

# CELS

Hechos 2000  
Derechos Humanos  
Argentina 2001



SIGLO  
VEINTIUNO  
DE ARGENTINA  
EDITORES



CATÁLOGOS



CELS  
CENTRO DE ESTUDIOS  
LEGALES Y SOCIALES

**C.E.L.S.**  
**AREA DE DOCUMENTACION**

BIBLIOTECA CELS

FECHA DE INGRESO:

12 MAY 2004

Catálogos Editora

Siglo XXI de Argentina Editores®

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) Ref.:

5598

1ª edición: mayo 2001

© 2001

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)

Rodriguez Peña 286 1º piso (C1020ADF) Buenos Aires - Argentina

Tel.: 54 11 4371-9968/3790

Fax: 54 11 4375-2075

E-mail: [cels@cels.org.ar](mailto:cels@cels.org.ar)

[www.cels.org.ar](http://www.cels.org.ar)

© 2001

Siglo XXI de Argentina Editores®

Catálogos Editora

Av. Independencia 1860

(1225) Buenos Aires, Argentina

Telefax 54 11 4381-5708/5878/4462

E-mail: [catalogos@ciudad.com.ar](mailto:catalogos@ciudad.com.ar)

[www.catalogosedit.com.ar](http://www.catalogosedit.com.ar)

Diseño de tapa: *Diego Grinbaum* para *MONDUS*

Diagramación: *Mari Suárez*

ISBN 950-895-102-8

Impreso en Argentina / Printed in Argentina

Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723

Se permite la reproducción total o parcial de esta publicación,  
previa autorización, citando la fuente.

# Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Argentina

enero-diciembre 2000



CELS  
CENTRO DE ESTUDIOS  
LEGALES Y SOCIALES



CATÁLOGOS



SIGLO VEINTIUNO  
DE ARGENTINA EDITORES

COMISIÓN DIRECTIVA

**Presidente**

Horacio Verbitsky

**Vicepresidente**

Laura Jordán de Conte

**Secretaria**

Patricia Valdez

**Tesorero**

Carmen A. Lapacó

Angélica Sosa de Mignone

Fanny Bendersky

Luis Fonderbrider

Leonardo Franco

Alicia Lo Guidice

Rodolfo Mattarollo

Matilde Mellibovsky

**Director Ejecutivo**

Victor Abramovich

CONSEJO CONSULTIVO

INTERNACIONAL

Alejandro Artucio

A. Cancado Trindade

Alejandro Garro

Cecilia Medina

Juan Mendez

Guillermo O'Donnell

Paulo Sergio Pinheiro

Michael Shifter

Theo Van Boven

José Miguel Vivanco

Lorne Waldman

Coletta Youngers

CONSEJO CONSULTIVO

NACIONAL

Susana Albanese

Germán Bidart Campos

Alberto Binder

Gilou R. García Reynoso

Eduardo Grunner

Gerardo Mazur

Cristina Rivada

Hilda Sabato

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. Lapacó

Boris Pasik

Angelica Sosa de Mignone

José F. Westerkamp

## Índice

Índice .....	5	
Agradecimientos .....	13	
Prologo .....	15	
CAPÍTULO I. LUCHA CONTRA LA IMPUNIDAD		
Justicia, verdad y memoria		
1. Introducción .....	29	
2. Intentos militares por paralizar los procesos judiciales en curso .....	30	
2.1 Juicios por la verdad .....	30	
2.2 Juicios por apropiación de menores .....	33	
2.3 Presentación ante la Comisión Interamericana .....	35	
3. Alternativas a la justicia: la “mesa de diálogo” .....	35	
4. Los avances en la justicia .....	37	
4.1 Condena a un agente de la DINA por el asesinato del General Prats .....	37	
4.2 Cuestionamiento judicial de las leyes de Punto Final y Obediencia Debida .....	38	
5. Los avances en los juicios en el exterior .....	42	
5.1 Condena a siete militares argentinos en Italia .....	42	
5.2 Juicios en Francia .....	43	
5.3 Juicio en España .....	46	
5.3.1 <i>La detención de Ricardo “Sérpico” Cavallo en México</i> .....	48	
6. Ascensos de militares sospechados de violar los derechos humanos .....	50	
7. Nuevas recomendaciones de organismos internacionales .....	54	
8. Dos casos paradigmáticos .....	56	
8.1 Destino del Edificio de la ESMA .....	56	
8.2 El caso Gelman .....	58	
9. Consideraciones finales .....	59	
Derecho y Psicoanálisis: El daño psíquico y el sufrimiento como “prueba” .....		61
1. El daño psíquico .....	63	
2. Efectos del juicio .....	65	
3. Los límites de la reparación .....	67	

## CAPÍTULO II. VIOLENCIA INSTITUCIONAL Y SEGURIDAD CIUDADANA

Introducción General .....	69
----------------------------	----

### PRIMERA PARTE

Análisis de políticas de seguridad. La situación a nivel nacional y en algunas provincias .....	73
1. El gobierno federal .....	74
2. Análisis de la situación en algunas provincias .....	80
2.1 La provincia de Buenos Aires .....	80
2.1.1 Instrumentos de las políticas de seguridad en la provincia .....	81
2.1.1.a Modificación de las facultades policiales .....	81
2.1.1.b Modificaciones a la estructura policial .....	82
2.1.1.c Elección de funcionarios .....	82
2.1.1.d El decreto de premios por arrojo y los discursos autoritarios que dan sostén a la violencia policial .....	83
2.1.1.e Ley de excarcelaciones .....	84
2.1.1.f Ataques a las normas que establecen plazos máximos para la duración de la prisión preventiva .....	85
2.1.1.g Egresos transitorios .....	85
2.1.1.h Avances sobre la independencia del Poder Judicial .....	86
2.1.2 Los datos de la violencia institucional y violaciones a los derechos humanos .....	88
2.1.2.a Apremios ilegales y torturas .....	93
2.1.2.b Agravamiento de la situación de las personas privadas de su libertad en comisarías. ....	95
2.2 Provincia de Santa Fe .....	98
2.3 Provincia de Santiago del Estero .....	103
2.4 Provincia de Mendoza .....	106
2.4.1 Casos de apremios ilegales o brutalidad policial .....	108

### SEGUNDA PARTE

La violencia en cifras .....	111
1. Series estadísticas del año 2000. Base de datos y metodología de trabajo .....	111
2. Serie I. Total de víctimas según el lugar de ocurrencia del hecho .....	114
2.1 Total de víctimas por mes en la Ciudad de Buenos Aires .....	115
2.2 Total de víctimas por mes en el Gran Buenos Aires .....	115
2.3 Totales del período, en la Ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires .....	116
3. Serie II. Total de víctimas según la agencia participante .....	116
3.1 Total de víctimas civiles según la agencia participante, en la Ciudad de Buenos Aires .....	116
3.2 Total de víctimas civiles según la agencia participante, en el Gran Buenos Aires .....	117

3.3 Total de víctimas de la Policía Federal según el grado que revestía el agente, en la Ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires .....	117
3.4 Total de víctimas de la Policía Bonaerense según el grado que revestía el funcionario, en la Ciudad de Buenos Aires y Gran Buenos Aires .....	118
4 Serie III. Total de víctimas según la condición del agente .....	118
4.1 Total de víctimas civiles según el carácter que revestía el funcionario en la Ciudad de Buenos Aires .....	119
4.2 Total de víctimas civiles según el carácter que revestía el funcionario en el Gran Buenos Aires .....	119
5 Serie IV. Total de policías muertos y heridos .....	120
5.1 Total de funcionarios muertos y heridos según el carácter que revestían, en la Ciudad de Buenos Aires .....	120
5.2 Total de funcionarios muertos y heridos según el carácter que revestían, en el Gran Buenos Aires .....	120
5.3 Total de funcionarios de la Policía Federal heridos y muertos, según el carácter que revestían, en la Ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires .....	121
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 .....	121
5.5 Total de funcionarios heridos y muertos 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 .....	122
5.6 Total de funcionarios de las policías de la provincia de Buenos Aires muertos según el grado que revestían, en la Ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires .....	122
6 Serie V. Caracterización de las víctimas civiles .....	122
6.1 Total de civiles muertos y heridos por sexo, en la Ciudad de Buenos Aires .....	122
6.2 Total de civiles muertos y heridos por sexo, en el Gran Buenos Aires .....	123
6.3 Total de terceros muertos y heridos por sexo, en la Ciudad de Buenos Aires .....	123
6.4 Total de terceros muertos y heridos por sexo, en el Gran Buenos Aires .....	123
6.5 Total de civiles muertos y heridos por edad, en la Ciudad de Buenos Aires .....	123
6.6 Total de civiles muertos y heridos por edad, en el Gran Buenos Aires .....	124

TERCERA PARTE

Patrones de la violencia policial. Análisis de casos paradigmáticos .....	125
---	-----

1. Introducción .....	125
2. Breve resumen de los casos analizados .....	126
2.1 Juicio oral por el secuestro y homicidio de José Luis Cabezas .....	126
2.2 Desaparición y muerte de José Zambrano y Pablo Rodríguez ...	130
2.3 Nueva represalia contra José Luis Ojeda .....	131
2.4 Ejecuciones de Mariano Witis y Darío Riquelme .....	133
2.5 Juicio oral por el homicidio de Sebastián Bordón .....	134
3. Análisis de los patrones de conducta policiales .....	136
3.1 Construcción de una versión falsa de los acontecimientos .....	137
3.2 Ocultamiento, destrucción o fabricación de pruebas para desvincular a los policías .....	137
3.3 Amenazas y amedrentamiento a testigos o represalias sobre ellos o las víctimas .....	139
4. Patrones de conducta de los magistrados judiciales. Ineficacia del control judicial .....	140
4.1 Casos en que los jueces no investigan las evidencias contra los policías. Ineficacia de los mecanismos de control interno .....	140
4.2 Casos en que los que no se investigan las ilegalidades o irregularidades cometidas por los agentes policiales para encubrir sus propios delitos .....	141
5. Patrones de conducta de las autoridades gubernamentales .....	142
6. Movilizaciones sociales .....	143
Conclusiones, recomendaciones y propuestas .....	143

### CAPÍTULO III. DEMOLICIONES FORZOSAS, IMÁGENES DE LA GUERRA CONTRA EL DELITO

La demolición del barrio "Fuerte Apache". La denuncia ante la CIDH .....	147
1. Introducción .....	147
2. Los motivos de una decisión arbitraria .....	150
2.1 La Historia del Barrio Ejercito de los Andes .....	151
2.2 La demanda por daño temido y su sustanciación .....	153
4. La decisión de demoler como parte de la política de mano dura del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires .....	160

### CAPÍTULO IV. CRIMINALIZACIÓN Y REPRESIÓN DE LAS PROTESTAS SOCIALES

1. Introducción .....	165
2. Cortes de ruta, la protesta que se consolida con los años .....	165
2.1 La Matanza, nuevas prácticas para nuevos porvenires .....	169
2.1.1 <i>La vida en el piquete</i> .....	171
3. La respuesta del Estado: represión y criminalización de la protesta social .....	173
3.1 La represión de las necesidades .....	170
3.1.1 <i>El puente correntino</i> .....	174
3.1.2 <i>Cuando la represión llega a la Capital</i> .....	174

3.1.3 <i>Salta: un año de cortes</i> .....	175
3.1.4 <i>Dos provincias, el mismo modelo</i> .....	177
4. Cuando la protesta es un delito .....	177
4.1 Un ejemplo: El caso neuquino .....	178
5. Los derechos en la mira .....	180
5.1 Libertad de expresión .....	180
5.2 Derecho a la vida e integridad física .....	181

#### CAPÍTULO V. SALUD REPRODUCTIVA Y PLANIFICACIÓN FAMILIAR

1. Introducción .....	183
2. Acceso a servicios de salud reproductiva y planificación familiar .....	184
2.1 Leyes y políticas públicas .....	184
2.2 Situación legal de la anticoncepción y la esterilización .....	186
2.3 La realidad .....	186
2.4 Anticoncepción .....	189
2.5 Embarazo y maternidad adolescente .....	190
3. Aborto .....	192
3.1 Situación jurídica del aborto .....	192
3.2 La realidad .....	193
4. Esterilización .....	198
4.1 Leyes y políticas públicas .....	198
4.2 La realidad .....	198
5. Conclusión .....	199

#### CAPÍTULO VI. SITUACIÓN CARCELARIA: HACINAMIENTO, VIOLENCIA E INDEFECCIÓN

1. Introducción .....	201
2. Estadísticas generales .....	202
2.2 Internos por jurisdicción, según su situación legal .....	202
2.3 Internos por jurisdicción, según sexo y edad .....	203
2.4 Superpoblación .....	204
3. Hechos de violencia relevantes del año .....	206
3.1 Motines y otros incidentes .....	206
4. Estado de las cárceles y otros lugares de detención .....	208
4.1 Malas condiciones de habitación .....	208
4.2 Seguridad e integridad física .....	209
4.3 Malos tratos .....	209
4.4 Las condiciones edilicias .....	210
4.5 Regímenes de máxima seguridad violatorios de la dignidad .....	210
5. La reacción político-institucional frente a las violaciones .....	210
6. Los derechos de los detenidos .....	212
6.1 Exigibilidad judicial de los derechos de los detenidos .....	212
6.2 La indeterminación de las atribuciones jurisdiccionales .....	213
6.3 La ejecución de las decisiones jurisdiccionales .....	214
6.4 La acción de hábeas corpus .....	214

6.5 El derecho de defensa en la etapa de ejecución. ....	217
7. Otras cuestiones .....	219
8. Conclusiones .....	221

CAPÍTULO VII. DERECHOS DE LOS NIÑOS, EN BUSCA  
DE UNA LEGISLACIÓN ADECUADA

1. Introducción .....	223
2. La situación normativa a nivel nacional. Consideraciones críticas sobre los nuevos proyectos de ley .....	225
2.1 Proyecto de ley sobre Régimen Legal Aplicable a las Personas Menores de Dieciocho Años Infractoras a la Ley Penal .....	226
2.1.1 Consideraciones Generales .....	226
2.1.1 Consideraciones específicas .....	227
2.2. El proyecto de ley sobre Políticas de protección Integral de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes .....	232
2.2.1 Consideraciones generales .....	232
2.2.2 Consideraciones específicas .....	232
3. Situación normativa a nivel provincial. Consideraciones críticas sobre las nuevas leyes .....	237
3.1 Neuquen .....	237
3.1.1 Consideraciones generales .....	237
3.1.2 Consideraciones específicas .....	237
3.2 Tierra del Fuego .....	239
3.2.1 Consideraciones generales .....	239
3.2.2 Consideraciones específicas .....	239
3.3 Provincia de Buenos Aires .....	242
3.3.1 Consideraciones generales .....	242
3.3.2 Consideraciones específicas .....	242
4. A modo de conclusión .....	246

CAPÍTULO VIII. INMIGRANTES: SEÑALES DE ALERTA E INACCIÓN

1. Introducción .....	247
2. Legislación y prácticas de la administración .....	251
2.1 Proyecto Unificado de Ley de Migraciones .....	251
2.1 Los Convenios Migratorios Bilaterales. El Protocolo Adicional con Bolivia .....	257
2.3 Solicitud de una amnistía amplia y generosa .....	259
2.4 Normativa infralegal .....	260
2.5 Las prácticas de la administración pública .....	261
3. Preocupantes manifestaciones de xenofobia .....	264
3.1 La revista la Primera de la Semana “La invasión silenciosa” .....	264
3.2 Ataques a los quinteros bolivianos de Escobar, Provincia de Buenos Aires .....	266

## CAPÍTULO IX. TRABAJAR SIN DERECHOS

Introducción .....	269
Reforma laboral. nuevo gobierno, más de lo mismo .....	270
1. Algunas consideraciones previas .....	270
2. Modificación del periodo de prueba .....	271
El recorte salarial a los empleados públicos.	
Otra vuelta de tuerca al ajuste (y van...) .....	275
1. La medida adoptada .....	275
2. Excepciones a la aplicación de la reducción salarial .....	277
2.1 Poder Legislativo de la Nación .....	277
2.2 Poder Judicial de la Nación .....	278
2.3 Fuerzas de seguridad .....	278
3. Sobre las razones invocadas por el Estado para rebajar salarios y jubilaciones .....	279
4. Derechos afectados por el recorte salarial .....	281
5. Irrazonabilidad y arbitrariedad de la medida adoptada .....	286
5.1 Emisión por parte del Poder Ejecutivo de disposiciones de carácter legislativo .....	286
5.2 Posición del Congreso Nacional ante los recortes salariales .....	288
6. La medida ante los tribunales .....	290
7. Conclusión .....	292
Del discurso de campaña a la gestión de gobierno .....	292

## CAPÍTULO X. OTRO AÑO SIN POLÍTICA CONTRA LA POBREZA

1. Introducción .....	295
2. Un año perdido .....	297

## CAPÍTULO XI. LAS ENFERMEDADES DE LA POBREZA

### Y EL ACCESO A LA SALUD PÚBLICA

1. Introducción .....	303
2. Las enfermedades de la pobreza .....	304
2.1 La Tuberculosis: ¿Rebote inesperado? .....	304
2.2 Mal de Chagas: la falta de información relevante .....	306
2.3 Lepra. Población afectada. Actualidad de la enfermedad .....	309
3. HIV/SIDA. un fallo que no tiene correlato en la realidad cotidiana de los enfermos .....	311
3.1 El fallo de la Corte Suprema: Asociación Bhengalensis y otras c/ Ministerio de Salud y Acción Social .....	311
3.2 La denuncia vinculada a la distribución y suministro de las drogas utilizadas en el tratamiento del SIDA .....	312
3.3 La denuncia vinculada a la calidad de los medicamentos que suministra el Ministerio de Salud para el tratamiento del virus HIV .....	314

4. Fiebre Hemorrágica Argentina: a más de dos años de la sentencia, el ministerio de salud y acción social no cumple .....	318
4.1 El amparo, la sentencia de primera instancia y la sentencia de Cámara .....	318
4.2 El proceso de ejecución de sentencia .....	319
4.3 El incumplimiento del Estado .....	320
4.3.1. Los informes de los Institutos Maiztegui y Malbrán .....	320
4.3.2 El informe del Defensor del Pueblo de la Nación .....	321

CAPÍTULO XII. EL ESTADO ARGENTINO FRENTE A LOS ORGANISMOS  
INTERNACIONALES DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

1. Introducción .....	323
2. El Estado argentino ante el sistema interamericano de protección de derechos humanos .....	324
2.1 Solicitud de visita in loco del Relator sobre Trabajadores Migrantes .....	326
2.2 Informes de la CIDH declarando la admisibilidad de denuncias presentadas contra el Estado argentino .....	327
2.2.1 El caso de Aníbal Schillizi Moreno .....	327
2.2.2 El caso de Carlos López de Belva y otros .....	328
2.2.3 El caso de Juan José López .....	328
2.2.4 El caso de Mario Gómez Yárdez .....	329
2.3 El acuerdo de solución amistosa en el caso Ragnar Erland Hagelin .....	330
2.4 El caso Bulacio llegó a la Corte Interamericana de Derechos Humanos .....	331
2.5 Idas y vueltas en el caso Tablada .....	332
3. El Estado argentino ante la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas .....	335
4. Argentina rindió cuentas ante el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas .....	339
4.1 El informe estatal .....	341
4.2 Las preguntas elaboradas por el Comité .....	341
4.3 El informe alternativo presentado por el CELS .....	342
4.4 Las observaciones finales del Comité .....	344
5. Otros temas importantes de la política exterior del Estado en materia de derechos humanos .....	346
5.1 El Estado argentino y la Corte Penal Internacional .....	346
5.2 Convenio de la OIT sobre Pueblos Indígenas .....	347
5.3 La falta de ratificación del Protocolo de San Salvador sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales .....	348
5.4 El Estado argentino y la Conferencia Mundial contra el Racismo .....	348

## Agradecimientos

Como todos los años, el CELS agradece a los miembros de sus Programas, Áreas y Equipos de Trabajo. El presente Informe es el resultado de su trabajo cotidiano y del generoso aporte de colaboradores e institutos de investigación.

En forma particular queremos destacar el apoyo de la *Fundación Ford*, que ha confiado una vez más en nosotros.

Asimismo, agradecemos a *The John Merck Fund*, *KIOS -The Finnish NGOs Foundation for Human Rights*, el *Fondo de Contribuciones Voluntarias para las Víctimas de la Tortura de Naciones Unidas*, *Amnesty Suenka Fonden* y a todas las fundaciones y organizaciones, nacionales e internacionales, que sostienen el trabajo del CELS, que hoy se brinda a la sociedad a través de este Informe.

Corresponde agradecer también a Gloria Schuster, a Mabel López Oliva y Mary Beloff, a Leonardo Filippini, a los alumnos del Práctico UBA/CELS de la Facultad de Derecho, y a todas las organizaciones del interior del país que aportaron sus investigaciones para los distintos capítulos de este libro.

Por último, agradecemos especialmente a María Capurro Robles, coordinadora del Informe, a Laura Itchart y a todos los compañeros del CELS que trabajaron para que este libro complete su séptima edición.

A todos ellos y a ustedes, muchas gracias.

## Prólogo\*

Sería incorrecto evaluar la gestión del gobierno en términos de la vigencia de los derechos humanos, fuera del contexto de la grave crisis política que caracterizó el año 2000. En un país en el que el tiempo es veloz, al gobierno del Presidente De La Rúa le tocó ser el primero, tras la reforma constitucional de 1994, en enfrentar un mandato inicial reducido a 4 años. Su gobierno ensayaba otra interesante novedad en la experiencia democrática argentina. Se trataba de una alianza entre dos fuerzas de simétrico peso electoral que exhibían cierto acuerdo de principios, elaborados desde el centro hacia la izquierda.

Lejos de los antecedentes históricos, de marcada tendencia presidencialista, el equilibrio interno de la Alianza, sin mayoría propia en el Congreso, obligaba desde el inicio a extremar la paciencia en una práctica permanente de negociación política, acotada en su margen de error por la brevedad del mandato.

Lamentablemente, las jugadas iniciales demostraron con el tiempo que se avanzaba en la dirección incorrecta. El aumento brusco de la presión impositiva y la rebaja salarial de los empleados públicos, anunciados para cerrar la brecha fiscal heredada del anterior período, agudizaron el estancamiento de la economía, provocaron los primeros resquemores en la concertación y licuaron rápidamente el enorme crédito de las expectativas sociales.

En octubre, la crisis originada en las denuncias sobre el presunto pago de sobornos en el Senado, para la aprobación de la reforma laboral impulsada por el gobierno, culminó con la renuncia del vicepresidente y jefe de uno de los partidos de la Alianza, en repudio a la defensa categórica que

\* Por Víctor Abramovich, director ejecutivo del CELS.

hizo el propio presidente con respecto a algunos de los funcionarios implicados. Este hecho hirió gravemente la unidad de la coalición.

Aun antes del “divorcio” entre ambas fuerzas, el gobierno aliancista había mostrado una postura oscilante y ambigua, con relación a cuestiones medulares para la agenda de los derechos humanos, tales como el mayor protagonismo que pretendió asumir la jefatura del ejército y su actitud obstructiva frente a los juicios de la verdad; la necesidad de fijar una posición ante los requerimientos procesales de tribunales extranjeros que investigaban delitos cometidos en el país durante la dictadura, y ante las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el caso de los presos de La Tablada. Pero no todo era indecisión. También existían ciertas definiciones profundamente cuestionables: la persistencia del modelo económico de ajuste, el impulso de una legislación social de signo regresivo y la apelación a la violencia de las fuerzas de seguridad en la represión de algunos conflictos sociales.

El quiebre de la Alianza determinó una fuerte limitación de la capacidad de acción del gobierno, y condujo a la postergación de algunas reformas y correcciones institucionales prometidas en áreas diversas, como la administración pública, los partidos políticos y sus mecanismos de financiamiento, el sistema electoral, la regulación de los servicios públicos y la administración de justicia.

Si bien es difícil identificar en una realidad sumamente compleja, constatada por los hechos analizados en este Informe, las claves para el análisis de la situación de los derechos humanos en nuestro país, sí es posible afirmar que en cualquier lectura debiera ocupar un espacio central la fragilidad de las instituciones que rigen el sistema político y la falta de respuestas adecuadas del sistema a las demandas sociales originadas en situaciones de indigencia. Dicho en otros términos, la tensión institucional provocada por aquellas urgentes demandas aún insatisfechas.

En el año 2000 las calles y las rutas, antes que los caminos formales de las instituciones democráticas, fueron el ámbito elegido para exigir derechos sociales básicos. El aumento de la indigencia y del desempleo estable alumbraron, desde hace algunos años, nuevas formas de protesta social como el corte de ruta y los piquetes. Cifras oficiales señalan que en la Argentina existen 13 millones de pobres y casi 3,8 millones de personas viven en hogares indigentes, en los que el ingreso promedio no permite

alcanzar una canasta mínima de alimentos que cubran sus necesidades energéticas. Es el saldo amargo de los procesos de reformas económicas implementadas durante la última década. En 1991 el número de hogares indigentes era del 2%, mientras que en el 2000 fue del 7%. No es extraño entonces, que se realice en el país un corte de ruta por día. Los protagonistas son sectores sociales indigentes que no cuentan con espacios alternativos para expresar sus reclamos a los poderes políticos.

En las zonas de interior del país y en el conurbano de las grandes ciudades, las protestas elevan reclamos de subsistencia. Lejanas aparecen las luchas sindicales que caracterizaron los años 80, las demandas por mejoras salariales y la defensa de los puestos de trabajo.

El fenómeno cuestiona profundamente la capacidad del sistema político de responder a las demandas sociales que surgen de situaciones de pobreza extrema. Los sucesos relevados en este Informe, exhiben la baja calidad democrática de las respuestas brindadas. Pese a que el gobierno nacional y los gobiernos locales han intentado desactivar las protestas, accediendo en gran medida a los pedidos de asistencia, existen comportamientos estatales sumamente reprochables. El uso de figuras penales, como la del delito de sedición, para perseguir criminalmente a quienes participan de las manifestaciones, es una aplicación arbitraria de la ley a supuestos que no son los previstos por ésta. Este no es el tipo de reacción que se espera de un Estado sujeto al derecho. La política social debería hacerse cargo del asunto, y no la política criminal orientada a impedir el derecho de reunión y petición.

Por lo demás, los hechos de represión tuvieron como consecuencia la muerte de varias personas y lesiones en muchas otras. En algunos supuestos surge la responsabilidad de agentes del Estado y la mayoría de los incidentes denunciados permanecen en la absoluta impunidad. A ello se suma la apariencia de falta de imparcialidad que pesa sobre un buen número de los jueces que intervienen en la investigación de los sucesos y que tuvieron alguna participación en los hechos de represión. De tal manera, la responsabilidad estatal es directa.

En el Capítulo IV se analiza con detenimiento este problema, que ha originado una petición de audiencia de situación general ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que ha dado intervención a un relator de la OEA para investigar e informar al respecto.

La inseguridad siguió siendo una de las preocupaciones centrales de los argentinos. Frente a esta demanda legítima, la gravedad, permanencia y hasta el incremento de la violencia, ha evidenciado el riesgo que tiene para la convivencia democrática el hecho de que las instituciones entiendan al respeto de la ley como un obstáculo para su accionar. En ese sentido, no es grato constatar que tal como preveíamos en nuestro Informe 2000, las políticas de “guerra contra el delito” propiciadas en las diversas jurisdicciones, no han hecho más que agravar la situación.

Las estadísticas que mostramos en la Segunda Parte del Capítulo II nos devuelven el desolador paisaje de esa guerra perdida de antemano. Un análisis de las características de los enfrentamientos policiales durante el año arroja indicadores preocupantes sobre el modo en que el abuso de la violencia estructura las políticas de seguridad. La cantidad de personas, civiles y funcionarios policiales, muertas en enfrentamientos, se mantiene en los niveles alcanzados en el año 1999, que eran los más elevados observados en la última década, y en muchos casos, los supera. Al mismo tiempo, las medidas orientadas a incrementar la presión sobre determinados sectores sociales y a promover la violencia estatal como modo de contener o responder a la preocupación ciudadana alrededor de la inseguridad, produjo una serie de graves violaciones a los derechos humanos, tales como ejecuciones extrajudiciales, torturas y apremios ilegales a niños en las comisarías.

En la provincia de Buenos Aires, la política de seguridad basada en la imagen de la “guerra” demostró su torpeza y su absoluta ineptitud para reducir efectivamente los índices de delitos. A tal punto llegó la confusión, que Aldo Rico, un ex militar condenado por conducir el alzamiento contra el gobierno democrático de Raúl Alfonsín en 1987, fue designado como responsable del área de seguridad que tiene a su cargo la fuerza policial, a la que arengó con aburridos discursos castrenses que alentaban el espíritu de combate. Rico debió dejar el comando de las operaciones tras cometer serios errores de estrategia política. Sin embargo, el mismo gobernador insistió en el planteo, e incluso promovió un premio salarial al “arreglo” de los funcionarios en los enfrentamientos, que no hizo más que disparar el crecimiento de la violencia de la que resultaron principales víctimas los propios policías.

Esta jurisdicción fue además ejemplar en el intento de imputar a la ley y a los procedimientos de la justicia basados en el respeto de las garan-

tías constitucionales, el fracaso del gobierno en el control de la criminalidad. En tal sentido se avanzó sobre el poder judicial acusando a los magistrados de indulgentes y amenazándolos con la promoción de juicios políticos ante cada proceso que ganaba cierta repercusión pública.

En esa línea debe leerse también la cruzada contra la “ley del dos por uno”, a la que el gobierno provincial logró instalar en la opinión pública como un fetiche de la inseguridad, hasta conseguir su derogación por el Congreso Nacional en el corriente año. Esta ley había nacido para paliar una situación de superpoblación carcelaria en todo el país, motivada en la demora de los procesos penales. Permitía reducir la condena penal a causa de la prolongación injustificada del tiempo de la prisión preventiva.

En igual sentido, también en el ámbito de la provincia de Buenos Aires, se restituyeron legalmente las facultades policiales para practicar requisas y “operativos de control”, y para interrogar a los detenidos, y se restringió considerablemente el régimen de excarcelaciones.

El debate sobre estas reformas legales partió de la falsa premisa de que basta aflojar los límites de un sistema penal de garantías para avanzar en la seguridad de los ciudadanos. En este marco, resultó un retroceso cultural la idea que se abrió camino en la opinión pública y en ciertos ambientes políticos, de que el “garantismo” conduce a la indefensión de la sociedad frente al aumento de los delitos, e inhibe las respuestas adecuadas a la inseguridad. Es indudable que no se trata de discusiones que puedan darse por perdidas, aunque es verdad que han puesto en evidencia la enorme dificultad de los sectores liberales y progresistas para articular una respuesta civilizada al cada vez más desenfadado discurso represivo.

En este Informe, además de brindar estadísticas sobre violencia institucional y de analizar los patrones de la violencia institucional a través de casos paradigmáticos, ensayamos un estudio de las políticas de seguridad con énfasis en el problema de la violencia, en el ámbito federal y en varias jurisdicciones locales; identificamos, en el análisis de casos paradigmáticos, algunos patrones del accionar policial y sugerimos a los poderes políticos algunas medidas concretas para el mejoramiento de las políticas en vista al respeto de los derechos humanos.

