentaje relativamente bajo de campesinos posee título perfecto, escritura o al menos boleto de compraventa válido. Esta situación limita las posibilidades de realizar inversiones o mejoras prediales, encarar nuevos emprendimientos, etc.

62. Martínez Nogueira, Roberto y otros, *op. cit.*, pp. 50-51.

63. Cfr. Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación, Programa Social Agropecuario, “El Programa Social Agropecuario, 1993-1998. 5 años de política social con pequeños productores minifundistas”, Buenos Aires, 1998.

*Financiamiento:* la imposibilidad de acceso al crédito, y en particular al crédito bancario, por parte de los pequeños productores, resulta de dos factores concurrentes: las dificultades para dar cumplimiento a los requisitos exigidos por las entidades financieras y la inexistencia de líneas especiales de financiamiento que atiendan a las características específicas del sector<sup>64</sup>. Mientras se diseñan regímenes especiales de diferimiento impositivo (Catamarca, La Rioja y San Juan), de captación de capitales y financiamientos en condiciones de excepción, y de refinanciamientos para las deudas bancarias, que favorecen a las grandes empresas, los productores campesinos sólo acceden a fuentes de crédito informales, de alto costo financiero y en condiciones de subordinación social, como son los “prestamistas”, los acopiadores de productos, los proveedores de insumos y hasta los dueños de la tierra que los campesinos arriendan o trabajan en aparcería.

*Comercialización:* las principales restricciones que los pequeños productores deben enfrentar para la venta de sus productos son: a) los altos costos de inscripción a los efectos tributarios (CUIT), lo cual impide la formalización comercial con las consecuentes pérdidas en las relaciones de intercambio. Al no poder facturar el precio de venta es menor y no pueden vender a cualquiera; b) inadecuación de las modalidades de control bromatológico. En general los sistemas de control no se adaptan a las condiciones productivas de los pequeños productores. Por ejemplo, los lugares de faenamiento de animales (mataderos, frigoríficos) son demasiado onerosos o están demasiado alejados de los lugares de producción; c) carencia de infraestructura adecuada para la selección, empaque y otras necesidades del proceso post-cosecha de la producción.

*Disponibilidad de asistencia técnica y capacitación:* estos servicios son tradicionalmente inaccesibles para los pequeños productores, lo cual establece una gran diferencia con los sectores productivos más grandes, quienes, al contar con asistencia técnica y posibilidades de capacitación, están en condiciones de adoptar mejoras tecnológicas también inaccesibles para los campesinos.

64. Programa Social Agropecuario, *op. cit.*, p. 11.

#### 4.1 La importancia del productor familiar como generador de empleo

No obstante las restricciones señaladas, aun en las condiciones actuales, el sector campesino cumple, paradójicamente, un rol importante en la generación de empleo, y constituye uno de los pocos sectores en los que el empleo creció en la Argentina.

“En 1980 eran 565.667, y en 1991 llegan a 756.134 entre productores y familiares ocupados en las explotaciones agropecuarias. Si bien representan sólo el 6% del total de ocupados del país, en las provincias del NOA y NEA representan entre el 10 y el 20% de los ocupados”<sup>65</sup>. La incidencia principal en este crecimiento, está dada por el autoempleo en sus propias explotaciones:

“Este hecho muestra, por otra parte, su relevancia como sector en relación con la ocupación territorial. Son habitantes rurales o de pequeños poblados y ciudades intermedias, donde constituyen generalmente los principales estímulos al desarrollo local del comercio y pequeñas industrias (carpintería, envasadoras, etc.) (...) Cumplen un importante rol de retención de población en esos lugares. A la finca se retorna cuando no se consigue empleo en las grandes ciudades. Allí quedan, también, los nietos con sus abuelos, mientras sus padres buscan changas en las grandes urbes”<sup>66</sup>.

#### 5. Vicisitudes de los programas de atención al sector campesino

Una de las evidencias más claras de la desatención que ha demostrado el Estado hacia el sector campesino se expresa en la política contradictoria implementada a través de los programas oficiales dirigidos, en mayor o menor medida, a esa población. Si bien en los últimos años se han creado programas sociales dirigidos a la población rural pobre, éstos no han contado con presupuestos suficientes para desarrollar sus actividades, o se han visto recortados progresivamente. Esto último refleja la falta de reconocimiento,

65. Bordelois, Gastón y Aparicio, Susana, Ponencia presentada ante el Foro “Gobierno y Sociedad”, Buenos Aires, 27 de octubre de 1999, p. 4.

66. Bordelois y Aparicio, op. cit., p. 5.

por parte de las autoridades, de los campesinos como sector social hacia el cual hay que dirigir acciones que tiendan a su desarrollo efectivo.

Durante 1999, el financiamiento efectivo que estos programas pudieron aplicar a las acciones previstas disminuyó en más de un 50% en relación con el ejecutado en el año anterior.

Los principales programas dirigidos al sector campesino desarrollados por el estado en los últimos años, y las dificultades por las que los mismos atraviesan, se exponen a continuación<sup>67</sup>.

*Programa Social Agropecuario (PSA):*

A través del PSA, creado en 1993 en el ámbito de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación (SAGPyA), el Estado se propuso asistir con crédito, asistencia técnica y capacitación a los productores minifundistas ubicados en todo el país. “Es el primer programa de cobertura nacional (se ejecuta en todas las provincias, con excepción de Santa Cruz y Tierra del Fuego) dirigido a este sector y no cuenta con antecedentes de programas semejantes en el país”<sup>68</sup>.

De acuerdo con la información oficial, hasta fines de 1998 el PSA había apoyado, a lo largo de cinco años, a 4.700 grupos de productores, a través de 26 millones 400 mil pesos otorgados en créditos a 36.400 familias de todo el país, cubriendo alrededor del 20% de la población en condiciones de acceder al programa<sup>69</sup>.

Durante 1999, el PSA ha visto reducido su presupuesto anual de 10 millones a 8 millones de pesos, y se habían hecho efectivos, hasta fin de noviembre, sólo alrededor de un 30% de este crédito presupuestario. Esto trajo como consecuencias una drástica reducción de las metas de ejecución

67. *El Programa Pro-Huerta fue uno de los que sufrió los mayores recortes presupuestarios. Este programa, si bien tiene una población beneficiaria mayoritariamente urbana y periurbana, incluye también entre sus beneficiarios campesinos. Ver en este mismo Informe el capítulo “La explosión de la pobreza en Argentina”.*

68. *SIEMPRO (Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales). <http://www.siempro.org.ar/evaluacion/psa3.htm> (p. web).*

69. *Programa Social Agropecuario, op. cit.*

programadas para el año, lo cual limitó las acciones prácticamente al apoyo técnico a los proyectos en implementación desde años anteriores.

En el mes de diciembre de 1999, el gobierno saliente dispuso todavía dos recortes finales, por los cuales redujo el presupuesto de ese año a sólo alrededor de 3 millones 500 mil pesos.

A través de seis años de ejecución, el PSA logró una legitimidad importante tanto entre los beneficiarios como en las asociaciones y organizaciones campesinas, y obtuvo un impacto reconocido en el medio rural. No obstante, la Ley de Presupuesto para el año 2000 aprobada por el Congreso de la Nación, no prevé recursos para el PSA, por lo que al fin del año '99 la incertidumbre sobre la continuidad de este programa era absoluta.

La amenaza de desmantelamiento de este programa representa una clara señal negativa que profundiza las condiciones de precariedad en las cuales desarrollan sus actividades los pequeños productores.

*Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios  
(PROINDER):*

En el mismo ámbito de la SAGPyA, a mediados de 1998, y con el cofinanciamiento del Banco Mundial (75%), inició las acciones el PROINDER. Este programa está dirigido a atender algunas de las necesidades de los "pobres rurales con necesidades básicas insatisfechas (NBI)". El PROINDER prevé subsidiar inversiones prediales y comunitarias, brindar asistencia técnica y capacitación, a través de la estructura y de los equipos técnicos del PSA. Asimismo se propone fortalecer institucionalmente las áreas de desarrollo rural de los gobiernos provinciales.

Si bien se encuentran disponibles los fondos correspondientes al crédito externo, hasta el presente el PROINDER no ha podido iniciar sus acciones debido a que en un primer momento el gobierno argentino no aportó en tiempo y forma los fondos de contrapartida comprometidos (25%) y, luego, debido a que el Ministerio de Economía no autorizó el uso del crédito externo disponible bajo la excusa de no incrementar el déficit fiscal.

*Unidad de Planes y Proyectos de Investigación y Extensión para Productores Minifundistas (“Unidad de Minifundios”):*

Después de algunas experiencias con proyectos específicamente orientados a mejorar las condiciones de vida del productor minifundista, el Consejo Directivo del INTA creó en 1987 la Unidad de Minifundios con el objetivo de “propiciar y concertar acciones para mejorar los ingresos y calidad de vida del productor minifundista, en base a un desarrollo autosostenido que posibilite su transformación ampliando las posibilidades de capitalización”<sup>70</sup>.

“Su función es intervenir en la planificación y seguimiento de proyectos que son ejecutados por las distintas unidades operativas del INTA (...) La Unidad de Minifundios, con el apoyo de un Consejo Asesor, brinda lineamientos y metodologías a los Centros Regionales a la vez que asesora al Consejo Directivo (...) La propuesta consiste en tecnologías de sencilla implementación y bajos costos, para aumentar el ingreso, mejorar la seguridad alimentaria y la producción para el mercado (...), ocupar convenientemente la mano de obra del núcleo familiar, favoreciendo alternativas de diversificación productiva y dando mayor valor agregado a los productos regionales”<sup>71</sup>.

La Unidad terminó el año 1999 con 50 proyectos en ejecución, pero completamente desfinanciada, sin presupuesto, y sin perspectivas concretas para el año 2000.

70. “El Minifundio en la Argentina”. <http://www.inta.gov.ar/minifundio/elimini.htm> (p. web).

71. *Ibidem*.

## **Capítulo VIII**

### *Libertad de expresión y derecho a la información*

## *1.Introducción\**

Durante 1999 continuaron vigentes muchas de las problemáticas relacionadas con el pleno ejercicio del derecho a la información. En ese sentido, aun sin las características de extrema gravedad que tuvieron sucesos ocurridos en años anteriores, las agresiones contra periodistas volvieron a hacerse presentes, señalando la pervivencia de la intolerancia y la violencia como patrones de conducta de ciertos sectores de la sociedad. El caso más preocupante lo constituyó la muerte de Ricardo Gangeme, periodista y empresario que editaba el diario *El Informador Chubutense*, quien fuera asesinado el 13 de mayo de 1999.

También en el campo judicial continuaron las señales desalentadoras en tanto y en cuanto diferentes fallos de todas las instancias, incluida la Corte Suprema de Justicia de la Nación, mostraron un retroceso en la protección de libertades como las de opinión o de crónica, constitutivas del derecho a la información, que se vio así menoscabado por las resoluciones judiciales.

Vinculada con esta última cuestión, debe remarcarse la apertura por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de tres casos en los cuales el Estado argentino se ve involucrado en cuestiones que afectan el derecho a la información consagrado por el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica). Se trata de los casos Verbitsky, Acher y revista *Hum*®, a los que se hizo referencia en informes anteriores.

Asimismo, como se señalara en el Informe correspondiente a 1998, la profundización del proceso de concentración de la propiedad de los medios fue una de las mayores amenazas sufridas por el derecho a la información, en tanto

*\* Este capítulo fue elaborado por Eduardo Luis Duhalde, titular de Derecho a la Información (Ciencias de la Comunicación, UBA), conjuntamente con Luis H. Alén y Verónica Moñino, adjunto y ayudante, respectivamente, de dicha cátedra.*

de esa manera se reduce la necesaria pluralidad de voces y se ofrecen a la opinión pública perfiles monocordes a través de los distintos órganos que integran los multimedios. De esa manera, tras una ficticia multiplicidad que aparenta el seguimiento de un tema por distintos medios, se esconde una misma voluntad que homogeneiza los discursos en un pensamiento uniforme.

Otro de los peligros que produce esta concentración se relaciona con las condiciones laborales que enfrentan los trabajadores de las empresas, muchas veces obligados a cubrir tareas para los distintos medios que las componen aunque solamente cobren su salario por uno de ellos.

Finalmente, puede indicarse que a través de la concentración los capitales extranjeros han encontrado la manera de participar en el sector de la radiodifusión, aprovechando los resquicios de una norma que, pese a ser producto de la dictadura militar, no ha sido todavía reemplazada por una nueva ley que contemple los problemas del sector. Ello ha posibilitado que, conforme las tendencias universales marcadas por el proceso de globalización, grupos económicos de presencia internacional hayan tomado el control de distintos medios del país.

Debe igualmente señalarse que la sociedad ha seguido demostrando su interés en la custodia y preservación del derecho a la información, reaccionando adecuadamente frente a los atropellos, solidarizándose con los afectados y repudiando los hechos sucedidos.

## 2. Cronología

El 5 de enero el director de *El Diario* (Resistencia), Bernardo Balbuena, sufrió la tercera agresión en menos de un año. Un grupo de personas saltó la verja que protege su casa en Corrientes y con un escombros a modo de maza rompió su auto, tras escribir frases obscenas sobre el capot despedazado. Un mes antes, un grupo de desconocidos había provocado destrozos en la quinta de fin de semana de la familia, en Paso de los Libres. Y en marzo de 1998 su auto, estacionado dentro de las instalaciones de *El Diario*, en Resistencia, fue incendiado. Ninguno de estos hechos fue aclarado.

Balbuena fundó en 1990 *El Diario* de Corrientes—que ya vendió—, y en 1992, su actual periódico en el Chaco, mercado periodístico en el que hasta

entonces Raúl “Tato” Romero Feris tenía primacía. Si bien Balbuena aseguró no tener elementos objetivos para adjudicarle la autoría intelectual a nadie en particular, el director del diario chaqueño calificó los incidentes como “un atentado intimidatorio” y mencionó la investigación publicada en esos días sobre la poderosa familia correntina Romero Feris. El mismo día del ataque a Balbuena, el diario *La Nación* mencionó la advertencia que Romero Feris hizo a la periodista Mónica Colunga, socia minoritaria de FM Libre, a quien calificó de “opositora” y amenazó con enviarle inspectores municipales para fiscalizar las cuentas de la emisora.

El 9 de enero, durante “El desfile del Siglo” organizado por Roberto Giordano en Punta del Este, los fotógrafos Fernando Dvoskin, de la Revista *XXI*, y Ramiro Souto, del Semanario *Pronto*, sufrieron agresiones por parte del personal de seguridad del evento. Ambos debieron ser hospitalizados por los golpes recibidos al ser arrojados de la pasarela. Un año atrás, Giordano había obligado por la fuerza a un equipo de América 2 a entregar un cassette con imágenes de Jean Claude Van Damme, su artista exclusivo.

El 31 de marzo la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) aceptó la denuncia formulada en el mes de enero por el periodista Horacio Verbitsky contra el Estado argentino por violaciones reiteradas a la libertad de expresión. El caso fue asignado con el N° 12.128 y se fijó una audiencia para el 1° de octubre.

El 10 de abril, en su 109ª Junta de Directores, la Asociación de Entidades Periodísticas Argentinas (ADEPA) señaló su preocupación por el aumento del IVA a los medios y se pronunció en contra de los fallos judiciales que “obstaculizaron el normal desenvolvimiento de la prensa”, en especial el que condenó al periodista Eduardo Kimel a un año de prisión en suspenso y al pago de 20.000 dólares al camarista Guillermo Rivarola, quien lo demandó por calumnias. Kimel narra en el libro *La masacre de San Patricio* el homicidio de cinco sacerdotes palotinos durante la última dictadura militar. El 17 de abril la OEA, a través del Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Santiago Cantón, cuestionó duramente a la Argentina. Manifestó su “sorpresa” por el castigo al periodista argentino “que realizó una investigación de ese horroroso crimen, mientras que sus autores, sus encubridores y cómplices siguen impunes”.

En el primer informe del Relator Especial, distribuido a los gobiernos de los 35 países miembros, se menciona que “en la Argentina ha habido un aumento preocupante del número de decisiones de la Corte Suprema de Justicia restringiendo la libertad de expresión [y que] durante el último año hubo once decisiones en las cuales estuvieron involucradas autoridades de Estado argentino que la limitan”. El informe también objetó el proyecto enviado al Congreso por el Poder Ejecutivo que castiga con penas de prisión la filmación o grabación de actos secretos de funcionarios públicos sin su consentimiento y su reproducción en medios de comunicación.

El 13 de mayo asesinaron de un balazo al editor del semanario *El Informador Chubutense*, Ricardo Gangeme. El periodista tenía 56 años y estaba estacionando el auto frente a su casa cuando le dispararon en la cabeza. La Policía y el Gobierno provincial descartaron el intento de robo (en su auto había, intactos, 1.300 pesos en efectivo y tres cheques) y sostuvieron que se trató de una venganza. El ministro de Gobierno de Chubut, José Lizurume, afirmó que “se trató de una muerte por encargo o de un ajuste de cuentas”. Entre otras cosas, Gangeme había realizado denuncias contra un empresario de la construcción, Héctor Fernandes, quien habría cobrado sobrepagos a la cooperativa de viviendas local. La investigación judicial no ha concluido.

El 3 de junio se conoció el ataque sufrido por el corresponsal de *La Nación* en Corrientes, Jorge Requena, durante una manifestación del oficialista Partido Nuevo.

El reportero gráfico Guillermo Pardo (Revista *Caras*) fue atacado el 17 de junio por fotografiar a Juan Sebastián Verón en una fiesta de disfraces en Puerto Madero. La agresión ocurrió cuando intentó tomar fotos al futbolista. Esteban González (ayudante del cuerpo técnico de San Lorenzo) se habría aproximado al fotógrafo dándole un fuerte golpe de puño en su cabeza, provocándole la pérdida de conocimiento y causándole conmoción cerebral. Tanto Verón como González fueron eximidos de prisión por la jueza Susana Nocetti de Angeleri. En esa oportunidad, la UTPBA expresó: “repudiamos este nuevo y salvaje ataque contra un trabajador de prensa, y exigimos a las autoridades que adopten medidas necesarias para lograr la detención, procesamiento y condena de el o los autores materiales del aberrante episodio que se suma a los más de 1.150 casos de ataques contra la prensa consumados en la Argentina desde el retorno a la democracia”.

El Día del Periodista –7 de junio– la Unión de Trabajadores de Prensa de Buenos Aires (UTPBA) manifestaba que “las amenazas y agresiones sufridas por los trabajadores de prensa en los últimos 10 años llegan ya a las 1.120” agregando que “si bien decrecieron las amenazas anónimas por teléfono, los periodistas-trabajadores de prensa sufrieron durante el último año distintos tipos de agresiones físicas, especialmente en la cobertura de manifestaciones, partidos de fútbol o directamente por funcionarios policiales... Lo llamativo de estas agresiones es que la mayoría de ellas se produjeron frente a reparticiones oficiales o con policías en el medio de los hechos”.

Otro tipo de ataque fue el denunciado por el periodista de la agencia oficial Télam, Eduardo de la Fuente, quien manifestó que en su lugar de trabajo grababan sus conversaciones telefónicas privadas.

El 18 de julio el periodista de *Página/12* Sergio Moreno recibió una amenaza telefónica. Una voz que dijo ser de un servicio de guardaparques pidió chequear el número de celular. Dos minutos más tarde, la misma voz dijo que ya tenía el número. Luego, el agresor sostuvo: “Sergio, soy El Chino Solís”. Cuidate, ¿eh?”. El sobrenombre coincidía con el de Rodolfo Solís, ex jefe de contrainteligencia de la SIDE. Las intimidaciones comenzaron el día del quinto aniversario de la voladura de la AMIA. Moreno había denunciado el papel de un grupo de la SIDE integrado por Rodolfo Solís en la investigación del atentado. Alguien había interferido su teléfono celular para utilizarlo como micrófono y dirigir la llamada al domicilio del periodista. En 1994 Moreno y Laura Términe, que en ese entonces trabajaba en *La Prensa*, habían informado sobre su participación en los grupos de la SIDE que, teóricamente, debían trabajar contra los que produjeron el atentado a la AMIA. Solís se sintió agraviado y querelló a los periodistas que fueron absueltos por la jueza Mónica Atucha de Ares, argumentando el derecho del público a informar y ser informado.

El 2 de agosto Daniel Gómez Perri, conductor de *El Primero de la Semana*, que se emite por la señal RTV Jujuy, sufrió lesiones en su rostro. El periodista acusó al concejal justicialista Américo Chocobar, quien, acompañado por el Intendente de San Pedro, Julio Moisés, habrían irrumpido en el estudio durante una tanda comercial. Minutos antes, Gómez Perri, había criticado la gestión del intendente y del Concejo Deliberante de San Pedro.

El 16 de agosto una cronista, un reportero gráfico y un chofer del diario *Clarín* fueron atacados por presuntos socios del Club Gimnasia y

Esgrima de Buenos Aires. Con motivo de verificar una denuncia de la Asociación Amigos del Lago de Palermo, en la cual se afirmaba que el club había cercado terrenos en disputa con el Gobierno de la Ciudad, los periodistas recibieron insultos y agresiones por parte de dos personas que se encontraban en el interior de la institución.