De alguna manera, el discurso de seguridad que pretendió construir imágenes de guerra contra el delito, buscó cubrir en un plano meramente simbólico los reclamos de unidad e integración social de sectores enteros

de la población amenazados por la inseguridad frente al desempleo y otros riesgos sociales.

Lo paradójico es que un Estado desarticulado, que ya no logra integrar a sus ciudadanos desde el mercado de trabajo mediante el empleo estable y la seguridad social, procura sumarlos en el proyecto común de la batalla contra el delito. En tal sentido, el discurso de mano dura centraliza el riesgo del crimen para dejar en un segundo plano los demás riesgos sociales que el estado de bienestar desmantelado ya no cubre. Lo que ofrece, en definitiva, es protección en un plano simbólico del riesgo del delito, en lugar de la protección del riesgo de la pérdida del empleo o la caída en la pobreza.

En ese sentido es un discurso que se construye sobre la polisemia del término inseguridad.

Así, la estigmatización de ciertos sectores sociales, como los “jóvenes violentos” y los inmigrantes ilegales, y de ciertos territorios como los barrios populares, permite identificar al otro en el lugar del enemigo y contribuye a integrar, al menos en el plano del discurso, a aquellos cuyas inseguridades más profundas el Estado se ha resignado a no poder remediar.

En este contexto debe inscribirse el desalojo forzoso y la demolición del complejo habitacional del barrio Ejército de Los Andes que analizamos en el Capítulo III. El lugar, conocido popularmente como “Fuerte apache”, era en el discurso del gobernador “una cueva de delincuentes” (nota 10 del capítulo). En un proceso judicial viciado de irregularidades, en el que los vecinos no tuvieron oportunidad de ejercer su derecho de defensa, cientos de personas resultaron desalojadas y la vivienda común fue dinamitada por personal militar. El avasallamiento de derechos sociales de un sector de la población estigmatizado por habitar un territorio urbano asociado al delito, se justificó en el discurso oficial en los mismos principios de la mano dura. Por eso, la demolición de la vivienda popular por los uniformados, contribuyó indudablemente a construir las imágenes de la guerra contra el delito.

En el Capítulo VIII del Informe se analiza también la aparición en algunos medios de una prédica que imputa a los inmigrantes ilegales el desempleo y la criminalidad. Las manifestaciones de este tipo no son nuevas y hasta resulta improbable que gocen de un importante consenso social. Sin embargo, son signos preocupantes de una avanzada de xenofobia que pro-

cura sostenerse sobre los mismos miedos sociales que parecen apuntalar la mano dura.

En tal sentido la mano dura y la xenofobia van más allá de la inseguridad y la inmigración, son parte de una reacción autoritaria contra los valores que han venido fundando la convivencia democrática, en los que se asienta la noción misma de los derechos humanos.

En este contexto, el Capítulo X señala la carencia de políticas sociales adecuadas para combatir una pobreza en persistente ascenso y en el Capítulo XI analizamos el triste regreso de viejas enfermedades vinculadas a la indigencia y los problemas en el acceso a los servicios de salud pública, tal como la falta de provisión de medicamentos para el tratamiento del HIV/SID y la postergación de las obras para fabricar la vacuna contra el mal de los rastros, pese a que una sentencia judicial impone al Estado esa obligación.

En el Capítulo IX, se analiza cómo la reforma laboral y el decreto de reducción salarial en la administración pública –dos medidas impulsadas por el Gobierno Nacional en el año 2000– marcan una línea de continuidad en la formulación de políticas que tienen un impacto fuertemente regresivo sobre los derechos sociales.

La falta de idoneidad en la gestión de las políticas sociales y la ausencia de coordinación entre las autoridades nacionales y locales, sumó a la regresión de los derechos, la virtual ausencia de la asistencia pública.

En tal sentido, la proliferación de los piquetes como mecanismos para reclamar con marcado éxito planes sociales, es la mejor muestra de la ineficacia de las políticas. Los planes llegaban para apagar el fuego y no para evitar los incendios.

Durante 2000, las acciones promovidas en el marco de la lucha contra la impunidad de los crímenes de la dictadura estuvieron envueltas en un escenario de profundo retroceso en el discurso de ciertos sectores del Gobierno Nacional y los máximos responsables de las Fuerzas Armadas. Este cambio se manifestó fundamentalmente en los sucesivos intentos de reivindicar el terrorismo de Estado y en el despliegue de una serie de estrategias orientadas a buscar instancias de “diálogo para la verdad completa” y la “conciliación nacional”, iniciativas que sólo pretendían paralizar los procesos judiciales que hoy se siguen por violaciones a los derechos humanos. Los organismos rechazamos rotundamente ésta y otras propuestas si-

milares, las que contarían con el aval de ciertos miembros de la cúpula eclesiástica, a la que el CELS pidió la apertura de los archivos sobre la dictadura, único gesto que revelaría la voluntad concreta de colaborar en la búsqueda de la verdad sobre lo ocurrido.

Las Fuerzas Armadas intentaron también —a través de distintos proyectos avalados por el Poder Ejecutivo—, asumir roles sociales que corresponden a otras instancias del Estado y que resultan inadmisibles en el sistema democrático, como la coordinación logística de los planes de asistencia alimentaria, sanitaria o educativa. También se intentó utilizar el Plan Trabajar para financiar tareas de reservistas. A raíz del estado público que tomó este proyecto, el CELS presentó una denuncia ante el Banco Mundial, entidad co-financiadora de dichos planes sociales, quien negó categóricamente la posibilidad de desviar los fondos asignados a la creación de puestos de trabajo para los sectores sociales más carenciados.

A pesar de este escenario político, se han producido auspiciosos avances de la justicia sobre los crímenes del pasado.

En los tribunales locales se iniciaron nuevas investigaciones por derecho a la verdad y avanza el trámite de las causas por apropiación de menores y sustracción de identidad, por las que se encuentran detenidos jefes militares beneficiados por los indultos y las leyes de impunidad. Parte de la ofensiva militar buscó sustraer estas causas de la justicia civil, cuestionando la competencia de los tribunales intervinientes. De esta manera, no sólo se paralizaron temporalmente las investigaciones sino que además se puso en riesgo el cumplimiento del acuerdo firmado ante la Comisión Interamericana por el Estado, quien se comprometió a salvaguardar estos juicios de la presión militar, manteniéndolos en la órbita de la justicia civil. La CIDH ratificó inmediatamente esta competencia y lo mismo hizo más tarde la Corte Suprema. En lo que respecta a los juicios por derecho a la verdad, aún no se ha resuelto la competencia de los tribunales federales y las causas se encuentran paralizadas desde hace diez meses.

Finalmente, la resolución dictada por juez federal Gabriel Cavallo en marzo último, que declara “inválidas, inconstitucionales y nulas” las leyes de Punto Final y Obediencia Debida, constituye un aporte de extremo valor para concretar el juzgamiento de los responsables del terrorismo de Estado: por primera vez desde 1987 se puede indagar y procesar a los autores de delitos como la desaparición forzada de personas o la tortura.

En el ámbito internacional, las detenciones mayor (r) Jorge de Olivera –a pedido de la justicia francesa– y del ex marino Ricardo “Sérpico” Cavallo –por orden del juez español Baltasar Garzón–, y las sentencias y resoluciones dictadas por distintos tribunales extranjeros, ratifican el camino de la justicia universal y anuncian el fin de la impunidad para quienes perpetraron los crímenes de la dictadura, a pesar de las acciones que bloquearon las posibilidades de obtener justicia en Argentina.

La preservación de la memoria sobre lo ocurrido entre 1976 y 1983 tuvo también logros importantes. Resulta fundamental destacar que el 1 de junio, la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires aprobó una ley que adjudica el predio de la Escuela de Mecánica de la Armada –ESMA– al Museo de la Memoria, un espacio que simboliza la represión ejercida por el terrorismo de Estado y que constituye un patrimonio histórico cultural para futuras generaciones.

En el Capítulo XII, analizamos la relación del Estado argentino con los órganos de protección internacional de derechos humanos. Durante el año, el caso Tablada generó un profundo debate sobre la postura que el Estado debía adoptar frente a las decisiones de estos organismos, en particular de la Comisión Interamericana. El informe emitido por la Comisión en 1997 había recomendado al Estado realizar una investigación seria e imparcial sobre las ejecuciones y las torturas cometidas luego del rendimiento de los atacantes del cuartel del Ejército en el Gran Buenos Aires en 1989; reparar a las víctimas de las torturas y a los familiares de las ejecuciones sumarias; y hacer efectivo el derecho de los condenados a contar con una apelación de la sentencia condenatoria.

La Comisión dirigió sus recomendaciones al Estado argentino. Por ello, los tres poderes (legislativo, judicial y ejecutivo), cada uno dentro de su competencia, se encuentran obligados a cumplirlas. Lamentablemente ninguno estuvo a la altura de ese compromiso. El Poder Ejecutivo evidenció una inexplicable demora en impulsar la solución del tema en el ámbito judicial y legislativo, y sólo cuando el conflicto se intensificó frente a la opinión pública, desarrolló acciones concretas que procuraron resolverlo. El Poder Legislativo quedó atrapado en el juego de la especulación política, en el que cada sector procuró limitar los costos propios de una decisión y ciertos sectores de la oposición decidieron hacer pagar al Gobierno el mayor costo posible. Por último, el Poder Judicial procuró también preservarse

políticamente, con algunas decisiones que son tristemente memorables por su falta de seriedad, y que condujeron al país al límite de la ilegalidad internacional.

Fracasados los proyectos de reforma legal —que apuntaban a conceder una apelación a los condenados— por la falta de consenso político, y ante el rechazo final de la Corte Suprema al recurso judicial que había impulsado el propio Poder Ejecutivo procurando abrir directamente esa revisión por vía judicial, el gobierno se encontró solo frente al problema y bajo la presión de la huelga de hambre que llevaban adelante los presos hacía más de 110 días.

Primero había evaluado la posibilidad de aprobar los proyectos legislativos por decreto, sin embargo la Constitución Nacional veda explícitamente al Poder Ejecutivo dictar decretos en materia Penal. Finalmente el Presidente dictó un decreto de conmutación de penas beneficiando únicamente a los presos a los que se les había denegado el derecho a acceder a la doble instancia.

Si bien el Ejecutivo demoró en adoptar la iniciativa política tendente a cumplir con la Comisión, luego, al impulsar los proyectos de reforma legislativa y los recursos judiciales, asumió el carácter imperativo de las recomendaciones y la necesidad de evitar la responsabilidad internacional del Estado argentino. En ese sentido, su actitud en el último tramo del conflicto fue positiva al demostrar un público compromiso con el sistema interamericano de protección de derechos humanos.

Los sucesos dejaron al descubierto una asignatura pendiente. La adecuación del marco legal a fin de asegurar la ejecución e implementación de las decisiones dictadas por los órganos internacionales de protección. Una asignatura que como el caso *Tablada*, también deberá ser rendida a su modo por los tres poderes del Estado.

Durante 2000 la CIDH emitió un duro informe contra el Estado en el caso *Bulacio* y en febrero de 2001, lo demandó ante la Corte Interamericana. La demanda interpuesta por la Comisión Interamericana es patrocinada por el CELS, la CORREPI y el CEJIL. En el año 1991 el joven *Walter Bulacio* fue detenido ilegalmente por la policía federal en las inmediaciones de un estadio en el que se estaba realizando un recital de rock. La privación de la libertad fue parte de una detención masiva y planificada de más de 70 personas (práctica conocida como “*razzia*”) entre ellas

varios menores de edad como Bulacio. El joven fue trasladado a una comisaría, fue torturado y murió a causa de las lesiones recibidas. Las investigaciones desarrolladas por los tribunales locales no condujeron a la identificación de los responsables de estos hechos.

Será el primer caso en el que la Corte deberá analizar los graves patrones de violencia institucional de las policías argentinas, como las razzias, las torturas, las condiciones de detención de niños en las comisarías, así como la negligencia de la justicia en la investigación de casos de brutalidad policial.

Este informe describe además, otras graves violaciones a los derechos humanos. En este sentido, hemos vuelto a incorporar la situación de algunos grupos en particular, como los inmigrantes, las personas privadas de su libertad y los niños. También se incluye un capítulo sobre el derecho de las personas a la salud reproductiva y a la planificación familiar.

### **Instituciones, políticas y mercado**

Los hechos de 2000 ratifican lo que Martín Abregú señalara en su introducción al Informe anterior: que la debilidad de las instituciones democráticas es un obstáculo medular para la vigencia plena de los derechos humanos en Argentina. Estas instituciones han mostrado una vez más su muy limitada capacidad de satisfacer las expectativas sociales de protección de derechos.

En tal sentido, es lamentable constatar que el año pasado fue otro año perdido en términos de reforma del Estado, de reforma política, de reforma judicial y de reforma de las policías y de los organismos de inteligencia.

Las debilidades y fortalezas de algunas de estas instituciones en la protección de los derechos fundamentales, puede seguirse en los distintos capítulos del Informe.

En ese marco, la Justicia presenta características particulares. La existencia de una garantía jurisdiccional es una condición necesaria, aunque no suficiente, para que los derechos humanos puedan gozar de algún grado estimable de realización práctica. En ese sentido, algunas de las situaciones referidas en el Informe reflejan deficiencias estructurales del sistema judicial. Así, con relación a las situaciones de impunidad frente a los he-

chos de represión de protestas sociales, se señalan las dudas que genera la circunstancia de que el mismo juez que participa en la orden de desalojo de los piquetes sea el que investiga luego los posibles delitos cometidos durante el cumplimiento de esa orden. La conformación de la justicia federal en determinadas zonas del interior del país y su relación directa con los poderes políticos locales, abre serios interrogantes sobre la imparcialidad e independencia de quienes deben garantizar el respeto de los derechos. Lo mismo puede afirmarse con relación al débil control jurisdiccional de los abusos y atropellos cometidos contra las personas privadas de su libertad. A la existencia de deficiencias normativas, como la indeterminación de las atribuciones judiciales en la supervisión de las condiciones de alojamiento de los detenidos, se suma la desidia de numerosos jueces que no reaccionan con firmeza frente a las violaciones.

En otras situaciones, se observa con frecuencia un desconocimiento de los estándares internacionales de derechos humanos y un menosprecio por las obligaciones que en esta materia ha asumido el Estado. El fallo de la Cámara de Casación Penal y el de la Corte Suprema de Justicia en el caso de la Tablada son un buen ejemplo de este mal proceder. Claro que la judicatura federal, y en particular la Corte, exhibe siempre luces y sombras. Más allá de lo dicho en Tablada, la Corte utilizó principios y normas del derecho internacional de los derechos humanos para sentar una jurisprudencia ejemplar sobre derecho a la salud y excluir la competencia militar en la investigación de la desaparición forzada de personas.

Con relación a los jueces federales de la Capital, su desprestigio en la opinión pública alcanzó niveles inéditos. Fue paradójico que el juez encargado de investigar a los senadores y altos funcionarios del gobierno implicados en el presunto pago de sobornos en el Senado, estuviera sujeto a un proceso por enriquecimiento ilícito, por lo que resultó finalmente destituido por el Consejo de la Magistratura. Este Consejo, aunque a un ritmo lento, tramitó también otros procesos en los que se investigó a otros magistrados del fuero por hechos de presunta corrupción.

Luego del fracaso del proyecto de reelección del presidente Menem, quien en su momento había propuesto a estos jueces para el cargo teniendo en cuenta principalmente su grado de fidelidad, algunas cosas empezaron a cambiar. El avance de las causas en las que se investigan graves violaciones de derechos humanos cometidas durante la dictadura, es una mues-

tra de que en el fuero soplan nuevos vientos. Claro que se trata de la misma justicia, por lo que la sociedad estará atenta a la posición de las velas.

En todo caso, la fragilidad de instituciones como la judicatura, que tienen la misión de resguardar derechos, contrasta seriamente con las apremiantes demandas de ciertos sectores sociales víctimas de la exclusión.

Es por ello que la continuidad de principios de la política económica implementada por la nueva administración, enmarcada por el aumento de la indigencia y de la conflictividad social, mantendrá en el centro de la escena el debate sobre los desafíos de una ciudadanía democrática que permita conciliar los derechos con el mercado. En definitiva, la discusión plantea si es posible una experiencia democrática y un estado de derecho que no estén totalmente subordinados al modelo de mercado y a su lógica competitiva.

Si ya es grave que la democracia conviva con altos niveles de pobreza, es mucho más grave que esa pobreza no logre expresar sus demandas por las vías usuales de la representación social, sindical y política. En la respuesta de las instituciones de la democracia a esas demandas reside uno de los desafíos centrales para la suerte de los derechos humanos en nuestro país.

## Capítulo I. Lucha contra la impunidad\*

### *JUSTICIA, VERDAD Y MEMORIA*

#### **1. Introducción**

En el transcurso del año 2000 se han producido fuertes modificaciones en el escenario político en el que se desarrolla el tratamiento de las violaciones a los derechos humanos de la última dictadura militar. El primer aspecto en el que se manifestó ese cambio fue a través de una ofensiva de los militares frente a la revisión del pasado y en la aquiescencia de las nuevas autoridades en el Gobierno Nacional.

A partir del recambio en las jefaturas de las Fuerzas Armadas se han manifestado estrategias y discursos que demuestran un retroceso en comparación con la política desarrollada en los años anteriores. La reivindicación del terrorismo de Estado por parte de los militares retirados y la expulsión del General Balza del Círculo Militar en virtud de su posición crítica; las demandas que intentaron hacer valer para el ámbito militar el derecho a la verdad y la reparación económica dispuesta para las víctimas del aparato del Estado, son algunos ejemplos de esta nueva ofensiva.

En este capítulo abordaremos algunos hechos que dan cuenta de estas estrategias y que resultan particularmente graves por sus implicancias.

Otro de los aspectos que han contribuido a alterar el escenario se relaciona con el avance de la justicia en el tratamiento a los crímenes del pasado. Se ha materializado la persecución internacional de los criminales argentinos en la detención de varios militares en el exterior del país y las resoluciones dictadas por tribunales extranjeros. En el ámbito nacional se han

\* El presente capítulo ha sido elaborado por María José Guembe, abogada, coordinadora del Programa Memoria y Lucha contra la Impunidad del Terrorismo de Estado del CELS, y por Valeria Barbutto, miembro del Programa.

iniciado nuevas investigaciones por derecho a la verdad y se han producido avances sustanciales en cuanto a la posibilidad de juzgar a los responsables.

A medida que avanzó el año 2000 quedó plasmado que frente al fortalecimiento del consenso social que demanda verdad y justicia para los crímenes de la dictadura, se agudizó la ofensiva de las Fuerzas Armadas respaldadas por ciertos sectores del gobierno nacional.

## ***2. Intentos militares por paralizar los procesos judiciales en curso***

Desde su comienzo en el año 1995, los juicios por la verdad han sufrido los avatares de un poder judicial atado a los vaivenes de la coyuntura política. A pesar de los avances logrados, durante el año 2000 estos procesos fueron nuevamente puestos en cuestión.

La permeabilidad de los más altos órganos judiciales a la presión militar se manifestó también en los procesos por apropiación de menores.

En ambos casos se cuestionó la competencia de los tribunales que intervienen en el desarrollo de estos procesos poniendo en riesgo el cumplimiento de un compromiso internacional asumido por el Estado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos –CIDH–<sup>1</sup>. Dicho compromiso es un acuerdo de solución amistosa que Argentina firmó en el caso Lapacó ante la Comisión por medio del cual se comprometió a garantizar el derecho a la verdad, a reconocerlo judicialmente, a mantener la competencia de las Cámaras Federales para tales investigaciones y a respetar la de los juzgados de primera instancia federales en los casos de apropiación de menores.

### **2.1 Juicios por la verdad**

A través de la intervención de la Cámara de Casación Penal –solicitada por los militares citados a declarar– se intentó extraer estos juicios de

<sup>1</sup> El acuerdo se firmó el 15 de noviembre de 1999 en el marco de un proceso ante ese organismo internacional iniciado por Carmen Lapacó a raíz del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación del 13/8/98 que puso fin a la investigación de lo ocurrido a su hija Alejandra, desaparecida en el año 1977.

las Cámaras Federales que según el acuerdo ante la CIDH que recién mencionáramos, son los tribunales encargados de las investigaciones.

Desde 1995, la mayoría de las Cámaras Federales del país han dado lugar a los reclamos de las víctimas y sus familiares y han declarado su competencia para realizar investigaciones que permitan dar cuenta de lo ocurrido a las víctimas del terrorismo de Estado y establecer la suerte corrida por cada una de ellas.

Uno de los tribunales que más ha avanzado en las investigaciones ha sido la Cámara Federal de Bahía Blanca, provincia de Buenos Aires, donde se intentan esclarecer las violaciones a los derechos humanos cometidas por el V Cuerpo del Ejército. En el marco de esas actuaciones, se ha convocado a declarar como testigos a gran cantidad de militares involucrados en la represión estatal. La calidad de testigos determina que el testimonio sea prestado bajo juramento de decir la verdad. Debido a que en ciertos casos las declaraciones recabadas resultaron mendaces, los abogados solicitaron al tribunal federal el procesamiento por el delito de falso testimonio.

Estos pedidos de procesamiento al igual que la decisión de ordenar las detenciones de quienes se negaron a declarar –en virtud de disposiciones legales– generaron gran “inquietud” en los militares que comenzaron a presionar al gobierno procurando poner fin a los juicios por la verdad. Como confirmación de una clara postura del ejército contraria a la actuación de la justicia, fue enviado a Córdoba, Bahía Blanca y Mendoza el Secretario General del Ejército, Gral. Eduardo Alfonso, en visita de apoyo a varios militares detenidos a raíz de negarse a declarar en los juicios por derecho a la verdad<sup>2</sup>.

Uno de los militares citados –el Teniente Coronel Julián Oscar Correa, quien aún se encuentra en actividad en el V Cuerpo de Ejército– planteó la nulidad de su citación, la incompetencia del tribunal y recusó a los miembros de la Cámara Federal. El 13 de diciembre de 1999 el tribunal

<sup>2</sup> Desde el gobierno se intentaron vías para tranquilizar a los militares. La subsecretaria de Derechos Humanos, Dra. Diana Conti, intentó impulsar un proyecto para la creación de una nueva comisión de la verdad en la que se permitiría a los militares declarar bajo reserva de identidad. La presión ejercida por los organismos de derechos humanos evitó el avance de la iniciativa.

rechazó *in limine* lo solicitado por el testigo y le ordenó que se presentara a declarar. Frente a esta resolución Corres interpuso un recurso de casación.

Otro militar, el suboficial Santiago Cruciani, también citado a prestar declaración como testigo por el mismo tribunal, fue detenido debido a su negativa a declarar. La resolución adoptada por la Cámara Federal se basó en una disposición del Código de Justicia Militar que prevé la detención por tiempo indefinido en estos casos. También presentó un recurso ante la Cámara de Casación Penal.

A fin de sustanciar el recurso planteado, dicha Cámara solicitó un informe a la Cámara Federal. Aunque el informe fue remitido, la Cámara Federal cuestionó la competencia de la de Casación para actuar como instancia de apelación en los procesos por derecho a la verdad.

Luego de recibir el informe, la Casación requirió la remisión de todos los expedientes del juicio. El 5 de julio la Cámara Federal informó que el expediente resultaba imprescindible para la tramitación de la causa y ofreció enviar fotocopias certificadas en su reemplazo. En esta oportunidad el tribunal federal reiteró su posición acerca de la falta de atribuciones de la Cámara de Casación.

El 8 de julio, la Sala IV de Casación en pleno –por primera vez– reiteró a la Cámara Federal la solicitud de remisión de los expedientes y le otorgó un plazo de diez días para cumplir. Es necesario aclarar que el total de fojas que los jueces de casación pretendían tener en originales para resolver el recurso planteado por Corres excedía las 15.000 y que su envío ocasionaba la paralización del trámite por averiguación de la verdad.

Los jueces federales dispusieron “que (...) –con el fin de conciliar intereses procesales, pero sin resignar la propia competencia– [el tribunal] considera que a los efectos del artículo 477 del Código Procesal Penal Nacional, resulta suficiente la remisión de copia certificada de las causas requeridas para arribar al conocimiento de la cuestión planteada”<sup>3</sup>. De esta manera, la Cámara Federal envió el total de los expedientes en fotocopias certificadas.

Es evidente que la Cámara de Casación podía actuar teniendo a la vista las más de 15.000 fotocopias enviadas por el tribunal federal. Sin

<sup>3</sup> Resolución del 21 de junio de 2000, considerando XIII.

embargo, optó por dirigirse a la Corte Suprema de Justicia de la Nación aduciendo que la Cámara Federal omitió enviarle todas las piezas procesales de las causas requeridas. Simultáneamente, resolvió la suspensión del arresto procesal del suboficial Santiago Cruciani. Contrariamente a lo informado por Casación, el tribunal federal de Bahía Blanca había remitido todas las piezas procesales de las causas requeridas, necesarias para poder resolver el recurso de hecho que se le había presentado.

El 13 de julio, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, sin pronunciarse sobre la cuestión de competencia ni sobre el fondo del asunto, ordenó inmediatamente a la Cámara Federal la remisión en original y en forma íntegra del expediente y de la documentación adjunta a ellos. Para impedir que la decisión fuera postergada hasta el término de la feria judicial, que comenzaba al día siguiente, la Corte comunicó la resolución por fax. Ante esta resolución, el 14 de julio el tribunal federal de Bahía Blanca envió los originales del total de la causa.

En la misma fecha los jueces federales plantearon ante la Corte Suprema la incompetencia de la Cámara Nacional de Casación Penal.

Es evidente que la intervención de la Cámara de Casación Penal y de la Corte Suprema de Justicia de la Nación respondía a una estrategia delinada por los militares y respaldada por el gobierno para sustraer las investigaciones de lo ocurrido durante la última dictadura de la órbita de la justicia federal, a pesar del compromiso expreso asumido por el Estado ante la Comisión Interamericana.

Al momento de escribir este informe el recurso no ha sido resuelto, por lo cual el juicio de Bahía Blanca lleva diez meses paralizado.

## 2.2 Juicios por apropiación de menores

La segunda estrategia encarada por los militares ha sido el intento de sustracción de la justicia civil de las causas por apropiación de menores y sustitución de identidad. Estos procesos se encuentran en trámite ante los juzgados federales de primera instancia y su objetivo es la condena de los responsables, puesto que estos delitos quedaron expresamente fuera de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final y son, por lo tanto, punibles.

En los últimos años se produjeron grandes avances en el juicio en el que se investiga la existencia de un plan sistemático para el robo de niños

durante la dictadura y actualmente se encuentran detenidos más de una docena de militares de alto rango –entre ellos algunos miembros de las Juntas Militares.

A comienzo del año 2000 uno de los militares detenidos, el general Santiago Omar Riveros, planteó ante el Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas –CONSUGA– la incompetencia de la justicia federal, sosteniendo que es a los tribunales militares a quienes corresponde juzgar esos delitos. El CONSUGA hizo lugar a su reclamo solicitando al juez de la causa que se inhibiera a su favor<sup>4</sup>.

En dos casos anteriores, la Cámara de Apelaciones federal había re-suelto rechazar la competencia de la justicia militar para investigar la práctica sistemática de sustracción de menores implementada entre 1976 y 1983. Es decir que ya existían pronunciamientos judiciales al respecto.

El 17 de julio –dos días después de ordenar la remisión por parte de la Cámara Federal de Bahía Blanca de la causa por derecho a la verdad– la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en plena feria judicial, solicitó al juez Adolfo Bagnasco el expediente sobre la práctica sistemática de apropiación de menores con la finalidad de analizar la pretensión del Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas. Al parecer, los jueces supremos decidieron avanzar durante la feria judicial de invierno sobre las cuestiones relacionadas con los derechos humanos. Lo mismo ocurrió con otra causa por los mismos hechos que instruye la jueza federal María Romilda Servini de Cubría.

Es decir que en un mismo día la Corte paralizó las dos causas judiciales en las que se investiga la práctica sistemática de robo de bebés y que permiten, en virtud de la autoría mediata, juzgar a los mayores responsables del terrorismo de Estado en Argentina.

Esta segunda decisión de la Corte Suprema de Justicia también viola el compromiso asumido por el Estado argentino ante la CIDH.

Posteriormente, la Corte Suprema ratificó la competencia de los tribunales federales.

<sup>4</sup> El CONSUGA reclamó entonces al Juez Bagnasco la causa N°10.326/96 “Nicolaidis, Cristino y otros s/ sustracción de menores”

### 2.3 Presentación ante la Comisión Interamericana

En virtud de estos dos hechos se realizó una nueva presentación a la CIDH, solicitando la adopción de medidas cautelares para evitar que el compromiso firmado en el año 1999 fuera incumplido por el Estado.

En primer lugar se denunció la pretensión militar de sustraer de la órbita de la justicia civil los procesos de apropiación de menores, solicitando recomendaciones para que el Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas se abstenga de realizar iguales planteos en sucesivas causas. Por otro lado se planteó el problema de la paralización del proceso por derecho a la verdad —a través de la sustracción de estas causas de la competencia de las Cámaras Federales.

El 26 de julio de 2000, la CIDH elevó al Gobierno argentino una comunicación recordando que, según los términos del Acuerdo de Solución Amistosa, es el responsable de gestionar “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...”.

En lo relativo a los procesos de sustracción de menores expresó “que el uso del fuero militar para investigar graves violaciones a los derechos humanos y juzgar a los responsables, no ofrece garantías de independencia e imparcialidad requeridas por la Convención Americana sobre Derechos Humanos y no satisface la obligación del Estado de brindar la debida protección judicial a las personas sujetas a su jurisdicción.”

### 3. Alternativas a la justicia: la “*mesa de diálogo*”

Durante los primeros meses del año, desde el ámbito castrense se planteó la idea de conformar una “*mesa de diálogo*” con el argumento de aportar a la “*reconciliación*” y promoción de un “*ejercicio de la memoria completa*” sobre los hechos ocurridos durante la última dictadura militar. Esta propuesta estaba estrechamente ligada a la “*inquietud*” despertada en las Fuerzas Armadas por las citaciones a declarar de militares en actividad en los juicios por la verdad. Ejemplo de ello fue el respaldo institucional brindado por el Ejército a dichos militares.

El entonces Ministro de Defensa —Ricardo López Murphy— y el Jefe del Ejército —Gral. Ricardo Brinzoni— plantearon el pretendido diálogo en

el mismo momento en que el gobierno chileno firmaba un acuerdo por el cual los militares de ese país se comprometían a colaborar en la investigación del paradero de los desaparecidos chilenos. Lo más atractivo de dicha experiencia era que los militares chilenos quedaron amparados en el “secreto profesional” y la iglesia fue autorizada a recabar datos bajo “secreto de confesión”. Idéntica expectativa confirmó el Gral. Brinzoni, con un proyecto de ley de creación de una comisión de notables en la que se estipulaba que diversas religiones recibieran confesiones de militares involucrados en la represión ilegal<sup>5</sup>. Por su parte, el entonces Ministro del Interior Federico Storani, definió a la mesa de diálogo chilena como un “buen ejemplo”.