El 7 de septiembre se realizó el “Foro Público sobre la Declaración de Chapultepec en Argentina”, organizado por la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP). En dicho encuentro, los principales editores de los medios gráficos de la Argentina resaltaron las dificultades para ejercer una plena libertad de prensa en nuestro país. Domingo Cavallo, Eduardo Alberto Duhalde y Carlos “Chacho” Alvarez, candidatos a la presidencia los dos primeros y a la vicepresidencia el último, firmaron un compromiso para defender tal libertad.

El 9 de septiembre cuatro periodistas fueron agredidos en la ciudad neuquina Rincón de los Sauces, durante la huelga que realizó el Sindicato de Petroleros Privados de esa provincia. Jesús Chandía (camarógrafo del canal de cable local), Damián Coponi (periodista y fotógrafo del diario *Río Negro*), Carlos Hernández (LU5 Radio Neuquén) y Salomón Castro (FM de Neuquén) estaban documentando el ataque de un grupo de personas a dos camionetas de YPF-Repsol cuando fueron golpeados. Además, les robaron una cámara fotográfica y les destruyeron una cámara de filmación. Al radicar la denuncia, los periodistas afirmaron que entre los atacantes se encontraba el secretario gremial del Sindicato de los Petroleros Privados de Rincón de los Sauces, Ramón Hernández.

El 24 de septiembre concluyó en Salta la 37ª Asamblea de la Asociación de Entidades Periodísticas Argentinas (ADEPA). En su declaración, la entidad manifestó su negativa a establecer “cualquier modificación que suponga incrementar la presión impositiva sobre los medios de comunicación”; expresó su preocupación por los fallos contra los periodistas Tomás Sanz, Eduardo Kimel, Horacio Verbitsky y Andrés Cascioli y por la iniciativas legislativas tendientes a restringir la publicación de encuestas electorales; y reclamó el esclarecimiento del crimen del periodista Ricardo Gangeme.

El 1º de octubre se celebró la audiencia entre el periodista Horacio Verbitsky y la asesora jurídica de Derechos Humanos de la Cancillería, Mónica Pinto, convocada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la sede de la OEA, en el caso N° 12.128. El periodista propuso a la representante del Gobierno buscar “una manera de superar las restricciones a la libertad de

expresión existentes en el sistema legal argentino a cambio de que la denuncia no siguiera su curso normal” (que podría haber derivado en una recomendación de la Comisión o en una denuncia ante la Corte Interamericana). Como resultado, se arribó a un acuerdo y se elaboró un proyecto que se comenta por separado en este informe.

El 17 de octubre Daniel Tognetti, periodista del programa televisivo “Caiga Quien Caiga”, fue insultado y golpeado durante el cierre del acto justicialista en Plaza de Mayo. Tognetti, a quien debieron hacerle una sutura de tres puntos en el labio superior, aseguró que se trató de un grupo de organizadores del evento y que también intentaron golpear a sus compañeros. Los agresores fueron captados por las cámaras.

El 22 de octubre se realizó la Asamblea de la Sociedad Interamericana de Prensa en la que se denunció que fueron asesinados en América más de doscientos periodistas en los últimos diez años. Asimismo, se denunció que estaba prosperando una campaña más “sutil” contra el periodismo y que “a lo ancho y a lo largo del hemisferio, se traman maniobras legales contra la prensa en los cuerpos legislativos y tribunales”. Con relación a la Argentina reclamó el esclarecimiento por los crímenes de José Luis Cabezas y Ricardo Gangeme y mencionó algunos de los fallos más significativos en contra de la libertad de prensa como ser el dictado por la Corte Suprema de Justicia contra Horacio Verbitsky, en una querrela promovida por Menem, y la sentencia de un tribunal tucumano en la cual impuso a *La Gaceta* el pago de 150 mil pesos por los presuntos daños morales que habría provocado al demandante con una publicación.

El 11 de noviembre Olga Wornat fue atacada mientras viajaba en un taxi y mantenía una conversación telefónica desde su celular con Radio Diez. Durante la entrevista, la periodista comentaba un artículo publicado en la revista *Veintidós* acerca de intimididades de Menem. Dos personas subieron al vehículo cuando estaba detenido en un semáforo y le apuntaron con un revólver en la cabeza, la golpearon y la amenazaron. Los agresores dieron varias vueltas hasta que la abandonaron en un lugar que la periodista no reconoció. El incidente quedó registrado por la radio.

### 3. Otras intimidaciones

Además de los casos de ataques a la prensa a los que hemos hecho referencia, se registraron múltiples intimidaciones hacia medios y periodistas: amenazas de bombas contra el diario *El Sol*, de Quilmes y el diario *Clarín*; atentado contra el diario *La Calle* de Avellaneda; agresiones y amenazas contra Luis Gras (director de la emisora Siglo XX), Daniel Ferrer (periodista de FM Colorado), José Luis Pagés (responsable de la sección Sucesos Policiales del diario *El Litoral* de Santa Fe), Héctor Torres (*Gral. Mosconi*, San Martín, Salta), Gonzalo Delloro (colaborador de *Clarín*), Marcelo Castro (Todo Noticias), Daniel Castillo y Diego Ricciardi (Crónica TV), Javier Di Paola y Alberto González (Todo Noticias), Alberto Vila Ortiz (colaborador de Rosario/12), Diego Spina (Supercanal, Castelar), Lorena Cormick (Canal 5, Moreno), Ernesto Ponsati (codirector diario *Hoy Día*, Córdoba), Pedro Scarano (director de Bajando Noticias e Identidad Virtual), Daniel Arévalo (Canal 11, Formosa), Sergio Sarik (fotógrafo de *La Reforma*, Gral. Pico), Martín Grande (FM Despertar), Guillermo Capellán (radio Nueva Provincia), Mario Ruiz (fotógrafo de *El Día*, La Plata), Griselda Palma y Marcelo Govoni (Transvisión Berisso Cable), Diego Levy (fotógrafo de *Clarín*), Martín Canay (Radio del Plata) y Ronen Swarc (Radio Diez), Valeria Burrieza (*La Nación*).

Esta reseña de hechos, por cierto incompleta, es claramente indicativa de lo mucho que aún falta por recorrer en el camino de las garantías a la labor de los comunicadores sociales. Si bien es cierto que en la mayoría de los casos no puede imputarse al Estado o a sus funcionarios ser los responsables directos de esta situación, la función de dar seguridad a los habitantes y posibilitar el correcto desempeño de la actividad periodística sí es una obligación indelegable del Estado, que hace a la misma esencia de su responsabilidad ética y social. Como señala el informe de la Comisión de Libertad de Prensa e Información de la Asociación de Entidades Periodísticas Argentinas (ADEPA), los ataques a los comunicadores sociales “tratan de infligir miedo a los hombres y mujeres de prensa para evitar que continúen cumpliendo con la tarea esencial de informar a la ciudadanía (...) Este tipo de ataques a la libertad de expresión no termina de erradicarse, lo cual genera un riesgo potencial, que resulta de asumir esta situación como algo natural de la actividad periodística”.

#### 4. Fallos judiciales negativos

La casi totalidad de los fallos negativos de la Corte Suprema fueron tomados en causas impulsadas por funcionarios del Gobierno. Entre los casos más destacados se encuentran:

- El fallo dictado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la querrela promovida por Carlos Menem contra el periodista Horacio Verbitsky. Este último había informado cinco años atrás que el ex presidente no había sido torturado mientras estuvo detenido bajo la última dictadura militar. La nota individualizaba la fuente y contradecía los dichos de Menem, quien había asegurado lo contrario. La querrela fue rechazada en primera instancia y esa sentencia fue confirmada por la Cámara Nacional de Casación Penal. El Tribunal consideró que la apelación carecía de fundamento suficiente y, por otra parte, indicó que el Código Procesal Penal solamente reconoce el recurso de apelación al condenado en primera instancia y no al querellante cuya acción es rechazada. Sin embargo la Corte, por mayoría de sus miembros, revocó la sentencia por entender que la norma procesal era inconstitucional al generar una desigualdad entre las partes.
- La resolución de la Corte Suprema que revocó la sentencia dictada por la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal que había absuelto a los periodistas Tomás Sanz y Andrés Cascioli del delito de injurias, por el que habían sido querellados por María Julia Alsogaray, y ordenó que se dictara una nueva sentencia. Fueron cinco los miembros del Tribunal que consideraron que la publicación de la revista *Hum*® que contenía fotos trucadas en las cuales el rostro de la funcionaria aparecía agregado al cuerpo de mujeres desnudas constituyó un agravio contra su honor. Cabe agregar que esa publicación fue consecuencia del reportaje publicado con anterioridad por la revista *Noticias*, en la que María Julia se prestaba a posar en numerosas fotografías que estuvieron en el centro del debate.
- La decisión de los ministros Nazareno, Moliné O'Connor, López, Vázquez y Boggiano de convalidar la condena impuesta a Gabriela Acher y a la licenciataria del Canal 13 de indemnizar al juez Omar Cancela

para reparar el presunto daño que le habrían ocasionado a su honor, valuado en \$30.000. Acher escribió un guión y puso en escena un sketch humorístico donde se relataban las peripecias de una mujer en un juzgado para que, luego de diversos trámites, no le reconocieran los alimentos para su hijo. Formaba parte de la escenografía un cartel en el que podía leerse el nombre del juez: Dr. Cancela. Si bien el apellido elegido tendía a acentuar la sátira, Omar Cancela se identificó con el personaje de ficción y solicitó una indemnización por agravios.

La confirmación de la condena a un mes de prisión, con costas, aplicada al periodista Tomás Sanz, como autor responsable de delito de injurias, por reproducir una información agravante para el senador Eduardo Menem. La publicación difundía una investigación acerca de presuntos actos de corrupción, entre los cuales se citaba una información del semanario uruguayo *Brecha*, sobre un depósito bancario a nombre del senador, su esposa y otra persona.

La Corte Suprema de Justicia, en otro fallo sumamente cuestionado, revocó la absolución de los periodistas del diario *Página/12* Horacio Verbitsky, Ernesto Tiffenberg y Fernando Sokolowicz, que había sido dispuesta por la Juez en lo Correccional María Laura Garrigós de Rébori en un juicio que por el delito de “injurias” inició en el año 1994 el presidente Carlos Menem. Ese fallo había sido confirmado por la Cámara Nacional de Casación Penal, a la cual fue devuelto el expediente tras la revocatoria de la Corte.

Además de profundizar el abandono de la doctrina de la real malicia, la resolución de la Corte Suprema reviste especial gravedad en tanto no sólo se dirige contra el autor de la nota en cuestión –Horacio Verbitsky– sino que extiende sus alcances al director del medio, Tiffenberg, y a su propietario Sokolowicz. Si bien es cierto que tal criterio aparecería como justificado a la luz de la norma estatuida por el artículo 113 del Código Penal, que reprime como autores de los delitos de calumnias e injurias a quienes publiquen o reproduzcan las verdades por otro, debe también recordarse que ambos delitos requieren un dolo específico, esto es la deliberada voluntad de causar un daño al presuntamente ofendido, y que es difícil encontrar justificativos como para extender ese dolo –si el mismo se hubiera

acreditado en la persona del autor— hacia quienes no participaron directamente de la elaboración de la nota.

El principio del artículo 113 del Código Penal es uno de los más cuestionados en materia de libertad de prensa, puesto que su aplicación conforme parece orientarse el fallo de la Corte Suprema, impone una presunción de culpabilidad sobre personas que son en principio ajenas al delito en sí. Por otra parte, la aplicación de la doctrina de la real malicia, que el mismo tribunal aceptara en el caso “Morales Solá”, hubiese llevado a una solución diametralmente opuesta a la adoptada.

Como sostuvo la UTPBA, el fallo revela “una vez más la delicada situación en la que realizan sus tareas los periodistas-trabajadores de prensa en la Argentina, quienes además de sufrir agresiones, intimidaciones, amenazas y querellas judiciales, en su mayoría ordenadas o impulsadas por funcionarios públicos o personas vinculadas con ellos, son objeto de una profunda precarización en su ámbito profesional y laboral”.

A los mencionados fallos de la Corte Suprema, deben sumarse el caso Kimel, por la gravedad que reviste. Eduardo Kimel, autor del libro *La Masacre de San Patricio* fue condenado en segunda instancia por la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal, que confirmó el fallo dictado por la jueza a cargo del Juzgado Correccional n° 8 —Angela Braidot— quien le había impuesto una pena de un año de prisión en suspenso y 20 mil dólares de indemnización al juez Guillermo Rivarola, actual integrante de la Sala I de esa Cámara. Rivarola, quien era juez en 1976 —época de la dictadura militar— tuvo a su cargo la investigación del asesinato irresuelto de cinco religiosos de la orden de los palotinos; cuando se publicó el libro de Kimel, decidió querellarlo y tras un complejo proceso en el cual la Corte Suprema revocó un anterior fallo absolutorio de la Cámara de Apelaciones, obtuvo la sentencia a su favor. Kimel sostuvo: “el objetivo es acallarme para lograr que ningún periodista pueda abrir juicio sobre la actuación de la justicia durante la dictadura”. Su condena implicó un paso más en el abandono de la teoría de la “real malicia” por parte de los tribunales nacionales, camino que ya se había insinuado en la sentencia dictada contra el periodista de la revista *Hum*® Tomás Sanz.

El fallo provocó unánimes reacciones. La UTPBA, a través de su Secretario General Daniel das Neves, declaró sobre el caso que “calificar esta sentencia de aberrante es quedarse por debajo de lo que en verdad significa este fallo para la libertad de expresión y para el conjunto de la sociedad democrática, ya que estos hechos se dan en un marco político y social en el que el periodismo asumió una actitud de investigación e información”. También se pronunciaron desfavorablemente sobre el fallo ADEPA y la Asociación Periodistas.

También deben mencionarse los siguientes casos:

- El fallo de la Cámara en lo Civil y Comercial, Sala III, de la Provincia de Tucumán, que confirmó la sentencia que, en primera instancia, condenó a la empresa editora del diario *La Gaceta* al pago de una indemnización de \$150.000 por los presuntos daños morales que habrían provocado al demandante de la publicación: una abogada se sintió agraviada cuando dos de sus clientes manifestaron en un reportaje ser víctimas de su proceder profesional.
- La condena impuesta por la Cámara Civil, Comercial, de Minas y del Trabajo de Catamarca al Obispado de esa provincia, a pagar una indemnización por daño moral, equivalente al 70% del valor de los ejemplares vendidos del diario *La Unión* durante los días en que se publicaron las notas agraviantes para la persona del demandante.
- La anulación de la Sala I de la Cámara de Casación Penal del fallo de primera instancia a favor de los periodistas Sergio Moreno y Laura Términe, y la decisión de que vuelvan a ser juzgados.
- Resulta también preocupante el fallo de la Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil, confirmando la sentencia dictada por la jueza Mabel de los Santos que condena al periodista Bernardo Neustadt por daños morales a pagar la suma de \$80.000, por los dichos de una invitada que participaba en el programa Tiempo Nuevo, que descalificaban la actuación de la jueza Elisa Díaz de Vivar. Dicho programa se realizó “en vivo”, no existiendo la posibilidad de que el canal o el periodista conocieran previamente las expresiones vertidas por la invitada.

En el déficit de la actuación del Poder Judicial se inscribe el no esclarecimiento del secuestro y posterior asesinato del periodista Mario Bonino, quien desapareció el 11 de noviembre de 1993 en horas de la tarde, cuando se dirigía desde su casa hacía un seminario sobre radiodifusión que la UTPBA había organizado en la sede nacional de la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE). Su cuerpo apareció en el Riachuelo tres días después de su desaparición. Bonino trabajaba en la Secretaría de Prensa de la UTPBA, donde recibía las denuncias sobre amenazas y agresiones a periodistas. En el expediente judicial, cuya investigación está a cargo del Juez de Instrucción de la Capital Federal Raúl Irigoyen, no se ha imputado a persona alguna ni se han establecido los móviles del suceso, la forma en que aconteció ni mucho menos quién o quiénes fueron sus responsables.

Como un aspecto positivo, debe consignarse en otro caso que continúa tramitándose ante los estrados judiciales, que el Juez de Instrucción a cargo del Juzgado n° 46 de la Capital Federal, Julio César Corvalán de la Colina, dispuso el procesamiento de Armando Cavalieri, secretario general de la Federación de Empleados de Comercio, por la presunta comisión del delito de coacción contra el periodista de la revista *Noticias* Edi Zunino, a quien habría amenazado con “tirar al Riachuelo” si no abandonaba las investigaciones que venía realizando acerca del patrimonio del dirigente sindical. En su resolución, Corvalán de la Colina tuvo por suficientemente acreditada la amenaza contra Zunino, que se habría producido durante una comunicación telefónica realizada la noche del 7 de noviembre de 1994. Para esa época estaba por cumplirse un año del asesinato del periodista Mario Bonino, cuyo cuerpo fuera hallado justamente el 15 de noviembre de 1993.

##### *5. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el proyecto de reformas al Código Penal*

Uno de los pasos más importantes en materia de consolidación del Derecho a la Información fue la apertura en la sede de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de tres casos vinculados con el ejercicio de la libertad de expresión. El Relator de Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos, Santiago Cantón, había remitido a ese

## Capítulo VIII. Libertad de expresión y derecho a la información

---

organismo las presentaciones efectuadas por Horacio Verbitsky, Tomás Sanz y Gabriela Acher.

Corrido traslado al Estado argentino, tras la audiencia celebrada el 1º de octubre de 1999 en Washington apareció como posible fórmula de resolución del conflicto el dictado de una ley modificatoria del Código Penal. Así, el 28 de diciembre de 1999 se realizó en el Senado el primer debate sobre el proyecto de ley, que reunió a las comisiones de Legislación General, Asuntos Penales y Regímenes Carcelarios, y Libertad de Expresión. También estuvieron presentes el ministro de Justicia, Ricardo Gil Lavedra, el relator especial de la Organización de Estados Americanos (OEA) para la libertad de expresión, Santiago Cantón; el periodista Horacio Verbitsky, vicepresidente de la agrupación Periodistas; y el abogado constitucionalista Gregorio Badeni, representante de ADEPA.

El proyecto fue elaborado por los senadores José Genoud y Jorge Yoma, con el asesoramiento de la agrupación Periodistas, con el objetivo de cumplir con el compromiso que asumió el Gobierno el 15 de octubre, fecha en que aceptó la propuesta de solución amistosa presentada por Verbitsky ante la CIDH. Esencialmente, se trata de incorporar a nuestra legislación la doctrina de la real malicia.

Esta doctrina nace de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos, a partir del caso “Sullivan vs. New York Times” y con su elaboración posterior por los tribunales de los estados americanos, ha sido motivo de frecuente cita en nuestros tribunales. Sucintamente, puede decirse que su aplicación agrega, en el caso de las críticas a funcionarios públicos a causa de esta calidad o por el ejercicio de sus funciones, un nuevo requisito para que tales críticas, aun siendo ofensivas, constituyan delitos contra el honor. Este requisito es que el querellante pruebe, además del agravio, que éste ha sido motivado en razones de índole personal, es decir, ajenas a la tarea comunicativa.

La Corte argentina ha ido evolucionando en la aceptación de la doctrina de la real malicia, aunque por la dispersión de los votos de sus miembros puede decirse que no todos entienden de igual manera los requisitos que configuran tal doctrina. En uno de sus fallos en materia civil, dijo por ejemplo el Dr. Boggiano que “...la doctrina de real malicia procura lograr un equilibrio razonable entre la función de la prensa y los derechos individuales afectados por comentarios lesivos a funcionarios públicos, figuras públicas e incluso particulares que intervienen en cuestiones de interés público objeto

de la información o de la crónica...”. Pero el fallo resultó contrario a los periodistas involucrados.

Se trataba de una información que involucraba, aunque no de manera directa, a la juez interviniente en el divorcio del presidente Menem, ya que se decía que éste, luego de asumir su primer mandato en 1989, había recibido como regalo el expediente referido. Los fallos tanto de primera como segunda instancia condenaron a los periodistas. En la Corte, se aplicó, como dijimos, la doctrina de la real malicia para justificar la sentencia. En efecto, se sostuvo que los informadores no habían actuado con la debida diligencia que les hubiese permitido comprobar la falsedad de la noticia. Nótese que, habiendo probado la demandante que lo informado era falso, para quedar exentos de responsabilidad los acusados debían haber acreditado que agotaron sus posibilidades sin obtener constancias de esa falsedad.

En materia penal, la Corte aplicó plenamente la doctrina de la real malicia en su fallo en el caso “Morales Solá”. Pero, como analizáramos antes, en varios de sus últimos pronunciamientos se deslizó hacia la orilla opuesta.

De ser aprobado el proyecto, cuando los medios de comunicación o los periodistas aporten información veraz sobre figuras públicas, funcionarios o temas institucionales o de relevante interés público, estarán, en principio, exentos de responsabilidad incluso cuando involucren a particulares, puesto que aun si la información resulta falsa o inexacta, para que un medio o un periodista tengan responsabilidad civil o penal es necesario que el supuesto perjudicado pruebe no sólo esa falsedad o inexactitud sino también que el periodista o el medio sabían tales circunstancias y pese a ello decidieron publicar la noticia. Es decir que se pone la carga de la prueba en cabeza del demandante, obligado a demostrar que existió en la actuación del medio o el periodista la intención deliberada de perjudicar su honor a través de la publicación de una noticia que se sabía falsa o inexacta.

## *6. El caso Cabezas*

Si bien la sentencia se dictó concluido el año en análisis, el 14 de diciembre de 1999 se inició en Dolores el juicio oral y público contra los diez acusados por

el asesinato de José Luis Cabezas, reportero gráfico de la revista *Noticias*. El tribunal que tuvo a su cargo esta etapa judicial fue integrado por los camaristas Pedro Begué –presidente–, Jorge Dupuy y Susana Yaltone. Tras las primeras actuaciones, el 20 de diciembre comenzó la recepción de las declaraciones de los numerosos testigos convocados. Más allá del resultado final –la condena de todos los imputados, algunos como autores materiales, otros como partícipes primarios o secundarios o como instigadores– la sociedad registró la insuficiencia del proceso que no logró develar totalmente las razones que llevaron al horrible crimen, ni cuántas otras personas tuvieron algún grado de intervención en el mismo; tampoco se echó luz sobre la intrincada red de encubrimientos y destrucción de pruebas que rodeó la causa desde un comienzo.

### 7. Casos de censura y obstáculos a la prensa

El informe producido por la Comisión de Libertad de Prensa e Información en el marco de la 37ª Asamblea General de ADEPA relevó los siguientes casos de censura y trabas a la prensa:

- En septiembre de 1999, la Fiscalía General del Departamento Judicial de San Nicolás (Prov. de Buenos Aires) habría dado la orden al personal policial de San Pedro para que se abstenga a hacer referencias o comentarios sobre resoluciones judiciales o de la misma Fiscalía en el curso de los procesos penales, a través de los medios de comunicación.
- El Tribunal Oral de Menores N° 1 de la ciudad de Buenos Aires prohibió la entrada de periodistas a la sala de audiencias en que se juzgaba a Guillermo Alvarez por un doble homicidio.
- El director de *El Diario* (La Pampa), Jorge Nemesio, denunció un hostigamiento por parte de la AFIP.
- Guillermo Damián Castro (editor) y Adrián Di Nucci (director periódico) del periódico *El Embajador* informaron que en el mes de febrero le fueron sustraídos 800 ejemplares de la publicación a uno de sus distribuidores.
- El juez de instrucción Víctor Ramírez Cabrera dio la orden a personal policial de Río Negro para que procediera al allanamiento de los canales

de televisión Transcable y TV Trak de Viedma para secuestrar material fílmico difundido por las emisoras.

- ADEPA condenó la actitud del gobierno yugoslavo de expulsar de su territorio al corresponsal del diario *La Nación*, Gabriel Pasquini.
- En la ciudad boliviana de Yacuiba, las autoridades policiales impidieron el trabajo a Darío Illanes y Walter Echazú, periodista y fotógrafo respectivamente de *El Tribuno* (Salta), y a Marcelo López, camarógrafo de América TV.
- Arnaldo César Matilla, director de *La Reforma* (Gral. Pico), informó que funcionarios de la DGI de Neuquén se habían presentado en las oficinas del diario para realizar una auditoría, a pesar de que Gral. Pico pertenece a la localidad de Junín, lo que fue entendido como un acto de hostigamiento.

## **Capítulo IX**

*Derecho a la salud. Acceso al tratamiento  
para VIH/SIDA*

## 1. Introducción

En este capítulo\* hemos decidido analizar la situación del derecho a la salud, particularmente en lo que se refiere a los enfermos de VIH/SIDA en nuestro país. Con este objetivo, presentamos a continuación una versión resumida del informe “Derechos Humanos y acceso a tratamiento para VIH/SIDA en Argentina” realizado por la Fundación para Estudio e Investigación de la Mujer<sup>1</sup>.

La primera parte del trabajo presenta información sobre la estructura del sistema de salud y el marco normativo de la atención del VIH/SIDA; la segunda, está dedicada a detallar el proceso de provisión, compra y distribución de medicamentos, y la opinión de los afectados sobre la situación actual de virus.

*\* Capítulo elaborado por la Dra. Mabel Bianco, presidenta de FEIM –Fundación para Estudio e Investigación de la Mujer–; la Lic. María Inés Re, miembro del equipo profesional y técnico de FEIM; la Dra. Laura Pagani, miembro del equipo profesional y técnico de FEIM; y la Dra. Stella Maris Barone: miembro del equipo profesional y técnico de FEIM.*

*1. En diciembre de 1997 en Lima, Perú, se realizó la reunión anual de LACCASO –Consejo Latinoamericano y del Caribe de Organizaciones con Trabajo en SIDA–. En dicha reunión se adoptó el primer plan estratégico trienal 1997-2000 preparado por el Comité Regional de Gestión en su primera reunión en octubre del '97 en México. En ese plan se estableció la prioridad de los derechos humanos y el VIH/SIDA, proponiéndose realizar estudios de caso en seis países para documentar la situación, mejorar la capacidad de los Puntos Focales Nacionales en su condición de sociedad civil en la participación en la respuesta frente al VIH/SIDA y obtener lecciones que permitan mejorar la interacción de las organizaciones no gubernamentales –en adelante ONGs– con los gobiernos y las agencias de Naciones Unidas. De los seis estudios de casos programados se concretaron cinco, de los cuales uno es el de “Derechos Humanos y Acceso a Tratamiento para VIH/SIDA” con la cooperación de ONUSIDA. La Secretaría Regional de LACCASO tuvo a su cargo la coordinación técnico-científica y la supervisión de estos estudios de caso.*

Finalmente, se esbozan algunas conclusiones tentativas, sobre la paradójica situación que padecen los enfermos: protegidos por la legislación, pero sometidos a un sistema de atención altamente complejo, burocrático, y lo que es más grave para el éxito de los tratamientos, discontinuado.

## *2. Estructura actual del sistema de atención de la salud en la Argentina*

El modelo de salud argentino se caracteriza por la fragmentación y heterogeneidad, que se traducen en la falta de integración y coordinación de los tres subsectores: público, privado y de la seguridad social médica.

El Subsector Público, compuesto por hospitales provinciales y municipales y centros de atención primaria, posee el mayor número de camas de internación y la mejor distribución geográfica. Atiende fundamentalmente a la población de escasos recursos económicos que no cuenta con cobertura médica. En los últimos años aumentó significativamente la demanda por la pérdida del empleo con cobertura social o la pauperización de los asalariados. Este subsector es el principal responsable de la atención de enfermedades infecto-contagiosas y crónicas, así como de las actividades de prevención.

El Subsector de la Seguridad Social Médica está destinado a atender a los trabajadores en relación de dependencia y sus familias a través de los sindicatos. También cubre a los jubilados y pensionados, así como también a las Fuerzas Armadas. Desde 1996 se reguló el programa médico obligatorio de atención que obliga a las obras sociales a cubrir la atención de las personas viviendo con el VIH/SIDA.

El Subsector Privado se caracteriza por tener gran cantidad de efectores de atención ambulatoria bien distribuidos en todo el país. Los hospitales privados o sanatorios, si bien han aumentado en cantidad en los últimos treinta años, son muy dispares en complejidad y en cantidad de camas de internación. En general está orientado sólo a la atención de las enfermedades agudas no infecto-contagiosas. Desde los años '80 ha desarrollado modalidades de seguro privado que varían en el tipo y cantidad de las prestaciones. Debido al deterioro de la atención de las obras sociales los sectores de mayores recursos contratan seguros privados y duplican su cobertura. El

programa médico obligatorio que incluye la atención del VIH/SIDA es también obligatorio para estos seguros.

Según Mabel Bianco “la población entre 20 y 29 años de edad presenta en general los porcentajes más bajos de cobertura de la Seguridad Social”<sup>2</sup>. Este grupo etario registra la mayor prevalencia del VIH/SIDA. Dada la baja de cobertura de su salud por la Seguridad Social, la responsabilidad de su atención le corresponde al Sector Público.

### *3. El marco normativo de la atención del VIH/SIDA, en el contexto de los derechos humanos*

La salud constituye un derecho humano fundamental y un componente básico del bienestar social y del desarrollo humano. El proceso salud/enfermedad se construye histórica, social y culturalmente, e incluye: el aspecto biomédico, la calidad de vida y el acceso a servicios de salud, a la vivienda y a la educación. Por lo tanto, la salud constituye un bien social, que el Estado debería garantizar para toda la sociedad, con criterios de equidad y universalidad.

La salud como derecho humano básico no constituye en Argentina un concepto incorporado culturalmente en la población. Cuando en Argentina se habla de derechos humanos, principalmente se los refiere a los derechos civiles y políticos. El derecho a la salud si bien es visualizado socialmente como un derecho, que debe cubrir el Estado, no se lo defiende como un derecho humano básico. Esto ha determinado en parte la escasa participación de la sociedad civil en la lucha por las reivindicaciones relacionadas con el derecho a la salud.

En los últimos años se ha producido en Argentina un profundo cambio de la política económica y social, que aceleró el proceso de “achicamiento” del Estado, con la privatización de una porción considerable del subsector público de salud, y la descentralización nación-provincia-municipio de la gestión y administración de los servicios de salud. Esta descentralización tiene profundas

*2. Bianco, Mabel; Fecundidad, Salud y Pobreza en América Latina. El caso argentino; FEIM/FUNAP; Buenos Aires; 1996.*

consecuencias de desigualdad en el acceso a la atención de la salud de la población, ya que se delega a las provincias las responsabilidades de promoción y atención de la salud, mientras las partidas presupuestarias de la administración central no son transferidas o quedan supeditadas en gran medida a los avatares políticos y económicos. Esto repercute en la situación de atención de la salud en general y del VIH/SIDA en particular, ya que la epidemia registra un marcado crecimiento y un cambio de su perfil epidemiológico, incrementando su prevalencia en la población joven y pobre.

La Constitución Nacional de la República Argentina, sancionada en 1853 y reformada por última vez en 1994, no señala en forma explícita el derecho a la salud, aunque realiza referencias implícitas en sus artículos 33, 42 y 43. Argentina es un país federal: son las constituciones provinciales las que garantizan el derecho a la salud y normatizan al respecto. Esta estructuración fragmentada de la salud favorece la heterogeneidad y desigualdad en tipo, cantidad y calidad de la atención de la salud según área de residencia.

Después de la reforma de 1994 la Constitución expresa indirectamente el reconocimiento y obligaciones del Estado Nacional respecto del derecho a la salud y a la seguridad social médica en su artículo 75 inciso 22, en donde otorga jerarquía constitucional a Declaraciones, Convenciones y Pactos Internacionales, señalando que deben entenderse como complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos. Estos instrumentos internacionales incorporan el derecho a la salud. Asimismo, en sus artículos 14 bis y 75 inciso 23 señala la obligación del Estado de garantizar la seguridad social médica de los ciudadanos.

Con respecto a la legislación específica sobre VIH/SIDA, en 1990 se sancionó la ley 23.798 de Lucha contra el Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida. A diferencia de la política de descentralización de la atención de la salud, expresada en la Constitución Nacional, la ley 23.798 declara de interés nacional la lucha contra el SIDA y establece que su autoridad de aplicación es el Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación. Esto significa que corresponde al Ministerio el diagnóstico y tratamiento, como también la información y prevención<sup>3</sup>. La ley obliga al Ministerio a promover

3. Ley 23798. Artículo 1: "Declárase de interés nacional a la lucha contra el Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida, entendiéndose por tal a la detección e investigación de sus agentes causales, el diagnóstico y tratamiento de la enfermedad, su prevención,

la investigación y la capacitación de recursos humanos, como así también la cooperación internacional. Tanto la ley como su decreto reglamentario N° 1244, sancionado en el mismo año, regulan el proceder de los profesionales de salud en la detección y atención del VIH/SIDA<sup>4</sup>.

La ley y su decreto reglamentario expresan que el test para la detección del VIH/SIDA debe ser realizado en todos los casos con el consentimiento voluntario del/la interesado/a, excepto el artículo 9, que establece la obligación de los inmigrantes que solicitan su radicación en Argentina, de realizarse el análisis de VIH.

En 1991, el Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación adoptó la resolución 787, “Política Normativa en Relación a la Infección de HIV en los Servicios Carcelarios Federales”, que, acorde con la ley de SIDA y su decreto reglamentario, establece que los análisis de VIH deben ser voluntarios y consentidos por los internos, así como también la obligatoriedad del Estado de proveerles

---

*asistencia y rehabilitación, incluyendo sus patologías derivadas, así como también las medidas tendientes a evitar su propagación, en primer lugar la educación de la población”.*

*Artículo 4 inciso f): “El Poder Ejecutivo arbitrará medidas para llevar a conocimiento de la población las características del SIDA, los posibles causas o medios de transmisión y contagio, las medidas aconsejables de prevención y los tratamientos adecuados para su curación, en forma tal que se evite la difusión inescrupulosa de noticias interesadas”.*

*4. El artículo 6 de la ley citada dice: “Los profesionales que asistan a personas integrantes de grupos de riesgo de adquirir el síndrome de inmunodeficiencia están obligados a prescribir las pruebas diagnósticas adecuadas para la detección directa o indirecta de la infección”.*

*Artículo 8: Los profesionales que detecten el virus de inmunodeficiencia humana (VIH) o posean presunción fundada de que un individuo es portador, deberán informar sobre el carácter infectocontagioso del mismo, los medios y formas de transmitirlo y su derecho a recibir asistencia adecuada”.*

*Decreto 1244. Artículo 6: “El profesional médico tratante determinará las medidas de diagnóstico a que deberá someterse el paciente, previo consentimiento de éste. Le asegurará la confidencialidad y, previa confirmación de los resultados, lo asesorará debidamente...”.*

*Artículo 8: “La información exigida se efectuará mediante notificación fehaciente. Dicha notificación tendrá carácter reservado... y se entregará personalmente al portador del virus HIV...”.*

## Capítulo IX. Derecho a la salud. Acceso al tratamiento para VIH/SIDA

---

tratamiento y medicamentos<sup>5</sup>. No obstante, debe reconocerse que la mayoría de los servicios penitenciarios no cumplen con la ley, y sus internos/as viviendo con VIH/SIDA no gozan en la práctica de los derechos que los/las asisten.

En 1992, el Ministerio de Salud estableció el Programa Nacional de Lucha Contra los Retrovirus Humanos (Leucemia y SIDA-resolución 18/92) que depende directamente del Ministro de Salud y Acción Social, y está a cargo de un Director Ejecutivo.

En 1994, el Ministerio de Salud y Acción Social estableció el “vademécum básico para la atención de pacientes de HIV” según resolución 169/94.

En 1995 el Poder Ejecutivo sancionó el decreto 906, que obliga al personal ingresante y permanente de las Fuerzas Armadas y de Seguridad a la realización del test del VIH. Este decreto viola la ley 23.798.

En 1995 se sancionó la ley 24.455 “Cobertura en las Obras Sociales a Enfermos de SIDA y Drogadependientes”. La ley establece las prestaciones obligatorias de las obras sociales a las personas viviendo con VIH/SIDA y a los usuarios de drogas<sup>6</sup>. Al encontrarse obligadas legalmente a la cobertura

*5. Resolución 787. Artículo 1: “Los análisis serán en todos los casos voluntarios y se efectuarán por pedido del interno o por pedido del médico con su autorización. Se le hará suscribir al recluso su consentimiento en un formulario que llevará inserto los derechos que le asisten, según la ley 23798. Conjuntamente con la firma del recluso deberá estar estampada la del personal médico que requiera la autorización. En todo momento se les asegurará a los reclusos la asistencia médica y psicológica a las cuales hace referencia el artículo 6 del decreto reglamentario. El resultado del análisis debe ser secreto, de acuerdo a las normativas de la reglamentación de la ley de SIDA...”*

*Artículo 2: “Los portadores asintomáticos, oligosintomáticos o infectados sintomáticos que no requieran internación no deben ser separados de la población común carcelaria. No se instrumentará ninguna medida que se contraponga a los dispuesto en el artículo 2 de la ley 23798. Los internos nombrados en el punto 2.1. tampoco serán exceptuados de las actividades normales que desarrollan otros miembros de la comunidad, tales como capacitación vocaciones, trabajo en distintas áreas, etc., ajustándose en cada caso a su capacidad psicofísica, de acuerdo a lo aconsejado por el criterio médico”.*

*Artículo 6: “Los internos recibirán idéntica prescripción de medicamentos como los brindados al resto de la comunidad por Hospitales Nacionales, Municipales y Provinciales”.*

*6. Ley 24455. Artículo 1: “Todas las obras sociales del Sistema Nacional ...deberán incorporar como prestaciones obligatorias: La cobertura para los tratamientos médicos, psicológicos y farmacológicos de las personas infectadas por algunos de los retrovirus*

total de la atención médica y psicológica y de medicamentos para las personas viviendo con VIH/SIDA, las obras sociales expresaron su disconformidad y en muchos casos no cumplieron o intentaron no cumplir. Las denuncias y/o amparos legales que realizan los beneficiarios resultan eficaces, en especial para asegurar la provisión de medicamentos.

En 1996 se promulgó la ley 24754 de Prestaciones Obligatorias, que obliga a los seguros privados a cubrir las prestaciones y los medicamentos para VIH/SIDA<sup>7</sup>.

En 1996 el Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación aprobó el Programa Médico Obligatorio –PMO– que debe cumplir la Seguridad Social y en el que se incorpora la cobertura total de las prestaciones y los medicamentos a las personas viviendo con VIH/SIDA<sup>8</sup>. En 1997 éste se hizo extensivo a los seguros privados.

---

*humanos y los que padecen el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA) y/o las enfermedades intercurrentes. La cobertura para los tratamientos médicos, psicológicos y farmacológicos de las personas que dependan física o psíquicamente del uso de estupefacientes. La cobertura para los programas de prevención del SIDA y la drogadicción”.*

7. Ley 24754. Artículo 1: “A partir del plazo de 90 días de promulgada la presente ley, las empresas o entidades que presten servicios de medicina prepaga deberán cubrir, como mínimo, en sus planes de cobertura médico asistencial las mismas ‘prestaciones obligatorias’ dispuestas por las obras sociales, conforme lo establecido por las leyes 23.660, 23.661 y 24.455, y sus respectivas reglamentaciones”.

8. Resolución 247. Artículo 1: “Apruébase el Programa Médico Obligatorio (PMO) para los agentes del seguro de salud comprendidos en el artículo 1° de la ley 23.660 que como anexo 1 pasa a formar parte de la presente resolución”.

Resolución 625. Artículo 1: “Apruébase el Programa de Cobertura HIV/SIDA de las personas infectadas por algunos de los retrovirus humanos y las que padecen el Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA) y/o las enfermedades intercurrentes, previsto en la ley 24.455 y su decreto reglamentario N° 580 del 12 de octubre de 1995, que como Anexo I forma parte integrante de la presente”.

Resolución 709. Artículo 2: “Los agentes del seguro deberán dar cobertura a sus beneficiarios que se encuentren afectados por el HIV-SIDA o dependan física y psíquicamente del uso de estupefacientes, dentro del Vademécum de las drogas debidamente autorizadas por el Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación, conforme a las dosis terapéuticas recomendadas en la indicación médica correspondiente y de acuerdo a los módulos y valores que se detallan en los anexos I y II de la presente resolución”.

En 1997, el Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación, por resolución 346 cambió el sistema de compra y distribución de los medicamentos para el VIH/SIDA: esta responsabilidad pasó a la Dirección Nacional de Normatización de Servicios, que depende de la Subsecretaría de Atención Médica. Estableció que “corresponde al Programa Nacional de Lucha contra los Retrovirus Humanos, SIDA: a) la determinación de las necesidades a cubrir; b) la definición de las especificaciones técnicas respecto de los productos necesarios a adquirir; c) el dictamen técnico, respecto del contenido de las ofertas que se obtengan en los procedimientos de compra; y d) la determinación de las cantidades y calidades de los productos a distribuir a los distintos efectores y jurisdicciones”. Esta resolución descentraliza la distribución de medicamentos, refiriéndose en sus considerandos a la “necesidad de la provisión de medicamentos donde se produce la atención” y a la “optimización del servicio prestado a los pacientes, evitando los desplazamientos y otras incomodidades”. Además el Ministerio Nacional de Salud firmó convenios con los ministerios provinciales, mediante los cuales asumió el compromiso de proveer las drogas para el tratamiento de las personas con VIH/SIDA que la provincia denuncie. Estos convenios establecieron responsabilidades compartidas entre la nación y las provincias, si bien la principal responsabilidad le cabe al Ministerio Nacional, según la ley de SIDA.

#### *4. La situación actual del VIH/SIDA*

Los primeros enfermos con SIDA en Argentina se registraron en 1982, desde entonces el número de personas enfermas aumentó significativamente, alcanzando en 1998 en algunas áreas del país niveles de incidencia y prevalencia muy elevadas. En los últimos años se observa una marcada tendencia de la epidemia a afectar a los sectores de población más vulnerables y desprotegidos, como son las mujeres, los jóvenes y las personas con escasos recursos económicos.