Los organismos de derechos humanos y familiares de las víctimas rechazaron tanto la propuesta de conformación de una comisión de notables como la pretendida “mesa de diálogo”. Dichas iniciativas –que contaban con el aval de la iglesia– ponían al descubierto el intento de paralizar la vía judicial en el tratamiento de las graves violaciones a los derechos humanos. Por ello se afirmó que si existía una voluntad real de dar a conocer los hechos, la información debía hacerse pública sin la necesidad de crear comisiones ni organismos ad hoc sino en el marco de los juicios en trámite.

Aunque la iglesia dijo no haber tratado la posibilidad de una mesa de diálogo, desde el primer momento manifestó estar preocupada por la “reconciliación” de la sociedad. En setiembre la Conferencia Episcopal emitió un “pedido de perdón” por su participación en las violaciones a los derechos humanos<sup>6</sup>. Los religiosos afirmaron que: “con algunas acciones u omisiones hemos discriminado a muchos de los nuestros, sin comprometernos en la defensa de sus derechos” en épocas de la “violencia guerrillera y la represión ilegítima”.

Días después, en momentos en que estaba detenido en Italia el mayor del Ejército Jorge Olivera<sup>7</sup> –acusado de la desaparición de la ciudadana francesa Marie Anne Erize–, el General Brinzoni se sumaba a la iniciativa de la

<sup>5</sup> El proyecto fue presentado por el diputado del Partido Justicialista Mario Cafiero.

<sup>6</sup> Mensaje concordante con el mea culpa realizado por el papa Juan Pablo II en marzo del mismo año en relación a la complicidad de la iglesia en genocidios, represión y persecución a lo largo de la historia del mundo.

<sup>7</sup> Ver en este mismo capítulo el apartado referente a la causa iniciada por la desaparición de la ciudadana francesa Marie Anne Erize.

iglesia y emitía un nuevo mensaje de perdón por las responsabilidades de las Fuerzas Armadas en las violaciones a los derechos humanos durante la dictadura.

Vale recordar que las Fuerzas Armadas se han negado a colaborar en el esclarecimiento de los hechos sucedidos entre 1976-1983. Sistemáticamente han negado la existencia de archivos en su poder y han presionado a los gobiernos y al poder judicial en cada oportunidad en que se han involucrado en el tema.

Las variadas autocríticas y pedidos de perdón se basaron en afirmar la llamada "teoría de los dos demonios" y en diluir la responsabilidad institucional en el conjunto de la sociedad. Las Fuerzas Armadas cuentan con una instancia judicial para dar a conocer la información que poseen. Esta es una vía legítima que cumpliría tanto con las obligaciones del Estado de investigar y castigar a los perpetradores, las demandas de las víctimas y las garantías para los testimoniantes.

En el contexto actual, no es posible la reconciliación si no se cumple con lograr verdad y justicia dentro del ámbito del Poder Judicial.

#### ***4. Los avances en la justicia***

##### **4.1 Condena a un agente de la DINA por el asesinato del General Prats**

El 21 de noviembre de 2000 la justicia argentina condenó a reclusión perpetua al ex agente de la Dirección de Inteligencia Nacional (DINA) chilena Enrique Lautaro Arancibia Clavel, por el asesinato del general chileno Carlos Prats. Prats había sido funcionario del gobierno socialista de Salvador Allende y debió exiliarse en Buenos Aires luego del golpe de Estado chileno del 11 de septiembre de 1973. Un año después, el 30 de septiembre de 1974, una bomba puesta debajo de su auto provocó su muerte y la de su esposa, Sofía Cuthbert, frente al edificio donde vivían en el barrio Palermo de Buenos Aires, como "huéspedes del Ejército argentino" y del presidente Juan Domingo Perón.

El Tribunal Oral Federal N°6 de la Capital Federal lo responsabilizó por haber integrado una asociación ilícita y como partícipe necesario en el crimen de Prats y su esposa. La condena coincidió con la solicitada por la fiscalía argentina, el Estado de Chile y las hijas de Prats.

Durante el proceso las hijas de Prats solicitaron la extradición del ex dictador Augusto Pinochet, por su presunta responsabilidad en el asesinato de su padre<sup>8</sup>. A fines de octubre el pedido fue formalizado por el juez federal Juan José Galeano. Dicho pedido fue ratificado en el fallo que condenó a Arancibia Clavel. La Cancillería argentina le dio curso pero aún no se obtuvo una respuesta de las autoridades chilenas.

#### **4.2 Cuestionamiento judicial de las leyes de Punto Final y Obediencia Debida**

En el mes de mayo de 2000 la Cámara Federal porteña ordenó la reapertura de una causa judicial contra el ex almirante Eduardo Emilio Massera y el ex capitán de fragata Alfredo Astiz, entre otros militares. La investigación se inició por la apropiación de bienes de un empresario – Conrado Gómez– desaparecido en 1977 por responsabilidad de un grupo de tareas de la marina. La reapertura de la investigación fue resuelta en forma unánime por la Sala II de esa Cámara, integrada por los jueces Martín Irurzun, Horacio Cattani y Eduardo Luraschi.

En su resolución, el tribunal de apelaciones afirmó que los delitos cometidos contra Gómez no prescriben porque “la desaparición forzada de personas constituye un delito de lesa humanidad, y como tal, es imprescriptible” y “en la denuncia relativa al desapoderamiento de los bienes subyace la desaparición forzada de Conrado Higinio Gómez”. “El artículo 18 de la Constitución Nacional –dijeron los jueces– prevalece en el derecho interno, pero resulta inaplicable a los delitos contra la humanidad, de naturaleza imprescriptible”.

En esta importante resolución la Cámara consideró que las leyes de Punto Final y Obediencia Debida no son aplicables automáticamente a todos los militares acusados de violaciones a los derechos humanos, sino que se debe analizar caso por caso. En virtud de esta consideración el tribunal ordenó al juez de primera instancia reabrir la investigación.

<sup>8</sup> La resolución acerca el pedido de extradición corresponde al juez chileno Jorge Rodríguez Arizfía, el mismo que en agosto de 2000 votó a favor del desafuero de Pinochet. La Corte Suprema de Chile, confirmó en el mes de noviembre la decisión sobre el desafuero.

La Cámara Federal intervino en el proceso en virtud de un recurso de apelación interpuesto por el hijo de Conrado Gómez a raíz de una resolución del juez de primera instancia –Gustavo Literas– que había dispuesto la clausura de las investigaciones a raíz de la vigencia de las leyes de Punto Final y Obediencia Debida.

La Cámara recordó que Eduardo Massera ya fue condenado por este caso en el juicio a los ex comandantes de 1985, pero ordenó al juez Literas que investigue la responsabilidad de Astiz y otros militares sospechosos de haber participado del operativo.

Según la denuncia el grupo de tareas que participó del secuestro de Gómez se apropió de varios departamentos, de tierras de su propiedad ubicadas en la provincia de Mendoza, de un automóvil, de un millón de dólares y de caballos de carrera, entre otros bienes.

De acuerdo con la denuncia, uno de los caballo de propiedad de Gómez habría sido inscripto a nombre del capitán (RE) Aurelio “Za Za” Martínez –hombre de confianza de Massera y ex director de la oficina de migraciones durante el gobierno de Carlos Menem–. Parte del dinero en efectivo del que se apropiaron los marinos habría sido cobrado mediante un cheque firmado por el entonces interventor de la Armada en la Asociación Obrera Textil (AOT).

La decisión del tribunal de apelaciones porteño tuvo gran repercusión porque por primera vez desde la sanción de las leyes de impunidad los magistrados asumieron la necesidad de realizar un análisis jurídico de esas normas y la competencia de los jueces para tal fin.

Días después de conocido el fallo, el CELS presentó un pedido a la misma Cámara para que reabriera la causa judicial en la que se investigó la desaparición de Mónica Mignone y María Marta Vázquez, secuestradas en mayo de 1976 y llevadas a la Escuela de Mecánica de la Armada (ESMA). En el pedido se afirmó que las leyes de impunidad no debían ser aplicadas al caso y que debían ser declaradas nulas por contradecir disposiciones constitucionales y normas internacionales de protección de los derechos humanos.

La Cámara no rechazó la denuncia. Por el contrario, el 16 de mayo, ordenó a los jueces de primera instancia reabrir las investigaciones<sup>9</sup>. La re-

<sup>9</sup> Esta nueva causa quedó radicada en el juzgado a cargo de María Romilda Servini de Cubría, quien se declaró incompetente y envió las actuaciones al juzgado federal N°4.

documento presentado en el expediente italiano que permitió la liberación de Olivera –necesario para las actuaciones– desapareció misteriosamente.

### 5.3 Juicio en España

Desde el año 1996<sup>18</sup>, el Juzgado Central de Instrucción N°5 de la Audiencia Nacional de Madrid, instruye el sumario 19/97, contra militares argentinos por los delitos de terrorismo y genocidio, para los cuales la legislación española habilita el ejercicio de la jurisdicción universal. Es decir frente a la comisión de dichos delitos en cualquier lugar del mundo y con independencia de la nacionalidad de las víctimas o los victimarios los tribunales españoles tienen competencia para actuar. Así lo afirmó el juez Baltazar Garzón al comenzar las investigaciones y lo ratificó por unanimidad el pleno de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional<sup>19</sup>.

El 2 de noviembre de 1999 el Juzgado dictó un auto de procesamiento contra 98 militares argentinos involucrados en los delitos de genocidio y terrorismo. El 30 de diciembre del mismo año se dictó un auto de procesamiento, prisión y ratificación de la prisión contra 48 militares argentinos y se ordenó cursar una orden internacional de detención a los efectos de proceder a la extradición –una vez que se determine el paradero– o su declaración de rebeldía si no fueran detenidos. En su argumentación Garzón afirmó que “...además resulta ineludible la medida por cuanto los hechos que se persiguen son de tal entidad y gravedad que objetivamente la imponen, y, por el hecho evidente de que no están a disposición de la Justicia española y con el fin de que no se sustraigan a la acción de aquella, evitando su enjuiciamiento, una vez sea descubierto su paradero...”.

INTERPOL es el organismo encargado de dar curso a tal orden en los países que lo integran, entre ellos Argentina.

Una vez que el pedido ingresó al Estado argentino a través de la cancillería, el gobierno manifestó públicamente que éste se resolvería a través

<sup>18</sup> La denuncia que dio origen al proceso fue interpuesta el 28 de marzo de 1996 por la Unión Progresista de Fiscales.

<sup>19</sup> Los 11 magistrados integrantes del Pleno de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional en resoluciones del 4 y 5 de noviembre de 1998 ratificaron por unanimidad la competencia de la jurisdicción española para conocer y juzgar los crímenes contra la Humanidad cometidos en Argentina y Chile.

de la justicia y dio intervención en el caso al Juez Gustavo Literas. El magistrado reclamó al juez español el envío de la documentación completa en la que se solicitaba la detención, porque la remitida por INTERPOL había llegado incompleta. En el mes de marzo –pasados tres meses desde que se había librado la orden– el gobierno argentino informó a su par español la decisión de no proceder a la detención por considerar que no existía “urgencia”.

Esta respuesta se cruzó con la documentación que el juez español enviaba al Dr. Literas en virtud de su pedido. Sin embargo, el gobierno extrañamente resolvió devolver dichos documentos al juez español sin darles curso, pero éste nunca los recibió.

Ante tal confusión, el 9 de mayo de 2000 el juez Garzón resolvió cursar oficio al Subsecretario de Asuntos Exteriores de España para solicitar aclaración sobre la situación del pedido y la actitud de las autoridades argentinas. Le solicitó al Ministerio que pregunte al gobierno argentino si habían resuelto devolver la documentación, en cuyo caso ésta debería ser entregada a su juzgado. En el supuesto de que no hubiesen dispuesto tal cosa, Garzón solicitó que la enviaran al juez Literas para que le diera curso. En el mismo escrito reiteró la orden de detención y solicitó su ejecución inmediata.

Asimismo Garzón resolvió “solicitar de las Autoridades Judiciales y Administrativas Argentinas competentes que informen, por esta vía, y, con el fin de evitar equivocaciones que conduzcan a interpretaciones erróneas sobre los siguientes puntos: qué se entiende por urgencia con el fin de que en ocasiones posteriores no se produzcan las mismas consecuencias negativas que en ésta, habida cuenta que este Instructor entiende que, en todo caso y estando vigente la Orden de Detención, la urgencia existe y se mantiene al margen de que los datos sean insuficientes, que por lo demás ya han sido ampliados. Si se ha notificado la Orden de Detención a los interesados y se les ha informado de sus derechos, con el fin de garantizar su defensa. Caso de que no se haya hecho, si se va a hacer o, en todo caso, qué actuaciones procesales se han llevado a cabo, con el fin de conocer los datos exactos y computar los plazos de una eventual demanda de extradición. De esta forma quedaría claro el camino a seguir y se alejaría cualquier coyuntura extraña al procedimiento...”.

Por otra parte, solicito “antes de resolver sobre la extradición y con el fin de completar todos los datos” cursar comisión rogatoria a las autorida-

des argentinas competentes, para que por el juez cite a los procesados para notificarles que existe una orden de detención y/o un auto de procesamiento en su contra; tomar fotografías actualizadas y huellas dactilares de los procesados.

A pesar de la claridad de esta última comunicación hasta el momento no se adoptó ninguna de las medidas solicitadas.

Los hechos descriptos contrastan con las reiteradas manifestaciones del gobierno argentino –tanto durante la campaña electoral como una vez que asumió en el poder– acerca de que no iba a intervenir en cuestiones de la justicia y de que todas las cuestiones relacionadas con los juicios en el exterior sería resueltas por los tribunales<sup>20</sup>.

### 5.3.1 La detención de Ricardo “Sérpico” Cavallo en México

El 24 de agosto de 2000 el diario Reforma de México denunció que el director del Registro Nacional de Vehículos de ese país –RENAVE– era un argentino, de nombre Ricardo Miguel Cavallo. Cavallo fue reconocido por los ex detenidos de la Escuela de Mecánica de la Armada –ESMA– como uno de los miembros de la Marina argentina que participaron en la represión clandestina en ese centro clandestino de detención. Cavallo era conocido dentro de la ESMA como “Marcelo”, “Sérpico” o “Miguel Angel”.

A raíz de esa denuncia, Cavallo fue detenido en el aeropuerto de la ciudad mexicana de Cancun por agentes de INTERPOL en el momento en que intentaba huir hacia la Argentina donde tiene garantizada su impunidad por los crímenes cometidos durante la dictadura<sup>21</sup>. Al tomar conocimiento de la detención, el Juez Polanco, que reemplazaba a Baltasar Garzón durante sus vacaciones, ordenó la detención en el marco del sumario que se desarrolla en España.

El 1 de septiembre el juez Garzón dictó el procesamiento del marino que se hallaba denunciado como partícipe de los delitos de genocidio, terrorismo y torturas. El juez Garzón acusó al marino de haber participado

<sup>20</sup> Con esta posición el gobierno pretendía diferenciarse de su antecesor que, por decreto había resuelto negar la colaboración del Estado con estos procesos.

<sup>21</sup> Ricardo Miguel Cavallo fue beneficiado por la ley de obediencia debida.

en 110 casos de personas detenidas ilegalmente, 227 secuestros de personas ahora desaparecidas y por haber participado en el secuestro de 16 mujeres detenidas embarazadas que tuvieron sus hijos en la ESMA. También lo acusó de haber tomado parte personalmente, en 21 casos de torturas, secuestros y desapariciones<sup>22</sup>. En virtud de este procesamiento, Garzón solicitó la extradición del militar argentino a España para continuar con su juzgamiento. El 29 de septiembre el Consejo de Ministros de España autorizó el pedido de extradición de Cavallo

El 13 de enero de 2001 el juez mexicano Jesús Guadalupe Luna se pronunció a favor de la extradición del detenido para ser juzgado por los delitos de genocidio y terrorismo. La resolución se fundó en normas del derecho internacional ratificadas por México y España y reconoció expresamente la competencia de la justicia española para juzgar a Cavallo por los delitos cometidos en Argentina.

El presidente de México, Vicente Fox, anunció inmediatamente que no bloquearía la extradición.

Por su parte, el gobierno argentino, a través de la Cancillería, emitió un escueto comunicado en el que señaló que se trata de “una cuestión entre México y España<sup>23</sup>” y que sólo se le prestaría asistencia consular, como se estila con cualquier ciudadano argentino detenido en el exterior. En su veredicto, Luna resolvió que a Cavallo no se lo podrá acusar en España del delito de tortura por haber prescrito el plazo que indica la ley mexicana.

Según Luna, el juez español Baltasar Garzón tiene la facultad legal para llevar a juicio a Cavallo, con apoyo en la jurisprudencia que prevé la extraterritorialidad. Precisamente, la posibilidad de que los delitos cometidos en un país sean juzgados en otro, viene siendo motivo de un áspero debate en los últimos años.

El 3 de febrero de 2001 el canciller mexicano, Jorge Castañeda, firmó una resolución por medio de la cual decidió conceder la extradición de Cavallo a España para que sea juzgado por los delitos de genocidio, terro-

<sup>22</sup> El procesamiento se basó en quince testimonios directos contra Cavallo que obran en el proceso, más de veinte declaraciones juradas y en las manifestaciones directas de sobrevivientes de la ESMA realizadas luego de la detención en México.

<sup>23</sup> Cfr. Diario Clarín, 14 de enero de 2001.

rismo y tortura<sup>24</sup>. La resolución se basó en la Ley de Extradición Internacional mexicana y en el tratado vigente entre España y México.

Esta decisión fue apelada por la defensa del marino y dicho recurso se encuentra aún pendiente de resolución. Si la justicia mexicana decidiera rechazarlo, Cavallo sería extraditado a España y se convertiría en el primer caso de un militar argentino juzgado en el exterior en aplicación del principio de jurisdicción universal.

### **6. Ascensos de militares sospechados de violar los derechos humanos\***

En diciembre de 2000, tal cual lo hace cada año, el gobierno nacional envió a la Comisión de Acuerdos del Senado, los pliegos de militares propuestos para ascender, por sus respectivas fuerzas.

En esa ocasión, el CELS volvió a presentar impugnaciones contra nueve militares cuyo ascenso impulsaba el Poder Ejecutivo. De estos casos, sólo dos coincidían con las objeciones presentadas por la Subsecretaría de Derechos Humanos. Se trataba de los tenientes coroneles Virgilio Alberto Moschino y Oscar Alfonso Vaquero, cuyos ascensos fueron postergados por el Senado quien requirió más tiempo para investigar los antecedentes de ambos candidatos y los del teniente coronel Hugo Oscar Casela<sup>25</sup>, también cuestionado.

Contrariamente a lo ocurrido en años anteriores, en esta oportunidad, las objeciones contra militares acusados de participar en delitos contra las instituciones democráticas, tuvieron una fuerte repercusión pública. Las impugnaciones a cinco carapintadas que se alzaron contra el gobierno en la Semana Santa de 1987, sorprendió a los senadores quienes parecie-

<sup>24</sup> La decisión de cancillería incorporó el delito de tortura que había sido descartado por el juez Luna como uno de los delitos por los que Cavallo podría ser juzgado en España.

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

<sup>25</sup> Página/12, 15/12/00, "Suspense para tres militares", p. 5.

ron mostrar más interés en las actuaciones de estos postulantes que en los cuestionamientos planteados por los crímenes de la dictadura<sup>26</sup>. Estos argumentos, posibles causantes de denegación del ascenso, fueron interpretados como un nuevo obstáculo para los militares que entendían agotadas las posibilidades de objeción en la responsabilidad por los crímenes de la dictadura. Las conductas militares contrarias al respeto por las instituciones democráticas y la justicia son hoy razones valederas para impugnar la promoción de cargos de mayor jerarquía para quienes hayan protagonizado tales acciones.

La acusación de “carapintadas” terminó de turbar el ánimo del entonces ministro de Defensa, Ricardo López Murphy y del jefe del Ejército, Ricardo Brinzoni. El ministro avaló la forma en que el Ejército elabora los pliego de ascensos y calificó a la Subsecretaría de Derechos Humanos de “calumnia y liviandad” por haber objetado a siete de los militares propuestos. Estas palabras le costaron el “enérgico repudio” de catorce diputados de la Alianza<sup>27</sup>, quienes presentaron un proyecto de declaración contra el discurso en el que López Murphy “intentó defender los crímenes y el terrorismo de Estado ejercido durante la última dictadura militar”.

El CELS debió explicar en una audiencia con la Comisión de Acuerdos, los fundamentos de las impugnaciones presentadas (como ya lo había hecho la subsecretaría de Derechos Humanos y tal cual ocurriría después con la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos, organismo que también cuestionó la propuesta avalada por el Ministerio de Defensa).

Además de los tres casos que quedaron en suspenso, el Senado resolvió el ascenso de Daniel Reimundes y Daniel Terán. En el acto de entrega de las insignias, Brinzoni volvió a criticar las impugnaciones a los oficiales y calificó de “prejuicios” e “infundadas presunciones” los fundamentos sostenidos por los organismos para objetar la propuesta del Ejecutivo<sup>28</sup>.

A continuación se consignan los nombres y antecedentes de los militares cuestionados:

<sup>26</sup> La Nación, 14/12/01, “Nuevos escollos para un viejo problema”, p.13.

<sup>27</sup> Clarín, 15/12/00, “Ascensos: un brindis con agua en el Ejército”, p.12.

<sup>28</sup> El discurso del Gral. Brinzoni sostiene: “el estado de derecho del que todos disfrutamos y que queremos cimentar no deja lugar a discriminación por prejuicios o infundadas presunciones”. Clarín, 27/12/00.

- CACERES, JORGE RAMON, tte.cnel., participó junto a Aldo Rico en la ocupación de la Escuela de Infantería de Campo de Mayo, en Semana Santa de 1987.
- CANDIA, LUIS ALEJANDRO, tte.cnel., participó junto a Aldo Rico en la ocupación de la Escuela de Infantería de Campo de Mayo, en Semana Santa de 1987; el ejército lo puso en disponibilidad a raíz de la investigación por el secuestro extorsivo del comerciante Emilio García Nanni, en 1988; su participación no fue probada legalmente y volvió a la actividad.
- CASELA, HUGO CARLOS, tte.cnel., jefe de sección del Regimiento de Infantería 24 de Río Gallegos, entre 1975 y 1978, bajo las órdenes del mayor Ibarra. La fiscalía de la Cámara Federal de Bahía Blanca, tiene fuertes sospechas de que integraba la “Agrupación” que operó en jurisdicción de la subzona 51, secuestrando y trasladando desaparecidos; tales sospechas no pudieron ser aclaradas debido a la interrupción de las audiencias del Juicio por la Verdad.
- DAURA, JORGE RAUL, tte. cnel., participó en Campo de Mayo del alzamiento carapintada de Semana Santa de 1987, liderado por Aldo Rico.
- MOSCHINO, VIRGILIO ALBERTO, figura en el listado de la ex Conadep, con el legajo nro. 1344, a raíz de haber integrado el plantel de personal represivo del Batallón 601.
- ONETO, DANIEL ATILIO, tte.cnel., participó en Campo de Mayo del alzamiento carapintada de Semana Santa de 1987, liderado por Aldo Rico.
- REIMUNDES, DANIEL MANUEL, cnel., fue jefe del departamento “Política y Estrategia institucional” del Ejército y uno de los hombres de confianza del jefe de esa fuerza, general Martín Balza. Fue designado asesor del juez Rubén Caro en el caso Carrasco; en agosto de 1996 el magistrado admitió ante la Comisión de Juicio Político de Diputados que, de hecho, le anticipaba al oficial, todos los pasos que iba a dar en la investigación del crimen del soldado
- TERAN, EMILIO DANIEL, cnel., participó en Campo de Mayo del alzamiento carapintada de Semana Santa de 1987, liderado por Aldo Rico.

- VAQUERO, OSCAR ALFONSO, tte.cnel., figura en el listado de represores de la ex Conadep con el legajo nro. 3575, vinculado a los vuelos de la muerte. Estaba destinado en la Escuela de Artillería de Campo de Mayo y cumplió varios períodos en comisión en el Comando de Institutos Militares, bajo las órdenes de los generales Santiago Omar Riveros y Domingo Bussi; durante esas comisiones, participó en los vuelos. No tiene parentesco con el ex general Vaquero.

Cabe consignar, por otra parte, que a principios de 2000, el Senado dio su aprobación a varios ascensos de militares cuestionados con anterioridad, entre ellos:

- CARDOZO EDUARDO DANIEL<sup>29</sup>, un tte.cnel., acusado de haber participado en secuestros, en la órbita del Tercer Cuerpo, beneficiado con la Obediencia Debida. El CELS impugnó su ascenso el 9/3/2000 pero fue ascendido a coronel el 16 de ese mismo mes. En septiembre de 2000, diputados del oficialismo y de la oposición, presentaron un proyecto de resolución solicitándole al Poder Ejecutivo Nacional que disponga su pase a retiro, por su responsabilidad junto a Olivera en el secuestro y desaparición en octubre de 1976 de la ciudadana franco-argentina Marie Anne Erize en San Juan.
- FLORIDO, PEDRO CARLOS, 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). El sobreviviente de la ESMA Victor Melchor Basterra, secuestrado en 1979 junto a su esposa e hija, lo recuerda como una de las personas que lo obligaron a falsi-

<sup>29</sup> En una entrevista mantenida en agosto con Ricardo López Murphy, entonces Ministro de Defensa, el CELS solicitó el pase a retiro de Cardozo y del teniente coronel Héctor Corres, este último identificado como torturador por la Cámara Federal de Bahía Blanca. En ese momento, Jorge Olivera ya había sido detenido en Roma por pedido de la justicia francesa, que investiga el secuestro y desaparición de Marie Anne Erize.

- ficar pasaportes, entre ellos cuatro destinados a Licio Gelli. El CELS impugnó sus antecedentes en diciembre de 1999 y la Comisión de Acuerdos del Senado postergó su promoción de inmediato, pero terminó ascendiéndolo a capitán de navío en marzo de 2000.
- REYES, GUILLERMO, integra como represor la lista incluida en el Informe Final de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados del Chaco. Impune por ley de Punto Final. Impugnado el 11/5/99. Ascendido en marzo de 2000
  - RICETTA, ALEJANDRO AQUILES, tte. cnel. posee en la ex Conadep, el legajo nro. 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. Impugnado, la Comisión de Acuerdos del Senado postergó su promoción en diciembre de 1999, pero terminó ascendiéndolo a coronel, en marzo de 2000.

### ***7. Nuevas recomendaciones de organismos internacionales***

Argentina ha recibido en numerosas oportunidades recomendaciones de organismos internacionales en relación con el tratamiento de las violaciones a los derechos humanos del pasado reciente y el incumplimiento de diversas obligaciones a ese respecto.

El 3 de noviembre de 2000, en su 70° período de sesiones, el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas analizó el cumplimiento por parte del Estado argentino de las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

En lo que respecta al tema del presente capítulo, el Comité de Derechos Humanos realizó nuevas recomendaciones y reiteró algunas formuladas en informes anteriores.

En sus “Observaciones Finales” entre los “Aspectos positivos” el Comité manifestó que “acoge con agrado la consolidación de los procesos democráticos y de las medidas adoptadas para promover la reconciliación nacional tras los años de gobierno militar durante los cuales se violaron

flagrantemente numerosos derechos humanos fundamentales. A este respecto, el Comité observa con satisfacción el funcionamiento de varias instituciones y programas concebidos como cauce de reparación para las víctimas de abusos pasados, como el Programa de Reparación Histórica, la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas y la Comisión Nacional por el Derecho a la Identidad. El Comité aprecia también los esfuerzos desplegados para indemnizar financieramente y de otra manera a las víctimas de detención arbitraria y las familias de personas que murieron o desaparecieron bajo el régimen militar”.

El Comité manifestó también que “acoge con agrado la reciente evolución consistente en el enjuiciamiento de algunos de los responsables de las violaciones más graves de los derechos humanos, comprendidas las desapariciones forzosas, la tortura y la separación de niños de sus padres con fines de adopción ilegal o trata de menores. En particular acoge con satisfacción el establecimiento de un mecanismo, cuyas actividades no están limitadas en el tiempo, para restablecer la identidad de los niños separados por la fuerza de sus familias”.

Entre los “principales motivos de preocupación” los miembros del Comité manifestaron su preocupación por la incertidumbre persistente en relación con el reconocimiento de los derechos del Pacto en la legislación nacional. Pese a la seguridad que se da de que el Pacto tiene rango constitucional y se le puede, por tanto, invocar directamente ante los tribunales, el Comité observa que el Estado Parte describe su aplicación como “complementaria” de la Constitución, sin otra precisión”.

Asimismo, manifestó que: “Pese a las medidas positivas tomadas recientemente para reparar injusticias pasadas, incluida la abolición en 1998 de la Ley de obediencia debida y la Ley de punto final, preocupa al Comité que muchas personas que actuaban con arreglo a esas leyes sigan ocupando empleos militares o en la administración pública y que algunos de ellos hayan incluso obtenido ascensos en los años siguientes. El Comité reitera, pues, su inquietud ante la sensación de impunidad de los responsables de graves violaciones de los derechos humanos bajo el gobierno militar. Las violaciones graves de los derechos civiles y políticos durante el gobierno militar deben ser perseguibles durante todo el tiempo necesario y con toda la retroactividad necesaria para lograr el enjuiciamiento de sus autores. El Comité recomienda que se siga desplegando un esfuerzo rigu-

roso a este respecto y que se tomen medidas para cerciorarse de que las personas que participaron en violaciones graves de los derechos humanos no sigan ocupando un empleo en las fuerzas armadas o en la administración pública”.

## **8. Dos casos paradigmáticos**

### **8.1 Destino del edificio de la ESMA**

El decreto de enero de 1998, a través del cual el entonces Presidente Carlos Menem desafectó las instalaciones de la Escuela de Mecánica de la Armada y ordenó su demolición, produjo una serie de discusiones políticas y contiendas legales que aún siguen sin resolverse.

El predio que ocupó durante todo el siglo pasado la Escuela de Mecánica de la Armada fue adquirido en 1904 por la Municipalidad en un remate público y cedido en 1924 al Ministerio de Marina bajo cargo de ser utilizado para fines educativos de dicha arma. La ordenanza del 19 de diciembre de 1924 era explícita en la obligación de devolver el predio y sus construcciones a la Municipalidad en el caso de que fuera destinado a otras actividades.

Con el decreto 8/98 dos vías de reclamos legales tomaron curso<sup>30</sup>. Por un lado el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (con Fernando De la Rúa como Jefe de Gobierno) reclamó la propiedad del predio. Dicho proceso aún no ha sido resuelto.

Por otro lado, los familiares de las víctimas que fueron secuestradas y desaparecidas luego de su permanencia en dicho centro clandestino de detención, reclamaron la preservación del predio tanto por su valor probatorio, como por ser una parte fundamental del patrimonio de la memoria sobre lo ocurrido durante la dictadura. Este reclamo es parte de la constante tarea de los organismos de derechos humanos por la preservación y recuperación de fuentes documentales y sitios históricos sobre este período.

<sup>30</sup> Ver Informe Anual sobre los Derechos Humanos en Argentina 2000. CELS

do. En este sentido, la justicia se expidió sobre el reconocimiento de la obligación del Estado de resguardar el sitio en virtud de esto último.