Según el Programa Nacional de Lucha contra los Retrovirus del Humano y SIDA –PNLRHS– el número de enfermos de SIDA en la Argentina al 30 de noviembre de 1998 era de 13.789 personas, de las cuales 10.887 eran

hombres y 2.790 mujeres<sup>9</sup>. Tomando en cuenta el retraso en la notificación de los nuevos enfermos, el PNLRHS estimaba que el número real de personas enfermas era 16.025 al 30 de noviembre de 1998. Sin embargo, el número de personas enfermas resulta considerablemente mayor, si se tiene en cuenta el retraso en la notificación y el subregistro, cuyo impacto no se conoce ni se dimensiona oficialmente.

Según datos oficiales, el 36,2% de los enfermos de todo el país fueron diagnosticados en los últimos dos años y medio. Si a éstos se le suman los enfermos diagnosticados en 1995 se observa que más del 50% de los enfermos fueron diagnosticados en los cuatro últimos años. Durante 1998 no hubo provincia del país que no haya denunciado enfermos de SIDA. La mayor concentración se registra en la provincia de Buenos Aires (42%) fundamentalmente en el Gran Buenos Aires, seguida por la Ciudad de Buenos Aires (34%), la provincia de Santa Fe (7%) con la mayor concentración en la ciudad de Rosario y por último la provincia de Córdoba (4,5%). El 88% de los enfermos de SIDA reside en las áreas urbanas de mayor concentración poblacional, donde habita el 64% de la población total del país. Esto indica el predominio del VIH/SIDA en las áreas urbanas, ello no sólo por ser residentes habituales de las ciudades, sino también por migrar a ellas frente al diagnóstico del VIH/SIDA para mantener la confidencialidad sobre su status serológico y lograr mejor acceso a la atención de su salud en términos cuantitativos y cualitativos.

Un cambio importante en la epidemia en Argentina, ocurrido en los últimos años, fue la distribución según sexo. Al principio de la epidemia, los enfermos eran fundamentalmente hombres. La primera mujer enferma se diagnosticó en 1987. En 1988 la relación hombre/mujer era de 14:1, ésta disminuyó en 1990 a 6,7:1 y desde 1993 se mantiene por debajo de 4 hombres por cada mujer, con una tendencia levemente descendente, y en 1997 llega a 3:1.

La edad media de las personas enfermas ha disminuido en el curso de la epidemia; en la actualidad es de 31 años en los hombres y 24 años en las mujeres. Se observa que las mujeres se enferman a edades más tempranas que

9. *Boletín sobre el SIDA en Argentina, Programa Nacional de Lucha contra los retrovirus del humano, SIDA y ETS, Ministerio de Salud y Acción Social, año V, N° 15, diciembre 1998.*

los varones y el 48% de las mujeres enfermas tienen entre 15 y 29 años, mientras que el 40% de los varones corresponden a ese grupo etario. Inversamente, en el grupo de 30 a 44 años los hombres representan el 45% mientras que las mujeres disminuyen al 30%.

También los patrones de transmisión se han modificado con la propagación de la epidemia entre personas heterosexuales y usuarias de drogas endovenosas, aumento que convierte a las mujeres, los jóvenes y pobres en los más vulnerables. El aumento de la incidencia del VIH/SIDA en las mujeres incrementó el riesgo de la transmisión madre-hijo, que en Argentina corresponde al 7,2% de todos los casos, uno de los más elevados en la región. En la actualidad la vía de transmisión más importante en Argentina tanto para hombres como para mujeres es la sexual (47% en ambos sexos). Le sigue la vía sanguínea principalmente por usuarios de drogas endovenosas. Esta predomina entre los varones (46%), y es menor en las mujeres (33%). La evolución de las formas de transmisión en los mayores de 13 años en Argentina, muestra que la homobisexualidad aumentó hasta 1994, luego registró una estabilización y en 1997 registró una ligera disminución. Las vías de transmisión heterosexual y por consumo de drogas endovenosas aumentan de forma similar desde 1990. Hasta 1995 el uso de drogas endovenosas era superior a la vía heterosexual; desde 1996 esta última predomina; la cantidad de personas enfermas que reconocen las relaciones heterosexuales como vía de transmisión fue 89 veces mayor que en 1987 y continúa en ascenso en mayor medida.

En Argentina, los datos de mortalidad por SIDA se obtienen de dos fuentes: las estadísticas vitales del Programa Nacional de Estadísticas de Salud a través de los certificados de defunción obtenidos en los registros civiles; y el Programa Nacional de Lucha contra los Retrovirus del Humano, SIDA y ETS<sup>10</sup> que recibe información específica de las muertes por SIDA a través de los programas provinciales. El subregistro y la falta de notificación de las muertes al PNLRHS son muy importantes y aumenta con el tiempo; en promedio el subregistro es del 50 a 70%. Es necesario cotejar estos datos con los del Programa Nacional de Estadística que tiene menor subregistro de las muertes en general, pero que para VIH/SIDA se desconoce el subregistro por

10. La sigla ETS corresponde a enfermedades de transmisión sexual.

problemas de la certificación de las muertes y/o de la no especificación de la causa, según datos del Ministerio de Salud publicados, se registra una tasa de mortalidad a 1990 de 52,3% de los enfermos notificados, con una tendencia al descenso hasta 1993 que alcanza al 23,8% hasta 1995, que presenta otro pequeño pico de 27,9%. Desde 1995 desciende y en 1997 llega al 14,5%<sup>11</sup>. Para el PNLRHS la reducción de la mortalidad entre 1995 y 1997 se debe al mayor número de personas que acceden a las terapias combinadas y a la profilaxis de enfermedades oportunistas debido a la mejora en el registro por parte del monitoreo. No compartimos esta única explicación, en primer lugar porque el subregistro es todavía considerable por tanto ocurren más muertes que las oficiales; y en segundo lugar, por que los tratamientos todavía no eran accesibles a todas las personas enfermas y/o infectadas en esa fecha.

Según datos del Boletín del Ministerio de Salud, en la Ciudad de Buenos Aires a partir de 1987 se observa una tendencia de la tasa de mortalidad a incrementarse entre los grupos jóvenes: de 20-29 años y de 30-39 años. En la Provincia de Buenos Aires el aumento de la mortalidad en la población joven comienza a percibirse en 1989, pero con una menor diferencia con los otros grupos etarios que en la Ciudad de Buenos Aires. En la provincia de Córdoba se incrementa a partir de 1991 aunque con menores tasas, ya que todos los grupos etarios están afectados por la mortalidad de manera uniforme.

Si se considera la variable sexo, se observa que el mayor impacto de la mortalidad ocurre en los varones de 20 a 39 años de edad; en la Ciudad de Buenos Aires la mortalidad en esa edad es un 250% por encima del total. Entre las mujeres la mortalidad presenta un aumento sostenido, aunque apareció más tardíamente especialmente entre las más jóvenes, acorde a la evolución de la incidencia.

Argentina ocupa el quinto lugar según el número total de enfermos de SIDA en las Américas, luego de los Estados Unidos, Brasil, México y Canadá. Sin embargo si se considera la tasa de incidencia, la Argentina con una tasa de 61.2 por millón se ubica en el cuarto lugar después de Estados Unidos (234.1), Honduras (201.3) y Brasil (103.7)<sup>12</sup> respectivamente.

11. *Boletín sobre el SIDA en Argentina, PNLRS, año V, N° 14, julio 1998.*

12. *Organización Mundial de la Salud –OMS–, Vigilancia del SIDA en las Américas, informe trimestral actualización a marzo de 1998.*

Cabe destacar que en Argentina se desconoce el número total de personas viviendo con el VIH. La ley 23.798 (Ley Nacional de SIDA) en su artículo 10 establece sólo la obligatoriedad de notificar los casos de personas enfermas de SIDA y su fallecimiento, pero no así la notificación de las personas infectadas por el VIH. El PNLRHS recibe las notificaciones de los programas provinciales, que se realiza en un formulario especial que se completa en el hospital por cada persona enferma atendida. Entre los datos que se consignan en ese formulario figuran la edad, el sexo, el lugar de procedencia, las vías de transmisión y el nivel de instrucción. La complementación del formulario de notificación y luego el envío a la jurisdicción y de allí al Registro Nacional es muy lento, existe un retraso considerable en la llegada de las notificaciones al PNLRHS, que se agravó con el aumento de las personas enfermas.

También existe un importante subregistro de nuevos enfermos de SIDA, ya sea por falta de diagnóstico o por no denunciar el caso. Desde 1988 el número de enfermos estimados es mayor que los notificados. En 1997 esta diferencia era máxima. La falta de registros más reales y confiables determina que se desconozca la magnitud real de la epidemia, y esto impide hacer estimaciones de la evolución y proyecciones de las personas afectadas que necesitarán tratamiento en el corto y mediano plazo.

Desde 1998 el PNLRHS está realizando estudios de vigilancia epidemiológica en todo el país, para lograr un conocimiento más cabal del curso de la epidemia, recolectando sistemáticamente información sobre la prevalencia de la infección en determinados grupos de población. Se recoge información de los siguientes grupos: embarazadas, consultantes a servicios de ETS –enfermedades de transmisión sexual–, ingresantes a las Fuerzas Armadas, personas encarceladas, usuarios de drogas endovenosas, consultantes anónimos y voluntarios, donantes de bancos de sangre y usuarios de laboratorios generales. Hasta noviembre de 1998 sólo habían informado trece jurisdicciones y las Fuerzas Armadas. La mayoría de los datos aportados pertenecían a bancos de sangre y embarazadas provenientes de cinco provincias. Los grupos de población de los que se aportaron menos datos fueron los de consultantes a servicios de ETS, usuarios de drogas endovenosas y personas encarceladas, sólo se contó con datos de una o dos provincias.

Existe además una gran disparidad en el número de muestras incluidas en cada grupo de población y por provincia. Esto evidencia la relatividad y cautela con que deben interpretarse estos datos ya que se tomaron muestras pequeñas de población y de muy pocas provincias. Con estos datos no se puede caracterizar con certeza el perfil epidemiológico del SIDA como lo hace el PNLRHS, que lo califica como:

- Concentrado: porque la prevalencia del VIH es mayor que 5% de la población con prácticas de riesgo y menor del 5% en mujeres embarazadas.
- Urbano: porque la mayoría de los casos residen en comunas mayores de 50.000 habitantes.
- Con tendencia a la pauperización: porque se enferman personas con bajo nivel socio-económico, educacional y sin trabajo estable.
- Con tendencia a la marginalización: porque son personas excluidas socialmente.
- <sup>1</sup> Con tendencia a la feminización: por el mayor crecimiento en mujeres<sup>13</sup>.

Esta caracterización de la epidemia a nuestro criterio necesita un mayor fundamento en base a más y mejores estudios de vigilancia epidemiológica y centinelas más amplios y que abarquen un mayor número de población. Es imprescindible mejorar la calidad de la notificación tanto en lo referido a la incorporación de datos, como a la inclusión de las fechas de diagnóstico, de defunción y de notificación. También es indispensable la reducción de los tiempos de envío de la información para obtener un conocimiento de la epidemia más oportuno. La inclusión actual de la recolección sistemática de información sobre prevalencia en distintos grupos de población que realiza el PNLRHS es un esfuerzo necesario para conocer la situación del SIDA, pero aún resulta muy insuficiente tanto por la escasez de centros que intervienen, como por las pocas provincias que las realizan, que creemos se debe mejorar y mantener.

13. *Boletín sobre el SIDA en Argentina, Programa Nacional de Lucha contra los Retrovirus del Humano, SIDA y ETS, Ministerio de Salud y Acción Social, año V, Nº 15, diciembre 1998.*

## *5. Proceso de Provisión, Compra y Distribución de Medicamentos*

### 5.1 Metodología de estudio

A efectos de estudiar el mecanismo de compra y distribución de los medicamentos y su provisión a las personas viviendo con VIH/SIDA se efectuaron entrevistas a distintos actores en los niveles de conducción nacionales y provinciales, a profesionales de los efectores públicos de salud, a representantes ONG's y a grupos de personas viviendo con VIH/SIDA –en adelante PVVS–. Estas entrevistas fueron realizadas personalmente por las investigadoras o telefónicamente en base a un cuestionario guía de preguntas abiertas especialmente elaborado al efecto.

En cuanto a los programas provinciales se privilegió el análisis del Programa en la Provincia de Buenos Aires porque esta provincia es la que tiene mayor tasa de incidencia y prevalencia del VIH/SIDA, y en ella reside el mayor número de personas enfermas registradas en números absolutos.

Las personas entrevistadas fueron funcionarios del PNLRHS y del Programa de SIDA de la Provincia de Buenos Aires, Jefes de Servicio de Hospitales de la Ciudad de Buenos Aires y del Gran Buenos Aires, de reconocida trayectoria por su trabajo con personas con VIH/SIDA; representantes de ONG's con trabajo en SIDA y PVVS de distintas organizaciones.

### 5.2 Beneficiarios

El PNLRHS es responsable de la provisión de medicamentos en todo el territorio nacional. Los medicamentos se suministran gratuitamente a las personas sin cobertura de la seguridad social que prueben ser indigentes o insolventes. Las personas cubiertas por la seguridad social a través de obras sociales o por un seguro privado deben tramitar la provisión de los medicamentos a través de sus respectivas instituciones de cobertura, según lo previsto por las leyes 24.455 y 24.754 respectivamente, antes descriptas.

El PNLRHS también es responsable de la cobertura de la carga viral necesaria para el control e indicación del tratamiento a las personas indigentes y sin cobertura. Las PVVS residentes en Ciudad de Buenos Aires y en la región sur del país deben realizar la carga viral en la Facultad de Medicina de Buenos Aires y

aquellos residentes en la mitad Norte del país, deben hacerlo en la Facultad de Medicina de la Universidad de Rosario, según convenios firmados por el Ministerio de Salud de la Nación con ambas Universidades en 1998. Estos estudios son gratuitos pero registran demoras considerables, motivo por el cual muchas personas se realizan el análisis de carga viral en forma privada, incluso en esas mismas facultades donde si la pagan se las realizan sin ninguna demora.

Según datos del PNLRHS, a diciembre de 1998 se proveían medicamentos para el VIH/SIDA a 10.104 personas, sin discriminar entre infectadas y enfermas. La Dirección Nacional de Normatización de Servicios informa que en el período julio/diciembre '98 se asistieron 12.539 pacientes en total. Si se considera el número de enfermos reales estimados desde 1982 y la mortalidad por la enfermedad, se puede deducir que hay una considerable proporción de infectados en tratamiento y que el número real de enfermos está muy subestimado, como ya dijimos.

Según el Programa Provincial de SIDA en la Provincia de Buenos Aires, en enero de 1999 estaban recibiendo tratamiento 2.800 personas, de las cuales 72% recibían inhibidores de las proteasas en esquemas combinados. De acuerdo a lo informado por el Área de Gerenciamiento del Ministerio Nacional, en el período julio/agosto de 1998 recibieron el tratamiento gratuito 2.474 personas en la Provincia de Buenos Aires. Como puede observarse, las cifras referidas por los entes nacional y provincial presentan una variación que puede deberse a la diferencia de meses que cada uno consideró.

Existe una frecuente asociación en los pacientes tratados en la Provincia de Buenos Aires con tuberculosis pulmonar (23%) y en menor medida con tuberculosis extrapulmonar. En casos de SIDA y tuberculosis –en adelante TBC– la medicación para esta última se recibe del Programa de TBC Nacional a través del Programa Provincial.

### 5.3 Normatización de la compra y distribución

En 1997 el Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación adoptó la resolución 346 por la cual modificó la responsabilidad y el mecanismo de compra de los medicamentos para el VIH/SIDA y las infecciones oportunistas. También estableció un modelo diferente de distribución a los programas provinciales y sus efectores. Esta resolución estableció que en el Ministerio

Nacional le corresponde al Programa Nacional de Lucha contra los Retrovirus del Humano, SIDA y ETS –PNLRHS– determinar las especificaciones técnicas de los productos a adquirir y determinar la cantidad y calidad de los mismos. A la Dirección Nacional de Normatización de Servicios a través del Área de Gerenciamiento le corresponde la compra de los medicamentos, monitorear la recepción de éstos, su almacenamiento y control del stock, así como la distribución de los medicamentos a los programas provinciales y/o sus efectores. También se entregan y distribuyen medicamentos en forma directa a las personas viviendo con SIDA en la sede del Ministerio.

A tal efecto el PNLRHS junto con el asesoramiento de un comité de expertos –científicos reconocidos internacionalmente– especialmente constituido, actualiza el estado del arte en cuanto a tratamientos y el vademécum de los medicamentos para el VIH/SIDA, disponibles en los servicios públicos de todo el país para el tratamiento de las personas que se atienden en el Subsector Público de Salud. Según la última actualización, este vademécum no sólo incluye los antirretrovirales, sino también la medicación antibiótica, antirretrovirales y generales para el tratamiento y profilaxis de las infecciones oportunistas; no así el tratamiento de la tuberculosis que se canaliza a través del Programa Nacional de Tuberculosis y sus respectivos programas provinciales.

La compra de los medicamentos se efectúa a través de licitaciones públicas que realiza el Ministerio Nacional a través del Área de Gerenciamiento de la Dirección Nacional de Normatización de Servicios. Con la nueva norma se pretendió descentralizar la entrega y provisión de medicamentos a las personas que viven con el VIH/SIDA, para ser entregadas en el Hospital u otro efector donde se atienden, evitando la concurrencia a la Sede del Ministerio Nacional para su retiro, como se hacía anteriormente. Cabe señalar que hasta fines de 1997 en que se dictó esta norma, incluso las personas residentes en el interior del país muchas veces debían viajar a Buenos Aires para conseguir los medicamentos. Con la aplicación de la nueva norma, según refirieron los profesionales, los representantes de ONG's y las PVVS entrevistados, no se logró descentralizar totalmente la entrega de los medicamentos en el Hospital, aunque mejoró parcialmente.

Cabe señalar que, según el informe de la Dirección Nacional de Normatización de Servicios –Área de Gerenciamiento–, en el período julio/

diciembre de 1998 se entregó medicación a un promedio de 956 personas por mes en la sede del Ministerio. A partir de septiembre aumentó el número de pacientes que concurrieron al Ministerio, llegando a 1.604 en diciembre. En un escueto texto que acompaña los datos estadísticos, el Área de Gerenciamiento atribuye este aumento de afluencia de PVVS al Ministerio a problemas con la provisión de un medicamento (Ritonavir) porque el laboratorio discontinuó esa forma de presentación, y a que muchos pacientes iniciaban el tratamiento y no podían completar la documentación para que los medicamentos lleguen al hospital, entonces lo hacían directamente en el Ministerio.

El informe también señala que el incremento de personas que retiran los medicamentos en el Ministerio se debe a la falta de éstos en los hospitales por problemas en la compra y/o entrega por parte del laboratorio como en el caso del Ritonavir en cápsulas antes mencionado y/o a la no recepción en tiempo y forma de la medicación en los hospitales por demoras en la distribución dentro de la jurisdicción. Este último motivo no coincide con lo informado por los referentes hospitalarios, los responsables ministeriales y las PVVS en las dos jurisdicciones entrevistadas. Según estos informantes los medicamentos no se compran en tiempo y cantidad suficiente y por eso las PVVS y/o sus familiares retiran en el hospital las drogas disponibles en la cantidad que les dan, completando en el Ministerio el retiro del resto de la medicación necesaria para el mes.

El informe recibido del Área de Gerenciamiento refiere que la falta de entrega de algunos medicamentos por parte de algún/os laboratorio/s obligó en este período a los pacientes en atención en la Ciudad de Buenos Aires y el Conurbano a trasladarse frecuentemente al Ministerio para retirar los medicamentos faltantes en el hospital donde se atienden. Frente a esto que coincide en ambos reportes, debemos suponer que los pacientes de otras provincias más lejanas, no llegaron al Ministerio por falta de accesibilidad geográfica y/o económica, aunque igualmente tuvieron problemas de suministro de los medicamentos. Esto no pudimos constatarlo porque no investigamos la situación en otras provincias debido a la limitación de fondos y tiempo para este estudio. Sin embargo, sabemos que la provisión discontinua es nociva para el resultado del tratamiento. Podemos asumir que esto afectó en este último semestre a un gran número de pacientes que podemos estimar en un 20-30%.

Según los médicos entrevistados, en muchos casos los pacientes y/o sus familiares deambulan del hospital al Ministerio de Salud y viceversa y no acceden a toda la medicación indicada ese mes. Esta situación ocurre por distintos motivos como: la falta de disponibilidad en los hospitales de los medicamentos incluidos en el vademécum, o porque a veces éstos no cuentan con toda la dosis mensual para suministrar, y sólo se entregan los medicamentos correspondientes a una o dos semanas, o porque ni el hospital ni el Ministerio disponen de uno o varios tipos de medicamentos porque no fueron comprados y/o entregados a tiempo. Tanto lo referido en el informe oficial como lo expresado por los profesionales entrevistados indica que a más de un año de aplicada la nueva norma, persisten los problemas de distribución que afectan a las personas en tratamiento, como analizamos en mayor detalle más adelante.

#### 5.4 Proceso administrativo para acceder a la medicación

Junto con la nueva norma de compra de estas drogas dentro del Ministerio de Salud de la Nación, en la resolución 346/97 se establecieron las responsabilidades para la atención del VIH/SIDA por parte de los beneficiarios de los hospitales, de los programas provinciales y de los ministerios de salud provinciales. Revisaremos a continuación el procedimiento administrativo que deben realizar las personas viviendo con el VIH/SIDA para acceder a la medicación una vez indicada por el médico.

Para acceder a la medicación en forma gratuita a través del PNLRHS, las personas que viven con VIH/SIDA deben presentar la documentación que se detalla a continuación:

- 1) Resumen de historia clínica del/a paciente que consigne el diagnóstico con Test de Elisa y confirmativo con Western Blot, dosaje de CD4 y carga viral.
- 2) Prescripción médica: indicando detalladamente la/s drogas y dosis indicadas.
- 3) Encuesta social realizada por el Servicio Social del Hospital u otro efector público que acredite que la persona no dispone de los medios económicos para comprar los medicamentos.

- 4) Certificación del ANSES –Administración Nacional de la Seguridad Social–, organismo que coordina a todos los sistemas de Seguridad Social Médica en Argentina, que asegure que la persona no tiene cobertura médica por la Seguridad Social.
- 5) Certificación del PAMI (Obra Social de Jubilados y Pensionados) que exprese que la persona no recibe pensión por invalidez o incapacidad, y/o no es beneficiario de jubilación alguna.

La documentación indicada en los ítems 1, 2 y 3 debe ser extendida en hospitales o centros de salud públicos. Las PVVS deben tramitar por sí mismos o por cuenta de terceros: familiares, amigos u otros, los documentos necesarios. Una vez que los obtienen tienen dos posibilidades para gestionarlos:

- a) llevarlos al Ministerio Nacional, directamente al Área de Gerenciamiento, o
- b) presentarlos en los hospitales donde son atendidos, allí se encargan de enviarlos al PNLRHS junto con una planilla de pedido de medicamentos especialmente elaborada y complementada por el Hospital y otra del Programa Provincial. Si los documentos son presentados en el Área de Gerenciamiento del Ministerio de Salud, se abrevia el trámite y se recibe antes la medicación. En cualquiera de las dos posibilidades de gestión antes mencionadas, se debe aclarar que la presentación de esta documentación se debe renovar completa cada tres meses. Esto implica que en el año deben repetir cuatro veces la recolección de toda la documentación y la presentación respectiva.

Estudiamos el tiempo necesario para tramitar la mencionada documentación y encontramos que una persona necesita entre 2 y 4 semanas, como mínimo, para obtener todos los documentos requeridos. Considerando que debe repetir este proceso cada tres meses, sólo la tramitación de la documentación, le insume entre tres y cuatro meses por año.

Este tiempo del paciente y/o sus familiares u otras personas, no es considerado por los funcionarios de gobierno. Cuando establecen e informan el tiempo de demora en la gestión de los medicamentos, sólo consideran el tiempo transcurrido entre la recepción de la planilla con el pedido de medicación al PNLRHS y el envío al efector, Hospital u otro Servicio Público de

Salud. El Ministerio Nacional de Salud estima que esta gestión demora un mes, según refirieron los entrevistados. Sin embargo, si a este período se le agregan los 15 o 30 días como mínimo que le insume a la persona completar toda la documentación, a lo que se debe sumar el tiempo de demora por el procesamiento en el Hospital y el nivel provincial, el tiempo mínimo entre la indicación y la recepción por parte del paciente en la variante que lo gestione a través del hospital, demora entre 2 y 3 meses. En caso de gestionarlo en el Área de Gerenciamiento del Ministerio se puede reducir a entre quince días y un mes.

### 5.5 Proceso de compra y distribución

Según la resolución Ministerial 346/97 la Dirección Nacional de Normatización de Servicios es la responsable de la compra y distribución de los medicamentos, a través del Área de Gerenciamiento del PNLRHS. Las compras se efectúan a través de Licitaciones Públicas. El 28 de septiembre de 1998 el Ministerio aprobó la resolución N° 763 por la cual se normatizan los procedimientos de solicitud y de compra de los medicamentos por parte del Área de Gerenciamiento. En base a esta resolución se reconocen las dos modalidades para requerir los medicamentos antes señalados:

- 1) A través de las jurisdicciones, vía los hospitales.
- 2) A través del Área de Gerenciamiento, en la sede del Ministerio de Salud de la Nación. En este caso puede hacerlo el paciente personalmente o a través de un apoderado.

Cuando la solicitud se realiza a través de la jurisdicción, el proceso se inicia a nivel del hospital u efector público de salud que remite al responsable jurisdiccional una planilla mensual con la solicitud, en la que figuran todos los datos del paciente y toda la documentación requerida antes mencionada. El responsable jurisdiccional es el único habilitado para elevar los pedidos al Área de Gerenciamiento del Programa en el Ministerio Nacional. La solicitud debe hacerla en los primeros quince días de cada mes, firmada por él y acompañada de los formularios de los efectores. Estos deben ser firmados por los jefes de los servicios hospitalarios en los cuales los médicos indican esta medicación. En

los programas provinciales los formularios de los distintos efectores son resumidos en una planilla mensual que se envía al Área de Gerenciamiento del Ministerio Nacional. Asimismo, el responsable jurisdiccional debe enviar las novedades de los nuevos tratamientos, defunciones, abandonos por decisión del paciente y suspensiones por indicación médica que ocurran ese mes.

Una vez recibidos los pedidos, el Área de Gerenciamiento lo envía al Departamento de Almacenes y notifica a la jurisdicción, la que debe retirar la medicación en el Departamento de Almacenes en las 72 horas hábiles posteriores a su notificación. De no cumplirse este plazo, el Área de Gerenciamiento intima a hacerlo en las siguientes 72 horas. Vencido este nuevo plazo, la medicación puede ser distribuida en otras jurisdicciones o entregada directamente en el Área de Gerenciamiento.

Una vez recibidos los medicamentos en la provincia, el responsable jurisdiccional los distribuye a los distintos hospitales donde se almacena en la farmacia. Los pacientes retiran los medicamentos contra presentación de la orden médica en la farmacia del hospital y firman una planilla que el hospital envía al Área de Gerenciamiento a través del responsable jurisdiccional. A cada hospital llegan los medicamentos asignados a las personas constando los datos personales, esto obliga a entregarlos de manera personalizada, caso contrario se deben devolver al Ministerio Nacional.

En caso de entrega directa al paciente a través del Área de Gerenciamiento, los pacientes y/o sus apoderados deben gestionar allí los medicamentos y retirarlos en esa área. La resolución ministerial aclara que esta gestión y entrega directa en el Ministerio se realizará hasta tanto todas las jurisdicciones puedan realizar sus pedidos. Debemos reconocer que esto no se cumplió porque desde octubre de 1998 que se sancionó esta norma hasta diciembre, aumentó el número de personas que solicitan directamente los medicamentos en el Área de Gerenciamiento del Ministerio, como se presentó anteriormente.

Este incremento puede esperarse a nuestro criterio, ya que los pacientes disminuyen así la demora debida a todo el proceso burocrático de gestión en el hospital y/o en la jurisdicción, tanto en el pedido como en el retiro y distribución de los medicamentos. Obviamente la gestión en el Ministerio es accesible para las personas que viven en la Ciudad de Buenos Aires o sus alrededores y/o que tienen medios económicos y disponibilidad de tiempo para movilizarse al Ministerio. Las personas sin trabajo y/o con un salario mínimo –que son la

mayoría entre las personas viviendo con el VIH/SIDA— y/o que viven en el interior del país, no tienen posibilidades de realizar las gestiones en el Ministerio. Entonces, el mecanismo de gestión y entrega en el Ministerio beneficia sólo a algunas personas que viven en la Ciudad de Buenos Aires o sus alrededores, que tienen recursos económicos y tiempo suficiente ellos o sus familiares; esto constituye otro motivo de desigualdad e injusticia para beneficiarse con el acceso a la atención gratuita y de mejor calidad en los servicios de salud pública. Se trata de una violación a los derechos humanos básicos de las personas viviendo con el VIH/SIDA en el interior del país, pobres o sin recursos económicos. Estas personas que deberían ser los prioritariamente beneficiados por la entrega gratuita de medicamentos, resultan ser los discriminados y excluidos del sistema de salud pública en Argentina.

Los referentes del Programa de SIDA de la Provincia de Buenos Aires informan que el procedimiento establecido por el Ministerio Nacional no permite realizar un stock de drogas, sólo se entrega mensualmente la medicación solicitada para cada persona en tratamiento. Los funcionarios provinciales expresan que a pesar de que en el último año la provisión de medicación se está cumpliendo en tiempo y forma, se registraron faltas de algunas drogas, o en ocasiones, como sucedió a principios de 1999, se entregó la mitad de la dosis solicitada de algunos medicamentos.

Esta falta de stock en el Programa Provincial de SIDA y la falta de medicamentos que a veces se produce en el Ministerio Nacional que impide la provisión a las provincias, genera dificultades y demoras en el tratamiento, en especial en el caso de las mujeres embarazadas y de los pacientes con intolerancia al tratamiento a los que se les debe cambiar la medicación, iniciándose un nuevo tratamiento. Frente a esto, la Provincia de Buenos Aires hace su propio stock comprando cierta cantidad de medicamentos que calcula en base al 2% de la prevalencia de las personas con SIDA en la provincia. Esta compra la hace a través de licitaciones públicas cada tres meses. Aun así, la provincia ha tenido que recurrir a la compra directa en algunas oportunidades en que no recibieron del Programa Nacional la medicación solicitada y no contaban con stock suficiente.

En relación al Programa de profilaxis en mujeres embarazadas, la provincia de Buenos Aires tiene un stock de AZT propio que compró directamente. El cálculo para esta compra lo realiza en base al 2% de la seroprevalencia en

mujeres embarazadas observada en los estudios epidemiológicos. El AZT está disponible en los hospitales zonales y el Programa Provincial de SIDA remite la medicación a esos hospitales cada seis meses.

Los referentes de los hospitales de la Ciudad de Buenos Aires y del Gran Buenos Aires entrevistados plantearon la discontinuidad en la provisión de algunos medicamentos y que la entrega a los hospitales en ocasiones no es suficiente para cubrir toda la demanda. También expresaron que frecuentemente en el Area de Gerenciamiento faltan algunos medicamentos o entregan los medicamentos en cantidades menores. Esto determina que el paciente, en vez de recibir la medicación completa para un mes de tratamiento, deba concurrir más de una vez al mes al Hospital y/o al Ministerio Nacional o Provincial a retirar los medicamentos faltantes. Esto perjudica a los pacientes en la continuidad del tratamiento, insumiéndoles mayores esfuerzos de traslados y obligándolos a una inversión de tiempo y dinero, que en muchos casos afecta su salud, y en muchos otros favorece el abandono del tratamiento.

En general en los hospitales públicos en todo el país no se dispone de stock completo de medicamentos y a nivel provincial no se compran drogas para contar con stock propio. Sólo se compra periódicamente AZT para ser usado en caso de accidentes laborales debido a que se reguló esto para todo el país en 1998.

La experiencia relatada en relación a la entrega de la medicación a los PVVS fue distinta en el Hospital Muñiz de la Ciudad de Buenos Aires, especializado en enfermedades infecciosas, que en el Hospital Posadas, importante efector del conurbano bonaerense. En el primero se informó que en teoría toda la medicación debía ser entregada en el hospital. Sin embargo, en la práctica, las personas retiran una o dos drogas en el hospital y las otras deben ser retiradas en el Ministerio de Salud. En el Hospital Posadas los PVVS retiran la medicación sólo en el Hospital. Este recibe en general los medicamentos que solicita, aunque también refiere falta de drogas y/o demoras, lo que repercute negativamente en los tratamientos. El Hospital Posadas se encuentra a una distancia considerable de la Ciudad de Buenos Aires, lo que dificulta el traslado de las PVVS al Area de Gerenciamiento del Ministerio Nacional para solicitar las drogas faltantes. También es necesario aclarar que gran cantidad de la población atendida en el Hospital Posadas vive en situación de pobreza, esto dificulta aún más el traslado al Ministerio.

El programa de SIDA de la Provincia de Buenos Aires informó acerca de inconvenientes con el transporte de la medicación. Esta debe ser transportada por camiones custodiados por personal de seguridad. Los transportes con custodia son contratados por el gobierno provincial, lo cual a veces ocasiona demoras y genera costos económicos importantes. Recordemos que según la resolución 763/98 cada provincia es responsable de retirar los medicamentos en el Ministerio Nacional, ubicado en la Ciudad de Buenos Aires, y de trasladarlos hasta la provincia. Las provincias más alejadas deben tener problemas mayores en el transporte, además de mayor costo agregado.

Los referentes hospitalarios entrevistados plantearon dificultades en la tramitación para solicitar la medicación, así como demoras que concuerdan con lo relatado anteriormente. En los casos de cambio de medicación por intolerancia o por ineffectividad, el paciente tiene que tramitar y presentar nuevamente todos los documentos acompañados anteriormente, ya que según la resolución N° 763, los cambios de tratamiento son considerados nuevos tratamientos.

Las instancias burocráticas no sólo ocasionan demoras, sino un desgaste psicofísico que perjudica a las personas viviendo con VIH/SIDA. Los profesionales de hospitales y de ONG's también refirieron problemas en la obtención de los documentos requeridos a personas extranjeras o las que no poseen el documento nacional de identidad por distintos motivos. Los extranjeros que no cuentan con residencia legal en el país, generalmente, no reciben la medicación.

### 5.6 La opinión de los afectados

Consultadas las personas viviendo con VIH/SIDA, plantearon que los trámites para obtener la documentación, a pesar de no ser complicados, requieren mucho tiempo y a veces la colaboración de otras personas, familiares o amigos. Como las pruebas diagnósticas y de laboratorio deben realizarse en hospitales públicos, sufren las demoras inherentes al subsector público, lo que retrasa el inicio del tratamiento o la continuidad al tener que renovar la presentación cada tres meses. En la Ciudad de Buenos Aires y en otras ciudades grandes del país se presentan menos inconvenientes que en áreas urbanas más pequeñas y en zonas rurales, según refieren los informantes.

En relación a las obras sociales, refirieron que algunas tienen serios problemas en la provisión de ciertas drogas, especialmente las más caras, pero que frente a la denuncia y/o al amparo legal, o ante la denuncia en los medios de comunicación, la situación se regulariza rápidamente. Informaron que los trámites son más sencillos que en los hospitales públicos de salud ya que sólo se requiere la prescripción del médico de la obra social, el resumen de historia clínica y los análisis de laboratorio de rutina.

Representantes de algunas ONG's que apoyan y/o cuentan con residencias para los enfermos de SIDA sin familias, señalaron algunos problemas del sistema de atención en los hospitales públicos, como por ejemplo el retraso en los turnos de cirugía, la necesidad de los pacientes de asistir de madrugada al hospital para obtener el turno de atención, los horarios de visita limitados durante las internaciones, y los prejuicios del personal de salud hacia las personas viviendo con VIH/SIDA, entre otros.

Las críticas a la provisión de medicamentos estuvieron orientadas principalmente a la cantidad de documentación solicitada y a la demora en la obtención de éstas. Muchas veces, por su condición de salud o porque están internadas en un hospital, las personas no tienen posibilidades de realizar los trámites personalmente ni cuentan con quien pueda ayudarlas para ello. Estas dificultades las afectan en lograr el acceso al tratamiento. Los representantes de ONG's entrevistados estiman que el tiempo de obtención de las drogas, en general, supera ampliamente los dos meses. Reconocen que actualmente la entrega de medicamentos ha mejorado, aunque periódicamente se registra la falta de algunos de ellos. La discontinuidad en los tratamientos es muy frecuente y esto impide muchas veces estimular una mejor adherencia. Todo este proceso ocasiona que cada mes las personas en tratamiento vivan la angustia e incertidumbre de conseguir todos los medicamentos, lo que repercute en su situación psicofísica y en su calidad de vida. En el caso de los niños, las madres viviendo con VIH/SIDA priorizan la atención de ellos y suelen descuidar su propio tratamiento.

### *6. Presupuesto nacional para la compra de medicamentos*

Como se mencionó anteriormente, la responsabilidad de la atención de las personas que viven con el VIH/SIDA, así como del diagnóstico, asesoramiento y

control de la epidemia, es responsabilidad del Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación. La partida para este rubro está incluida en el presupuesto nacional en el ítem Ministerio de Salud.

Desde el comienzo de la epidemia, el presupuesto asignado al VIH/SIDA no registra una gran variedad de rubros, sólo reconoce el de personal y drogas e insumos. Esto implica que alrededor del 97% del total se asigna a insumos, correspondiendo éstos a los gastos de compra de reactivos para el testeo de la sangre y hemoderivados en los bancos de sangre y al testeo de las personas que lo requieran espontáneamente o por indicación médica, y a compra de medicamentos para el tratamiento. Quiere decir, que el 80% o más del total del presupuesto se destina a medicamentos.

A medida que aumentaron las drogas existentes para el tratamiento de las personas infectadas con el VIH y/o enfermas de SIDA aumentaron los costos de dichas drogas, creció la magnitud de la epidemia y comenzaron los problemas en el presupuesto asignado. En julio de 1996, cuando en la Conferencia Internacional de SIDA en Vancouver se presentaron los primeros buenos resultados de la terapia combinada y en especial con los inhibidores de la proteasa, esto fue ampliamente difundido en Argentina y generó problemas importantes a nivel gubernamental, por la dificultad para dar respuesta frente al aumento de la demanda de esta triterapia con costos mucho más elevados que las otras drogas.

Ese año las ONG's y las personas viviendo con SIDA comenzaron a plantear reclamos más enérgicos por la insuficiencia del presupuesto nacional para la atención de los enfermos de SIDA.

En 1996 se aprobó un presupuesto, que a juicio de los grupos comunitarios resultaba insuficiente para cubrir las demandas de medicamentos. No obstante, poco después el presupuesto sufre dos recortes importantes que lo dejaron reducido en casi un 50%. En 1996 y 1997 la situación de falta de medicamentos fue más crítica. Como consecuencia directa del recurso de amparo iniciado por ocho ONG's contra el Ministerio, a fines de 1997 se aprobó un presupuesto de 77,06 millones de pesos para 1998, lo que constituye casi cuatro veces más el presupuesto con que contaba el Programa Nacional de SIDA en 1996 y 1997.

En 1997 si bien el presupuesto aprobado fue 18.900.000 pesos, el crédito se amplió a 54,7 millones debido a la presión de las ONG's y personas

viviendo con VIH/SIDA, lo que obligó a ubicar nuevas partidas para el VIH/SIDA que resultaron de la reasignación de otras antes destinadas para otros fines. Además, en 1997 empezó a aplicarse la obligación de las obras sociales de brindar esta terapia desplazándose a ellas y a los seguros privados la presión de las personas viviendo con SIDA para obtener la medicación.

### *7. Algunas reflexiones finales*

Como puede observarse, en la legislación Argentina existen, para las personas viviendo con VIH/SIDA, suficientes garantías de acceso a la atención de su salud y a tratamiento adecuado. No obstante, dichas garantías no siempre se cumplen, y no todas las personas viviendo con VIH/SIDA gozan de un conocimiento adecuado acerca de los derechos que las asisten. De allí que la difusión de los instrumentos legales que garantizan el derecho de acceso a atención y tratamiento, constituye un aspecto central en el trabajo de las organizaciones no gubernamentales y redes con trabajo en VIH/SIDA. Tradicionalmente en Argentina ni los servicios de salud pública ni los prestadores de la Seguridad Social y/o de los seguros privados difunden entre aquellos a quienes amparan el tipo de beneficios que cubren ni cómo lo hacen. Menos aún se divulgan las obligaciones y deberes que establece la legislación y/u otras normas vigentes. Algunas ONG's con trabajo en VIH/SIDA constituyen las únicas receptoras posibles de diversas denuncias y reclamos, así como de solicitud de información por parte de las PVVS, que evidencian la ausencia y falta de orientación a los beneficiarios acerca de cómo recibir y/o gestionar los medicamentos.

Si bien la legislación existente es exhaustiva, también contiene contradicciones básicas: tanto la Ley Nacional de SIDA como su decreto reglamentario establecen que el test para la detección del virus debe ser "voluntario" en todos los casos, sin embargo la misma ley y un decreto posterior establecen el análisis obligatorio para los inmigrantes que solicitan residencia en Argentina, y para todo el personal de las fuerzas armadas incluido el civil. Esto permite violaciones a los derechos humanos de las personas.