Durante el año 2000, los organismos y algunas secretarías del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, trabajaron conjuntamente en la elaboración de una ley de fundación de un museo de la memoria sobre lo ocurrido durante el Terrorismo de Estado, que aún espera su sanción. El objetivo fundamental de esta iniciativa es generar un ámbito en el cual la memoria sobre los hechos del pasado sirva para difundir y educar en la promoción de los derechos fundamentales y el fortalecimiento de la democracia.

Los organismos de derechos humanos y los sectores del Gobierno de la Ciudad comprometidos con esta iniciativa, propusieron que se destinara el predio de la ESMA al futuro museo de la memoria, ya que es un símbolo de la represión ejercida por el Terrorismo de Estado y patrimonio histórico cultural para las generaciones futuras.

En una clara muestra de la ofensiva militar que signó todo el año, ante la posibilidad de que las instalaciones sean sede del futuro museo, en mayo del 2000, las Fuerzas Armadas avanzaron en la creación de una escuela unificada de las tres Fuerzas. Tanto el entonces Ministro de Defensa, Ricardo López Murphy, como el Jefe del Estado Mayor General del Ejército, Ricardo Brinzoni, manifestaron su oposición a la instalación del museo, la molestia de los militares con el proyecto y pronosticaron una serie de conflictos a nivel castrense.

Sin embargo, los organismos continuamos demandando ante las autoridades nacionales y locales, tanto a nivel del poder ejecutivo como legislativo.

El 1 de junio, la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, aprobó una ley que adjudica el predio de la ESMA al museo de la memoria. En sus fundamentos, los legisladores, afirman que dicha ley expresa el consenso mayoritario de la sociedad "relativo al acuerdo sobre su utilización en el futuro, tomando en cuenta que se trata de un emblema de la memoria histórica de nuestro pueblo."

Tal como lo expresaron los organismos de derechos humanos en la carta que dirigieron a los legisladores, la sanción de esta ley, es una muestra de la voluntad política y "el compromiso de nuestras instituciones con la búsqueda de la Verdad y la Justicia".

## 8.2 El caso Gelman

Uno de los casos de restitución de menores apropiados por las dictaduras que fue esclarecido durante este año fue el de la nieta del poeta Juan Gelman. La relevancia de este caso, no solo se relaciona con el proceso de verdad y justicia en el Uruguay, sino también con las implicancias del funcionamiento del Plan Cóndor de coordinación represiva entre las dictaduras del Cono Sur.

El 24 de agosto de 1976 fueron secuestrados en Buenos Aires, Marcelo Gelman y su esposa María Claudia García Irueta Goyena, que estaba embarazada. Por información de testimoniantes, se presumía que ambos habían sido llevados al centro clandestino de detención Automotores Orletti, pieza fundamental de operación entre las dictaduras argentina y uruguaya. A fines de 1989, fue encontrado el cuerpo de Marcelo, asesinado a quemarropa en Argentina y arrojado al río. María Claudia, que fue trasladada a Uruguay, sigue desaparecida. Por testimonios de ex detenidos-desaparecidos y de otros ciudadanos orientales que colaboraron con la investigación de Gelman, se sabe que fue conducida al Hospital Militar del Uruguay para que diera a luz. Su caso ya había sido registrado ante la Comisión Investigadora sobre la Situación de Personas Desaparecidas y Hechos que la Motivaron, de la Cámara de Representantes del Uruguay. El hallazgo de su hija en Montevideo es una confirmación adicional de lo que ya se sabía y torna indispensable reconstruir: qué ocurrió con ella luego del parto y de la separación de su bebita, que fue entregada a otra familia.

El periplo de Gelman por recuperar a su nieta, comenzó muchos años atrás. Había transitado por declaraciones del ex presidente Julio María Sanguinetti en las que negaba el secuestro y apropiación de menores y su incumplido compromiso de llevar adelante las investigaciones. Como parte del reclamo había generado una cadena de apoyo internacional de la que participaron personalidades de la cultura y la política.

El 1 abril de 2000, el nuevo gobierno uruguayo del Dr. Jorge Battle anunció que había corroborado en forma oficial los resultados de la investigación privada del poeta Juan Gelman.

Uruguay, padece al igual que la mayoría de los países latinoamericanos que sufrieron dictaduras, una ley de amnistía que impide el desarrollo de las investigaciones en el ámbito de la Justicia. La llamada Ley de Cadu-

cidad de la Pretensión Punitiva imposibilita que los responsables puedan ser juzgados.

La actitud asumida por el presidente Battle tuvo el reconocimiento de los organismos de derechos humanos de ese país, de gran parte de la dirigencia política y contó con el apoyo de toda la sociedad uruguaya. A su vez, dicho reconocimiento fue acompañado por otras demandas de investigación y justicia.

Los organismos de derechos humanos argentinos solicitaron al Jefe del Estado uruguayo que investigue también lo ocurrido a las demás víctimas del Plan Cóndor, más de 100 uruguayos que fueron asesinados o desaparecieron en territorio argentino en operativos donde participaban fuerzas conjuntas. Entre los casos más notorios se cuentan los del senador Zelmario Michelini y del Presidente de la Cámara de Representantes, Héctor Gutiérrez Ruiz, secuestrados y asesinados en Buenos Aires el 20 de mayo de 1976. Asimismo, en una carta dirigida al presidente De la Rúa, se instó a que los gobiernos constitucionales unan sus esfuerzos para llevar adelante estas investigaciones.

El caso de la nieta de Gelman demostró cuánto pueden hacer los Estados cuando existe una firme voluntad política de involucrarse activamente en el esclarecimiento de crímenes que, casi un cuarto siglo después, siguen ensombreciendo la convivencia social a ambos lados del Río de la Plata.

### **9. Consideraciones finales**

Nuevos caminos se abren en la lucha contra la impunidad al concretarse la posibilidad de juzgar a los responsables, ya no sólo por el delito de apropiación de menores sino también por la actuación de tribunales extranjeros y porque se han comenzado a cuestionar judicialmente las leyes que intentaron imponer el perdón.

Estos avances han llevado una vez más a los militares a plantear soluciones políticas para esquivar la actuación propia de las instituciones de la democracia. Las Fuerzas Armadas han encontrado un espacio político para expresar esos planteos y muchas veces también han contado con el apoyo explícito de las autoridades nacionales. En algunas ocasiones, dicho apoyo

ha puesto en riesgo el cumplimiento de compromisos y obligaciones internacionales. Así ocurre nuevamente con la aprobación de los ascensos de militares gravemente sospechados de haber participado en la represión del Estado.

Sin embargo, la ampliación y profundización del consenso social –de la comunidad nacional e internacional– que avala el juzgamiento de estos crímenes demanda la ejecución de políticas de Estado en esa dirección.

La experiencia de estos diecisiete años de democracia ha puesto de manifiesto que las soluciones políticas no logran clausurar el pasado. Cada vez se torna más evidente la necesidad de enfrentar seriamente y con criterios inspirados en la justicia el tratamiento del legado de la dictadura como única forma de construir una sociedad cabalmente democrática.

*DERECHO Y PSICOANÁLISIS: EL DAÑO PSÍQUICO  
Y EL SUFRIMIENTO COMO "PRUEBA"*\*

**Agosto del 2000. Corte Interamericana de Derechos Humanos,  
Costa Rica.**

**Causa: Paniagua y otros. El caso de la Panel Blanca.**

El Equipo Salud Mental del CELS fue convocado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) para dar cuenta como expertos, del daño psíquico que se produjo en los familiares directos de las víctimas del terrorismo de Estado, en el marco de un juicio al Estado de Guatemala, elevado por la Comisión a la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Como hemos sostenido frente a todo país de América Latina que sufriera la metodología del terrorismo de Estado, reafirmamos una vez más, la necesidad de juicio y castigo a los culpables. Esta convicción no responde al interrogante acerca de qué es justicia para los afectados, ya que este interrogante exigiría un debate muy profundo. En esta oportunidad vamos a acotar el marco de nuestro trabajo a la consideración de los efectos en la subjetividad, de la reparación por parte del Estado.

La práctica jurídica y la práctica del Equipo como psicoanalistas, concurren en el campo de la ley, allí donde de lo que se trata es del develamiento de la verdad del acontecimiento traumático, ya que su ocultamiento produce un efecto siniestro. Las posibilidades que abre la interdisciplina en el campo del derecho y la salud mental, y especialmente

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

en el campo de los derechos humanos, dan cuenta de la importancia de su articulación y de la mutua determinación que esta articulación abre. En particular en tanto se trata de evaluar el papel de un Estado que viola la ley.

En 1995 la CIDH sometió a la Corte Interamericana una demanda contra el Estado de Guatemala por graves violaciones a los derechos humanos y a la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, como Estado signatario del Pacto de San José de Costa Rica. Se trataba del caso de once víctimas asesinadas en Guatemala entre los años 1987 y 1988.

Las víctimas fueron secuestradas en arrestos ilegales y arbitrarios por parte del Estado (Guardia de Hacienda), torturadas, asesinadas y sus cadáveres desfigurados fueron abandonados en la vía pública. En la mayoría de los casos intervino en los secuestros, un vehículo conocido como “la Panel Blanca”, un remedo del tristemente célebre “Falcon Verde” de la dictadura argentina. Los jóvenes asesinados tenían entre 20 y 30 años, y eran en su mayoría trabajadores y campesinos pobres.

En 1997 la Corte, habiendo comprobado la responsabilidad del Estado de Guatemala, le ordenó llevar a cabo la investigación correspondiente para identificar a los responsables y declaró que dicho Estado estaba obligado a reparar las consecuencias de estas violaciones.

La sentencia unánime de la Corte Interamericana en marzo de 1998, determinó que el “Caso de la Panel Blanca” seguía impune porque “el Estado de Guatemala no había investigado, procesado y sancionado a los responsables” y advirtió que “la no adopción de estas medidas crea un clima proclive a la repetición crónica de violaciones de los derechos humanos y coloca a las víctimas en situación de indefensión”.

En este contexto jurídico se lleva a cabo en agosto de 2000, la Audiencia de Reparación en la que el Equipo Salud Mental interviene como perito. En una primera etapa, en entrevistas con los familiares de las víctimas (los peticionarios) y luego, en dos jornadas de audiencias dando testimonio del daño psíquico encontrado en las familias. La demostración por parte de la perito<sup>1</sup> de los efectos psicológicos producidos en las familias, es lo que posibilitaría la “reparación moral del daño” por parte del Estado de Guatemala.

<sup>1</sup> La intervención como perito fue realizada por la Lic. Graciela Guilis en representación del Equipo de Salud Mental del CELS.

## 1. El daño psíquico

El Equipo trabaja con afectados por la violación de la ley por parte del Estado. Los efectos en la subjetividad de las víctimas y de la sociedad en su conjunto, cuando se trata de un Estado asesino, son incomparables, radicalmente distintos a las secuelas traumáticas en los afectados por cualquier otro tipo de trauma.

Lo que caracteriza a este tipo de acontecimiento traumático es que:

- El Estado es el responsable de los asesinatos, negando al mismo tiempo su participación, hasta que las evidencias le impiden sostener esta postura.
- Obedecen a un plan sistemático pero son presentados por el Estado como crímenes aislados.
- Los culpables no son castigados ni existe voluntad de investigarlos por parte del Estado.
- Quienes denuncian los crímenes son amedrentados, amenazados y, en algunos casos, deben huir del país en situaciones de grave riesgo para sus vidas.

De esta manera el Estado logra varios objetivos. El amedrentamiento en sí mismo inhibe a los familiares de hacer las denuncias y las investigaciones correspondientes. El crimen es remitido a una situación exclusivamente singular, borrando así su intencionalidad, de manera tal que los modos de procesamiento de lo traumático también quedan demarcados como acontecimiento privado sin poder ligarlo a la violencia de Estado. La tragedia es vivida como personal, no social y política. Y así, los caminos del procesamiento atraviesan la culpa de un modo paradigmático, ya que los afectados quedan aislados del mundo social, solos en su sufrimiento, y se consolida de esta manera un plan de fragmentación de la sociedad.

A 12 años de ocurridos estos crímenes, los familiares aún permanecían anonadados frente a lo que les había sucedido. El daño psíquico hallado debe ser considerado dentro de la experiencia singular de un duelo traumático y en aislamiento. Hallamos las siguientes manifestaciones (se transcriben textualmente fragmentos de los testimonios prestados ante el perito):

1) Depresión, ideas de desesperanza, autorreproches, disminución de la voluntad, anhedonia (ausencia de placer en las actividades realizadas), falta de interés en el mundo externo (abandono del trabajo, abulia, ensimismamiento, sentimientos de falta de futuro). Enfermedades orgánicas y funcionales.

La madre de una víctima a quien le sobrevino una diabetes luego del asesinato de su hijo, dijo: "La vida antes era sin problemas, mi esposo trabajaba, desde entonces no volvió a trabajar". Una hija que la acompaña sostiene: "Mamá se encerraba con llave en el cuarto que era de E y que permanecía intacto desde aquel día. Allí se pasaba días sin comer, sólo salía para ir al cementerio, allí se tranquiliza (...) Ella no encuentra consuelo (...) habla con E y le pide que se la lleve."

Otra madre, con afecciones cardíacas y dermatológicas luego del asesinato de su hijo dice: "Uno no tiene ganas de realizar nuestras tareas diarias, de tener una vida normal (...) ya no fue lo mismo (...) Mi marido no ha vuelto a trabajar, no tiene ganas de nada."

La madre de A tuvo un derrame cerebral y presentó una diabetes a los pocos días del asesinato de su hija (actualmente se desplaza en silla de ruedas), dice: "Me transformé de una persona sociable y alegre en una persona depresiva y enferma, mi marido se ha vuelto alcohólico..."

El padre de W presenta problemas digestivos, úlcera, problemas en la deglución ("no puedo tragar...") y en la visión ("no puedo ver más de lo que ya vi..."). "Era el mayor de mis hijos y cuando yo no estuviese él iba a cuidar de sus hermanos. Pero resultó que él se murió (...) Dios quisiera que yo esté muerto pero estoy aquí..."

2) Reedición de la pérdida del familiar como amputación de una parte de sí mismo:

M, esposa de una de las víctimas, señala: "Nos quitaron una parte de nuestra vida..."

La madre de A recuerda el sentimiento de haber sido "matada en vida (...) estuve muy grave, sentí que era yo la que moría."

La hermana de un joven asesinado nos dice: "hoy lo que más preocupa es que mi madre sólo quiere morir..."

3) El acontecimiento marcó un antes y un después en sus vidas. El tiempo es vivido como puro presente:

"Mi dolor después de tanto años como si fuera ayer..."

“Cuando recuerdo a mi hijo, lo que le pasó, lo siento como ayer...”

“Yo antes no era así, todo cambió...”

“Ya nada es lo mismo que antes...”

“Mis otros hijos no entendían por qué no dejábamos de llorar por E si teníamos más hijos”

“Esperamos que todo se termine ya, mis padres no aguantan más...”

“Dejé mi casa, mi familia, mis amigos (...) de hecho toda mi vida en un solo día (...) Las palabras no pueden expresar en ninguna medida el terror que sentimos. El terror de ser asesinados, el terror de ser separados de la familias en momentos en que necesitábamos estar juntos en nuestro luto, el terror de no saber dónde íbamos ni qué encerraba el futuro”.

#### 4) Alteraciones en la línea generacional:

El trauma afectó a la familia en su conjunto. Los hijos que quedaron pasaron a cuidar a sus padres que comenzaron a enfermar. Las esposas pasaron a ser jefas de familia, sin tener en algunos casos recursos para hacerlo, cuestión que se ve acentuada por rasgos culturales.

En todos los casos, mientras no se identificaba a los culpables, la culpa recaía sobre la familia de la víctima.

El hijo de una víctima dice: “Necesito la voz de un hombre que me hable. Tengo que cuidar que mi abuelita no esté triste por mi mamá (la madre se escapó de Guatemala como “espalda mojada”, es decir, cruzando ilegalmente la frontera, nadando). Paola (hermana, 12 años) maduró muy rápido, se tuvo que hacer cargo de todos, mi abuela y mis hermanos, porque ya no estaban mi papá y mi mamá”.

## **2. Efectos del juicio**

Si comprendemos que lo traumático no se reduce sólo a la muerte del familiar, sino básicamente al hecho de haber sido el Estado quien violó la ley y quien se niega a reconocer su responsabilidad, podemos suponer el efecto organizador que en el psiquismo de los afectados produjo la instancia del juicio.

La ley aparecía por fin, encarnada en una figura indiscutible (la Corte) que debía sancionar al Estado en su carácter de culpable de los asesinatos.

El acontecimiento ya no era privado, singular. Se hizo público a través del juicio, las víctimas se podían ver reconocidas en el sufrimiento de otros afectados por situaciones absolutamente similares desde el punto de vista de la metodología empleada.

Aparecía la verdad de los hechos: el Estado como encubridor y responsable. También se develaban los planes de amedrentamiento. De esta manera, el afectado encontraba amparo frente al terror.

El encuentro de una instancia superior al Estado mismo –la Corte Interamericana de Derechos Humanos– que puede enjuiciarlo y exigirle justicia, efectivizó la existencia de una ley que limita la arbitrariedad del terrorismo de Estado, y garantiza el derecho a la verdad de las víctimas. Un régimen “democrático” que no investiga a fondo quiénes son los culpables y no los sanciona, es cómplice del terrorismo de Estado.

El aporte de nuevos elementos que marquen un antes y un después, modifica la temporalidad del duelo. El reconocimiento social y público de lo ocurrido aporta elementos simbólico-imaginarios que se oponen a un silencio que congela la experiencia en un sin palabras.

Etimológicamente, reparar deriva del latín *reparare* y significa preparar o disponer de nuevo<sup>2</sup>. La etimología sugiere un elemento interesante: “disponer de nuevo”.

Un entramado simbólico imaginario diferente que viene de la cultura, y que no es sin ella para el ser parlante, puede permitir re-construir la realidad y dar lugar a una lógica temporal que articule los nuevos modos de significar los hechos. La reparación es uno de esos modos porque implica nombrar al responsable, enfrentarlo con la ley, otorga un lugar al damnificado, lo reubica socialmente y contribuye a la marca de un antes y un después.

Por último, el juicio no sólo producía efectos en el psiquismo de los afectados, también producía impacto en el conjunto de la sociedad.

El sufrimiento fue escuchado, se le dio entidad en sí mismo como argumento que evidencia el daño sufrido y adquiere así la dimensión de “prueba”.

La capacidad de “prueba” que adquieren las diferentes maneras en las que aparece el sufrimiento, da una idea acerca de los aportes que desde el área de la salud mental podrían contribuir en la consideración legal futura de casos similares.

<sup>2</sup> Breve diccionario etimológico de la lengua castellana, 3º edición Editorial Gredos, Madrid.

### 3. Los límites de la reparación

Si bien –como hemos señalado– son innegables los efectos organizadores que el juicio en sí mismo tiene en el psiquismo de los afectados, no debemos suponer que este acto y sus consecuencias logran una cicatrización absoluta con relación a lo traumático. Lo que podríamos caracterizar como específico de nuestra práctica es el énfasis puesto en la singularidad de la significación de la palabra, y no sólo su referencia a los hechos.

En ese sentido, la reparación es un acto que nombrado con un término particular, tendrá distintas resonancias en cada sujeto. La verificación de los alcances de la reparación, aún en el status económico, no se puede hacer desde una lectura que se suponga objetiva. Las palabras nombran los hechos pero con la salvedad de que para el ser parlante son constitutivas de los mismos y son un modo particular de representación de ellos para cada individuo. Dependerá de las palabras de que dispone un sujeto para tramitar y nombrar la reparación que recibe, la significación que le otorgue. Hablamos de palabras no en términos de vocabulario, sino de la experiencia individual ligada a la estructura de la lengua, que supone una estructura psíquica subjetiva, situación que depende de la historia de cada uno.

El principal efecto del juicio es el reconocimiento de la responsabilidad del Estado en estos hechos aberrantes. Este reconocimiento, que es una operación jurídica, tiene consecuencias tales como comprometer al Estado en la investigación sobre los hechos, castigar a los responsables, hacer públicos los acontecimientos y, en algunos casos, reparar económicamente a los familiares de las víctimas. La reparación comprendida en términos jurídicos y la reparación monetaria son totalmente heterogéneas respecto de la idea de una reparación en el campo de la subjetividad. El daño psíquico tal como ha sido descrito precedentemente, **no es reparable** ni en las víctimas directas ni en los familiares. Lo perdido queda irremediablemente perdido.

En todo caso, la reparación en términos jurídicos en tanto constituye un acto público, puede permitir la aparición de un reposicionamiento subjetivo de las personas afectadas, ya que sabemos la importancia que tiene lo público en la tramitación de un duelo. Debemos escuchar en la singularidad de cada caso, los efectos que la reparación provoca.

Estos hechos inéditos plantean interrogantes y desafíos tanto al psicoanálisis como al derecho, disciplinas que quizás pueden encontrar en su articulación, en sus encuentros y desencuentros, y también en sus disimetrías, respuestas a algunas de estas cuestiones.

A modo de epílogo transcribimos la textualidad de un fragmento de la entrevista que Salvador, padre de un joven asesinado, tuvo con la perito. Es un testimonio paradigmático tanto del sufrimiento como de los efectos de la impunidad sobre el psiquismo.

“Si yo fuera otro (si no hubiesen asesinado a su hijo) me ocuparía de mis nietos, pero sigo honrando a mi hijo...” (duelo interminable que no le permite investir nuevos objetos amorosos ni ocupar nuevas posiciones en la línea de las generaciones, quedó detenido en el acontecimiento traumático).

“Tal vez le pase algo a uno y sin razón. No puedo tragar, duermo sentado porque me ahogo y todos los meses me enfermo, siento que me duele el cuerpo, el cuerpo me arde”. Cuando Salvador halló a su hijo luego de varios días de desaparecido su cuerpo, éste estaba quemado con cigarrillos.

Perito: ¿Qué sucedió con William?

Salvador: Yo no puedo decir nada porque no sé....

P: ¿Por qué cree Ud. que mataron a William?

S: Puede que sea la misión de ellos, puede que con la gente humilde (...) ese sea su proceder.

P: ¿Eso está bien?

S: No, porque son autoridad para que *haiga* respeto y normalidad. Si uno se queja en algo tiene derecho para hacerlo pero lo pierde, a uno lo pueden matar si se queja...

P: ...no hay ley

S: Ellos tienen su propia ley...

## Capítulo II. Violencia Institucional y Seguridad Ciudadana\*

### *Introducción General*

El 2 de febrero de 2000, en la ciudad bonaerense de Dolores finalizó el juicio oral y público por el asesinato del reportero gráfico José Luis Cabezas, sucedido el 25 de enero de 1997. Entre los condenados figuraban tres integrantes de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, Gustavo Daniel Prellezo, Aníbal Norberto Luna y Sergio Rubén Cammaratta. También fue condenado Gregorio Ríos, responsable de la custodia del empresario Alfredo Yabrán –quien se había suicidado en 1998 cuando una comisión policial se dirigía a detenerlo por este crimen– y, además, los cuatro integrantes de la banda de delincuentes de Los Hornos a quienes Prellezo, instigado por Ríos, había contactado para participar de asesinato.

En varios momentos del juicio se manifestó el modo en que la violencia policial se teje en una trama de violaciones a los derechos humanos e ilegalidades, donde los integrantes de las fuerzas de seguridad tienen un lugar protagónico y de articulación basado precisamente en el ejercicio de

\* El presente capítulo ha sido elaborado por los siguientes integrantes del Programa de Violencia Institucional y Seguridad Ciudadana Gustavo Palmieri (director del programa), Silvana Lauzán (asistente del programa), Claudio Ábalos y Carolina Varsky (abogados) y Hernán Thomas, (investigador). También participaron en la elaboración de las distintas secciones, Laura Itchart, Florencia Barrera, Enrique Font, Gabriel Ganón, Alejandro López, Paula Moretti y Ana Oberlin, Julia Maskivker, Lucio Chaves.

Agradecemos la colaboración e información facilitada por la Coordinadora contra la represión policial e institucional (CORREPI), Oscar Soria, la Pastoral Social de la Diócesis de Santiago del Estero, Fabián Kovacic, Mabel Colalongo Jorge Valdez, la organización Madres del Dolor, Diego Lavado, Fernando Fernández, Fernando Simón, y Santiago López.

su función<sup>1</sup>. El asesinato y la investigación que lo siguió mostraron que la ineficacia policial para garantizar los derechos ciudadanos es, en parte, la contracara del ejercicio de la violencia y de las prácticas de encubrimiento con que las instituciones de seguridad garantizan una situación de impunidad.

En la medida que señalaron uno de los estrechos límites del Estado de Derecho en Argentina, casos como el de José Luis Cabezas o Sebastián Bordón funcionaron como desencadenantes de acciones de reforma policial; acciones que en mayor o menor medida dieron cuenta del riesgo que para la convivencia democrática significa el desarrollo de instituciones de seguridad que entienden al derecho como un obstáculo en su accionar.

La gravedad, permanencia e inclusive el incremento de la violencia institucional durante el 2000 demostraron que el problema responde a patrones de conducta arraigados en el modo en que las instituciones ejercen la función de seguridad. El modo en que la violencia policial en Argentina se articula con relaciones institucionales y sociales puede explicar, en parte, la debilidad que muestran la mayoría de los procesos de reforma policial desarrollados a partir de los últimos tres años<sup>2</sup>. Esta debilidad también responde a la incapacidad de los sectores políticos que buscaron desarrollar distintos cambios; esta incapacidad se debe, en parte, a una consuetudinaria delegación de las cuestiones de seguridad en los funcionarios policiales, y al temor por perturbar las rutinas tradicionales de intervención que generó el Estado autoritario. A este cuadro ya preocupante para la vigencia de los derechos humanos se suma la promoción que distintos funcionarios políticos han hecho del incremento de la violencia ejercida desde el Estado, de la reducción de los controles sobre las fuerzas de seguridad y de la violación de la ley como instrumentos adecuados para conjurar las demandas de seguridad de los habitantes.

Varias de estas políticas y propuestas son analizadas en la primera parte de este capítulo, dedicada a mostrar cómo la violencia policial se presenta

<sup>1</sup> Para más información sobre este caso, ver en la tercera parte de este mismo capítulo, el apartado 2.1.

<sup>2</sup> Cfr. "Derechos Humanos en Argentina enero-diciembre 1998", Buenos Aires, CELS/Eudeba, 1999; Derechos Humanos en Argentina: Informe Anual 2000, Buenos Aires, CELS/Eudeba, 2000; Documentos de trabajo del Seminario sobre Reformas Policiales en Argentina, diciembre de 1997.

y articula en distintas jurisdicciones del país. Durante el 2000 ha resultado difícil encontrar acciones políticas promisorias o que por lo menos explicitaran la necesidad de reducir la violencia policial. En esta primera parte se analiza por un lado la jurisdicción nacional, no desde los hechos de violencia de las instituciones de seguridad dependientes del Estado Nacional, sino también desde la responsabilidad del gobierno federal en el desarrollo de políticas que incidan en el respeto y protección de los derechos humanos en las distintas jurisdicciones. Luego, el análisis de la situación en diversas provincias permite observar que el problema presenta graves dimensiones en distintos puntos del país y que en cada lugar se articula con similitudes y diferencias.

La segunda parte contiene datos estadísticos que permiten observar desde una perspectiva cuantitativa, distintas dimensiones del fenómeno de la violencia policial. La información que se analiza en esa sección proviene del relevamiento sistemático de datos que el CELS realiza desde el año 1995.

En la tercera parte, un análisis cualitativo sobre algunos casos de violencia policial permite observar el desarrollo de patrones que explican la continuidad del problema en Argentina.

La cuarta y última parte señala algunas conclusiones y recomendaciones que pueden utilizarse para desarrollar acciones sobre el problema descripto.

## PRIMERA PARTE

### *Análisis de políticas de seguridad. La situación a nivel nacional y en algunas provincias*

Por su carácter federal, la República Argentina tiene algunas instituciones de seguridad que dependen del gobierno nacional (Policía Federal Argentina, Gendarmería y Prefectura) y luego cada una de las provincias tiene su propia policía. Sin embargo, más allá de las diferentes instituciones responsables, la violencia policial es un fenómeno que alcanza dimensiones nacionales. Luego de la reinstauración de la democracia, la mayoría de los hechos de violencia y las graves violaciones a los derechos humanos, son protagonizadas por las distintas policías. Además, más allá de las acciones de reforma policial que algunas jurisdicciones han emprendido en los últimos años, las policías mantienen una estructura militarizada, con una marcada escisión social. Asimismo, como puede verse en este capítulo del informe, gran parte de sus prácticas de prevención y represión del delito siguen siendo propias de un Estado autoritario o conservan rasgos marcados por la última dictadura militar.

La dimensión nacional del fenómeno no implica ignorar ni soslayar el peso específico que tiene en este problema la Policía Federal Argentina y la Policía de la Provincia de Buenos Aires, las dos fuerzas policiales más numerosas del país y aquellas que operan en las jurisdicciones más pobladas. En el caso de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, el año 2000 merece un señalamiento particular. En 1997 se inició un amplio proceso de reforma frente al nivel de violencia policial y la participación en redes de ilegalidad que las fuerzas de seguridad habían desarrollado en ese distrito. Como denuncia este capítulo del Informe, durante el año 2000 este proceso no sólo se abandonó sino que además las violaciones a los derechos humanos por parte de la policía bonaerense fueron acompañadas por un Poder Ejecutivo que promovió la violencia policial y un accionar institucional que hizo caso omiso de la existencia del Estado de derecho.

Más allá del análisis de estas dos jurisdicciones, esta primera parte del capítulo analiza la violencia policial en otras tres provincias argentinas. Por una parte Santa Fe, provincia con una policía de importantes dimensiones, cuyo accionar violento había motivado algunas acciones de cambio en años anteriores. Por otra parte Santiago del Estero, donde el accionar policial se da en el marco de un estado provincial que mantiene fuertes componentes autoritarios, y por último la provincia de Mendoza donde a pesar de las acciones de reforma policial iniciadas en 1998, se constataron este año serias violaciones a los derechos humanos. La selección de estas tres provincias no obedece, entonces, a que son las jurisdicciones donde la violencia policial se presenta de modo más grave, sino al interés en mostrar cómo ésta se articula en distintos contextos. Resulta preocupante entonces, que a pesar la gravedad de las situaciones denunciadas en estas tres jurisdicciones, puede constatarse que hechos similares ocurren en otras provincias.