El análisis del VIH/SIDA debe ser voluntario por ley; resulta controvertida la frecuente "sugerencia" por parte de muchos profesionales médicos a

las mujeres embarazadas de que se practiquen el test. En los hechos, el test resulta legal porque las interesadas firman su consentimiento. Sin embargo, muchas sufren presiones para realizarse el análisis o simplemente no reciben explicaciones exhaustivas y claras acerca del consentimiento que firman. Esto sucede más por preconcepciones médicas, por los cuales los profesionales “necesitan” tener conocimiento del estado serológico para tomar las medidas de bioseguridad adecuadas, cuando en realidad éstas deberían tomarse en todos los casos. Otra concepción fuertemente arraigada en el modelo médico argentino y la sociedad, es la necesidad de evitar la infección con el VIH del feto, en muchos casos sin evaluar adecuadamente las consecuencias del tratamiento en las mujeres, ni interesarse por ellas. Esto reduce la atención de la mujer al embarazo y parto, que luego se concentra en el niño nacido. La mujer pasa a segundo término y se olvida que para el bienestar del bebé es fundamental el del binomio madre-hijo.

No se puede dejar de resaltar el peso creciente de las ONG's con trabajo en VIH/SIDA como actores sociales en Argentina, lo que ha provocado cambios tangibles en las políticas públicas. Varios autores reconocen el peso de la sociedad civil organizada en el diseño y ejecución de las políticas públicas. Según Findling y Tamargo, la formulación e implementación de políticas públicas constituye el resultado o la síntesis de los intereses de las fuerzas políticas, es decir de la lucha política entre diferentes actores sociales, la cual se dirime en el Estado, que aparece como un escenario de negociación de intereses contrapuestos<sup>14</sup>. Oszlak y O'Donnell complementan esta definición y análisis de las políticas públicas, ya que definen como campo de estudio el proceso social alrededor del surgimiento, tratamiento y resolución de cuestiones ante las que no sólo el Estado sino también otros actores (clases, fracciones de clases, organizaciones, grupos e individuos) adoptan políticas, lo cual supone relaciones bidireccionales de poder, influencia y negociación<sup>15</sup>.

Bajo estas concepciones, las constantes acciones de lobby que desde 1994 las ONG's con trabajo en VIH/SIDA realizan con diferentes instancias

14. Findling, L. y Tamargo, M.C., “Actores y Políticas de Salud: El Debate Estado versus Mercado”, en *Medicina y Sociedad*, Nº 3, Vol. 16., Buenos Aires, 1993.

15. Oszlak, O. y O'Donnell, G., *Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*, Ilpes, Documento SP, 3, 1984.

del gobierno, su función de educación y asesoramiento a la población –en especial la de más bajos recursos–, la permanente apelación a los medios masivos de comunicación para difundir los problemas referidos a derechos humanos y VIH/SIDA, las diferentes manifestaciones y demostraciones en la vía pública, así como también la promoción de medidas legales para reivindicar los derechos humanos de las personas viviendo con VIH/SIDA, son ejemplos claros de la incidencia directa de las ONG's en las políticas públicas en Argentina.

En la práctica todo el apoyo que la legislación garantiza respecto al acceso al tratamiento para el VIH/SIDA es algo que se relativiza porque el sistema establecido es complejo y burocrático y si bien muchos reciben el tratamiento gratuitamente, no lo hacen fácilmente ni en forma continuada. Este último aspecto es el más preocupante por el efecto que tiene sobre la evolución de la enfermedad. Sabemos que en VIH/SIDA el tratamiento debe ser oportuno y continuado para ser efectivo. Ninguno de estos dos requisitos parecen cumplirse en Argentina.

Frente a esto, nos preguntamos, ¿la importante inversión presupuestaria que se realiza en la compra y distribución de estos medicamentos es realmente rentable en términos de costo-beneficio medido en salud y calidad de vida de las personas? ¿Obtenemos los mejores resultados o por problemas logísticos y burocráticos no estamos beneficiando a las PVVS en todo lo posible con esa inversión? Estas preguntas son difíciles de responder pero debemos hacerlas para toda la sociedad y para los responsables hoy de las políticas públicas de salud en Argentina. Como en otros aspectos de la atención de la salud se invierten muchos recursos económicos y humanos pero no se evalúan ni miden los beneficios reales, en términos de salud y vida. Y este costo-beneficio no se mide por el tiempo que demoran las personas en cumplimentar trámites, ni por el tiempo que se requiere para distribuir los remedios a los distintos hospitales. Este se debe medir en términos de años de vida ganados y calidad de vida de esos años. ¿En 1998 se internaron menos las PVVS por infecciones oportunistas que en 1996? ¿O se murieron menos las PVVS diagnosticadas en 1994-95 que las en 1997-98 y que empezaron precozmente la terapia combinada? Sólo así podremos justificar el gasto. Por ahora se aumentó el gasto para el tratamiento y se armó una burocrática trama de compra, gestión y distribución de los medicamentos. Ni los derechos

## Capítulo IX. Derecho a la salud. Acceso al tratamiento para VIH/SIDA

humanos de las PVVS se violan menos, ni su salud y calidad de vida mejoró demasiado. Por eso como sociedad civil debemos seguir luchando para lograr esto, que no se consigue sólo con más presupuesto ni leyes. Es necesaria la decisión política.

## Capítulo X

*El Estado argentino frente a los organismos  
internacionales de protección  
de los derechos humanos*

## *1. Introducción\**

Al igual que en el Informe del año pasado, en esta oportunidad también nos proponemos analizar la conducta del Estado argentino, durante el año 1999, frente a los organismos internacionales que supervisan y protegen la vigencia de los derechos humanos. Recordemos que los sistemas de protección internacional de los derechos humanos actúan cuando a nivel interno los Estados no respetan los derechos humanos, de manera que es imprescindible acudir a una vía internacional para poder ejercer el derecho humano conculcado<sup>1</sup>. De esta manera, al analizar los pronunciamientos de estos organismos internacionales sobre Argentina, podemos acceder a un panorama bastante acertado de la realidad sobre derechos humanos en el país.

Nuevamente debemos advertir que resulta imposible analizar todas las resoluciones de todos los organismos internacionales de protección de los derechos humanos concernientes a Argentina, razón por la cual hemos seleccionado algunos organismos, y algunas resoluciones en particular.

En primer lugar, analizaremos el rol desempeñado por la delegación argentina ante la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas; además, haremos mención a los informes que los Relatores Especiales y los Grupos de Trabajo le presentaron a la Comisión y que identifican violaciones a los derechos humanos por parte de Argentina. En segundo lugar, nos referiremos al reciente informe sobre la situación de los derechos económicos, sociales y culturales en Argentina, aprobado por el Comité que supervisa la vigencia

*\* Este capítulo ha sido elaborado por Andrea Pochak, abogada, miembro del CELS. 1. Para mayor información sobre el sistema internacional de protección de los derechos humanos se puede consultar el capítulo "El Estado ante los organismos internacionales de protección de los derechos humanos" del Informe Anual sobre la Situación de los Derechos Humanos en Argentina 1998, CELS-Eudeba, 1999. Para un análisis más profundo y completo, cf. PINTO, Mónica, Temas de Derechos Humanos, Edit. Del Puerto, Buenos Aires, 1997.*

del Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales, del cual Argentina es parte. Por último, analizaremos los informes provenientes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre Argentina, durante 1999.

## *2. El Estado argentino ante la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas<sup>2</sup>*

Entre el 22 de marzo y el 30 de abril de 1999, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (en este apartado, simplemente “la Comisión”) celebró su 55º período de sesiones<sup>3</sup>. Argentina no sólo participó del debate como Estado parte de la ONU sino, además, tuvo la posibilidad de votar resoluciones por haber sido miembro de la Comisión<sup>4</sup>. Durante las sesiones, la Comisión recibe información proveniente de los expertos designados para estudiar un determinado derecho o la situación general en un país<sup>5</sup>, luego debate los proyectos de resoluciones que se someten a estudio y finalmente vota: anualmente se adoptan cientos de resoluciones.

*2. La autora agradece la colaboración de Marina Benito, licenciada en Ciencia Política.*

*3. La Comisión de Derechos Humanos es un organismo subsidiario del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC), expresamente previsto en la Carta de la ONU.*

*4. La Comisión está compuesta por 53 Estados, elegidos anualmente por el ECOSOC de acuerdo con el principio de representación geográfica. Sólo los Estados miembros pueden ejercer su voto; no obstante, en las sesiones, representantes de otros Estados, de organismos observadores (como por ejemplo, de UNICEF, UNESCO, etc.) y organizaciones no gubernamentales con carácter consultivo ante la ONU pueden intervenir mediante comunicaciones orales o escritas en el debate. Así por ejemplo lo hicieron Abuelas de Plaza de Mayo y la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos. Argentina fue miembro de la Comisión de Derechos Humanos durante los años 1980-1993 y lo fue nuevamente desde enero de 1997 hasta diciembre de 1999, año durante el cual se realizó el 55º período de sesiones que se comenta en este informe.*

*5. Se trata de los Relatores Especiales, los Grupos de Trabajo o los Expertos Independientes. Son expertos que designa la Comisión para que estudien y supervisen la vigencia de determinado derecho en el mundo o la situación general en un determinado país. En términos muy amplios, estos expertos pueden recibir denuncias que luego trasladan a los Estados, realizan visitas a los países, solicitan medidas urgentes y elevan sus informes a la Comisión y a veces a la Asamblea General de la ONU.*

Vale una aclaración: la Comisión es un órgano político de la ONU –integrada por diplomáticos representantes de gobiernos, y no por expertos– que si bien fiscaliza la vigencia de los derechos humanos de todos los Estados miembros de la Organización, en muchas ocasiones se maneja en base a criterios absolutamente ajenos a la problemática de los derechos humanos, y mucho más ligada a cuestiones de economía o política internacional<sup>6</sup>. En este sentido, Argentina no fue la excepción.

La situación de los derechos humanos en Argentina fue un tema de preocupación para distintos Relatores Especiales o Grupos de Trabajo, en la presentación de su informe anual a la Comisión. Así, en el informe presentado por el Relator Especial contra la Tortura, Sir Nigel Rodley<sup>7</sup>, se manifestó que Argentina había recibido denuncias por dos casos de tortura<sup>8</sup>, y el gobierno ni siquiera había respondido el pedido de información del relator. Por otra parte, el Grupo de Trabajo sobre Desaparición Forzada<sup>9</sup> informó que tiene 3.453 casos bajo estudio desde hace varios años; si bien se trata de desaparecidos durante la última dictadura militar, el Grupo de Trabajo continúa supervisando los casos, haciendo un seguimiento sobre el esclarecimiento y la justicia<sup>10</sup>. Al respecto, el Grupo de Trabajo manifestó que había recibido información actualizada sobre el estado de las causas de las Cámaras Federales por el derecho a la verdad, sobre el caso Lapacó<sup>11</sup>,

6. *“Se abre allí un amplio espacio en el que se combinan las fuertes convicciones en pro de los derechos humanos con las solidaridades más diversas y los intereses creados que constituyen una parte de la trama de las relaciones interestatales”* (PINTO, Mónica, *Temas de Derechos Humanos*, op. cit., p. 161).

7. E/CN.4/1999/61. Todos los documentos y resoluciones citados en este apartado y el siguiente pueden ser consultados en la página de Internet del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas ([www.unhchr.ch](http://www.unhchr.ch)).

8. Los casos denunciados al Relator contra la Tortura fueron el de Marcelo Atencia, que fue torturado el 20 de marzo de 1998 por parte de la Policía Bonaerense; y el de Luis Cufre, de 14 años, que fue torturado el 18 de septiembre de 1997 por miembros de la Policía Federal.

9. E/CN.4/1999/62.

10. Sobre el tema, ver en este mismo informe el capítulo I, “Memoria y lucha contra la impunidad del terrorismo de Estado”.

11. Sobre el caso de Carmen Lapacó, ver el capítulo “La lucha contra la impunidad”, en nuestro Informe Anual sobre la Situación de los Derechos Humanos en Argentina

## Capítulo X. El Estado argentino frente a los organismos internacionales...

---

sobre las causas por los robos de bebés y sobre la derogación de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final.

La situación de la libertad de expresión también fue motivo de preocupación para los expertos de la Comisión, que luego fue trasladada a la comunidad internacional. El Relator Especial sobre la Libertad de Expresión, el Sr. Abid Hussain<sup>12</sup>, teniendo en cuenta la enorme cantidad de denuncias presentadas (entre ellas, varias de la UTPBA, y las relativas a los asesinatos de los periodistas José Luis Cabezas y Mario Bonino) lamentó no haber recibido la invitación de Argentina para permitir su visita. Por esta razón, en la presentación sobre este tema, el Embajador de Alemania, en representación de la Unión Europea, también exhortó al gobierno argentino a facilitar la labor del relator, invitándolo a visitar el país<sup>13</sup>.

En cuanto al Relator Especial que vigila la independencia judicial, Sr. Param Kumaraswamy, durante el período en revisión no sólo transmitió un llamamiento urgente a la Argentina sino también envió nuevamente cartas a nuestro país debido a la falta de respuesta a sus comunicaciones del año anterior<sup>14</sup>. Las comunicaciones del Relator Especial atañen a los actos de intimidación padecidos por abogados y jueces: se hizo mención a las amenazas de muerte contra el abogado argentino Sergio Smitiansky y al caso del juez federal Roberto Marquevich y su familia, quienes recibieron numerosas amenazas de muerte desde que éste había iniciado la investigación sobre el robo de bebés durante la última dictadura militar<sup>15</sup>.

En términos generales, el rol de la delegación argentina no fue muy activo. Argentina sólo impulsó, junto con otros Estados, diversas resoluciones

---

1998, *op. cit.*; y, en este informe, el capítulo I, "Memoria y lucha contra la impunidad del terrorismo de Estado".

12. E/CN.4/1999/64.

13. Ver en este mismo informe el capítulo VIII, "Libertad de expresión y derecho a la información".

14. Cf. E/CN.4/1999/60.

15. En un intento por defenderse, en su intervención oral, la delegación argentina presentó como un gesto de efectiva defensa y garantía de independencia de los magistrados, la reforma realizada en el procedimiento de elección de los jueces que introdujo la figura del Consejo de la Magistratura como órgano encargado de su selección y remoción y de la administración del Poder Judicial.

relativas a los derechos civiles y políticos, los derechos económicos, sociales y culturales, derechos de la mujer y del niño, derechos de grupos vulnerables, temas indígenas, promoción y protección de los derechos humanos y otras resoluciones de carácter más bien técnico relativas al funcionamiento de la Comisión y a servicios de asistencia y cooperación técnica. En su mayoría, se trataron de resoluciones que luego se aprobaron por consenso (sin necesidad de ser sometidas a votación)<sup>16</sup>.

Por otra parte, la votación argentina pareció variar en función de diversos factores y motivos. Por ejemplo, en algunas ocasiones el voto habría estado motivado aparentemente en la necesidad de evitar cualquier disparidad o diferencia notable con respecto a la delegación de Estados Unidos<sup>17</sup>, ya fuera votando en la misma dirección o absteniéndose en razón de su temática o del país patrocinador de la resolución. Y ello aun a costa de romper el bloque (de hecho) latinoamericano e incluso cuando la delegación norteamericana se encontró votando solitariamente. Sólo de manera excepcional la delegación argentina se apartó de la delegación norteamericana<sup>18</sup>.

*16. Por ejemplo, las resoluciones sobre Ejecuciones extrajudiciales, sumarias y arbitrarias (1999/35) y de Detenciones Arbitrarias (1999/37), entre muchas otras.*

*17. Cf. Resolución sobre la Situación de los derechos humanos en Palestina ocupada (1999/55), Situación de los derechos humanos en Irak (1999/14) o Situación de los derechos humanos en Cuba (1999/8). En general, ésta fue la postura argentina respecto de las resoluciones propuestas por Cuba sobre derechos económicos, sociales y culturales como la relacionada con las Consecuencias de las políticas de ajuste económico originadas por la deuda externa en el goce efectivo de los derechos humanos y especialmente en la aplicación de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (1999/22) —en la que Estados Unidos votó negativamente y Argentina se abstuvo— o la resolución contra la Impunidad de los autores de las violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales (1999/58).*

*18. Tal es el caso por ejemplo de las resoluciones contrarias a Israel: Estados Unidos votó a favor de Israel, en tanto Argentina decidió abstenerse. Así, por ejemplo, en la resolución sobre los derechos humanos en el Golán sirio ocupado, en y la resolución sobre los asentamientos israelíes en territorios árabes ocupados. Además, Argentina votó distinto que Estados Unidos en la resolución contra la pena de muerte, sobre los derechos y medidas coercitivas unilaterales, sobre las consecuencias de los programas de ajuste sobre los derechos humanos, sobre los efectos nocivos del traslado y vertimiento ilícitos de productos y desechos tóxicos y peligrosos, etc. En todos estos casos, Argentina apoyó la resolución, en tanto que Estados Unidos se opuso.*

## Capítulo X. El Estado argentino frente a los organismos internacionales...

---

En otras ocasiones el voto argentino habría estado influido por el temor a algún tipo de represalia de parte del Estado sometido a evaluación por la Comisión, como en la resolución sobre la situación de los derechos humanos en Irán, en la que la Argentina se abstuvo mientras la mayoría integrada por Estados Unidos, todos los países europeos, Japón y algunos latinoamericanos votaron favorablemente a la resolución que condenaba a Irán.

En el campo de los derechos civiles y políticos, y al igual que en años anteriores, Argentina copatrocinó y votó diversas resoluciones que supuestamente están destinadas a mejorar la vigencia de estos derechos. Al respecto, lamentablemente en muchas ocasiones los estándares sobre derechos humanos que el Estado argentino aprueba al votar resoluciones luego no son efectivamente aplicados internamente. Así, entre las resoluciones que Argentina impulsó se encuentran las concernientes al derecho a la libertad de opinión y de expresión (1999/36), a la independencia e imparcialidad del poder judicial, los jurados y asesores y la independencia de los abogados (1999/31) y la resolución sobre la Tortura y otros Tratos y Penas Cruelles Inhumanos o Degradantes (1999/32). En estos tres casos, como ya informamos, los Relatores Especiales mencionaron negativamente a la Argentina. También como ejemplo de que muchas veces la votación del gobierno argentino no es coherente con la situación de los derechos humanos en el país, la delegación de nuestro país impulsó dos resoluciones referidas a grupos e individuos vulnerables: la de derechos humanos de los migrantes (1999/44)<sup>19</sup> y la referida a la protección de los derechos humanos de las personas infectadas con el virus de inmunodeficiencia humana (VIH) y con el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA) (1999/49)<sup>20</sup>.

*19. El nombramiento de un Relator Especial por 3 años sobre derechos humanos de los migrantes constituyó un sustancial paso adelante dado por la Comisión durante su 55º período de sesiones. Entre sus funciones, el Relator podrá recibir denuncias sobre la situación de los migrantes y sus familias, formular recomendaciones a los Estados para impedir las violaciones a los derechos humanos y promover la aplicación efectiva de la normativa internacional al respecto.*

*20. Sobre la situación de los inmigrantes y los infectados por VIH y enfermos de SIDA en nuestro país, ver los capítulos V "Inmigrantes y refugiados" y IX "Derecho a la salud. Acceso a tratamiento para VIH/SIDA" de este Informe Anual.*

### *3. Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>21</sup>*

El 3 de diciembre de 1999, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante “el Comité”) –órgano que supervisa la vigencia del Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales (en adelante “el Pacto”)<sup>22</sup>– aprobó sus observaciones finales sobre la situación de estos derechos en Argentina<sup>23</sup>. En esta oportunidad las observaciones del Comité son mucho más extensas y reflejan claramente la realidad argentina actual. En este sentido, resulta evidente que la participación de la sociedad civil en el control del Estado contribuye enormemente con el trabajo del Comité, y resulta un factor determinante para la efectividad del proceso de revisión y para la calidad de las observaciones finales.

#### **3.1 El procedimiento ante el Comité**

El proceso de revisión del cumplimiento por parte de los Estados de las obligaciones del Pacto comienza con la presentación del informe del Estado. El Estado argentino presentó su Segundo Informe ante el Comité en 1997<sup>24</sup>.

A partir de entonces, y antes de su estudio por el Comité en pleno, el Grupo de Pre-sesión, conformado por algunos de sus integrantes, estudió el informe estatal en diciembre de 1998 y formuló una serie de preguntas<sup>25</sup>.

Supuestamente estas cuestiones preliminares debían ser respondidas al Comité por escrito antes de la sesión en la cual sería revisado el informe del Estado. Lamentablemente, el Estado argentino presentó las respuestas a las preguntas formuladas por el Comité fuera de término, lo que impidió la traducción del documento y dificultó su estudio por parte de los miembros

21. Por Juana Kweitel, abogada del Programa de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del CELS.

22. Argentina ratificó el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 1986.

23. E/C.12/1/Add.38.

24. E/1990/6/Add.16.

25. E/C.12/Q/ARG/1.

del Comité en la sesión de noviembre de 1999, en la que se debía revisar el informe de Argentina.