### **1. El gobierno federal**

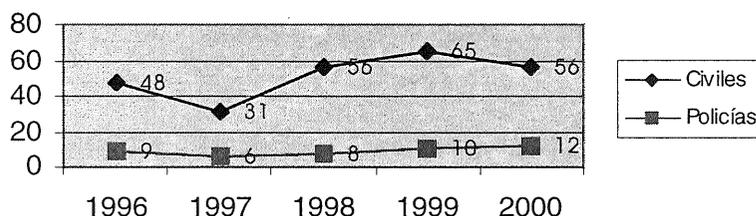
El triunfo electoral de la Alianza y la asunción de Fernando De la Rúa como presidente de la República implicaron un cambio de los responsables del gobierno y de las autoridades de las fuerzas de seguridad dependientes del gobierno federal. En la Policía Federal Argentina (PFA) estos cambios buscaron promover una imagen de profesionalismo que guardara relación con la campaña electoral del año anterior. La eficacia del accionar policial y el incremento de las escalas penales habían sido los ejes de la propuesta en materia de seguridad de una campaña electoral en la que De la Rúa no incluía la problemática de la violencia policial<sup>3</sup>. En el 2000 no se produjeron medidas concretas en relación con la violencia e ilegalidad del accionar de las fuerzas de seguridad, fenómeno que siguió presentándose como uno de los más graves durante el año.

Distintos elementos permiten observar altos niveles de violencia en el accionar de la Policía Federal y la persistencia de prácticas violatorias de

<sup>3</sup> Inclusive en un corto proselitista un grupo comando armado secundaba al actual presidente cuando este presentaba sus propuestas en materia de seguridad. Para lagunas elementos de la campaña electoral y las propuestas en materia de Seguridad ver CELS, Informe Anual 2000, op. cit., p.111-116

los derechos humanos. El siguiente gráfico muestra una continuidad en el alto número de personas muertas por el accionar de la Policía Federal en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires y también un incremento de los funcionarios policiales muertos en el mismo distrito.

GRÁFICO 1  
Civiles y policías muertos en la Ciudad de Buenos Aires

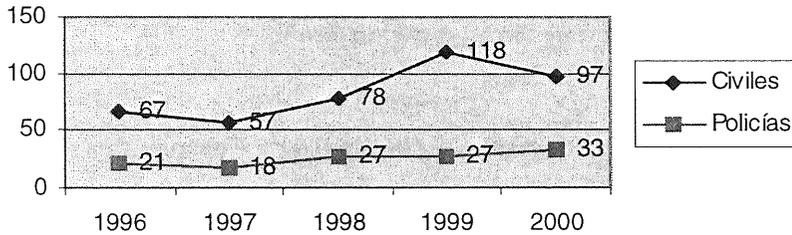


La comparación entre la cifra de las personas muertas por la Policía Federal y el total de 149 homicidios dolosos denunciados en la Ciudad de Buenos Aires en el transcurso del mismo período, da cuenta de la dimensión del problema. Conforme datos del Sistema Nacional de Información Criminal, esta cifra es cercana a los 164 homicidios dolosos denunciados durante todo el año 1999<sup>4</sup>.

El gráfico 2 da cuenta del fenómeno incluyendo el territorio del Gran Buenos Aires, donde la PFA interviene sólo en la prevención y represión de delitos federales.

<sup>4</sup> Según la misma fuente, durante 1999 se denunciaron además 233 homicidios culposos no relacionados con accidentes de tránsito. Durante el 2000 se denunciaron 35 de estos delitos. El número de víctimas fatales en enfrentamientos sobre el número total de homicidios dolosos en un territorio determinado es un indicador utilizado para medir la relación entre la violencia desplegada por las instituciones policiales en relación con los niveles de violencia social del contexto en que esas fuerzas de seguridad trabajan. Más allá de las variaciones de cada cultura jurídica o legislación, en términos internacionales esta comparación se hace con los homicidios dolosos, pues estos comparten con las muertes producidas en enfrentamientos la intencionalidad de la acción. O sea, esto no significa fijar posición sobre la calificación jurídica que les cabe a las muertes producidas en enfrentamientos.

GRÁFICO 2  
Civiles y policías muertos en Ciudad y Gran Buenos Aires



El mayor número de estas muertes se produce en circunstancias en que el parte policial –principal fuente de la información relevada– sostiene la existencia de enfrentamientos con sospechosos y en la gran mayoría de los casos de trata de robos de menor cuantía. Así, si bien la normativa nacional sobre uso de las armas ha incorporado las directivas internacionales para el uso de la fuerza<sup>5</sup>, la práctica cotidiana está lejos de cumplir con estas directrices.

La violencia del accionar policial es difícil de determinar en relatos contruidos a partir del parte policial. Ahora bien, un análisis de casos en los que mueren personas ajenas a los enfrentamientos –terceros– resulta demostrativo no sólo de los efectos concretos del uso de la fuerza por parte de los funcionarios de la Policía Federal sino también de las circunstancias en que los agentes deciden utilizar sus armas.

Las muertes de Myriam Gómez, de Claudia Flamini y de Carmen Noemí Sosa son producto de la violencia del accionar policial.

El 26 de febrero dos sujetos abandonaban un pequeño supermercado al que habían asaltado cuando un suboficial de la policía federal, que cumplía tareas adicionales como custodio del lugar, comenzó un tiroteo. El hecho culminó con la muerte de una Myriam Gómez, una adolescente de 17 años que se hallaba comprando en el lugar.

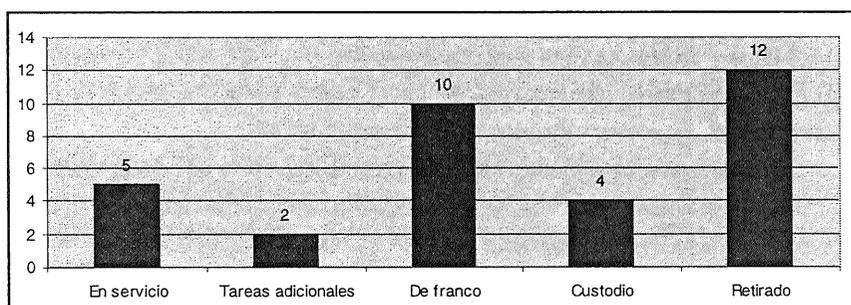
<sup>5</sup> La ley 24.059, “Ley de Seguridad Interior”, establece que los cuerpos policiales y de seguridad que integran el sistema de seguridad interior, deberán incorporar a sus reglamentos las recomendaciones del Código de Ética Profesional establecido en la Asamblea General de las Naciones Unidas.

El 31 de octubre Claudia Flamini, una docente de 27 años, resultó gravemente herida al ser baleada durante un tiroteo entre policías y cuatro sospechosos que se encontraban en un auto robado. La joven murió el 5 de noviembre. Diez días después, las pericias realizadas por Gendarmería Nacional determinaron que había sido víctima de una bala policial.

El 9 de octubre Carmen Noemí Sosa murió mientras viajaba en un colectivo que intentaba ser asaltado por cuatro sujetos. La reacción de un miembro de la Policía Federal que se encontraba de franco y viajaba en el mismo colectivo ocasionó heridas a dos de los asaltantes y la muerte de Carmen Sosa.

Como también se observa en los gráficos 1 y 2, durante el año 2000 se incrementó el número de policías muertos. De los 33 policías federales muertos, 23 de ellos eran suboficiales. El análisis de las circunstancias en que mueren los funcionarios policiales señala que sólo cinco de ellos (15%) se han producido en condiciones normales de servicio. Como consigna el gráfico 3, la continuidad de la obligación de portar armas y actuar aún estando francos de servicio sigue siendo una de las principales causas de las muertes policiales.

GRÁFICO 3  
Situación en que se encontraban los funcionarios  
de la Policía Federal muertos



Además de los elevados niveles de violencia constatados en los enfrentamientos de los que participa la Policía Federal, la institución se ha visto involucrada en otras graves violaciones a los derechos humanos, algunas de las cuales se relatan a continuación.

El 19 de abril, la brutal represión policial contra distintos sindicatos que se habían reunido frente al Congreso Nacional en protesta por la reforma de las leyes laborales, terminó con 50 personas heridas, algunas de ellas de bala –como el secretario general de la Unión de Empleados de la Justicia, Julio Piumato– otras golpeadas con las culatas de las armas e inclusive un policía armado con una navaja hirió al sindicalista Carlos Hernández<sup>6</sup>.

El 2 de julio, dos agentes de la Policía Federal vestidos de civil interceptaron a un hombre que se trasladaba en camioneta y lo ejecutaron de un tiro en la nuca a 30cm de distancia. Este hecho ocurrió en la capital de la provincia de Jujuy, y antes de notificar al juez, comunicaron la muerte a la prensa intentando hacer pasar a la víctima por un narcotraficante, colocándole cocaína y un arma para simular un enfrentamiento. Dos días después, el juez ordenó la detención de dos oficiales y ocho suboficiales de la Policía Federal.

Funcionarios de la Policía Federal también fueron denunciados por hechos de torturas. En mayo fue allanada la comisaría 16° ante la denuncia de torturas y la constatación de golpes y lesiones internas de una persona que había permanecido detenida en la comisaría durante el fin de semana a la espera de ser indagado por el juez.

El 25 de marzo, miembros de la comisaría 40° fueron denunciados por torturas contra Mariano Barrientos, detenido luego de un procedimiento de desalojo del inmueble que ocupaba.

Más allá de algunas señales, durante el primer año de gobierno de la Alianza no se desarrollaron medidas específicas destinadas a controlar estas diferentes dimensiones de la violencia institucional.

El nombramiento del comisario general Rubén Santos –un funcionario con trayectoria en las áreas de investigación pericial o científica– como Jefe de la Policía Federal fue una medida destinada a mostrar la intención de profesionalizar la institución<sup>7</sup> y se concretaron durante el año distintas acciones en ese sentido. Sin embargo el discurso de profesionalidad y tec-

<sup>6</sup> Como resultado de estos hechos el juez Gabriel Cavallo procesó por los delitos de apremios ilegales y lesiones, 14 integrantes de la Guardia de Infantería de la Policía Federal.

<sup>7</sup> Cf. La Nación, 7/1/00.  
Clarín, 8/1/00.

nicismo del comisario Santos<sup>8</sup> no estuvo acompañado por medidas tendientes a desarticular la violencia en el accionar de la institución, ni por respuestas adecuadas a la gravedad de los hechos antes relatados.

El nuevo jefe policial sostuvo la necesidad de aplicar “mano dura oportuna”<sup>9</sup> y entendió que la sociedad asocia a la policía con prácticas violentas “pues todo lo que pone límites al libre albedrío no es bien visto. Y nuestra función es poner límites”<sup>10</sup>; sostuvo también, que la percepción de que hubo excesos en la función “es un *estigma* muy difícil de superar”<sup>11</sup>.

Por otra parte, entre las catorce medidas tratadas en la primer reunión del Consejo Nacional de Seguridad Interior, ninguna se refería a la necesidad de mejorar el control civil sobre las fuerzas de seguridad, a la democratización de estas instituciones ni a la reducción de los niveles de violencia en su accionar<sup>12</sup>.

La práctica de fraguar operativos policiales colocando pruebas falsas a inmigrantes de países limítrofes o personas de pocos recursos, motivó que la Procuración General de la Nación emitiera en el mes de mayo una nota previniendo a los fiscales sobre la posibilidad de que estuvieran investigando delitos inventados a inocentes. El CELS ya había analizado y denunciado la utilización de estos patrones policiales para mostrar eficacia en el accionar o como instrumento de represalia, venganza o ajuste de cuentas por parte de la policía. El 27 de junio la procuración General creó una comisión especial para investigar este tipo de hechos. Aprovechando el cambio de milenio el jefe de la Policía Federal había minimizado esta novedad calificando la invención de sumarios como una práctica “del siglo pasado”<sup>13</sup>.

Por último, desde el Poder Ejecutivo Nacional también se promovieron otras acciones que fueron presentadas como instrumentos para solucionar el problema de la seguridad pública. Conforme había sido uno de los puntos sostenidos en la campaña electoral, en agosto, el Congreso apro-

<sup>8</sup> “Esto es una nueva etapa, Quiero profundizar en la tecnología y en la profesionalización” (Clarín, 9/1/00 p. 40).

<sup>9</sup> Página/12, 8/1/00.

<sup>10</sup> Clarín, 8/1/00, p. 40.

<sup>11</sup> Idem. El destacado es propio.

<sup>12</sup> La Nación, 24/2/00.

<sup>13</sup> Clarín, 8/1/00, p. 40.

bó la ley 25.297 por la cual se aumentó un tercio las penas a los delitos cometidos con armas de fuego<sup>14</sup>. Y días después lanzó el Plan Nacional de Prevención del Delito<sup>15</sup>, programa que en líneas generales reúne algunas estrategias de prevención comunitaria que han sido iniciadas, y abandonadas, en distintas jurisdicciones. La fecha de inicio de estas actividades impide evaluar, por el momento, su incidencia en los índices de delitos. Tampoco se conoce todavía cuál puede ser su efecto con relación a las rutinas policiales que atentan contra los derechos de los habitantes.

## **2. Análisis de la situación en algunas provincias**

### **2.1 La provincia de Buenos Aires\***

Durante el año 2000 se desarrolló una política de seguridad que en varias ocasiones llegó a rechazar de modo explícito los principios del Estado de Derecho, y a señalar que el respeto y protección de los derechos humanos era un obstáculo para el desarrollo de políticas eficientes en materia de seguridad pública<sup>16</sup>.

En la provincia de Buenos Aires, distintos informes señalaron un incremento de las torturas por parte del personal policial; se registraron elevados niveles de violencia en los enfrentamientos de los que participaron

<sup>14</sup> La ley introduce el art. 41bis en el Código Penal y establece: "Cuando alguno de los delitos previstos en este código se cometiera con violencia o intimidación contra las personas mediante el empleo de un arma de fuego la escala penal prevista para el delito de que se trate se elevará en un tercio en su mínimo y en su máximo, sin que esta pueda exceder el máximo legal de la especie de la pena que corresponda"

<sup>15</sup> Crónica, 3/4/00.

Clarín, 16/8/00, p. 48.

\* En la elaboración del presente apartado colaboraron Claudio Ábalos, miembro del Programa Violencia Institucional y Seguridad Ciudadana, y Laura Itchart, integrante del Área de Comunicación de CELS.

<sup>16</sup> La Nación, 01/11/00, "Nueva advertencia de Ruckauf a los jueces". El 31 de octubre de 2000, el gobernador Ruckauf convoca a una conferencia de prensa, en la Casa de la Provincia en Capital Federal, en donde anuncia la conformación de una "Asociación de Víctimas de la Delincuencia". Según Mirta Pérez, futura presidenta de la entidad, será "una antítesis de las de los derechos humanos". El Día, La Plata, 1/11/00.

fuerzas de seguridad, donde además se observó un incremento de las muertes de personas ajenas a los hechos –terceros–; también creció la cantidad de personas detenidas en comisarías con el consecuente agravamiento en las condiciones de detención.

### *2.1.1 Instrumentos de las políticas de seguridad en la provincia*

Durante el año, el Poder Ejecutivo provincial, a cargo del gobernador Carlos Ruckauf, generó una serie de medidas en materia de seguridad. Muchas de ellas avanzaron sobre los derechos de los habitantes y fueron cuestionadas en su constitucionalidad<sup>17</sup>.

#### *2.1.1.a Modificación de las facultades policiales*

La policía obtuvo una ampliación de sus competencias y se disminuyó legalmente el control judicial de la prueba penal. Mediante la ley 12.405 sancionada en marzo se ampliaron las facultades policiales para practicar requisas, se estableció la legalidad de los “operativos de control” sin necesidad de causa que los motive (popularmente denominados “razzias”)<sup>18</sup>, y el derecho y la validez judicial del interrogatorio a detenidos. A partir de la modificación al art. 294 inciso 8 del Código Procesal Penal de la provincia, los funcionarios policiales en algunos sitios “podrán requerir del presunto imputado indicaciones e informaciones útiles a los fines de la inmediata prosecución de la investigación”. La facultad policial había sido limitada por la Legislatura con el agregado “no podrá ser utilizada en el debate”, pero esta frase fue vetada por el Poder Ejecutivo por lo que el valor de dicho interrogatorio podría tener valor judicial.

<sup>17</sup> En varios casos las medidas del gobernador contaron con el apoyo de la oposición. Así, las leyes 12.405, 12.543, la media sanción de modificación a la aplicación a ley nacional 24.390, y los pedidos de informes vinculados a cuestionamiento por el Ejecutivo a tribunales penales, fueron votados por la mayoría de la Alianza en la Legislatura.

<sup>18</sup> La norma prevé que en caso de “Operativos públicos de control motivado en políticas tendientes a la prevención de los delitos” los funcionarios policiales podrán “proceder a la revisión de los efectos que porten las personas en sus ropas o que lleven en su poder de otra manera o tengan en los vehículos en que se movilizan” (modificación art. 294 inc. 5).

### *2.1.1.b Modificaciones a la estructura policial*

Desde la reinstauración de la democracia, los responsables políticos de la cartera de seguridad habían sido civiles, más allá de lo cual la institución policial se manejaba con altos grados de autonomía. La reforma policial iniciada en 1997 por el gobernador Eduardo Duhalde había reducido esta autonomía colocando funcionarios civiles al frente de diversas áreas antes reservadas a policías.

Pero este año, el gobernador Ruckauf creó por decreto la Superintendencia de Coordinación, a cargo de la cual eligió poner a un policía, diferenciándose claramente de la política reformista de su antecesor en el cargo.

En la misma línea, en septiembre de 2000 se informa sobre la modificación de la estructura de las comisarías, dotando de mayores facultades a la policía y facultando a los titulares de las estas dependencias para tener actuación sobre las causas penales<sup>19</sup>.

### *2.1.1.c Elección de funcionarios*

Las autoridades escogidas por el gobernador para implementar su política de seguridad, marcaron cuáles eran sus prioridades y estrategias en la materia. El ministro de seguridad durante los primeros meses de su gestión fue el ex militar Aldo Rico, que había encabezado los levantamientos militares de Semana Santa de 1987 contra el gobierno constitucional. Era la primera vez, desde el retorno de la democracia, que se designaba a una persona vinculada a Ejército al frente de la policía provincial.

Rico fue luego reemplazado por el comisario Ramón Orestes Verón, quien había alcanzado previamente reconocimiento dentro de la policía por tener en su foja de servicios el mayor número de muertes en enfrentamientos.

Por su parte Verón puso en funciones a Eduardo Martínez como Superintendente de Coordinación de la Policía Bonaerense –virtual Jefe de Policía a partir de la reforma mencionada en el apartado anterior. La Justi-

<sup>19</sup> El Día, 28/9/00, “Defendió el Ministro Verón la reforma en la fuerza de seguridad”. Dijo Verón: esas oficinas “son un invento hecho en la gestión del ministro Arslanián que no figuran en la Ley de reforma” de la Policía.

cia había procesado y detenido a Martínez por torturas contra un ciudadano alemán durante la dictadura militar<sup>20</sup>.

#### *2.1.1.d El decreto de premios por arrojo y los discursos autoritarios que dan sostén a la violencia policial*

La utilización de la violencia por parte de los uniformados fue respaldada por funcionarios provinciales a través de numerosas declaraciones en los medios de comunicación<sup>21</sup>. Las fuerzas policiales fueron arengadas por un discurso imperativo para lograr reducir los delitos.

El ministro de seguridad, Aldo Rico, apeló a términos bélicos para referirse a la lucha contra la delincuencia y habló de “un espíritu de combate”<sup>22</sup>. El propio vicegobernador Felipe Solá se opuso a los discursos castrenses que recibía la fuerza, diagnosticando que “la policía cree que está en guerra”<sup>23</sup>.

Un caso particularmente grave fue el del Superintendente de Coordinación General, Comisario Mayor Eduardo Martínez. En una entrevista radial, Martínez afirmó que fusilaría por la espalda al policía que torturara usando picana<sup>24</sup>.

<sup>20</sup> Página/ 12, 20/8/00, p. 11.

<sup>21</sup> Informe Anual CELS 2000, Cap. II, 3.2, p. 118.

Clarín, 29/1/00, “La gente va a reclamar gatillo fácil”.

<sup>22</sup> La Nación, 20/02/00.

<sup>23</sup> El Día, 27/9/00, Ing. Felipe Solá, “La Policía incurre en el error de pensar que está en una guerra”.

<sup>24</sup> Radio Nacional, 11/8/00: Entrevista con Franco Salomone. Luego de responder que no podía asegurar que en las comisarías de Buenos Aire no se torturara, Martínez aseguró que no se utilizaban picanas eléctricas en ninguna dependencia policial y agregó: “Lo fusilo yo por la espalda al policía que pueda hacer una cosa de esas... somos tipos normales...”. Ver también Clarín, 12/10/00, p. 61; Página/12, 12/10/00; El Día de La Plata, 12/10/00 “El jefe de Policía dijo que fusilará a la gente que torture”.

Por estas declaraciones Martínez fue denunciado por apología del delito por un fiscal de La Plata, denuncia luego desestimada por el fiscal de turno (Cf. Diario El Día de La Plata, 13/10/00). Asimismo el CELS denunció a Martínez frente a la Oficina de Abuso Funcional y Control de la Corrupción del Ministerio de Seguridad al funcionario, acusándolo de incumplimiento de los deberes generales del agente y otras faltas disciplinarias del orden policial. Sin embargo, el comisario Martínez siguió en funciones algunos meses más.

Martínez recibió el respaldo del Gobernador quien dijo que “ese caso no tiene relevancia para adoptar una medida sobre la persona que hoy está al frente de ese cargo”<sup>25</sup>.

El decreto 2961/2000 del 31 de agosto de 2000 estableció un premio para policías que protagonizaran actos de arrojo. Estos premios consisten en un aumento de entre un 100% y un 500% de su haber salarial.

#### *2.1.1.e Ley de excarcelaciones*

Como ya se señaló, en el mes de marzo, la legislatura aprobó la ley 12.405 que reformó el Código Procesal Penal de la provincia. Esa reforma también estableció la denegación automática de la excarcelación en el caso de delitos que se cometan en las siguientes circunstancias: cometidos por pluralidad de intervinientes y en forma organizada; con intervención de uno o más menores de edad; delitos cometidos en forma reiterada; por quien estuviere gozando de libertad provisoria anterior; con el uso de armas de fuego; con el uso de armas de cualquier clase, cuando la pena del delito imputado sea mayor de tres años de prisión o reclusión; robo simple con violencia en las personas; homicidios culposos cometidos con vehículos automotores y el imputado se diera a la fuga (aunque se deja al juez la posibilidad de otorgarla si concurren otras circunstancias excepcionales)<sup>26</sup>. La ley excluye del beneficio de la libertad durante el proceso, afectando la excepcionalidad de la detención de las personas durante el proceso penal, y el principio de inocencia<sup>27</sup>.

Durante el año algunos aspectos de la ley fueron declarados inconstitucionales por distintos jueces de la provincia.

<sup>25</sup> El Día, 2/09/00, “Menores: investigan denuncias contra policías”.

<sup>26</sup> Modificación al art. 171 del Código Procesal Penal de la Provincia de Buenos Aires. Antes de la reforma, la ley 11.922 autorizaba al juez a denegar la excarcelación únicamente cuando había indicios de que el imputado trataría de eludir la acción de la Justicia, quedando en apreciación del juez el otorgamiento de la excarcelación.

<sup>27</sup> En el mes de febrero, diversos actores sociales (organizaciones no gubernamentales, miembros de la Justicia, de los colegios profesionales, juristas), debatieron sobre estas propuestas en una audiencia pública convocada en la Legislatura bonaerense. Casi todas las posiciones rechazaron los proyectos de ley tendientes a otorgarle mayores facultades a la policía que impulsaban los ministros de justicia y de seguridad. Clarín, 29/1/00, “La gente va a reclamar gatillo fácil”.

### *2.1.1.f Ataques a las normas que establecen plazos máximos para la duración de la prisión preventiva*

Ante la ineficacia de la política de seguridad y de prevención del delito<sup>28</sup>, el Poder Ejecutivo decidió acusar al Poder Judicial del aumento de las infracciones. El gobernador señaló la aplicación de la ley 24.390, denominada “ley del dos por uno”, como una de las causas del aumento de los ilícitos.

La ley nacional 24.390, sancionada en 1994, estableció plazos máximos para la duración de la prisión preventiva y un mecanismo reparatorio, conocido como “dos por uno”, en caso de que esos plazos no se hubieran cumplido. Por ese instrumento una vez establecida la condena firme se computan dos días de detención por cada uno de prisión preventiva que hubiera excedido el plazo legal. Este mecanismo debía funcionar básicamente al momento de ser dictada la ley, pues se suponía que con los años el Poder Judicial podría dar cumplimiento a los plazos legales. Sin embargo la morosidad judicial es un problema nacional que en la provincia de Buenos Aires adquiere mayores dimensiones.

Como conclusión de este embate del Poder Ejecutivo contra la ley 24.390, a fines de 2000 la Cámara de Senadores de la provincia dio media sanción a un proyecto para limitar la aplicación de la norma en esa jurisdicción.

### *2.1.1.g Egresos transitorios*

También, como parte de la política judicial en relación con la seguridad, se reformó el régimen de ejecución penal prohibiendo, para condenados por determinados delitos, las salidas transitorias de readaptación (ley 12.543).

Se limitaron los egresos transitorios de dos maneras. Por un lado, se reglamentó el concepto de “circunstancias de excepción” que permiten estas salidas reconociéndose solamente los casos de fallecimiento o enfermedad grave incurable de un familiar, o enfermedad del propio detenido que merezca atención externa. Anteriormente los criterios de la excepción eran

<sup>28</sup> El gobernador reclamó (a los jueces y legisladores) que “no digan que (los delincuentes) se están regenerando, porque cada vez que salen son peores”. El Día, 10/12/00, “En seguridad avanzamos pero aún nos falta mucho por hacer”.

evaluados por el juez quien decidía en cada caso en particular, por lo que, también en este caso, los magistrados vieron recortadas sus atribuciones. Por otra parte, se negó la posibilidad de salidas a las personas condenados por homicidio agravado, delitos contra la integridad sexual en sus formas agravadas, violación seguida de muerte, privación ilegal de la libertad coactiva seguida de muerte, tortura seguida de muerte, homicidio en ocasión de robo, incendio seguido de muerte.

Esta ley involucra una selección de delitos que en su mayoría aparecen vinculados con resonantes casos periodísticos y las restricciones se limitaron a aquellos que parecían tener mayor impacto en los medios de comunicación<sup>29</sup>.

#### *2.1.1.h Avances sobre la independencia del Poder Judicial*

Durante el año, el Poder Ejecutivo embistió de diversas maneras contra la independencia del Poder Judicial<sup>30</sup>.

Las declaraciones a la prensa fueron uno de los medios que utilizaron el gobernador Carlos Ruckauf y sus ministros para atacar a la justicia. En diferentes conferencias y entrevistas acusaron a funcionarios judiciales de “tener una actitud débil con el delito”<sup>31</sup>, de no estar comprometidos en la obtención de justicia<sup>32</sup>, de oponerse a sanciones a los

<sup>29</sup> Según el Diputado Espada, quien votó contra la norma, se aplicaría a menos de 700 detenidos de los casi 14.000 que hay en la provincia. De esta manera explicaba la falacia de entender que limitando los egresos transitorios a condenados se solucionaba el problema de la seguridad en la Provincia. Clarín, 18/11/00, “Recortan beneficios a los condenados por delitos graves”.

<sup>30</sup> Declaraciones de Carlos Ruckauf, El Día, 10/12/00, “En seguridad avanzamos pero aún nos falta mucho por hacer”.

<sup>31</sup> El ministro de justicia afirmó que “algunos jueces ponen su ideología al servicio de sus resoluciones para liberar a los presos”. El Día, 1/11/00, “Ruckauf endureció sus críticas a los jueces”. “El Gobernador pedirá enjuiciamiento para algunos jueces que tienen una actitud demasiado débil con el delito”. El Día, 3/11/00, “Ruckauf respondió a la Corte con una advertencia sobre el “delito de opinar”

<sup>32</sup> El ministro Verón también se refirió a los jueces: “Para solucionar el problema de la inseguridad tienen que comprometerse no sólo la Policía sino también otros poderes”, y también “la problemática es seria y en algún momento debe haber mayor compromiso” de los legisladores y los jueces. El Día, 20/10/00, “El Ministro Verón les reclama a los jueces mayor celeridad”.

delincuentes<sup>33</sup> y de estar a favor de la libertad de homicidas<sup>34</sup>. Advertieron a los jueces que se oponían a los criterios interpretativos que proponía el Poder Ejecutivo<sup>35</sup>, amenazando con la realización de juicios políticos<sup>36</sup>.

La estrategia del Poder Ejecutivo provincial en su embate contra la justicia estuvo signada por criticar el legal accionar de la justicia en directa relación con las necesidades políticas del momento.

En el plano concreto de las acciones judiciales, el embate contra el Poder Judicial tuvo manifestaciones que acompañaron los discursos. A pedido de un senador del partido oficialista, se inició un expediente en la Procuración de la Corte, destinado a investigar la conducta de dos jueces penales que habían aplicado la ley de manera distinta a la propuesta por el Poder Ejecutivo. La causa se encuentra en la etapa de instrucción de la investigación y es el paso previo de un juicio político.

Además, el Senado aprobó un pedido de informes para que el Poder Ejecutivo requiera información sobre la actuación de una Cámara de Apelaciones. Este informe que aún no fue contestado, requiere una investiga-

<sup>33</sup> Carlos Ruckauf: "... hay un déficit vinculado con la actitud permisiva de los jueces hacia los delincuentes" Clarín, 11/12/00, "Nos falló la Nación".

<sup>34</sup> Carlos Ruckauf sostuvo: algunos jueces "siguen pensando que los asesinos tienen que estar libres, cuando para nosotros deben estar entre rejas, cumplir condenas más duras y estar más años en prisión". El Día 12/11/00.

<sup>35</sup> Ruckauf reclamó que los jueces "cumplan con su tarea rápido y no permitan la salida anticipada de asesinos peligrosos que vuelven a hacer desastres en la sociedad", convirtiendo los juzgados en "estructuras con puertas giratorias, donde los asesinos entran por una puerta y salen por otra". El Día, 3/11/00, "Ruckauf respondió a la Corte con una advertencia sobre el "delito de opinar".

<sup>36</sup> Ruckauf confirmó que pedirá "jury de enjuiciamiento para cada uno de los jueces que aparezca en las actitudes que hemos visto últimamente, que permiten libertades con aplicaciones muy laxas del sistema penal argentino y provincial, que ya de por sí es demasiado suave". El Día, 1/11/00, "Ruckauf endureció sus críticas a los jueces". En la misma conferencia insistió en que pedirá un jury de enjuiciamiento para cada magistrado "que favorezca la liberación de asesinos". La Nación, 1/11./00 "Nueva advertencia de Ruckauf a los jueces". Ruckauf instruyó a Casanovas para que el ministerio de Justicia "trabaje con la Procuración General de la Suprema Corte para que no salga ningún asesino antes de que venza su pena" y para que se analice la posibilidad de pedir el enjuiciamiento a los magistrados que irresponsablemente pongan en libertad a un asesino cuando no corresponda" El Día, 26/10./00.

ción sobre la Sala III de la Cámara de Apelaciones y Garantías de San Isidro, la misma a la que el senador Román del Partido Justicialista le inició el citado expediente de juicio político. El informe requiere datos sobre los últimos 24 meses de actuación de la Cámara.

Ante esta grave situación, en noviembre la Suprema Corte de Justicia de la provincia se dirigió Poder Ejecutivo denunciando que la actitud de parte de funcionarios de otros poderes que “han señalado criterios que deberían seguir los jueces en causas de su competencia, anunciando eventuales enjuiciamientos para quienes no los compartan”, contrariaba la independencia judicial a la que entendía como el “núcleo primordial de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires<sup>37</sup>”.

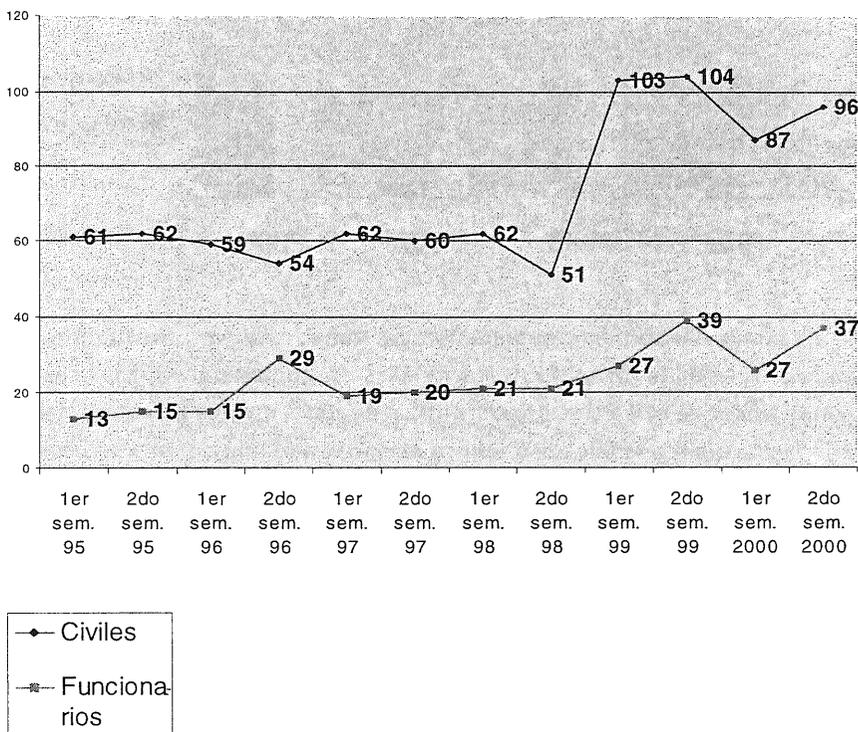
### *2.1.2 Los datos de la violencia institucional y violaciones a los derechos humanos*

Las medidas para incrementar la presión del sistema penal sobre determinados sectores sociales y promover la violencia estatal como modo de contener o responder a la preocupación popular alrededor de la inseguridad, se vio acompañada de una serie de graves violaciones a los derechos humanos durante el año 2000.

Un análisis de las características que muestran los enfrentamientos en la provincia de Buenos Aires durante este año arroja indicadores preocupantes sobre el modo en que el abuso de la fuerza estructura las políticas de seguridad en la provincia. La cantidad de personas, civiles y funcionarios, muertas en enfrentamientos se mantiene en los altos niveles alcanzados el año anterior –los más elevados observados en la última década.

<sup>37</sup> Ya en marzo, la Cámara Penal de La Plata, señaló que las declaraciones de funcionarios del Poder Ejecutivo “atentan contra la independencia de poderes”. Para la misma fecha la Asociación de Magistrados de Buenos Aires denunció en un comunicado que las declaraciones de miembros del Ejecutivo Provincial eran “una inadmisibles intromisión en la exclusiva órbita de actuación del tribunal competente” (El Día, 9/3/00).

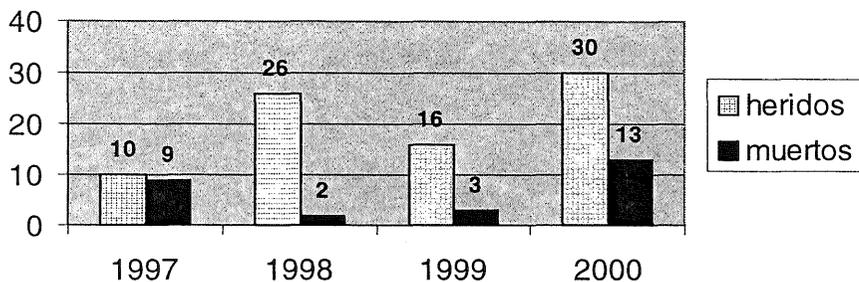
GRÁFICO 4  
**Civiles y funcionarios muertos en enfrentamientos  
 en el Gran Buenos Aires**



Distintas características de estos enfrentamientos permiten concluir que ellos se desarrollan en el marco de un uso irracional e indiscriminado de la fuerza letal. Por una parte, se verifica un fuerte incremento de los casos de terceros muertos por causa del accionar policial. Por otra parte, la gran mayoría de los funcionarios muere en circunstancias en las que no se encuentra desempeñando servicio.

Durante el año 2000 se ha observado un marcado incremento de los terceros muertos y heridos en los enfrentamientos entre las fuerzas de seguridad de la provincia de Buenos Aires y sospechosos, tal como puede verse en el gráfico 5.

GRÁFICO 5  
Terceros muertos y heridos en enfrentamientos de la policía bonaerense (GBA)



Además del aumento cuantitativo del número de terceros muertos y heridos, un análisis detenido de las noticias en que aparecen estos casos permite observar que estas muertes no se deben a errores policiales, falta de capacitación o a la fatalidad, sino al accionar que implementa la institución y al uso irracional de la fuerza por parte de los agentes:

a) En muchos casos la muerte del tercero es producida por la reacción violenta del policía en circunstancia en que no se encuentra en peligro su vida ni la de otras personas, y en las que es la reacción policial la que genera situaciones de alto riesgo. Ejemplo de esto son la muerte de Alejandro Marcos Levickas de 20 años, muerto por la policía cuando ésta decidió perseguir a dos personas que merodeaban un banco<sup>38</sup>.

En la gran mayoría de los casos se consigna que son las fuerzas de seguridad las que inician el uso de las armas (en las noticias que terminan en la muerte de terceros como resultado del enfrentamiento, en un sólo caso se consigna que los sospechosos iniciaron los disparos). Es de notar que las noticias policiales se basan, en general, en los partes oficiales emitidos por las fuerzas de seguridad, por lo que el dato puede estar subcuantificado.

<sup>38</sup> El hecho se produjo el 29 de septiembre y además de la muerte de Alejandro Levickas, resultó herido otro tercero, el joven de 19 años Manuel Fernández Gache. También murió un sospechoso y otro fue herido junto con tres policías. Los resultados de la desproporcionada persecución, sólo una semana después de la muerte de Mariano Witis, llevaron a reemplazo de tres altos jefes policiales de la zona aunque no se les aplicaron sanciones. La autopsia sobre el cuerpo de A. Levickas determinó que había recibido cinco balazos.

b) Por otra parte, el análisis de los casos de muertes de terceros muestra que el recurso a la fuerza letal es la primera reacción policial, sin los mínimos recaudos ni circunstancias que lo justifiquen. Tal es el caso de las graves lesiones al deportista Walter Balunek, a quien el 15 de febrero un policía le disparó en la puerta de un banco confundiendo al suponer que se dirigía a robarlo. O el caso de Gisela Barreto una chica de 12 años que en enero falleció víctima de un disparo policial en medio de una persecución<sup>39</sup>; o el caso de Mariano Witis (23 años) que en septiembre fue muerto por la policía junto a uno de los sospechosos que lo había tomado de rehén<sup>40</sup>. También debemos mencionar el caso del simpatizante de Deportivo Morón, Mariano Guaraz de 17 años, asesinado el 16 de diciembre por el disparo de escopeta de un agente policial<sup>41</sup>.

En este contexto, el decreto 2961/2000 que establece premios por arrojo<sup>42</sup>, aparece como un instrumento para incrementar el problema en lugar de actuar como solución.

c) En diversos casos, la circunstancias de la muerte de terceros causada por las fuerzas de seguridad es seguida de un ocultamiento o modificación de los hechos a fin de incriminar al tercero como autor de un delito o de inventar un supuesto enfrentamiento. Así, la versión policial en el caso del asesinato de Mariano Witis fue que él y la otra rehén formaban parte del grupo de asaltantes, en el caso de la muerte de Gisela Barreto los agentes sostuvieron que los delincuentes estaban armados y que se trataba de un enfrentamiento<sup>43</sup>. Esto no sólo muestra que el accionar ilegal en el uso de

<sup>39</sup> Todos los testigos del caso sostienen que la única que disparó fue la policía y que los sospechosos no estarían armados.

<sup>40</sup> Las pericias realizadas sobre las armas encontradas prueban que los supuestos delincuentes nunca dispararon. Sobre este caso, ver más información en la tercera parte de este capítulo "Los patrones de la violencia policial a partir del análisis de casos".

<sup>41</sup> Según la investigación, el disparo de esa escopeta también había producido heridas en otras dos personas.

<sup>42</sup> Ver en esta misma sección, apartado 2.1.1.d.

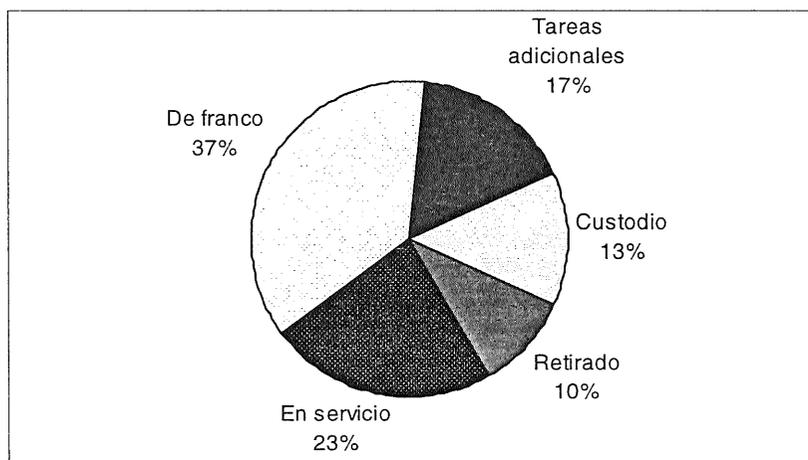
<sup>43</sup> En octubre, Nestor Fernandez de 16 años y Sebastián Ciarlo de 24 murieron al ser atropellados en su ciclomotor por un patrullero policial que participaba de una persecución. La versión policial, señalada como falsa por lo familiares de los jóvenes y organizaciones de víctimas, sostuvo que los jóvenes murieron mientras participaban de una carrera callejera.

las armas es seguido de acciones delictivas, sino que además, es dable suponer la existencia de este tipo de hechos en otros casos que son presentados como enfrentamientos en los partes policiales.

Por otra parte como pudo observarse en el Gráfico 4 –“Civiles y funcionarios muertos en enfrentamientos en el Gran Buenos Aires”–, el incremento en la mortalidad de civiles víctimas del accionar policial está acompañado por un aumento en la muerte de funcionarios. En tal sentido la violencia de la política represiva termina envolviendo entre sus víctimas a los propios agentes de seguridad.

En el mismo sentido, otro indicador de la falta de control y racionalidad en el ejercicio de la fuerza por parte del Estado también lo constituye el que sólo el 23% de las muertes de agentes policiales se produzca en condiciones normales de servicio. El resto se produce en situaciones ajenas al servicio y en la mayoría de los casos –37%– cuando el agente se encuentra de franco.

GRÁFICO 6  
Condición de los funcionarios de la policía bonaerense  
muertos en enfrentamientos



Esto no sólo señala el nivel general de inseguridad y las condiciones de multifuncionalidad a la que son sometidos los policías, sino que además, la responsabilidad por estas muertes es adjudicable a políticas

institucionales incapaces de reaccionar de modo adecuado ante esta situación. Se trata de políticas que mantienen la obligación legal del policía de reaccionar hasta las últimas consecuencias y en toda circunstancia, y de instituciones que otorgan poca transcendencia a la evaluación y desarrollo de políticas que protejan a sus integrantes.

### *2.1.2.a Apremios ilegales y torturas*

Por otra parte, la policía provincial sigue siendo acusada de torturas. La denuncia de modalidades de tormentos utilizadas sobre detenidos-desaparecidos de la última dictadura como el “submarino seco” es uno de los aspectos dramáticos que acompaña el accionar de la policía provincial.

El 24 de febrero, un suboficial de la policía bonaerense acompañado por su padre y su hermano, se dirigen a una villa donde detiene un joven de 16 años de quien sospechaban que le había robado su arma reglamentaria. Luego de apresarlo, lo esposan e introducen en una camioneta donde lo golpean y lo torturan mediante “submarino seco”. Posteriormente lo llevan arrestado a la Comisaría 2° de San Martín, donde al constatarse el estado en que se encontraba el joven, un fiscal ordenó la detención del policía y sus familiares. El entonces Ministro de Seguridad, Aldo Rico, dispuso el pase a disponibilidad preventiva del funcionario.

El 23 de septiembre, las torturas denunciadas por un menor motivaron que la Cámara Penal de San Isidro ordenara la clausura preventiva de los calabozos de comisaría de Benavídez. En esta ocasión también se denunció la práctica de “submarino seco”.

En agosto, el Asesor de Menores de San Isidro, Carlos Bigalli, envió un informe a la Corte Suprema de la Provincia en el que señalaba que en el Departamento Judicial de San Isidro, las denuncias por malos tratos, torturas, tratos crueles y degradantes se habían triplicado en el primer semestre de 2000 en relación con igual período del año anterior<sup>44</sup>. A raíz de esto, la Corte creó un registro de denuncias de abusos a menores<sup>45</sup>.

<sup>44</sup> Cf. Página/12 del 28/08/00.

<sup>45</sup> La situación de los niños y adolescentes detenidos en comisarías llevó a la Cámara de Apelaciones y Garantías en lo Penal de San Isidro a dictaminar que los jueces de menores deberán mantener a los niños el menor tiempo posible alojados en comisarías, y a solicitar a la Suprema Corte de Justicia que intervenga a

La contracara de esta situación es la designación en cargos de responsabilidad de funcionarios policiales con antecedentes de haber participado en apremios o torturas, como es el caso ya mencionado del Superintendente de Coordinación de la Policía comisario Mayor Eduardo Martínez<sup>46</sup> o del Comisario Rubén Gatti, quien estaba a cargo de la comisaría de San Nicolás a pesar de tener una condena por apremios ilegales confirmada por la cámara de apelaciones.

Cuando estos hechos tomaron estado publico ambos comisarios fueron respaldados por el ministro y para evitar posteriores sobresaltos se resolvió que los oficiales de policía de grados superiores presentaran certificados de antecedentes<sup>47</sup>. Reconociendo con esto último que la institución carece de básicos controles que le permitan detectar, corregir o reaccionar ante el accionar ilegal de sus miembros.

Asimismo, el 2 de noviembre el Ministro de Seguridad, Ramón Verón fue citado por el senado de la provincia para dar un informe "in voce". Al preguntársele acerca del aumento de torturas a menores detenidos en comisarías, respondió haciendo públicos los nombres y detallando los delitos que se les imputaban a los menores que denunciaban haber sido torturados. Con esto no sólo restaba importancia a la denuncia de delitos de lesa humanidad sino que contravenía las normas que garantizan la privacidad de los niños y adolescentes sometidos a proceso, y a la vez denunciantes de apremios<sup>48</sup>. Por este

---

fin de que el Poder Ejecutivo "arbitre la concreción de establecimientos adecuados para la contención de menores autores de delitos". (resolución del 13 de abril de 2000, causa 53.997). En septiembre la Corte bonaerense mediante una acordada creó un registro de denuncias sobre abusos a menores (Clarín 22/09/00 "Resolución de la Suprema Corte Bonaerense").

<sup>46</sup> Ver en esta misma parte del capítulo, apartado 2.1.1.c

<sup>47</sup> Resolución del Ministro Verón del 13/11/00 publicada el 14/11/00 en el Orden del día 124: "Los funcionarios con jerarquía superior a oficial principal deberán presentar certificado de antecedentes penales expedido por el Registro Nacional de Antecedentes Personales y Estadísticas criminales dependiente del Ministerio de justicia de a Nación..."

<sup>48</sup> La pregunta realizada, y entregada por escrito con anterioridad al Ministro era "Si el Ministerio de Seguridad conocía con anterioridad al informe presentado por el Asesor de Menores del Departamento Judicial San Isidro, del aumento creciente de torturas a menores en comisarías. En caso afirmativo, cuáles fueron las medidas implementadas por el Ministerio". No había necesidad en la respuesta de leer las identidades de los niños.

motivo, el CELS realizó una denuncia penal en contra del Ministro por violación de secretos y a la Convención sobre de los Derechos del Niño y el Adolescente.

### *2.1.2.b Agravamiento de la situación de las personas privadas de su libertad en comisarías*

#### - Condenados y procesados

Las normas que restringieron la libertad durante el proceso judicial, no fueron acompañadas por una simétrica política de aceleración de las causas de miles de detenidos sin condena. Con la reforma procesal se aumentó el número de detenidos y no se aceleró la salida del sistema de aquellos que esperan el juicio siendo inocentes. Para octubre de 2000 solamente el 7% de los detenidos en las cárceles bonaerenses tenían sentencia firme<sup>49</sup>. No hubo a lo largo del año ningún proyecto presentado, ni por el Poder Ejecutivo ni por la oposición, destinado a acelerar los procesos de estos detenidos. Sólo la Suprema Corte de Justicia de Buenos Aires presentó un proyecto destinado a crear 17 nuevas salas del Tribunal de Casación Penal. Con esta medida se buscaba descomprimir la situación de 5000 causas que esperan su intervención, y que corresponden a personas que han presentado recursos ante ella. Estos expedientes serían anteriores a la reforma procesal penal de 1998, lo que agrava aún más la situación<sup>50</sup>.

#### - Hacinamiento

La reforma de la ley procesal, que tuvo lugar en marzo, implicó un rápido aumento del número de personas privadas de su libertad en las comisarías –que ya estaban superpobladas–, pues eliminaba la posibilidad de excarcelación para muchos detenidos, lo que derivó en situaciones de

<sup>49</sup> Declaraciones del Ministro de Justicia Jorge Casanovas al diario “Hoy en la Noticia”, 25 de Octubre de 2000, Suplemento Trama Urbana, pág. 8, “Las puertas de las cárceles se abrirán para liberar a más de 7.000 detenidos”

<sup>50</sup> Diario La Nación.

mayor hacinamiento. El Ministro Verón reconoció que las comisarías se encontraban superpobladas en un 200% y agregó la cantidad de detenidos duplica la capacidad de alojamiento previsto<sup>51</sup>.

Más allá de la superpoblación, de desvirtuar el sentido de la privación de la libertad y de las complicaciones que para el servicio policial implica la cantidad de presos detenidos en comisarías, en el año 2000 tuvo lugar una grave serie de muertes bajo custodia.

El 12 de mayo, Pablo Ariel Garay de 25 años, que gozaba de libertad condicional, fue detenido cuando intentaba robar un camión. Alojado en la comisaría de Caseros fue hallado muerto, extrañamente ahorcado del picaporte de su celda con un cordón de nylon de su campera, cuando los guardias se disponían a llevarlo a la fiscalía.

El 26 de septiembre, Andrés Herrera de 29 años fue detenido en una comisaría acusado de robar un ciclomotor. Algunas horas después apareció ahorcado con su cinturón de una ventana del calabozo de la comisaría de Burzaco.

#### - La situación de niños y jóvenes

Como puede observarse los niños y adolescentes son víctimas de muchas de las violaciones a los derechos humanos mencionadas.

Durante el 2000 no se solucionó la situación de los niños y adolescentes alojados en comisarías, cuya media fue de más de 100 personas entre los meses de junio y septiembre<sup>52</sup>.

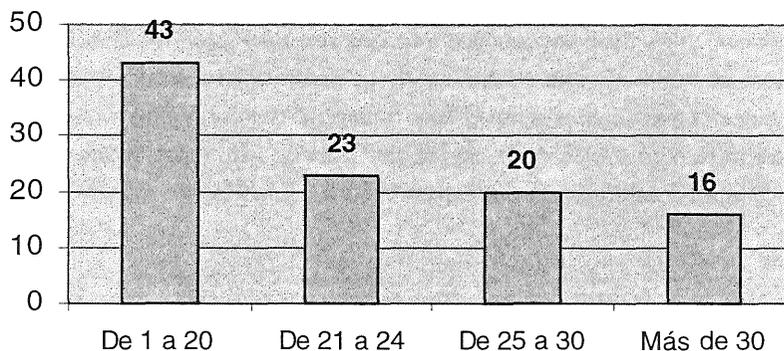
<sup>51</sup> Dijo el ministro: "Se realizaron 60.000 detenciones, un 30 por ciento más que en 1999. Por eso, las cárceles y comisarías de Buenos Aires están desbordadas" (Clarín, 26/12/00, Verón: "Storani critica a la Bonaerense por ignorancia"). También dijo: la Policía está "muy saturada por los problemas que crea la superpoblación de presos en las comisarías" (Clarín, 22/11/00. "Policía saturada"). También dijo: "En los calabozos hay 5300 detenidos, más del doble de la capacidad. Es cierto que no se reúnen las condiciones de alojamiento..." (Página/12, 16/11/00, "La situación es crítica"). Dijo: "La superpoblación es de más de un 200 por ciento" (Clarín, 31/10/00, "Calabozos repletos"). Y señaló que los cupos para alojar presos en comisarías "están superados en un ciento por ciento" (Clarín 16 /11/00, "Verón admite problemas"). También ver Crónica, 16/12/00.

<sup>52</sup> Fuente listados del Consejo del Menor, e investigación del CELS.

Asimismo las personas menores de edad aparecen particularmente victimizadas por el accionar represivo del Estado. Así puede observarse que el mayor porcentaje de las víctimas civiles de enfrentamientos se encuentra entre personas menores de edad (de 1 a 20 años).

El gráfico 7 muestra que de las 102 víctimas fatales civiles de las que se tienen datos acerca de su edad, más del 42% tienen menos de 21 años. Entre los menores de 21 años, 27 de las víctimas son menores de 18 años y 16 se encuentran entre los 18 y los 20.

GRÁFICO 7  
Edad de civiles muertos en enfrentamientos  
con fuerzas de seguridad en GBA



Contra lo que se supone, las personas menores de 21 años no muestran un mayor nivel de violencia en los supuestos enfrentamientos con las fuerzas de seguridad. Más bien se observa lo contrario: los datos muestran que en la mayoría de los episodios en que hay agentes de policía muertos se trata de enfrentamientos con mayores de edad<sup>53</sup>. Asimismo, de los 43 enfrentamientos en que han muerto menores, sólo en cinco de ellos hubo funcionarios muertos (2) o heridos (5)

<sup>53</sup> En tres hechos en los que se informa la muerte de un agente en el ámbito del Gran Buenos Aires se detalla la participación de personas menores de edad.

## 2.2 Provincia de Santa Fe\*

La policía de la provincia de Santa Fe aparece vinculada a ejecuciones extrajudiciales y muertes bajo custodia. Si bien esta situación constituye una constante a lo largo de los últimos años, resulta significativo señalar que durante el año 2000, el Poder Ejecutivo provincial abandonó algunas iniciativas de reforma institucional desarrolladas durante la gestión anterior.

Un análisis de la situación en la ciudad de Rosario permite observar la evolución de este proceso<sup>54</sup>. Durante el año 2000, 13 civiles, sobre un total de 15 en toda la provincia, resultaron víctimas fatales en casos de violencia policial en el contexto de supuestas actividades de represión de delitos. La mayoría de las víctimas eran muy jóvenes, con un promedio de edad inferior a los 22 años, de sexo masculino y con domicilio en zonas periféricas de la ciudad.

En ninguno de estos casos, definidos por la policía como “enfrentamientos”, los policías que intervinieron resultaron heridos. En 3 de los casos el personal policial involucrado se encontraba fuera de servicio. Al igual que en años anteriores, en el 70% de los episodios intervino personal del Comando Radioeléctrico de la ciudad de Rosario<sup>55</sup>. En éstos, sobre un total de 9 víctimas, 3 sufrieron un disparo en la nuca y 7 recibieron más de 5 dispa-

\* Esta sección del capítulo ha sido elaborada en base al trabajo de Florencia Barrera, Enrique Font, Gabriel Ganón, Alejandro López, Paula Moretti y Ana Oberlin, investigadores de la Sección de Criminología y Política Criminal del Centro de Estudios e Investigaciones en Derechos Humanos (CEIDH) de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario (UNR).

<sup>54</sup> Elaborado a partir de los avances de investigación del proyecto PID “Violencia Policial. Análisis desde una perspectiva realista”, en desarrollo desde 1998 por la Sección de Criminología del CEIDH, al que contribuyeron con sus monografías los estudiantes del Ciclo de Orientación Definida en Criminología (1999 y 2000) de dicha Facultad. La principal fuente cuantitativa utilizada en la investigación surge de los informes realizados por el Foro Memoria y Sociedad: “Víctimas del gatillo fácil en la provincia de Santa Fe”, Informes 3 (1998), 4 (1999) y 5 (1° semestre de 2000), elaborados a partir de la recopilación sistemática de noticias publicadas en los principales diarios de la provincia. Respecto de la fiabilidad y validez de este tipo de investigaciones realizadas a partir de fuentes periodísticas, ver: Tiscornia, Sofía: “Violencia policial en Capital Federal y Gran Buenos Aires. Cuestiones metodológicas y análisis de datos”, en AAVV: Seguridad Urbana: nuevos problemas, nuevas perspectivas, Sozzo, M. (comp), UNL, Santa Fe, 1999.

<sup>55</sup> Durante el período 1996-99, del total de 11 civiles que resultaron víctimas fatales en supuestos “enfrentamientos”, 7 fueron causadas por personal perteneciente al Comando Radioeléctrico.

ros, la mayoría a quemarropa y en la espalda. Entre los policías involucrados, nuevamente figura como victimario el Oficial Claudio Kleinman, involucrado en las ejecuciones<sup>56</sup> de Andrés Velázquez (16 años) y Walter Caballero (19), el 26 de septiembre de 1999, y de Luis Alberto Martínez (18) el 10 de junio de 2000.

En concordancia con lo relevado en años anteriores, la agencia judicial en su conjunto evidencia una incapacidad estructural para el control de la violencia policial y las muertes ocurridas bajo custodia. En algunos casos incluso, se advierte en buena parte de los operadores judiciales un comportamiento condescendiente hacia la violencia policial.<sup>57</sup> En los casos relevados el procesamiento de policías es más bien la excepción, y en cuatro de los supuestos “enfrentamientos” ni siquiera se formó causa para investigar sus conductas. En el caso de las muertes en custodia ocurridas en la Comisaría 25 se encuentran procesados solamente los detenidos sobrevivientes pero ninguno de los policías involucrados.

La disminución notoria de los casos de muertes en custodia, presentadas como suicidio por ahorcamiento, ocurridas en el primer semestre en Rosario puede ser explicada como efecto del procesamiento (ocurrido a fines de 1999) de los funcionarios policiales a cargo de la custodia de Daniel Brenta<sup>58</sup>. Durante el 2000, no se produjo ningún hecho de esta naturaleza en Rosario, mientras que durante 1999, 3 detenidos murieron en similares y dudosas circunstancias.

En un marco de creciente conflictividad social y con el trasfondo del aumento de los robos con violencia en la ciudad de Rosario<sup>59</sup> –que sigue

<sup>56</sup> Según testimonios de los familiares de las víctimas, testigos, y las fuentes periodísticas relevadas.

<sup>57</sup> Entrevistas con informantes clave, operadores judiciales y familiares de víctimas.

<sup>58</sup> Los funcionarios fueron procesados por homicidio culposo causado por negligencia en cumplimiento de los deberes de funcionario público. Este auto de procesamiento fue dictado luego de incesantes marchas, con importante exposición en los medios de comunicación locales, llevadas a cabo por los familiares de la víctima, quienes sostienen que se trató de un homicidio doloso cometido luego de que el joven sufriera apremios en la comisaría en la que se encontraba detenido. Los familiares de Brenta contaron con el apoyo y patrocinio legal por parte de la Coordinadora de Trabajo Carcelario.

<sup>59</sup> Comparando los resultados de la encuesta de victimización correspondiente a Rosario sobre el año 1997 con los resultados preliminares de la realizada por la Dirección Nacional de Política Criminal sobre 1999, los robos con violencia pasan de representar un 7,4% de los delitos sufridos a un 12,7%.

poniendo en evidencia la incapacidad de las instituciones de seguridad para responder a un fenómeno de tal complejidad y las resultantes violaciones a los derechos fundamentales que acarrearán dichas respuestas—, las más bien tímidas y fragmentarias iniciativas de reforma policial iniciadas durante la anterior administración provincial (1997-99)<sup>60</sup> fueron revertidas o abandonadas. Se desarticularon las Juntas Barriales de Seguridad Comunitaria (ámbitos de relativa y potencial participación ciudadana), no se impulsaron iniciativas de re-estructuración de la institución policial ni de sus prácticas tradicionales de producción de seguridad y se agravó la situación de hacinamiento de los detenidos en instalaciones policiales, que representan casi la mitad del total de detenidos, cuya tendencia en constante aumento sufrió una leve estabilización en la gestión anterior<sup>61</sup>.

Las autoridades políticas siguen negando el carácter estructural de las violaciones a los derechos fundamentales cometidas por parte de funcionarios policiales. Incluso cuando un organismo de derechos humanos local —el Foro Memoria y Sociedad—, presentó un informe sobre los casos de “gatillo fácil” ocurridos en los primeros meses del año en la provincia, el Ministro de Gobierno respondió minimizando la situación y desafiando a “presentar las pruebas correspondientes a quienes denuncian estos casos”<sup>62, 63</sup>.

Algunos hechos de violencia policial se producen a partir del elevado número de personas privadas de su libertad que son alojadas en comisarías de la provincia de Santa Fe. Tal es el caso de muertes ocurridas bajo custodia en la Comisaría 25 (Pueblo Nuevo). El 15 de noviembre de 2000,

<sup>60</sup> Por una breve descripción de estas iniciativas, ver: CELS, Derechos Humanos en la Argentina. Informe Anual enero-diciembre 1998, Buenos Aires, Eudeba, 1999, pp. 158-9.

<sup>61</sup> Esta situación fue curiosamente elogiada por el Ministro de Gobierno quién el 10-4-00, expresó: “Nuestro compromiso es con ustedes, vecinos. La seguridad debe ser para ustedes, no para los delincuentes. (...) Las cárceles y las comisarías están llenas porque la policía es cada vez más eficiente y por eso hay cada vez más delitos esclarecidos” (El Ciudadano, 18/11/00).

<sup>62</sup> Rosario/12, 9/5/00.

<sup>63</sup> En respuesta a declaraciones del Ministro de Gobierno, insistiendo que la policía había sido depurada y no había más represores en la misma, el 26 de agosto, la agrupación H.I.J.O.S. Regional Rosario realizó un “escrache móvil” a cuatro policías con cargos de jerarquía en la Policía Provincial, denunciándolos públicamente como genocidas. Los escrachados fueron: Julio Héctor Formoselle, en la división de Drogas Peligrosas; Bruno Carlos Dalla Pacce y Alberto José

se produjo un incendio en un “pabellón” de la Comisaría<sup>64</sup> que culminó con la muerte de 13 personas detenidas<sup>65</sup>. El episodio comenzó a las 16, cuando 5 detenidos lograron salir del pabellón en el que se encontraban pasando a través de una puerta cuyos barrotes habían sido limados. Se dirigieron hacia un sector destinado a presos de “buena conducta”, donde Daniel Mendoza, un ex-presos –liberado el día anterior que estaba retirando sus pertenencias– alertó a la guardia. Ante la reacción policial e impedidos de escapar, el grupo reingresó a su pabellón, tapando puertas y ventanas con colchones de poliuretano a los que seguidamente prendieron fuego.