### 3.2 El Informe Alternativo de las ONG's de Argentina

Las organizaciones no gubernamentales (ONG's) tienen la posibilidad de hacer llegar sus observaciones; así, pueden presentar al Comité información escrita sobre la vigencia de los derechos del Pacto en sus respectivos Estados<sup>26</sup> y además pueden hacer presentaciones orales al comienzo de cada sesión

Un grupo de organizaciones argentinas<sup>27</sup>, coordinadas por el CELS, presentó un Informe Alternativo al del Estado argentino en ocasión de la reunión del Grupo de Pre-sesión<sup>28</sup>. En el informe se incluyó también una

26. *Estos informes son mencionados generalmente como Informes Alternativos, Contrainformes o Shadow Reports.*

27. *Colaboraron en el Informe: Rubén M. Lo Vuolo y Laura Pautassi, del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP); Morita Carrasco, del Grupo de Estudio en Legislación Indigenista de la Universidad de Buenos Aires; Christian Carrasco, de la Clínica de Interés Público (Universidad de Buenos Aires-CELS); Silvia Aurora Coriat, de la Fundación Rumbos; Máximo Villafañe, de la Asociación de Amigos del Ferrocarril; Carlos Ferrere, de la Comisión de Discapacidad de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA); Pablo Topet y Alvaro Ruiz, abogados del Movimiento de Trabajadores Argentinos (MTA); Guillermo Gianibelli, abogado de la Asociación de Abogados Laboralistas; León Piasek, abogado de la CTA; Pablo Rosales, de la Comisión de Derecho a la Salud de la Asociación de Abogados de Buenos Aires; Alberto García, de la Asociación Civil Grupo Solidario del Sur; Matías Blasco, de la Secretaría de Derechos Humanos de la Federación Universitaria de Buenos Aires (FUBA), Leopoldo Giupponi, del Servicio Paz y Justicia (SERPAJ). También colaboraron la Asociación Civil "Barrio Illia"; Asociación Civil "Mi Barrio", Complejo Habitacional Soldati; Asociación Civil "Barrio General Belgrano", Villa 15; Comedor "Padre Carlos Mujica", Villa 31; Comisión Vecinos "Barrio INTA", Villa 19; Centro Cultural "Alberto Chejolán", Barrio Soldati; Vecinos Asentamiento "Los Piletones", Lacarra 3700; Cooperativa "El Hornero", Luis Sáenz Peña, Pcia. Buenos Aires; Cooperativa "Roberto Arlt", Barrio Fiorito; Federación Nacional de Trabajadores por la Tierra, Vivienda y el Hábitat integrante de la Federación de Villas, Núcleos Habitacionales y Barrios Carenciados de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.*

28. *La presentación fue por escrito y también fue posible su presentación oral, gracias al apoyo de la Federación de Ligas de Derechos Humanos (FIDH).*

larga lista de preguntas concretas sobre los temas tratados que sugerían que el Comité planteara al Estado argentino en la sesión de noviembre de 1999 (sesión 21<sup>a</sup>). Por su parte, en dicha ocasión, el CELS también sometió al Comité un documento que sintetiza su postura en cuanto a la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales en Argentina<sup>29</sup>.

En noviembre de 1999, durante la sesión plenaria del Comité, las ONG's argentinas hicieron su presentación final<sup>30</sup>. En esa ocasión se presentó además un documento sobre la situación de los derechos económicos, sociales y culturales de los inmigrantes peruanos y bolivianos en Argentina<sup>31</sup>.

El Informe Alternativo incluyó una crítica general al informe del Estado, puntualizando la falta de información empírica concreta y actualizada. En efecto, el informe estatal se caracteriza por brindar un enfoque normativo del que resulta imposible extraer conclusiones certeras acerca de la real vigencia de los derechos bajo estudio. Así también, se describió el proceso de retracción del estado de bienestar en Argentina y sus efectos. Por otra parte, se puso de manifiesto que, además de la diferencia en la distribución de la riqueza por clases sociales y segmentos laborales, existe en Argentina un impacto diferenciado del ajuste por regiones del país. Se incluyó en el informe una descripción detallada de la situación de cada uno de los derechos reconocidos en el Pacto.

En síntesis, el contrainforme de las organizaciones argentinas remarcó que el proceso de reformas económicas desarrollado en la Argentina en la década del '90 apuntó al desmantelamiento de las instituciones típicas del Estado Social. Este proceso se caracterizó por un marcado retroceso en el

29. *"Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Comunicación presentada por escrito por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) (Argentina) y la Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH), organización no gubernamental reconocida como entidad consultiva especial por el Consejo Económico y Social"* (E/C.12/1999/NGO/2).

30. *Martín Abregú y Víctor Abramovich, del CELS, hicieron la presentación oral en representación de todas las ONG's argentinas.*

31. *Informe presentado por el CELS en nombre del Centro de Asesoría Laboral del Perú (CEDAL), el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario de Bolivia (CEDLA) y la Comisión Chilena de Derechos Humanos, miembros de la Plataforma Sudamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo.*

grado de efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales y por la configuración de una sociedad desigual, con unos pocos ganadores frente a enormes sectores de la población sometidos al desamparo del Estado, víctimas de una progresiva exclusión social<sup>32</sup>.

### 3.3 Examen del Informe del Estado argentino<sup>33</sup>

Como ya expresamos, el Estado argentino presentó las respuestas a las preguntas formuladas por el Comité, aunque fuera de término. La presentación oral del informe versó sobre los temas que el Comité había planteado en sus preguntas y en los cuestionamientos que realizó oralmente durante el transcurso de la sesión.

Diversas fueron las cuestiones que preocuparon especialmente a los miembros del Comité. Por ejemplo, en lo referente al crecimiento de la pobreza en nuestro país, los expertos preguntaron a la delegación argentina cómo explicaba el crecimiento económico sin una paralela reducción de la pobreza<sup>34</sup>. También señalaron –refutando la presentación del Estado argentino que se había amparado en las crisis económicas internacionales– que todos los países se ven expuestos a dificultades y que es el deber de los dirigentes establecer las prioridades y garantizar el mayor grado posible de goce de los derechos económicos, sociales y culturales. Incluso indicaron al Estado que, en contraposición a lo que éste había sostenido, es en tiempos de crisis que los derechos del Pacto deben ser protegidos con más énfasis. Además señalaron que la defensa de los derechos enunciados en el Pacto debe ser priorizada por el Estado en sus negociaciones con las instituciones financieras internacionales.

32. También se aborda en el Informe: la discriminación en el acceso a la justicia, la discriminación a las personas con discapacidad, la situación de los pueblos indígenas, el incumplimiento de las obligaciones de protección de los niños y el derecho a la educación.

33. La transcripción del debate del Comité se encuentra en los siguientes documentos: E/C.12/1999/SR.33, E/C.12/1999/SR.34/Add.1, E/C.12/1999/SR.35, E/C.12/1999/SR.36.

34. Ver E/C.12/1999/SR.33, párr. 17.

Otra cuestión que interesó al Comité fue la situación de los pueblos indígenas. Así, el Comité formuló varias preguntas, en particular sobre su derecho a la tierra y su participación en la vida política del Estado. El Comité señaló que “los pueblos indígenas no deben tener solamente los mismos derechos que los demás ciudadanos sino también derechos específicos que les permitan preservar su identidad”<sup>35</sup>.

Además, los expertos señalaron críticamente varios aspectos de la normativa migratoria argentina<sup>36</sup>. En especial, el Comité requirió al Estado que informe qué acciones lleva adelante para regularizar la situación de las personas que residen ilegalmente en Argentina. Estas personas, señaló, viven en la precariedad y no pueden ejercer sus derechos a la salud, a la educación y al trabajo. Por otra parte, el Comité remarcó que el artículo 31 de la ley migratoria argentina<sup>37</sup> viola el derecho a trabajar –artículo 6 del Pacto<sup>38</sup>–, y da lugar a actos de discriminación afectando principalmente a los trabajadores migrantes de los países vecinos. Por otra parte, señaló que el artículo 102 de la ley migratoria<sup>39</sup> contraviene aparentemente el derecho a la educación –artículo 13 del Pacto<sup>40</sup>–: “El hecho que la admisión en las escuelas esté abierta sólo a los niños extranjeros con permisos de residencia permanentes”, sostuvo, “viola en sí mismo la obligación de los Estados partes de ‘reconocer el derecho de toda persona a la educación’ ”<sup>41</sup>.

35. *Original en francés; traducción a cargo del CELS.*

36. *Ver en este Informe, el capítulo VI, “Inmigrantes y refugiados”.*

37. *“Ninguna persona de existencia visible o ideal pública o privada, podrá proporcionar trabajo u ocupación remunerada, con o sin relación de dependencia, a los extranjeros que residan ilegalmente o que, residiendo legalmente, no estuvieran habilitados para hacerlo, ni contratarlos, convenir u obtener sus servicios”.*

38. *“Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho”.*

39. *“Los institutos de enseñanza media o superior, ya sean públicos o privados, nacionales, provinciales o municipales, solamente podrán admitir como alumnos, a aquellos extranjeros que acrediten, para cada curso lectivo su calidad de ‘residentes permanentes’ o ‘residentes temporarios’ debidamente habilitados a tales efectos.”*

40. *“Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación (...)”.*

41. *Original en inglés; traducción a cargo del CELS.*

## Capítulo X. El Estado argentino frente a los organismos internacionales...

Varios aspectos de las recientes reformas a la legislación laboral y al sistema de seguridad social fueron cuestionados por los expertos durante el debate. Incluso fueron objeto de repreguntas debido a la deficiencia de las respuestas de la representación del Estado argentino<sup>42</sup>.

### 3.4 Observaciones finales del Comité

El Comité inicia las observaciones finales señalando que el informe presentado por Argentina carece de la información necesaria para evaluar la implementación de los derechos económicos, sociales y culturales en el país. Vale destacar que la misma crítica ya había sido formulada en oportunidad de la revisión del informe anterior del Estado argentino.

El Comité urge al Estado a asegurar que su sistema de seguridad social garantice a los trabajadores una jubilación mínima adecuada, la que no debería ser unilateralmente reducida o suspendida, especialmente en tiempos de ajustes económicos. En consecuencia recomienda al Estado argentino que derogue el art. 16 de la 24.463<sup>43</sup> del 31 de marzo de 1995 en orden a garantizar el pago completo del total de las pensiones.

El organismo de supervisión también manifiesta su preocupación por la privatización del sistema de inspección y control laborales y señala que las campañas públicas no son un adecuado sustituto respecto de las inspecciones eficientes que llevan a cabo las autoridades públicas. También se muestra preocupado por las condiciones laborales del sector de la construcción que están frecuentemente por debajo de los estándares establecidos.

42. La experta española preguntó sobre la posibilidad de que el Estado no pagara las pensiones a los jubilados en virtud de la ley de solidaridad previsional. El Estado respondió que era el deber del Congreso aprobar el presupuesto sobre una base anual. Ante esta evasiva respuesta, la experta se vio en la necesidad de reiterar su pregunta pidiendo además se le informe cuántas personas estaban afectadas por este fenómeno. Ver E/C.12/1999/SR.36, párr. 5, 10 y 11.

43. "La Administración Nacional de la Seguridad Social podrá articular en su defensa la limitación de recursos en el régimen de reparto para atender el mayor gasto que se derivaría del acogimiento de las pretensiones del actor y su eventual extensión a los casos análogos."

En relación al desempleo, el Comité manifiesta su preocupación por la alta tasa de desempleo de alrededor del 15% y en particular por el gran número de nuevos pobres, y urge al Estado a adoptar medidas más efectivas para reducir el desempleo. El Comité sostiene que el subsidio de desempleo en la Argentina es claramente insuficiente pues alcanza tan sólo al 6% de los desocupados y excluye a trabajadores rurales, servicio doméstico y empleados públicos.

Sobre el empleo informal el Comité manifiesta que está afligido por el gran número de trabajadores que se encuentran dentro del sector informal de la economía: aproximadamente un 37% de los trabajadores urbanos del país no están registrados, lo cual –de acuerdo con las propias estimaciones del gobierno– implica que alrededor de 3 millones de trabajadores no están cubiertos por la seguridad social.

El Comité señaló su preocupación por la adopción estatal de reformas legislativas que tienden a incrementar la precarización de las relaciones laborales, “como lo demuestran la concertación de convenios colectivos que reducen los estándares laborales consagrados por la legislación (capítulo III de la Ley Nro. 24.467), el aumento del período de prueba estipulado en los contratos de trabajo y la generalización de los contratos de limitada duración” y señala que “las medidas adoptadas para promover la creación de empleo no han garantizado sus derechos económicos, sociales y culturales, particularmente en tiempos de creciente desempleo”. El Comité, en consecuencia, le requiere al Estado argentino que verifique la conformidad de esta legislación con los artículos 6 y 7 del Pacto.

En cuanto a la falta de vivienda<sup>44</sup>, el Comité le recomienda al Estado que “prosiga e incremente sus iniciativas para superar la escasez de vivienda” y también lo exhorta a que “con carácter prioritario se revisen los procedimientos en vigor para el desalojo de ocupantes ilícitos”.

Sobre el derecho a la salud el Comité manifiesta su preocupación por “las condiciones de los hospitales públicos en general y los hospitales psiquiátricos en particular” y señala su inquietud por “la tasa de mortalidad materna relativamente alta y las elevadas cifras de embarazo en la adolescencia”.

44. Ver en este Informe, el capítulo VII, “Los campesinos”.

## Capítulo X. El Estado argentino frente a los organismos internacionales...

---

En relación a la situación de los pueblos indígenas el Comité recomienda al Estado argentino que ratifique el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que fue aprobado por el Congreso en 1989.

Por último, el Comité solicita al Estado argentino que en su tercer informe periódico aborde las preocupaciones expresadas en las observaciones finales, así como las cuestiones planteadas durante el examen del informe, entre ellas la garantía de las pensiones y la seguridad social.

### *4. El Estado argentino ante el sistema interamericano de protección de los derechos humanos*

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la “Comisión Interamericana” o la CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la “Corte Interamericana”) integran el sistema interamericano de protección de los derechos humanos. El sistema interamericano vigila el respeto de los derechos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, o Pacto de San José de Costa Rica (en adelante “Convención Americana” o CADH) –Argentina es parte de la Convención Americana desde 1984<sup>45</sup>– y en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre por los Estados de la región. Vale la pena remarcar que durante 1999 se han celebrado varios aniversarios importantes: se han cumplido cuatro décadas de existencia de la Comisión Interamericana, treinta años de la adopción del Pacto de San José y veinte años de la instalación de la Corte Interamericana.

El sistema interamericano actúa en virtud de los pronunciamientos generales que eventualmente puedan emanar de la Comisión o la Corte Interamericana y fundamentalmente a través de las peticiones individuales sobre violación a los derechos humanos que reciban.

Al respecto, sintéticamente explicaremos que la Comisión Interamericana es el órgano que recibe las denuncias. Una vez que se inicia el trámite del caso

*45. Aprobada por ley 23.054; desde la reforma constitucional de 1994 tiene jerarquía suprema (art. 75 inc. 22 CN).*

son las partes (el peticionario y el Estado) las que presentarán alegatos y pruebas a la Comisión Interamericana, que efectuará, en primer lugar, un análisis sobre su admisibilidad. Es práctica de la Comisión Interamericana elaborar un informe sobre admisibilidad, que señalará si la petición presentada reúne o no los requisitos que exige la Convención Americana para que pueda ser evaluada sobre el fondo del asunto. Al respecto, en este apartado, enunciaremos los informes sobre admisibilidad aprobados por la Comisión Interamericana durante 1999 en casos argentinos.

Una vez declarado admisible, la Comisión comenzará a evaluar los méritos del caso, y finalmente emitirá un informe en el que concluirá si ha existido violación de derechos por parte del Estado denunciado o no. Si el informe es condenatorio, le concederá un plazo al Estado para que cumpla con las recomendaciones ordenadas; si al cabo de dicho plazo el Estado no cumplió las recomendaciones, la Comisión Interamericana podrá decidir o bien hacer público el informe o bien someter el caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En este sentido, haremos mención a un informe publicado por la Comisión Interamericana condenando al Estado argentino, y un caso que la Comisión decidió elevar a la Corte Interamericana durante 1999. También nos referiremos a la preocupante falta de cumplimiento por parte del Estado argentino, de las recomendaciones provenientes de la Comisión Interamericana.

La instancia ante la Corte Interamericana contempla también la presentación de alegatos y pruebas por las partes y concluye con una sentencia de carácter vinculante para los Estados. Durante 1999 no se han aprobado sentencias de la Corte Interamericana sobre Argentina.

En cualquiera de las dos instancias, las partes podrán solucionar el caso sin esperar a una decisión definitiva, accediendo a una solución amistosa. Así, en el supuesto de que un caso lograra resolverse antes de la decisión correspondiente se puede decidir su archivo<sup>46</sup>. Asimismo, en el supuesto de

*46. Durante 1999, la Comisión Interamericana decidió archivar los casos de Sebastián Ramos Mora y Luis Darío Ramos (caso 11.772), ya que el Estado argentino finalmente accedió a trasladar a estos dos jóvenes presos a España (cumpliendo así el tratado celebrado con España, que permite que las condenas de ciudadanos con nacionalidad española sean cumplidas en cárceles españolas); de Agustín Tiscornia*

que la víctima o los testigos de un caso se encontraran en serio peligro, durante la sustanciación del proceso, se pueden solicitar medidas cautelares a la Comisión Interamericana o medidas provisionales a la Corte Interamericana. Al respecto, la Comisión Interamericana durante 1999 aprobó las medidas cautelares solicitadas en el caso de José Luis Ojeda –este caso se explica en el capítulo “Violencia policial y seguridad ciudadana”.

#### 4.1 Cómo actúa la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Los casos recibidos durante 1999 contra Argentina

En nuestro Informe de 1998, afirmamos que “sin lugar a dudas, el mecanismo internacional de protección más utilizado en Argentina es la Comisión Interamericana”. Explicamos que su fácil acceso y su conocimiento más difundido facilitan que año tras año las denuncias individuales contra el Estado argentino, por violación de la Convención Americana, aumenten de manera considerable. Al igual que el año pasado, intentamos obtener de parte de la Comisión Interamericana la cantidad de denuncias recibidas en el año: lamentablemente no hemos podido acceder a dicha información. No obstante, sabemos que la cantidad de denuncias recibidas contra Argentina es superior al promedio de las relativas al resto de los países de la región, razón por la cual, la Comisión ha debido contratar más personal para trabajar en casos argentinos.

Entre la gran cantidad de peticiones individuales presentadas durante 1999 debe mencionarse la presentada por Memoria Activa, con el patrocinio del CELS, el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) y el Dr. Alberto Zuppi, por la violación a los derechos a la vida, la integridad física y la protección judicial de las víctimas y los familiares de las víctimas del atentado terrorista a la sede de la AMIA ocurrido el 18 de julio de 1994.

La denuncia fue presentada el 16 de julio (a dos días de cumplirse el 5º aniversario del atentado). Los peticionarios denunciaron al Estado argentino por la falta de prevención e investigación del mayor atentado terrorista en la

---

*(Nº 11.158) y el de los mellizos Gonzalo y Matías Reggiardo Tolosa (caso Nº 10.959). Este último caso había sido presentado por Abuelas de Plaza de Mayo y procuraba que se garantizaran las visitas entre los hermanos Reggiardo Tolosa y sus familiares de sangre, lo que finalmente ocurrió.*

historia argentina. En la denuncia se ponen en evidencia, por un lado, que el Estado argentino no cumplió con el deber de prevenir las violaciones a los derechos humanos, pues en el caso de la AMIA no sólo la custodia era completamente inadecuada, sino además dejó de prestar la debida atención a una advertencia del atentado. Por otra parte, se explicaron las graves negligencias cometidas por el magistrado, los fiscales y las fuerzas de seguridad en la investigación del atentado, las que harían responsable al Estado argentino en la falta de justicia de los familiares de las víctimas. La denuncia fue adherida por varios organismos de derechos humanos, nacionales e internacionales<sup>47</sup>, y fue ampliada por los peticionarios en un escrito con información adicional (presentado el 23 de noviembre de 1999). Al iniciar el trámite, la Comisión Interamericana le corrió traslado al gobierno argentino, que respondió el 1 de diciembre<sup>48</sup>. Los peticionarios, por su parte, presentaron las observaciones a la respuesta en febrero de 2000, por lo que el trámite es aún muy prematuro.

#### 4.2 Denuncias contra la Argentina declaradas inadmisibles durante 1999

Durante 1999, la Comisión Interamericana aprobó varios informes declarando la admisibilidad o inadmisibilidad de las peticiones presentadas contra el Estado argentino por violación de derechos humanos: se declaró la inadmisibilidad de los casos de Victor Saldaño (Informe 38/99), de Mevopal S.A.<sup>49</sup> (Informe 39/99) y de Bernard Merens y otros (Informe 103/99). Por cuestiones de espacio, nos referiremos sólo al primero de ellos.

47. Entre ellos, *Abuelas de Plaza de Mayo, Asamblea Permanente por los Derechos Humanos, Human Rights Watch e International Human Rights Law Group*.