Según la versión policial, el objetivo de los detenidos era lograr que abrieran las puertas para escapar. Según los sobrevivientes y los familiares de las víctimas, la intención era frenar la violenta represión policial con balas de goma que estaban sufriendo, desencadenada al descubrir el intento de fuga. Mientras esperaban a los Bomberos y refuerzos policiales, el personal policial presente asegura que intentó abrir la puerta y apagar el incendio. En cambio, los sobrevivientes declaran que, mientras veían a través del humo quemarse vivos a sus compañeros y escuchaban gritos de dolor, dos de los cuatro policías que conformaban la guardia ese día, de apellidos Blanche y Martínez, y el Jefe y Subjefe de la comisaría –que lle-

---

Antegiovanni en la Jefatura de Policía y Antonio Tuttolomondo en la comisaría 8va. Días después, en una entrevista realizada por el periódico universitario “El Eslabón”, el ministro declaró: “no hay que confundir a los torturados con los torturadores... Esta gente no vió una picana ni por internet, y yo la padecí en carne propia (...) a mi no me van a correr con la vaina cuatro pendejos...”. En respuesta, la agrupación realizó una conferencia de prensa repudiando las expresiones del ministro, a la que se sumaron amplios sectores. Finalmente Baltuzzi, quien estuvo a punto de tener que renunciar, tuvo que disculparse por sus palabras. Días después decidió la separación de cinco policías en servicio acusados de genocidas, tres de los cuales habían sido escrachados. Por diversas cuestiones administrativas todos siguen aún en la policía y cuatro han sido incluso ascendidos recientemente.

<sup>64</sup> En total, entre procesados y condenados, 31 personas se encontraban detenidas; 26 de ellas hacinadas en el pabellón donde se produjo el incendio.

<sup>65</sup> Las víctimas fatales –tres de las cuales fallecieron en el acto y el resto durante la semana siguiente– fueron: Pablo Avalos; David Rodríguez; Miguel Espíndola; Jorge Capiacqui; Mario Gustavo Miño; Gustavo Javier Monzón; Arnaldo Ojeda; Diego Sivila; Jorge Carbone; Hugo González; Oscar Alvarez; José Mario Rolón y Juan Alfredo Udi. Todos tenían entre 18 y 26 años.

garon minutos después del comienzo de los hechos— los observaban a través de una ventana y les gritaban: “¡Ustedes quieren fuego, ahora lo tienen!” y “¡Que se mueran los cacos, no son personas!”.

El primer llamado a los bomberos está registrado a las 16.49, aproximadamente 40 minutos después de que comenzara el incendio. Veinte minutos después fue extinguido y la puerta del pabellón abierta, momento en el cual los sobrevivientes aseguran que fueron violentamente golpeados por la policía, pese a estar en su mayoría gravemente heridos.

La jueza a cargo de la instrucción, Susana Pigliacampo, caratuló la causa como “tentativa de fuga e incendio seguido de muerte”, imputando solamente a los 13 sobrevivientes. Los cuatro policías de la guardia, el Oficial Superior Sergio Blanche —a cargo de la comisaría— y los agentes Rubén Martínez, Ada Meneses y Daniel Moyano y los Comisarios Miguel Forte y Hugo Correa, Jefe y Subjefe respectivamente, no se encuentran imputados de ningún delito y continúan revistiendo en la Policía Provincial, aunque no ya en la Comisaría 25.

Tal vez una de las situaciones más graves de violencia institucional registradas en el periodo —de ejecución durante un procedimiento represivo— sea el caso de Jesús Gabriel Capitani (16 años) y Sergio Marcelo Callejas (17 años), en Rosario. El 28 de marzo a la madrugada, dos personas asaltaron una estación de servicio ubicada en las Avenidas Circunvalación y 27 de Febrero, lesionando al playero con un disparo calibre 22.

Según la versión policial, minutos después a unas 10 cuadras de la estación, un móvil del Comando Radioeléctrico encontró a tres jóvenes que respondían a la descripción realizada por el playero<sup>66</sup>. Iniciada la persecución, los jóvenes fueron cercados en el patio de una vivienda, donde según el Oficial Farley los “delincuentes” iniciaron un “tiroteo”.

Capitani recibió 8 impactos de bala en la espalda y uno en la nuca, muriendo en el acto. Callejas recibió cinco impactos, dos en su cabeza, falleciendo el 20 de mayo, luego de agonizar durante 54 días, esposado a la cama a pesar de que estaba con medio cuerpo paralizado, soportando constantes intimidaciones por parte de la custodia policial<sup>67</sup>.

<sup>66</sup> El playero en su testimonio judicial dice no poder reconocer a sus agresores.

<sup>67</sup> Relato de un compañero de cuarto.

Según el acta prevencional suscripta por la policía, plagada de incoherencias y versiones contradictorias, en la escena fueron secuestradas dos armas y sólo dos proyectiles salieron de una de éstas (calibre 22). Sin embargo, el *dermotest* realizado sobre las dos víctimas y el tercer joven, de apellido Ramos, resultó positivo respecto de cinco de las seis manos. El *dermotest* efectuado al personal policial dio resultado negativo, a pesar de que éstos reconocieron haber efectuado al menos 12 disparos.

La jueza de Instrucción, Raquel Cosgaya, procesó a Ramos, quién según el acta de procedimiento fue aprehendido en la escena de los hechos, a pesar de que él mismo dice, en su declaración indagatoria, haber sido detenido dos días después<sup>68</sup>. La causa penal se sustenta sólo en el procesamiento de Ramos, no habiéndose procesado a ninguno de los policías involucrados. Sólo se les recibió declaración informativa –híbrido entre indagatoria y testimonial– en la cual éstos dictaron exactamente el acta de procedimiento, con sus contradicciones e incoherencias incluidas.

De acuerdo a un familiar de una de las víctimas, Ramos tendría relación con la policía y ofició de entregador de las víctimas, siendo ésta la razón por la que resultó ileso en el tiroteo y actualmente está prófugo<sup>69</sup>. Además agregó que, según le refiriera el médico forense, los cuerpos fueron recibidos primero en el Instituto Médico Legal de Rosario (en bolsas), donde el profesional a cargo notó que Callejas aún seguía con vida.

### 2.3 Provincia de Santiago del Estero \*

En la provincia de Santiago del Estero se han registrado graves hechos de violencia policial, entre los que se incluyen: ejecuciones, torturas y privaciones ilegales de la libertad.

<sup>68</sup> El acta de procedimiento omite aclarar el destino o puesta a disposición del aprehendido.

<sup>69</sup> La forma en que Ramos fue excarcelado es cuestionable en términos procesales.

\* Esta sección ha sido elaborada por Julia Maskivker, Licenciada en Ciencia Política. Agradecemos la colaboración e información facilitada por Oscar Soria, la Pastoral Social de la Diócesis de Santiago del Estero, Fabián Kovacic del Seminario Tiempos del Mundo, Mabel Colalongo Jorge Valdez y la organización Madres del Dolor.

Las prácticas clientelísticas y de patronazgo, junto con la permanencia prolongada en el poder de un grupo gobernante y de su gobernador –Carlos Juárez, quien ejerce este cargo por quinta vez– caracterizan la política del distrito.

En este contexto, la ausencia de seguridad jurídica y respeto de las garantías básicas se refleja en un elevado número de denuncias de violencia policial y de falta de independencia del Poder Judicial provincial. Asimismo, investigaciones periodísticas de la prensa local (específicamente las realizadas por el Diario El Liberal) han puesto en evidencia la existencia de un aparato de inteligencia estadual destinado a vigilar a la ciudadanía –en particular, a grupos políticos de la oposición. A esto se suma la designación, en importantes funciones del área de seguridad, de personas denunciadas por su participación en actos de terrorismo de Estado durante la última dictadura militar.

Las réplicas políticas a esta situación, tanto en el nivel provincial como nacional, han sido escasas, limitándose a la enunciación de declaraciones de repudio y promesas de investigar las irregularidades denunciadas.

Según informes de la Secretaría Diocesana para los Derechos Humanos del Obispado de Santiago del Estero, desde mayo de 1999 hasta agosto de 2000, se registraron 132 casos de improcedencia policial, inseguridad jurídica y apremios ilegales en la provincia. Casos que en su mayoría, no han sido esclarecidos ni seriamente investigados. Entre los casos más emblemáticos denunciados ante la Secretaría Diocesana, figuran los siguientes:

- José Graneros: Detención y apremios ilegales en el comando policial radioeléctrico de Huayco Hondo (Capital), el 17 de febrero de 2000.
- Ramón Rojas: Muerte bajo custodia en la Comisaría Octava de la Capital, el 20 de marzo de 2000, en circunstancias que dan a concluir que no se trató de un suicidio, tal como lo denuncia la Policía.
- Gonzalo S. Bustamante: Menor de edad detenido a punta de pistola por policías de la Seccional 12° (M. Mayú). Esposado de pies y manos y torturado por el jefe de la Seccional, Oficial Juan Raúl Montiel, el 7 de abril de 2000 en Barrio M. Mayú, La Banda.
- Diego. E. Lescano: Menor de edad. Fue detenido el 31 de marzo de 2000 por policías de la Seccional 12° (M. Mayú), La Banda. Torturado por el jefe de la Seccional Oficial Juan Raúl Montiel e incomunicado por cinco días.

La policía provincial es asociada con hechos de encubrimiento de los integrantes de sus filas, involucrados en violaciones a los derechos humanos. Una evidencia en este sentido es el caso Osvaldo Britos, muerto en Añatuya el 9 de marzo de 1988. Su deceso fue atribuido por la instrucción policial al impacto de un rayo. Sin embargo, de la autopsia forense surgió que las heridas sufridas no habrían tenido esta causa. Luego de un largo proceso investigativo, que a la fecha lleva once años, en marzo de 2000 el juez de la causa modificó la calificación del hecho por el delito de homicidio simple<sup>70</sup>.

La violación de derechos elementales en la provincia ha llevado a la constitución de la Asociación Civil Madres del Dolor, integrada por mujeres que perdieron a sus hijos y familiares en hechos de violencia policial. Esta agrupación trabaja en cooperación con Secretaría Diocesana de Derechos Humanos de la provincia.

A esta grave situación se suma la existencia de redes de ilegalidad que vinculan al delito con altos jefes policiales. Un diario provincial denunció, hace un año, hechos de corrupción que relacionaban a personal policial de alto rango con el control del transporte de ganado robado hacia mataderos clandestinos<sup>71</sup>. Según declaraciones del diputado y ex intendente de La Banda Héctor Ruy, estas redes de ilegalidad existen bajo la protección de la policía, del aparato judicial y de las más altas esferas del poder<sup>72</sup>.

Por otra parte, en Santiago del Estero se ha denunciado la existencia de una amplia y organizada red de espionaje y control, encabezada por Antonio Musa Azar. A través de esta red “los servicios secretos de la policía espían a los opositores, hacen listas con sus nombres y sus tendencias ideológicas y los archivan en legajos”<sup>73</sup>. Según la misma fuente, esta información deriva en presiones y seguimiento de funcionarios, dirigentes, eclesiásticos o ciudadanos “sospechosos”.

Antonio Musa Azar –quién aparece en los archivos de la CONADEP como torturador en un campo clandestino de detención– se desempeña

<sup>70</sup> Esta información fue provista por la Secretaría de Derechos Humanos del Obispado.

<sup>71</sup> Mas información sobre el tema, en La Nación, 13/03/2001.

<sup>72</sup> Idem.

<sup>73</sup> El Liberal, 19/5/00, Suplemento Especial, p. 2.

actualmente como Comisario General de Santiago del Estero y Subsecretario de Informaciones. El funcionario nunca fue juzgado ya que fue beneficiario de la ley de Punto Final, luego de pasar más de dos años como preso privilegiado en la Jefatura de Policía y en la Escuela de Cadetes.

La libertad de expresión también resultó afectada por la política represiva provincial. “Desde 1995 hasta la fecha, más de una veintena de periodistas renunciaron a puestos clave en los medios por razones de conciencia, y un número no determinado de profesionales fue despedido por haber emitido informaciones adversas a los intereses de dirigentes políticos o de influyentes y poderosas personalidades locales”<sup>74</sup>.

La falta de independencia del Poder Judicial en Santiago del Estero se evidencia tanto en su composición como en las prácticas de selección y remoción de magistrados<sup>75</sup>. La influencia del abogado personal del gobernador de la provincia, Carlos León González Ávalos, sobre la Corte Suprema provincial, fue objeto de numerosas denuncias<sup>76</sup>.

## 2.4 Provincia de Mendoza\*

Pocas señales permiten hablar de una continuidad del proceso de reforma policial con las características con que fuera iniciado a fines de 1998<sup>77</sup>.

<sup>74</sup> Cable de la agencia de noticias DyN, firmado por Marcela Espínola, relativo a la jornada mundial de las comunicaciones a celebrarse en Santiago del Estero el 18/02/01.

<sup>75</sup> La totalidad de los jueces del Consejo de la Magistratura de la provincia ha sido militante del partido gobernante, desvirtuando su función de contralor. Se estableció además, una cláusula transitoria que permite la remoción de jueces que no respondan a directivas gubernamentales.

Fuente: Conclusiones de la Jornada por la Plena Vigencia de los Derechos Humanos, realizada en Santiago del Estero, el 02/09/2000, organizada por la Secretaría Diocesana para los Derechos Humanos del Obispado de la provincia.

<sup>76</sup> Sobre el particular, ver informes publicados por el diario La Nación durante el mes de marzo de 2001.

\* Este informe fue elaborado en base al trabajo de Lucio Chaves, abogado integrante de la Fundación de Familiares de Víctimas Indefensas de Mendoza (FAVIM). Agradecemos también la información brindada por Diego Lavado, abogado mendocino, y Leonardo Fernández, miembro de Amnistía Internacional.

<sup>77</sup> Ver “Derechos Humanos en Argentina enero-diciembre 1998”, Buenos Aires, CELS/Eudeba, 1999; Derechos Humanos en Argentina: Informe Anual 2000, Buenos Aires, CELS/Eudeba, 2000, p. 126.

Un año después de comenzada la reforma, se produjeron serios casos de violencia policial, las muertes de Zambrano y Rodríguez fueron ejecuciones, y se radicaron decenas de denuncias de apremios ilegales y hechos de brutalidad policial.

Diferentes hechos políticos parecen marcar una tendencia al estancamiento en el proceso de reforma del sistema provincial de seguridad pública:

En primer lugar, el Ministro de Justicia y Seguridad intentó designar como Director de Investigaciones a quien fuera Secretario del Juzgado de Instrucción que tuvo la causa de Garrido y Baigorria, desaparecidos en 1990 y vistos con vida por última vez en una dependencia policial. La falta de voluntad del juez Enrique Knoll y de su Secretario Tunetti para esclarecer este hecho generaron la impunidad de los agentes de policía involucrados y la condena por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El Ministro Orquín debió abandonar su iniciativa debido a la fuerte oposición que ésta provocó. Finalmente en diciembre, el Tribunal de Enjuiciamiento de Magistrados de la provincia destituiría al juez Knoll de su cargo en la justicia, como consecuencia de su mal desempeño en la investigación de las desapariciones mencionadas.

El gobernador intentó, con posterioridad al motín penitenciario, que la Legislatura Provincial aprobara un proyecto del Ejecutivo tendiente a limitar las funciones de la prensa en situaciones en las que se pusiera en riesgo grave la seguridad pública. Se argumentaba que la difusión de imágenes durante la protesta carcelaria conspiró contra la negociación que las autoridades mantenían con los amotinados. El rechazo unánime y categórico de los periodistas que calificaron al intento como “ley mordaza” hizo que el gobierno desistiera del proyecto.

El despliegue de operativos de control sobre asentamientos de sectores de pocos recursos, a los que se denominada “zonas rojas”, implicó allanamientos masivos y detenciones grupales e indiscriminadas, y rutinas de intervención similares a las aplicadas durante la última dictadura. El control judicial y de los funcionarios políticos sobre estos operativos se caracteriza por los discursos que resaltan la dureza del accionar policial y la legitimación de esta modalidad operativa.

Por último, según relevamientos desarrollados por la Fundación de Víctimas Indefensas de Mendoza (FAVIM), los organismos administrativos encargados de controlar el accionar del personal policial y penitenciario,

Inspección General de Seguridad y Junta de Disciplina del Ministerio de Justicia y Seguridad, encabezados por funcionarios civiles, se han revelado ineficaces a más de un año de su puesta en funcionamiento, para detectar y sancionar casos de abusos de las fuerzas de seguridad.

#### *2.4.1 Casos de apremios ilegales o brutalidad policial*

El Ministerio de Justicia y Seguridad registra en sus estadísticas seis casos de apremios ilegales y torturas en el año 2000. Sin embargo, en un solo juzgado de instrucción y en idéntico período ingresaron diez denuncias similares: apremios ilegales, amenazas y coacción agravada y allanamientos ilegales<sup>78</sup>. Haciendo una proyección de la cantidad relevada por la totalidad de fiscalías y juzgados –estimación compartida por los funcionarios judiciales consultados– es posible ponderar alrededor de cien casos de apremios ilegales o brutalidad policial durante el año 2000.

El caso de Claudio Héctor Navarro, un joven limpiavidrios, permite observar la brutalidad del accionar de la policía provincial. El 30 de mayo de 2000, a las 19 horas, se encontraba realizando su tarea habitual en calle Rivadavia y San Martín de la Ciudad de Mendoza. Se hizo presente en el lugar un móvil policial que lo llevó detenido, junto a su hermano y un amigo, a la Comisaría 3<sup>a</sup> en averiguación de antecedentes, sin que los jóvenes opusieran resistencia. En la comisaría, ante su negativa a registrar sus huellas dactilares, un oficial y cuatro policías comenzaron a golpearlo, lo arrojaron al piso y le patearon la cabeza hasta provocarle un desmayo. Claudio Navarro se despertó en el hospital, donde le certificaron lesiones graves, según su testimonio y el de sus acompañantes<sup>79</sup>. En la actualidad esta causa se está instruyendo y algunos de los autores ya han sido identificados por la víctima y testigos.

Destitución del juez Knoll por obstruir el esclarecimiento de las desapariciones de Adolfo Garrido y Raúl Baigorria. El 15 de diciembre de 2000

<sup>78</sup> El carácter fragmentario de la información disponible dificulta realizar una cuantificación exhaustiva. El Ministerio de Justicia y Seguridad sólo cuantifica las denuncias que ingresan a través de las Comisaría, por eso sus cifras son menores, ya que tanto los hechos como las torturas rara vez son denunciados frente a la institución denunciada.

<sup>79</sup> Diario UNO, 1/6/00.

el Tribunal de Enjuiciamiento de Magistrados<sup>80</sup> destituyó por mal desempeño al juez Enrique Knoll, debido a las irregularidades cometidas por el magistrado durante la investigación de la desaparición de los jóvenes albañiles Adolfo Garrido y Raúl Baigorria en el año 1990.

Ya en 1997, un magistrado provincial, el entonces Juez de Instrucción Horacio Báez, ya había investigado a Knoll por este caso, luego de que varios magistrados previamente se inhibieran de acusar a un par. En esa causa Knoll terminó imputado por la omisión de represión para con los policías que secuestraron a Garrido y Baigorria. Sin embargo, dado el excesivo tiempo transcurrido, la causa debió ser archivada porque ya había prescrito.

En diciembre de 2000 el Jury entendió que Enrique Knoll, que para el momento de la constitución del jury era fiscal de cámara, “había realizado la primera actividad útil tendiente a investigar el delito” en el que era imputado personal policial transcurrido “más de un mes de la denuncia y frente a la insistencia de la denunciante”; que había rechazado “los hábeas corpus interpuestos a favor de Garrido y Baigorria sin otro trámite que no fuese el informe negativo de la Policía de Mendoza, no obstante que en ambas presentaciones se le hizo conocer que se sospechaba de personal de esa repartición”; “[q]ue la investigación de un hecho que, prima facie, se imputa a personal policial es “entregada” a personas de esa dependencia, aunque formalmente se diga que es bajo control judicial”; que dicha conducta judicial no era “sino la ratificación del modo como el juez dirigió desde el primer día la investigación”; que “no investigó el delito imputado, sino que convirtió en imputados a las presuntas víctimas (y así los llamó)”; que el expediente estaba “plagado de una cadena de actos de manifiesta arbitrariedad”<sup>81</sup>. En su resolución el Jury expresó que “el absurdo mayor es que el juez delegó en autoridades policiales la investigación de un hecho

<sup>80</sup> El Jury de Enjuiciamiento de Magistrados es el organismo integrado por los miembros de la Corte, diputados y senadores donde se sustancian los procesos para definir si hay que destituir o no a un magistrado por mal desempeño. En el proceso contra el juez Knoll estuvo como veedor Eduardo Carvalho Amnesty Internacional.

<sup>81</sup> Jury de Enjuiciamiento de Magistrados de Mendoza. Autos N° 3/99, caratulados “Varela Alvarez, Carlos y Lavado, Diego s/denuncia. Ley 4970”.

## Capítulo II. Violencia Institucional y Seguridad Ciudadana

---

que desde el comienzo se atribuyó a la policía; no se trata de haber sido asistido en las medidas por él ordenadas, sino en permitir la formación de actuaciones policiales complementarias que tramitaban en un expediente que no estaba en su juzgado. Esta conducta tan atípica, que incluso no era normal en el propio tribunal (como lo ha declarado la testigo Adaro) violenta decididamente lo dispuesto por el art. 205 del CPP”<sup>82</sup>.

<sup>82</sup> Ídem. El resaltado se encuentra en el texto de la resolución.

## SEGUNDA PARTE

### *La violencia en cifras \**

#### **1. Series estadísticas del año 2000. Base de datos y metodología de trabajo**

Como en informes anteriores, expondremos las estadísticas de casos de violencia policial, ocurridos durante el año 2000 en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires. La presentación de estos datos da cuenta de la magnitud y dimensión del problema de la violencia institucional, por sobre la descripción de algunos casos de mayor repercusión pública. Algunos de estos casos se han descripto en la primera parte del capítulo, a propósito de la situación nacional y en las provincias, otros se analizarán en la tercera parte.

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 es 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>83</sup>.

\* Esta sección fue elaborada por Silvana Lauzán, asistente del Programa Violencia Institucional y Seguridad Ciudadana.

<sup>83</sup> 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.

En Argentina, las estadísticas deben ser elaboradas en base a estas fuentes porque aún persiste el desinterés de los 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; tampoco se puede conocer cuáles son los criterios para su elaboración y no es posible realizar análisis sobre el modo en que se desarrollan y los efectos que producen dichos enfrentamientos.

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 a 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 publicados 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 siguientes 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 resulten muertes y/o lesiones de civiles causadas por funcionarios de las fuerzas de seguridad, así como muertes y/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>84</sup>. La mayo-

<sup>84</sup> 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.

ría de los hechos se relacionan con robos y hurtos de menor cuantía, asaltos a los policías cuando están francos de servicio, y actuaciones policiales 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>85</sup>, lleva a sostener que la gran mayoría de los casos de “enfrentamientos” en realidad se trata de 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 comandos 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>86</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 consignan: el lugar y la fecha de ocurrencia del hecho, la agencia interviniente, los rangos y nombres de los funcionarios de dicha agencia, si éstos estaban cumpliendo funciones o de franco, las características de las víctimas, y algunos datos relativos a las cir-

<sup>85</sup> Ver ejemplos de estas prácticas en el apartado de este capítulo “Casos documentados de violencia policial”.

<sup>86</sup> Esta categoría no contempla muertes y lesiones de personas detenidas por los servicios penitenciarios.

cunstances precisas del hecho, como ser las motivaciones, si hubo o no intervención judicial y cuál fue la ponderación periodística. Todos estos datos permiten, al ser cruzados, analizar constantes y patrones de ocurrencia.

Para la presentación de este apartado, los cuadros han sido organizados en cinco series. 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. 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.

## 2.1 Total de víctimas por mes en la Ciudad de Buenos Aires

Mes	Civiles muertos	Civiles Heridos	Funcionarios muertos	Funcionarios heridos
Enero	4	1	0	2
Febrero	6	7	0	3
Marzo	3	7	1	3
Abril	5	10	2	1
Mayo	5	3	0	3
Junio	5	5	3	2
Julio	7	6	1	4
Agosto	2	4	3	0
Septiembre	8	7	1	6
Octubre	4	18	1	6
Noviembre	5	2	1	4
Diciembre	7	5	0	3
<b>Totales</b>	<b>61</b>	<b>75</b>	<b>13</b>	<b>37</b>

Total víctimas civiles: 136      Total víctimas fuerzas de seguridad: 50

## 2.2 Total de víctimas por mes en el Gran Buenos Aires

Mes	Civiles muertos	Civiles Heridos	Funcionarios muertos	Funcionarios heridos
Enero	19	13	3	14
Febrero	3	17	7	9
Marzo	17	19	3	8
Abril	13	14	4	10
Mayo	20	27	7	4
Junio	15	7	3	11
Julio	12	15	6	5
Agosto	16	18	6	17
Septiembre	18	17	7	13
Octubre	19	18	8	16
Noviembre	13	12	3	5
Diciembre	18	15	7	6
<b>Totales</b>	<b>183</b>	<b>192</b>	<b>64</b>	<b>118</b>

Total víctimas civiles: 377      Total víctimas fuerzas de seguridad: 182

**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	61	75	13	37
GBA	183	192	64	118
<b>Totales</b>	<b>244</b>	<b>267</b>	<b>77</b>	<b>155</b>

**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.

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

Agencia Participante	Civiles muertos	%	Civiles heridos	%
Policía Federal	56	91,8	66	88
Policía de Bs. As.	4	6,55	4	5,3
Gendarmería	0	0	1	1,33
Prefectura	0	0	1	1,33
Ejército	1	1,64	0	0
N/D	0	0	3	4
<b>Totales</b>	<b>61</b>	<b>100</b>	<b>75</b>	<b>100</b>

### 3.2 Total de víctimas civiles según la agencia participante, en el Gran Buenos Aires<sup>87</sup>

Agencia Participante	Civiles muertos	%	Civiles heridos	%
Policía Federal	41	22,4	37	19,07
Policía de Bs. As.	129	69,94	142	72,68
Gendarmería	1	0,54	0	0
Prefectura	6	3,28	1	0,51
Ejercito	3	1,63	6	3,09
N/D	3	1,09	6	
<b>Total</b>	<b>183</b>	<b>100</b>	<b>192</b>	<b>100</b>

### 3.3 Total de víctimas de la Policía Federal según el grado que revestía el agente, en la Ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires

Grado participante	Civiles muertos en Cap.Fed.	Civiles heridos en Cap.Fed.	Civiles muertos en GBA	Civiles heridos en GBA
Oficial	3	1	3	5
Suboficial	33	42	34	30
N/D	20	23	4	2
<b>Total</b>	<b>56</b>	<b>66</b>	<b>41</b>	<b>37</b>

<sup>87</sup> En esta tabla se incluye como N/D un caso particular, del cual resultaron dos personas heridas y una muerta. Esto es así, dado que el hecho ocurrió sobre la Av. Gral Paz, con intervención tanto de la Policía Federal como de la Provincia de Buenos Aires, y las notas periodísticas no consignan cual de las dos fuerzas fue la responsable de haber herido y matado a las víctimas.

### 3.4 Total de víctimas de la Policía Bonaerense según el grado que revestía el funcionario, en la Ciudad de Buenos Aires y Gran Buenos Aires

Grado participante	Civiles muertos en Cap.Fed.	Civiles heridos en Cap.Fed.	Civiles muertos en GBA	Civiles heridos en GBA
Oficiales	2	0	13	19
Suboficiales	0	0	78	82
N/D	2	4	38	43
<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>129</b>	<b>142</b>

#### 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 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 aún en esta condición, estaba obligado a portar el arma<sup>88</sup>. La categoría “custo-

<sup>88</sup> 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 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.

dio privado” describe a agentes que estaban cumpliendo funciones en agencias privadas de seguridad, aún 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 habersele 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.