48. *La denuncia fue respondida por la administración del gobierno de Menem, pocos días antes del cambio de autoridades.*

49. *El 11 de marzo de 1999 la Comisión Interamericana resolvió declarar inadmisibile la denuncia presentada contra el Estado argentino en el caso de la empresa Mevopal S.A. Los peticionarios habían denunciado al Estado argentino porque la provincia de Buenos Aires había incumplido ciertos contratos en perjuicio de esta empresa constructora. La Comisión Interamericana resolvió que la denuncia era evidentemente improcedente pues se alegaba una violación contra una persona jurídica, y que el sistema de protección de los derechos humanos, justamente procuraba amparar a las personas físicas, seres humanos. Más allá de la posible injusticia por parte de los tribunales argentinos, es claro que en la medida en que*

#### 4.2.1 El caso de Víctor Saldaño

El 11 de marzo de 1999 la Comisión Interamericana resolvió rechazar la denuncia presentada contra el Estado argentino en el caso presentada por la madre de Víctor Saldaño. La peticionaria había denunciado que su hijo, de nacionalidad argentina, había sido condenado a muerte por la justicia de Estados Unidos, y que el Estado argentino había omitido presentar una denuncia por violación a la Convención Americana contra Estados Unidos (según los arts. 44 y 45 de la CADH), lo que lo convertía en responsable, junto con Estados Unidos, por la violación a los derechos a la vida, el debido proceso y la protección judicial de su hijo. La madre de Saldaño había intentado, sin éxito, que la Cancillería argentina denunciara a Estados Unidos ante la Comisión Interamericana porque en el juicio a su hijo se habían vulnerado garantías básicas del debido proceso (entre ellas, la posibilidad de obtener asesoramiento de parte del consulado de su país de origen).

La Comisión Interamericana consideró que la denuncia contra el Estado argentino debía ser rechazada, sin siquiera iniciar el trámite correspondiente, en primer término porque “el reclamo presentado se refiere a una persona que no se encuentra sujeta a la jurisdicción del Estado argentino...”<sup>50</sup>. En segundo lugar, la Comisión Interamericana concluyó que “el Estado argentino no tenía obligación alguna de presentar una comunicación interestatal contra los Estados Unidos”<sup>51</sup>.

---

*la Comisión Interamericana deba entender en este tipo de casos, completamente improcedentes, el sistema interamericano se debilitará en perjuicio de las víctimas reales de las violaciones a los derechos humanos por parte de los Estados de la región.*

*50. CIDH, Informe 38/99, párr. 3. En este sentido, manifestó que “los hechos relevantes –el arresto, juicio y condena de la presunta víctima– se produjeron en su totalidad dentro del territorio de otro Estado y fueron llevados a cabo por las autoridades locales y órganos del Estado extranjero” (CIDH, Informe 38/99, párr. 21). En el mismo orden de ideas determinó que “el mero hecho de que la supuesta víctima sea un nacional del Estado argentino no puede, por sí mismo, generar la responsabilidad del Estado por los actos, presuntamente reprochables, llevados a cabo por los agentes de otro Estado dentro de su propio territorio” (CIDH, Informe 38/99, párr. 22).*

*51. CIDH, Informe 38/99, párr. 3. En el mismo sentido, la Comisión Interamericana determinó que la presentación de denuncias contra otro Estado “se trata simplemente de*

Es preciso destacar que Víctor Saldaño, según informaciones periódicas, será ejecutado el próximo 18 de abril en Texas, Estados Unidos<sup>52</sup>.

#### 4.3 Denuncias contra el Estado argentino declaradas admisibles durante 1999

Durante 1999 la Comisión Interamericana aprobó los informes declarando la admisibilidad de los casos de Elba Perrone y Juan J. Preckel (Informe 67/99), de Luis María Gotelli (Informe 68/99), de Norma Szukalo (informe 69/99), de Carmen Lapacó (Informe 70/99) –este caso es explicado en el capítulo “Justicia, verdad, memoria y reparación de los crímenes de la dictadura” en este mismo informe–, de Juan Francisco Bueno Alves (Informe 101/99), de María Merciadri de Morini (Informe 102/99), y el de Eolo y Josefina Margaroli (Informe 104/99). Hemos también elegido comentar sólo algunos de ellos.

##### 4.3.1 El caso de Elba Perrone y Juan José Preckel

Se trata de dos personas que durante la última dictadura militar habían sido secuestradas, privadas ilegítimamente de la libertad y torturadas, y que al restablecimiento democrático procuraron que la Dirección General Impositiva (DGI) –lugar en el que trabajaban hasta 1976– les reintegrara los salarios y demás haberes no percibidos durante el lapso en el que estuvieron imposibilitados de asistir

---

*una facultad discrecional de los Estados parte” (CIDH, Informe 38/99, párr. 30). Por otra parte especificó que “la Comisión sólo puede admitir y examinar una comunicación de este tipo en los casos en los cuales ambos Estados involucrados –el Estado que presenta la petición y el Estado contra quien se presenta– son parte de la Convención y han declarado expresamente que aceptan la competencia de la Comisión para examinar este tipo de comunicaciones”, y que como Estados Unidos no era parte de la Convención Americana, aun en el supuesto de que Argentina hubiera presentado una denuncia en su contra, la Comisión Interamericana no estaría en condiciones de aceptarla (CIDH, Informe 38/99, párr. 28).*

52. Cf. *Diario Clarín*, miércoles 16 de febrero de 2000, p. 44, y *Crónica*, jueves 17 de febrero de 2000.

## Capítulo X. El Estado argentino frente a los organismos internacionales...

al trabajo<sup>53</sup>. Si bien ambos fueron indemnizados por el Estado, como presos políticos (de acuerdo con la ley 24.043), el objeto de este reclamo era diferente: la indemnización abarcaba las violaciones a los derechos a la libertad, la integridad física y la vida, y era de carácter general e igualitaria (sin tener en cuenta circunstancias personales del indemnizado); en cambio, con esta demanda procuraban una indemnización por el lucro cesante de su actividad laboral. Se ampararon en una normativa que preveía la indemnización en el caso de inasistencia por fuerza mayor. Tanto en instancia administrativa como judicial rechazaron su reclamo<sup>54</sup>, razón por la cual la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH) presentó una denuncia ante la Comisión Interamericana en diciembre de 1996.

La APDH consideró que el Estado argentino violó los derechos de Perrone y Preckel al debido proceso, a la propiedad privada, a la igualdad ante la ley, al reconocimiento de la personalidad jurídica, al trabajo y a la justa retribución. En su respuesta, el Estado alegó que no correspondía el pago, pues la normativa interna de la DGI sólo contemplaba los casos de ausencias debidas a fuerza mayor (y que éste no era el supuesto aplicable), y que en todo caso podían solicitar el reconocimiento del período de inactividad al solo efecto jubilatorio. Otro de los argumentos esgrimidos por el Estado fue que al percibir la indemnización prevista por la ley 24.043 los señores Perrone y Preckel habían renunciado a iniciar cualquier otro tipo de acción reparatoria. Por último, el Estado argentino alegó que la DGI era un ente autárquico.

*53. Tanto Perrone como Preckel fueron secuestrados el 6 de julio de 1976 y puestos a la orden del Poder Ejecutivo Nacional, sin ser sometidos a juicio, en 1977. En el caso de Perrone, la situación se mantuvo hasta el 16 de octubre de 1982, fecha en la que recuperó su libertad en carácter de "vigilada", situación que culminó recién el 25 de julio de 1983. Preckel, en cambio, gracias a las gestiones de la Embajada de Alemania, logró hacer uso de la opción de salir del país: su exilio se hizo efectivo en 1979 y duró hasta 1984.*

*54. En ambos casos, el juez de primera instancia rechazó la demanda; ante esta decisión los señores Perrone y Preckel interpusieron recursos de apelación. En el caso de Perrone, la Cámara de Apelaciones revocó el fallo de primera instancia haciendo lugar a la demanda; en el caso de Preckel, por el contrario, la Cámara confirmó el fallo de primera instancia. Contra dichas resoluciones el Estado –en el caso de Perrone– y Preckel interpusieron recurso extraordinario federal. La APDH denuncia que la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en sentencia del 21 de mayo de 1995, rechazó el planteo de Preckel y declaró admisible el del Estado (en el caso Perrone).*

La Comisión Interamericana mediante este informe entendió que la denuncia era admisible, y que se debía continuar con el análisis de fondo de la cuestión.

#### *4.3.2 El caso de María Merciadri de Morini*

El 14 de mayo de 1999 la Comisión Interamericana aprobó el informe 68/99, declarando admisible el caso 11.709, referido a la denuncia presentada por María Merciadri de Morini en junio de 1994. La Sra. Morini había denunciado al Estado argentino por violación de los derechos del debido proceso (art. 8 CADH), los derechos políticos (art. 23 CADH), a la igualdad ante la ley (art. 24 CADH) y a los recursos efectivos (art. 25 CADH).

La peticionaria había alegado que en oportunidad de la elección de diputados nacionales por la provincia de Córdoba, en el año 1993, el partido Unión Cívica Radical (UCR) había violado la “ley de cupos” (ley 24.012), ya que los diputados a renovar eran cinco, y la lista de la UCR sólo contemplaba a una mujer<sup>55</sup>. Ante tal circunstancia, la Sra. Morini, ciudadana afiliada a dicha agrupación política, había impugnado la lista ante la Junta Electoral, ya que consideró que la violación al cupo mínimo restringía y vulneraba el derecho del sufragante de votar por una lista del partido de su preferencia, conformada de acuerdo con los requisitos legales (entre ellos, la real igualdad de oportunidades entre varones y mujeres de acceder a cargos electivos). La Junta Electoral, el Juez Federal, la Cámara Federal Electoral y finalmente la Corte Suprema de Justicia de la Nación rechazaron su solicitud. En sus presentaciones ante la Comisión Interamericana, la peticionaria ofreció diversos ejemplos más recientes, similares al suyo, demostrando que a pesar del tiempo transcurrido seguían vigentes los motivos para peticionar.

Al responder la denuncia, el Estado aceptó que la peticionaria había agotado los recursos internos que le permitían acceder a esta instancia inter-

*55. En realidad, la UCR había presentado una lista de 6 candidatos (a pesar de que los cargos a renovar eran sólo 5), y había colocado a una mujer en el puesto 3º y a otra en el puesto 6º. Al respecto, la peticionaria alegó que “no pueden colocarlas en cualquier lugar de la lista, sin tomar en consideración el número de puestos que se renovarán” (conf. CIDH, Informe 102/99, párr. 9).*

nacional, no obstante solicitó que el caso sea rechazado por inadmisibile. En este sentido, el Estado argentino manifestó que no correspondía a la Comisión examinar la integración de las listas de candidatos electorales, pues ello no implicaba la violación de ningún derecho consagrado por la Convención Americana. Asimismo, el Estado envió documentación relacionada con otros casos en los que se evidenciaba el respeto de los derechos de las mujeres a ocupar cargos electivos. Por último, el Estado se amparó en la reforma constitucional de 1994, en virtud de la cual el art. 37 de la Carta Magna prevé la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a estos cargos electivos y partidarios.

La Comisión Interamericana concluyó que el caso resultaba admisible, por lo que debía comenzar a evaluarse el fondo del asunto; en otras palabras, si existió violación o no por parte del Estado de los derechos denunciados.

#### **4.4 El informe sobre el fondo de la cuestión en el caso de Narciso Palacios (Informe 105/99)**

Brevemente explicaremos que luego de un prolongado trámite, en el caso de constatarse la violación y de no arribarse a un acuerdo entre las partes, la Comisión Interamericana emitirá un informe secreto al Estado, instándole a reparar la violación encontrada y le concede un plazo para hacerlo (en este caso, se trató del informe 74/98). Como ya mencionamos, de no cumplirse, la Comisión tendrá dos opciones: hacer público el informe o someter el caso a consideración de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En el caso que a continuación se comenta, la Comisión Interamericana ha optado por la primera vía.

El 29 de septiembre de 1999 la Comisión Interamericana aprobó y decidió publicar el informe final en el caso presentado por Narciso Palacios, mediante el cual concluyó que el Estado argentino había violado los derechos a la protección judicial y al debido proceso del Sr. Palacios y que debía procurar que éste pudiera acceder a la justicia correspondiente y reclamar lo que no se le había permitido; asimismo, la Comisión Interamericana recomendó al Estado indemnizar adecuadamente al Sr. Narciso Palacios por las violaciones a sus derechos.

En primer lugar, corresponde advertir que el trámite ante la Comisión Interamericana ya llevaba 11 años desde su inicio<sup>56</sup>. El señor Palacios había denunciado al Estado argentino porque se le había impedido acceder a la justicia para reclamar la ilegalidad de un acto administrativo que había dispuesto su cesantía. El Sr. Palacios se desempeñaba como Contador Municipal del Municipio de Daireaux, provincia de Buenos Aires, y el 11 de junio de 1985, el intendente de dicho municipio dispuso su cesantía<sup>57</sup>. Palacios había intentado reclamar la ilegalidad del acto administrativo, su reintegro en el cargo y el resarcimiento de daños y perjuicios. Con el fundamento de que no había interpuesto el recurso de revocatoria ante el intendente del Municipio —quien había dispuesto la cesantía— y que por ello no había agotado la instancia administrativa, la justicia rechazó su demanda<sup>58</sup>.

El peticionario alegó que la norma provincial que contemplaba los recursos administrativos preveía al recurso de revocatoria ante el propio intendente como optativo, y que esta misma fue la interpretación jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de Buenos Aires hasta 1987<sup>59</sup>. No obstante, en su caso este tribunal había cambiado sorpresiva y arbitrariamente su jurisprudencia sobre la obligatoriedad de interponer previamente el recurso de revocatoria para considerar agotada la vía administrativa. También informó que la Corte Suprema de Justicia se expidió al respecto en 1988 en otro caso, y también había aceptado que se trataba de un recurso optativo. Así, según Palacios, se trataba de un “innecesario ritualismo frustratorio del derecho material” que constituía una “negación al principio de administración de justicia”<sup>60</sup>.

56. La denuncia se había presentado el 20 de mayo de 1988.

57. Por decreto 226 del 11 de junio de 1985.

58. La demanda fue presentada ante la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires, quien resolvió *in limine* su “improcedencia formal” el 9 de junio de 1987. Contra dicha sentencia judicial interpuso recurso extraordinario ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, quien rechazó el caso el 10 de noviembre de 1987, por no advertir “un caso de arbitrariedad que justifique su intervención...”.

59. En este sentido, el peticionario había acercado como ejemplo la sentencia del máximo tribunal provincial en el caso “Héctor Luis Re” de fecha 24 de abril de 1984.

60. Cf. CIDH, Informe 105/99, caso 10.194, párr. 25.

En su análisis del caso, la Comisión Interamericana consideró que “parece evidente que las reglas de juego que delimitaban el principio del debido proceso no exigían como presupuesto obligatorio el agotamiento de la instancia administrativa antes de acceder a la vía judicial”<sup>61</sup>. En este sentido, determinó que “las garantías a la tutela judicial efectiva y al debido proceso imponen una interpretación más justa y beneficiosa en el análisis de los requisitos de admisión a la justicia, al punto que por el principio pro actione, hay que extremar las posibilidades de interpretación en el sentido más favorable al acceso a la jurisdicción”. El informe de la Comisión Interamericana precisa que el derecho a la tutela judicial exige librar de obstáculos al acceso a la justicia.

#### 4.5 La demanda presentada a la Corte Interamericana en el caso de José María Cantos

El 10 de marzo de 1999 la Comisión Interamericana presentó una demanda ante la Corte Interamericana, contra el Estado argentino, en el caso de José María Cantos. La Comisión Interamericana demandó al Estado argentino por la violación del derecho a las garantías judiciales, la protección judicial y la propiedad de José María Cantos.

José María Cantos era un empresario que desde 1972 había sufrido un sistemático acoso por parte de las autoridades de su provincia (Santiago del Estero). Durante 10 años, Cantos fue detenido sin causa más de 40 veces, fue objeto de intimidaciones, etc. De nada sirvieron sus intentos de acceder a los remedios administrativos y judiciales. Por ejemplo, en 1986 Cantos presentó el caso ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación; no sólo sufrió varias irregularidades, como deber afrontar una tasa de justicia inaccesible, sino además, cuando el Alto Tribunal resolvió lo hizo 10 años después y le negó cualquier derecho reclamado.

El caso había sido presentado a la Comisión Interamericana con el patrocinio del Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) en 1996. Durante esa instancia, las partes no lograron llegar a un acuerdo de

61. *Ibidem*, párr. 48.

solución amistosa, y cuando la Comisión Interamericana resolvió sobre el fondo, en vez de publicar el informe decidió elevarlo ante la Corte Interamericana.

#### 4.6 El cumplimiento de las resoluciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Nuevamente debemos manifestar nuestra preocupación por la falta de cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión Interamericana por parte del Estado argentino. Es preocupante que aún no se haya aprobado una ley que regule la forma en que el Estado debe aplicar las decisiones de organismos internacionales, las que muchas veces exigen una nueva instancia judicial, una reparación económica, la sanción de una ley o la realización de cualquier otra medida por parte del gobierno nacional o provincial involucrado.

Lamentamos que muchas veces por falta de decisión política o, simplemente, amparándose en cuestiones administrativas o burocráticas, el gobierno deje de cumplir con las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, lo que sin lugar a dudas contribuye al debilitamiento del sistema.

En este sentido, un ejemplo de lo expuesto se refiere a la falta de cumplimiento del Informe 55/97, mediante el cual la Comisión Interamericana condenó al Estado argentino por la violación de varios derechos (entre ellos, la vida, la integridad física y el debido proceso) en el caso del copamiento al cuartel de La Tablada<sup>62</sup>. La situación es prácticamente la misma que la relatada en nuestro informe del año pasado: aún no se permitió el acceso a la segunda instancia de los detenidos, y la investigación por las ejecuciones, las desapariciones y las torturas no avanza. Por tal razón, se han celebrado varias audiencias con el gobierno y los peticionarios a lo largo de 1999, las que intentaron resolver la forma de reparar las graves violaciones cometidas en aquellos sucesos de enero de 1989.

62. Sobre el Informe 55/97, ver el capítulo "El Estado ante los organismos internacionales de protección de los derechos humanos" del Informe Anual sobre la Situación de los Derechos Humanos en Argentina 1998, *op. cit.*

### 5. Conclusiones

Los organismos internacionales de protección de derechos humanos actúan en función de la competencia explícitamente reconocida por los Estados. Así, por ejemplo, a lo largo de estas casi dos décadas de democracia, Argentina ha ratificado diversos instrumentos internacionales que prevén instancias de protección suplementarias a la protección interna de los derechos humanos. Por otra parte, en el caso, por ejemplo, de la Comisión de Derechos Humanos, la competencia de este órgano deriva directamente del hecho de pertenecer a las Naciones Unidas.

Los casos enunciados en este apartado demuestran que para que el sistema funcione no alcanza con su creación y aceptación de competencia. Los individuos y los Estados deben colaborar en el fortalecimiento del sistema internacional de protección de los derechos humanos.

Por un lado, es preciso que los ciudadanos aprendan a usar estos mecanismos; esto implica no sólo utilizarlos cuando corresponde, sino también no utilizarlos en casos completamente inadmisibles, que sobrecargan el sistema y lo vuelven inútil para casos en los que realmente se violan derechos humanos. Por otro lado, es necesario que el Estado argentino colabore en el fortalecimiento del sistema internacional de protección de derechos humanos, por ejemplo proporcionando la información solicitada por los organismos internacionales y cumpliendo con las recomendaciones que derivan de esos organismos. En este sentido, Argentina debería comprometerse a presentar los informes a los comités que vigilan la vigencia de diversos pactos, la mayoría de ellos con jerarquía constitucional, en término<sup>63</sup> y a cumplir lo recomendado por la Comisión Interamericana en casos resueltos hace varios años: por cuestiones de derecho interno aún no se aplicaron las recomendaciones.

*63. Sólo como ejemplo, el informe periódico que el Estado argentino debía presentar al Comité contra la Discriminación contra la Mujer el 14 de mayo de 1998 aún no fue presentado; en el caso de los informes al Comité de Derechos del Niño y al Comité contra la Discriminación fueron presentados con más de un año de demora.*

**IMPRESO y ENCUADERNADO POR  
OFFSET DIFO S.H.  
ROSARIO 4751 – ADOLFO SOURDEAUX  
1612 BUENOS AIRES – ARGENTINA  
Telefax: 4748-4905  
Celular: 15-4034-4873  
e-mail: [offsetdifo@arnet.com.ar](mailto:offsetdifo@arnet.com.ar)  
MARZO DE 2000**

# Derechos Humanos en Argentina *Informe anual* 2000



**CELS**  
**CENTRO DE ESTUDIOS  
LEGALES Y SOCIALES**  
Buenos Aires - Argentina

El Centro de Estudios Legales y Sociales presenta una vez más su informe anual sobre el estado de los derechos humanos en la Argentina, con la intención de señalar los aspectos positivos y negativos de la situación presente. En esta edición se analizan los nuevos problemas y alternativas, con la finalidad de enfrentar la realidad, consolidar lo alcanzado y realizar propuestas destinadas al mejoramiento de los conflictos detectados.

Esta intención subyace en el presente trabajo del CELS que, merced al esfuerzo de sus colaboradores, se ofrece a la sociedad y a las autoridades con la esperanza de que constituya un aporte modesto pero útil para las finalidades que nos mueven.

 **Eudeba**

[www.eudeba.com.ar](http://www.eudeba.com.ar)

fc 0770 - issn0329-7888