#### 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	48	78,69	47	63,51
De franco	5	8,2	8	10,81
Tareas adicionales	4	6,55	6	8,1
Custodio	3	4,9	6	8,10
Retirado	1	1,63	5	6,75
N/D	0	0	3	2,7
<b>Total</b>	<b>61</b>	<b>100</b>	<b>75</b>	<b>100</b>

#### 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	79	44,13	99	51,05
De franco	71	39,66	63	33,15
Tareas adicionales	3	1,67	4	2,1
Custodio	4	2,22	3	1,57
Retirado	18	10,05	19	10
N/D	4	2,23	4	2,1
<b>Total</b>	<b>179</b>	<b>100</b>	<b>192</b>	<b>100</b>

**5. Serie IV. Total de policías muertos y heridos**

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

Carácter	Funcionarios muertos	%	Funcionarios heridos	%
En servicio	5	38,46	16	43,24
De franco	1	7,69	7	18,91
Tareas adicionales	1	7,69	5	13,51
Custodio	3	23,07	2	5,4
Retirado	3	23,07	3	8,10
N/D	0	0	4	10,81
<b>Total</b>	<b>13</b>	<b>100</b>	<b>37</b>	<b>100</b>

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

Carácter	Funcionarios muertos	%	Funcionarios heridos	%
En servicio	7	10,93	58	49,15
De franco	24	37,5	31	26,27
Tareas adicionales	7	10,93	5	4,23
Custodio	8	12,49	8	6,77
Retirado	18	28,25	13	11,01
N/D	0	0	3	2,54
<b>Total</b>	<b>64</b>	<b>100</b>	<b>118</b>	<b>100</b>

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

Carácter	Funcionarios muertos	%	Funcionarios heridos	%
En servicio	5	15,15	17	31,48
De franco	10	30,3	15	27,7
Tareas adicionales	2	6,06	5	9,25
Custodio	4	12,12	3	5,55
Retirado	12	36,36	9	16,6
N/D	0	0	5	9,25
<b>Total</b>	<b>33</b>	<b>100</b>	<b>54</b>	<b>100</b>

**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 Cap.Fed.	Funcionarios muertos GBA	Total
Oficial	3	3	6
Suboficial	8	18	23
N/D	1	0	1
<b>Total</b>	<b>12</b>	<b>21</b>	<b>33</b>

**5.5 Total de funcionarios heridos y muertos 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 muertos	%	Funcionarios heridos	%
En servicio	7	23,3	58	59,18
De franco	11	36,6	21	21,42
Tareas adicionales	5	16,6	5	5,1
Custodio	4	13,3	6	6,12
Retirado	3	10	6	6,12
N/D	0	0	2	2,04
<b>Total</b>	<b>30</b>	<b>100</b>	<b>98</b>	<b>100</b>

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

Grado	Funcionarios muertos en GBA	Funcionarios muertos en Cap. Fed.	Total
Oficial	5	0	5
Suboficial	23	0	23
N/D	1	1	2
<b>Total</b>	<b>29</b>	<b>1</b>	<b>30</b>

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

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

Estado	Mujeres	%	Varones	%	Total	%
Muerto	3	30	58	46,03	61	44,85
Herido	7	70	68	53,96	75	55,14
<b>Total</b>	<b>10</b>	<b>100</b>	<b>126</b>	<b>100</b>	<b>136</b>	<b>100</b>

### 6.2 Total de civiles muertos y heridos por sexo, en el Gran Buenos Aires

Estado	Mujeres	%	Varones	%	Total	%
Muerto	6	24	177	50,42	183	48,67
Herido	19	76	174	49,57	193	51,32
<b>Total</b>	<b>25</b>	<b>100</b>	<b>351</b>	<b>100</b>	<b>376</b>	<b>100</b>

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

Sexo	Terceros muertos	Terceros heridos	Total
Mujeres	2	6	8
Varones	1	14	15
<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>20</b>	<b>23</b>

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

Sexo	Terceros muertos	Terceros heridos	Total
Mujeres	3	15	18
Varones	13	25	38
<b>Total</b>	<b>16</b>	<b>40</b>	<b>56</b>

### 6.5 Total de civiles muertos y heridos por edad, en la Ciudad de Buenos Aires

Edad	Muertos	Heridos	Total
Hasta 12 años	0	0	0
13-18 años	3	6	9
19-24 años	2	3	5
25-30 años	8	4	12
31 años y más	8	6	14
Sin datos	40	56	96
<b>Total</b>	<b>61</b>	<b>75</b>	<b>136</b>

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

<b>Edad</b>	<b>Muertos</b>	<b>Heridos</b>	<b>Total</b>
Hasta 12 años	1	7	8
13-18 años	30	27	57
19-24 años	35	23	58
25-30 años	20	14	34
31 años y más	16	20	36
Sin datos	80	102	182
<b>Total</b>	<b>182</b>	<b>193</b>	<b>375</b>

## TERCERA PARTE

### *Patrones de la violencia policial. Análisis de casos paradigmáticos\**

#### *1. Introducción*

El análisis de algunos de los casos de violencia policial ocurridos durante este año o de los juicios que este año se realizaron con relación a casos ocurridos años anteriores, permite extraer una serie de patrones de conducta que se repiten en diversas circunstancias. Estos patrones formados por prácticas, rutinas, respuestas ante los hechos de violencia, relaciones entre instituciones, se verifican tanto en el accionar de las fuerzas de seguridad como en el accionar de la justicia o de los funcionarios responsables

La continuidad de algunas de estas prácticas que motivan graves violaciones a los derechos humanos en Argentina puede observarse en el año 2000 en las provincias de Buenos Aires y Mendoza, a partir de los juicios que tuvieron lugar por sonados hechos de violencia policial: los juicios por el asesinato de Sebastián Bordón y de José Luis Cabezas. Resulta lamentable que muchas de las características de los hechos juzgados en este año se reiteren en casos de graves violaciones a los derechos humanos ocurridas durante el 2000 en las mismas jurisdicciones. Tales son los casos de la muertes de Mariano Wittis y Darío Riquelme y de José Zambrano y Pablo Rodríguez.

\* Esta sección del capítulo fue elaborada por Carolina Varsky, abogada del CELS. Agradecemos la colaboración de Santiago López, abogado, Fernando M. Simón, abogado y profesor universitario de la provincia de Mendoza y Leonardo Fernández, de Amnistía Internacional.

## **2. Breve resumen de los casos analizados**

### **2.1 Juicio oral por el secuestro y homicidio de José Luis Cabezas**

Pinamar, Provincia de Buenos Aires - 25/01/97

Secuestro y ejecución.

Entre los días 14 de diciembre de 1999 y el 2 de febrero de 2000 tuvo lugar en la ciudad de Dolores, Provincia de Buenos Aires el juicio oral por el asesinato de José Luis Cabezas. El juicio culminó con la condena de ocho personas –tres de ellas funcionarios de la policía bonaerense al momento del hecho– que fueron encontradas responsables de haber cometido el delito de privación ilegítima de la libertad seguida de muerte en concurso ideal con el homicidio agravado de José Luis Cabezas. Los condenados fueron: Gregorio Ríos, como instigador; Gustavo Daniel Prellezo, como autor material; Horacio Anselmo Braga, Sergio Gustavo González, José Luis Auge, Aníbal Norberto Luna, Sergio Rubén Cammaratta y Héctor Miguel Retana como partícipes primarios. Todas estas personas fueron condenadas por los hechos cometidos el 25 de enero de 1997 en el Partido de General Madariaga en perjuicio de José Luis Cabezas.

José Luis Cabezas, reportero gráfico de la editorial Perfil, fue asesinado en la madrugada del 25 de enero de 1997 en Pinamar, provincia de Buenos Aires. Su cadáver esposado, con signos de haber sido ferozmente golpeado y con dos disparos en la cabeza, fue encontrado dentro de su vehículo incinerado. Al momento de ser asesinado, cubría la temporada para el semanario *Noticias* en el centro de veraneo de la clase política y empresaria. Su seguimiento y secuestro se produjo, a escasos 80 metros de la residencia del gobernador de la principal provincia argentina, al retirarse de una concurrida fiesta ofrecida por un importante empresario<sup>89</sup>.

Los fiscales consideraron que el homicidio, precedido del secuestro, se cometió en virtud de la instigación que Gregorio Ríos ejerció sobre el ex policía Gustavo Prellezo. Sostuvieron, a su vez, que Ríos había sido insti-

<sup>89</sup> Cfr. CELS-Human Rights Watch, “La inseguridad policial. Violencia de las fuerzas de seguridad en Argentina”, Editorial Eudeba, 1998, p. 167 y ss.

gado por Alfredo Yabrán<sup>90</sup>, quien buscaba que sus actividades económicas y sociales transcurrieran sin cobertura de la prensa. A partir de la instigación de Ríos, los fiscales consideraron que Gustavo Prellezo –quien se había desempeñado por seis años como subjefe de la comisaría de Pinamar, y había sido recientemente trasladado a otra dependencia de la zona– reclutó en el barrio Los Hornos de la ciudad de La Plata a José Luis Auge, Horacio Anselmo Braga, Sergio Gustavo González y Héctor Miguel Retana. También sostuvieron que Prellezo los trasladó hasta la localidad de Valeria del Mar, y les proveyó alojamiento, movilidad y dinero para cubrir sus gastos a fin de que ellos efectuaran un seguimiento previo de José Luis Cabezas, y luego lo secuestraran para concertar el homicidio.

La fiscalía también determinó que los ex policías Sergio Rubén Cammaratta y Aníbal Luna, brindaron apoyo sustancial para el homicidio. Sostuvieron que el primero de ellos –quien estaba a cargo del destacamento de Valeria del Mar– ayudó a los imputados de Los Hornos, sirviendo de nexo entre ellos y el ex policía Prellezo. En tanto Luna –quien trabajaba en la comisaría de Pinamar– fue acusado por la fiscalía de haber recabado información sobre José Luis Cabezas, información que suministró el grupo de Los Hornos, y de haber señalado a la futura víctima en un acontecimiento social en el que el reportero gráfico se encontraba trabajando, para que éstos pudieran identificarla. También se acusó a Luna de haber preparado el terreno para el secuestro del fotógrafo, por haber advertido sobre un falso procedimiento anti-drogas a llevarse a cabo la noche del 24 de enero de 1997.

Según concluyó el Ministerio Público Fiscal, a partir de las pruebas producidas durante el juicio, la noche del 24 de enero, el grupo de Los Hornos estuvo en los alrededores de la fiesta del empresario Oscar Andreani. En un momento se retiraron, y en compañía de Gustavo Prellezo, adquirieron un bidón de combustible. Una vez que José Luis Cabezas abandonó la fiesta, lo siguieron hasta su domicilio en un automóvil –un Fiat Uno, el cual había sido denunciado como robado por Silvia Belawsky–. En la

<sup>90</sup> Alfredo Yabrán, antes de su fallecimiento, se encontraba siendo investigado y había sido llamado a prestar declaración indagatoria. La ley indica que con la muerte culmina la persecución penal, de modo que no hubo declaración formal de responsabilidad de esta persona en la sentencia, ni pedido de las partes en tal sentido.

puerta de su casa, Braga y González, obligaron a Cabezas a subir a su propio automóvil y así lo condujeron a “la cava”. Ya en el lugar, mientras Auge y Retana permanecían en el Fiat Uno, Braga introdujo el auto de Cabezas en la cava y luego junto con González descendieron del vehículo a la vez que hicieron bajar a José Luis Cabezas. Fue entonces cuando el ex policía Gustavo Prellezo disparó dos tiros y luego con Braga introdujeron el cuerpo del fotógrafo en el Ford. Inmediatamente, por instrucciones de Prellezo, Braga roció el auto con combustible y le prendió fuego.

El Ministerio Público tomó en cuenta la mayoría de las pruebas que se produjeron, aunque dejó algunos testimonios al margen, por considerar que no servían para fundamentar una condena legítima. Concretamente excluyó del conjunto de pruebas los testimonios de José Antonio Abásolo y Alberto Capay. El primero de ellos no fue tenido en cuenta porque se trataba de un perito psiquiatra que en el marco del dictamen que le había sido encomendado interrogó sobre los hechos. Con relación al cabo Capay –que había declarado haber visto a Prellezo junto con Ríos en el mes de junio de 1996 en la localidad de Las Armas– la fiscalía entendió que sus dichos eran inverosímiles y contradictorios.

Otro de los temas conflictivos en la valoración de la prueba producida se relacionó con el arma y la cámara fotográfica, por las irregularidades que rodearon sus descubrimientos. La Fiscalía no cuestionó la técnica de rbdomancia<sup>91</sup> a través de la cual se halló la cámara aunque sí ratificó sus dudas sobre el arma desde la cual se habrían efectuado los disparos que mataron a Cabezas.

El alegato de los abogados de Candela Cabezas (hija de José Luis), coincidió en términos generales con el del Ministerio Público. Si bien en su alegato reprodujeron la misma hipótesis, pueden apreciarse ciertas diferencias al momento de evaluar los elementos de cargo que podían tenerse en cuenta para fundar la condena solicitada. En efecto, coincidieron en la exclusión de las declaraciones del testigo Alberto Capay pero opinaron que resultaba viable incluir los dichos del perito Abásolo.

El abogado de los padres y los hijos mayores de José Luis Cabezas adhirió, en general, a las consideraciones efectuadas por los fiscales en cuan-

<sup>91</sup> Se trata de una técnica que permite hallar elementos a través de la vibración de objetos metálicos.

to a la calificación legal. Con relación a la valoración de la prueba, su postura fue similar a la de los abogados de la hija menor de Cabezas ya que se limitó a excluir únicamente al testigo Capay.

El CELS y la Asociación de Reporteros Gráficos de la República Argentina (ARGRA)<sup>92</sup> coincidieron en gran medida con lo establecido por la Fiscalía, no obstante lo cual, existen diferentes apreciaciones sobre lo ocurrido o probado. El alegato de estas instituciones intentó refutar las líneas de defensa que cada uno de los imputados había ido desarrollando en el juicio. De este modo, por ejemplo, se opusieron al criterio de la defensa de los imputados de Los Hornos que impedía la divisibilidad de las confesiones. También se refutó la estrategia de Gregorio Ríos que intentaba argumentar que su acusación no estaba formulada en términos claros. En este sentido, se alegó que los hechos estaban suficientemente descriptos como para permitir su defensa. Con relación a la privación ilegal de la libertad y lo ocurrido en “la cava”, se remarcó la violencia que tuvo lugar mientras se perpetuaba la privación ilegítima de la libertad. En lo referente a lo ocurrido en la cava, la conclusión de este alegato fue diferente a las otras tres acusaciones ya que se sostuvo que el grado de participación de los imputados de Los Hornos era similar en todos los casos, sin que pudiera hablarse de preponderancia de unos sobre otros.

Los jueces entendieron probada casi en su totalidad los hechos descriptos en el alegato de la fiscalía. Únicamente difirieron acerca de la participación de Silvia Belawsky –ex funcionaria policial– quien fue absuelta por el homicidio y sólo fue condenada como coautora del delito de estafa. Carlos Redruello fue absuelto de la participación en el homicidio, de lo cual estaba acusado, ya que los fiscales desistieron de tal pretensión luego de escuchar la prueba producida en el debate.

Gregorio Ríos, considerado como instigador del secuestro seguido de muerte a la vez que instigador con dolo eventual del homicidio simple, era jefe de custodia del fallecido empresario Alfredo Yabrán. Como partícipes

<sup>92</sup> ARGRA y el CELS firmaron un Convenio de Asistencia Técnica y Patrocinio Jurídico en diciembre de 1998, por el cual los abogados del CELS brindaron sus conocimientos y experiencia para coordinar la estrategia judicial del caso. La sentencia permitió alcanzar gran parte de los objetivos que ARGRA y el CELS, se habían propuesto al encarar el juicio –la condena judicial a los autores materiales e intelectuales y la remoción de las condiciones que hicieron posible el crimen.

necesarios del hecho fueron condenados los cuatro imputados de Los Hornos: José Luis Auge, Horacio Anselmo Braga, Sergio Gustavo González y Héctor Miguel Retana. Se consideró que ellos participaron, además del secuestro seguido de muerte, de un homicidio simple con dolo eventual; esto es, que no previeron con anterioridad al hecho un homicidio alevoso. En el mismo carácter, partícipes necesarios, han sido condenados los otros dos ex policías de la provincia de Buenos Aires, Sergio Rubén Cammaratta y Aníbal Luna.

Durante casi tres años ARGRA, en conjunto con la Unión de Trabajadores de Prensa de Buenos Aires (UTPBA), los familiares de José Luis, sus compañeros de trabajo e innumerables organizaciones sociales, llevaron adelante el reclamo por el esclarecimiento del crimen.

En el alegato se destacó que la causa que determinó la muerte de José Luis Cabezas fue su condición de periodista y se enfatizó la idea de que el crimen fue cometido con el objetivo de transmitir a la prensa una señal de amenaza. Como resultado del juicio fueron condenados todos los imputados en la causa y se comenzó una investigación judicial tendiente a averiguar la responsabilidad de efectivos de la policía bonaerense que colaboraron en el encubrimiento del crimen

## **2.2 Desaparición y muerte de José Zambrano y Pablo Rodríguez**

Provincia de Mendoza – 25/3/00

Desaparición y muerte.

El sábado 25 de marzo en horas del medio día “desaparecieron” en la Provincia de Mendoza José Segundo Zambrano (28 años) –informante policial– y Pablo Marcelo Rodríguez (25 años), luego de que el primero se dirigiera a la Dirección de Investigaciones de la Policía de Mendoza. Este hecho fue denunciado el 29 de marzo ante las autoridades policiales competentes dando origen al expediente N° 91.287, caratulado “Averiguación de paradero”, radicado ante el 4° Juzgado de Instrucción de la Primera Circunscripción Judicial, a cargo del Dr. Rafael Escot. A los pocos días fue encontrado el automóvil Peugeot 205 en que se desplazaban los jóvenes en el Departamento de Godoy Cruz, con humedad en su interior.

El 1° de Junio se interpusieron sendos hábeas corpus por desaparición forzada de personas ante el 9° Juzgado de Instrucción, originando los

autos n° 24459 y 24460. Desde el comienzo, el Ministerio de Justicia y Seguridad minimizó los hechos acerca de las desapariciones de Zambrano y Rodríguez.

Desde diferentes esferas gubernamentales, cuando comenzaron a difundirse los reclamos de los familiares, existió una notable descalificación a ambos desaparecidos. Por todos los medios de comunicación que tuvieron a su alcance, aseveraron que en realidad no se encontraban desaparecidos sino que por tratarse de personas con “frondosos prontuarios” y vinculadas con una “mafia policial”, se encontraban escondidos en Buenos Aires y que “en cualquier momento iban a aparecer”. Finalmente el 28 de junio el propio gobernador de la provincia, Ingeniero Roberto Iglesias, declaró a la prensa que se trataba de dos prófugos de la justicia y que los prófugos no son desaparecidos, comparando esta situación con la del banquero Raúl Moneta, quien en ese momento revestía esa calidad procesal.

El 3 de julio de 2000 fueron encontrados los cuerpos sin vida de ambas personas. Actualmente se ha dictado el procesamiento por homicidio calificado del agente de la Policía de Mendoza Felipe Gil Fernández y los ciudadanos Francisco Stenta, Omar Jofré, Mario Díaz, como autores de ese delito; Víctor Díaz, como instigador y Horacio Rojas como partícipe primario. El auto de procesamiento se encuentra en trámite de apelación, presentada por la defensa de los procesados, ante la 2° Cámara del Crimen de Mendoza.

### **2.3 Nueva represalia contra José Luis Ojeda**

Ciudad de Buenos Aires - 8/08/00

Amenazas

Como ya relatamos en informes anteriores<sup>93</sup>, José Luis Ojeda fue víctima de graves violaciones a los derechos humanos por parte de agentes de la Policía Federal Argentina desde 1996. Desde el mencionado año, José

<sup>93</sup> Para mayor información sobre el caso, ver: “Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos 1997”, Buenos Aires, CELS/Eudeba, 1998, p. 99 y ss.; CELS/Human Rights Watch; “La inseguridad policial. Violencia de las fuerzas de seguridad en la Argentina”, Buenos Aires, Eudeba, 1998.

Luis Ojeda –quien realizó una denuncia por torturas<sup>94</sup>, contra funcionarios policiales de la comisaría 34 de la Policía Federal–, fue objeto de un sistemático hostigamiento por parte de personal policial de esta dependencia. Dicho hostigamiento consistió en detenciones arbitrarias, amenazas de muerte y, en la imputación falsa de dos delitos, en el primero de los cuales –tentativa de robo y disparo de arma de fuego– fue sobreseído, y en el segundo –de mayor gravedad ya que se trató de un homicidio– estuvo detenido a disposición de un juez.

En abril de 1999, Ojeda sufrió un intento de homicidio en horas de la madrugada. Debió ser conducido hasta el Hospital Militar, donde finalmente fue internado a causa de dos heridas de bala. Por estos hechos se inició una nueva denuncia penal<sup>95</sup>.

En agosto de 2000, Ojeda fue víctima de una nueva represalia en su contra cuando se dirigía en bicicleta a su domicilio y fue interceptado por tres policías vestidos de civil, con chalecos con inscripción P.F.A. El patrullero no contenía identificación, solamente tenía inscripto “Comisaría 34”. Dos de los agentes se le acercaron solicitándole los documentos. Revisando los documentos, uno de los agentes descubrió que Ojeda se encontraba con licencia y lo indagó al respecto, preguntando si no era por los “cuetazos”<sup>96</sup>. El policía interrogante le mostró un paquete; una bolsa blanca que tenía en sus manos y le dijo: “Con esto te puedo joder. Te puede caber causa federal” mencionando alguna ley o artículo. El mismo policía le dijo a Ojeda: “Vos sabés lo que tenés que hacer, tenés que traer información del barrio”.

Al tiempo que uno de los oficiales preguntaba, el segundo revisaba la bicicleta, levantándola y haciéndola rebotar contra el piso. Mientras tocaba la bicicleta le pregunta al que estaba interrogando si lo conocía a José Luis. El primero de ellos responde que sí, que lo conocía y que Ojeda les debía mucho: “Este negro nos debe mucho. Él *jodió* a Carlos (refiriéndose a Chávez)”. Posteriormente fue golpeado.

<sup>94</sup> Causa N° 10.439/96 “OJEDA JOSE LUIS; damnificado del delito de TORTURAS, cuyos imputados son el Principal Chavez y el Sargento primero de la Seccional 34ª de la Policía Federal, Víctor Barrionuevo.

<sup>95</sup> Causa de homicidio en grado de tentativa número 33069/99. Denunciante: Ojeda José Luis

<sup>96</sup> Se refiere a la tentativa de homicidio que sufrió Ojeda en 1999.

## 2.4 Ejecuciones de Mariano Witis y Darío Riquelme

Beccar, Provincia de Buenos Aires – 21/9/00

Ejecuciones

El día 21 de septiembre de 2000, en la localidad de Beccar, Partido de San Isidro, provincia de Buenos Aires, miembros de la fuerza policial dispararon con sus armas reglamentarias contra los cuerpos de Darío Alejandro Riquelme y Mariano Javier Witis, a quienes les produjeron de modo instantáneo la muerte<sup>97</sup>.

Estos disparos se efectuaron en el marco de un operativo policial que tuvo su origen en el asalto al Banco Itaú Buen Ayre, sucursal San Isidro, sito en Av. Marquez 701, de esa localidad, el cual habría sido llevado a cabo por Darío Alejandro Riquelme y otra persona cuyos datos hasta ahora se desconocen, quienes habrían ingresado al local teniendo como rehenes a Mariano Javier Witis y a Julieta Mariana Schapiro.

Conforme surge de la causa que se encuentra actualmente en trámite, la circunstancia del robo fue puesta en conocimiento de la fuerza policial en forma inmediata por el custodio del banco, Jorge Ramón Aramburu, quien en la primera oportunidad avisó de manera telefónica a la seccional local. En razón de ello, el móvil policial nro. 20894 del Comando de patrullas de seguridad de San Fernando, a bordo del cual iban el Cabo Gerardo Ramón Insaurralde –conduciendo el vehículo–, y el Cabo Rubén Emir Champonois, como acompañante, inició la persecución del auto que manejaba Schapiro. Pasado un tiempo de iniciada la persecución, y sin que se registraran disparos de arma de fuego provenientes del vehículo perseguido, el móvil policial logró reducir la distancia que lo separaba del VW Gol a unos seis metros, aproximadamente. En ese momento Champonois comenzó a efectuar disparos con su arma contra las ruedas del VW Gol, el que continuó su marcha huyendo de la persecución y de los disparos, hasta quedar detenido en el terreno descampado ubicado en la intersección de Udaondo y Pasaje Granaderos

<sup>97</sup> Actualmente se instruye la causa Nro. IPP 89.210/3704; caratulada “Riquelme, Darío Alejandro s/ robo calificado”. Al cierre de la edición de este informe, la fiscal solicitó el procesamiento del Cabo Rubén Emir Champonois por el delito de doble homicidio. El CELS patrocina a la familia de Darío Riquelme.

Una vez que el VW Gol se detuvo, descendió de él un hombre que iba del lado del acompañante –y que habría acompañado a Riquelme en el asalto al banco–, quien portando en sus manos una escopeta, sin apuntar con ella ni disparar a persona alguna, se dio a la fuga hacia el lado de la calle Pasaje Granaderos. Dichas circunstancias se produjeron ante la mirada del personal policial a bordo del patrullero, que descendió y se acercó al coche, colocándose en la parte trasera de éste. En ese instante, sin que se escucharan ruidos ni se percibieran movimientos provenientes del automóvil marca VW Gol, Champonois comenzó a efectuar disparos con su arma en dirección al interior del vehículo, apuntando en forma directa a la ventanilla posterior derecha, sitio éste sin ninguna escapatoria para sus ocupantes, quienes no opusieron defensa alguna.

Finalmente, tal como es de público conocimiento, esos disparos dieron en los cuerpos de Mariano Javier Witis y Dario Alejandro Riquelme, produciéndoles heridas de gravedad a consecuencia de las cuales se produjo la muerte inmediata de ambos.

## **2.5 Juicio oral por el homicidio de Sebastián Bordón<sup>98</sup>**

Provincia de Mendoza – 12/10/97

Torturas seguidas de muerte bajo custodia

Del 24 de agosto al 14 de diciembre de 2000 tuvo lugar el juicio oral por la muerte de Sebastián Bordón. La Primera Cámara del Crimen en lo Criminal de la Segunda Circunscripción Judicial, integrada por los señores Ministros Titulares, doctores Domingo Alberto Mauricio, Mario Renato Giambastiani y Jorge W. Germanó condenó a cinco ex policías por el crimen del estudiante Sebastián Bordón, ocurrido en octubre de 1997. También fue condenada por encubrimiento una mujer. Otros dos policías y un civil acusados de encubrir el crimen fueron absueltos<sup>99</sup>.

<sup>98</sup> CELS/ Human Rights Watch, “La inseguridad policial. Violencia de las fuerzas de seguridad en Argentina”, Buenos Aires, Eudeba, 1998.

<sup>99</sup> Además, la Cámara condenó al Estado de Mendoza en forma solidaria con los acusados, a pagarle 70 mil pesos a la familia Bordón en calidad de indemnización por daños y perjuicios. El pedido original de los abogados de los padres del joven, había sido de 450 mil pesos.

El ex comisario Hugo Trentini recibió una pena de 15 años de prisión por homicidio simple, pero la calificación no fue la misma para el ex oficial ayudante Daniel Gómez –condenado a 12 años– y los ex agentes Roberto Gualpa y Alejandro Cubillos –con penas de 10 años cada uno–, a quienes se encontró responsables de lesiones graves con exceso en el ejercicio de sus cargos y abandono de persona. Junto a Trentini, fueron inhabilitados durante 10 años para ejercer cargos públicos. Todos ellos estaban en actividad cuando ocurrió el crimen.

El ex cabo Esteban Merelo, encargado del destacamento El Nihuil –que estaba bajo su custodia cuando desapareció la víctima–, fue sentenciado a 2 años y medio por encubrimiento. Por el mismo delito, la parapsicóloga Amanda Ledesma fue sentenciada a 2 años de prisión. A ambos se les dio por cumplida la condena pues ya habían pasado tres años presos<sup>100</sup>.

Los ex comisarios Carlos Escobar –quien dispusiera el alojamiento de Bordón en el destacamento policial de El Nihuil– y Juan de Dios Atencio –acusado de haber introducido a la investigación por la desaparición de Bordón una declaración falsa para ayudar a sus camaradas penalmente comprometidos– fueron absueltos de culpa y cargo.

Los jueces entendieron que la red de complicidades impuesta por la Policía para encubrir el crimen puede tener ramificaciones y decidieron enviar copia del expediente a una fiscalía de primera instancia para que investigue la posible complicidad de otras personas<sup>101</sup>.

El 12 de octubre de 1997, Sebastián Bordón –un joven de 17 años que cursaba el último año de la escuela media– fue encontrado muerto en el fondo de un barranco en la provincia de Mendoza, luego de estar desaparecido durante diez días. Bordón había viajado unos días antes hacia la provincia de Mendoza con sus compañeros de colegio.<sup>102</sup>

<sup>100</sup> Conforme surge de la causa, en lo que hace al hecho atribuido a Amanda Ledesma, quedaron acreditadas las numerosas relaciones que la misma mantenía con oficiales de la Policía de Mendoza, y su conocida actividad como colaboradora de la repartición. En ese marco de vinculaciones personales con personal policial se probó que esta imputada fue inducida a que aportara un dato falso relativo al paradero de Sebastián Bordón con el objeto de encubrir que esta persona había sido víctima de un delito y su cuerpo permanecía en el sur de la provincia.

<sup>101</sup> Clarín, 15/12/00.

<sup>102</sup> Cfr. <http://www.casobordon.org.ar>; CELS/Human Rights Watch, op. cit., p. 158 y ss.

Conforme surge de la sentencia, a Sebastián Bordón lo interceptó el móvil policial 739 en la siesta del 2 de octubre de 1997, poco después de que abandonara el destacamento de El Nihuil, donde estuvo la noche anterior con el cabo Esteban Merelo. Al auto lo tripulaban los policías Daniel Gómez, Abelardo Cubillos y Roberto Gualpa. Lo golpearon y lo escondieron en algún sitio con la anuencia de su jefe, el entonces titular de la Comisaría 38a. Hugo Trentini. Después, entre el 6 y el 9 de ese mismo mes, el chico murió. Y el 12 a la tarde su cuerpo apareció en el Cañón del Atuel con todas las características de haber sido un accidente. Pero esto resultó ser mentira.

### ***3. Análisis de los patrones de conducta policiales***

El estudio de estos casos permite observar la reiteración de ciertos patrones de conducta por parte de los agentes policiales y son precisamente estos patrones los que permiten el desarrollo de la violencia policial en nuestro país<sup>103</sup>.

La reiteración y continuidad de estos patrones puede observarse al comparar los casos de violencia policial cuyos responsables han sido juzgados durante el 2000 (Cabezas y Bordón) con aquellos casos recientes ocurridos en el mismo año (Zambrano-Rodríguez y Witis-Riquelme). Los casos mencionados ocurrieron en las provincias de Buenos Aires y de Mendoza. En ambas jurisdicciones, luego de acaecidos los primeros casos de violencia policial (Cabezas y Bordón, respectivamente) los gobiernos impulsaron reformas al interior de sus fuerzas policiales. Sin embargo, como demuestra este informe, la brutalidad policial continuó repitiéndose.

En varios de los casos ha sido posible comprobar los siguientes patrones de conducta:

<sup>103</sup> Para la elaboración de estos patrones se ha seguido los criterios utilizados en una extensa investigación sobre este tema. Para una mayor información acerca de este tema, ver: CELS/ Human Rights Watch, op.cit.

### 3.1 Construcción de una versión falsa de los acontecimientos

En la mayoría de los casos de brutalidad policial, la primera versión de los hechos –la policial– sostiene usualmente que hubo un enfrentamiento, que la víctima estaba armada y disparó o intentó hacerlo en primer lugar, y que la policía actuó en legítima defensa o con exceso en la legítima defensa. Esta es la versión que se expone a la opinión pública aún antes de realizar cualquier tipo de investigación judicial.

En el caso Zambrano-Rodríguez, las versiones oficiales indicaban que estas dos personas no se encontraban desaparecidas sino que por tratarse de personas con “frondosos prontuarios” y vinculadas con una “mafia policial”, se encontraban escondidos en Buenos Aires y que “en cualquier momento iban a aparecer”.

En el caso Bordón, el comisario a cargo, Hugo Trentini, ordenó esconder el cuerpo para evitar que su padre lo viera. La policía proporcionó informaciones falsas para desviar la investigación mientras su cuerpo era colocado en el fondo de un barranco para simular un accidente. Sin embargo, la necropsia determinó que Sebastián Bordón habría muerto entre los días 6 y 8, y que su cuerpo fue “colocado” en ese lugar unas 24 o 48 horas antes del hallazgo. El informe destacó que no había ningún rastro de la caída, que la ropa estaba intacta y que tenía marcas longitudinales bajo los brazos.

### 3.2 Ocultamiento, destrucción o fabricación de pruebas para desvincular a los policías

Relacionado con el punto anterior, puede observarse que es una práctica generalizada de la policía intentar –y muchas veces lo logra– borrar, producir, hacer desaparecer o cambiar las pruebas del hecho. Ello representa sin dudas, un gravísimo entorpecimiento en la investigación judicial de los crímenes. A pesar de que surgen de los expedientes judiciales –en muchos casos en forma expresa– serias y reiteradas irregularidades, éstas no son en todos los casos debidamente perseguidas y sancionadas por los funcionarios judiciales; por el contrario, es posible verificar un patrón complaciente por parte de los encargados de hacer cumplir la ley (como se verá posteriormente).

En el caso de José Luis Cabezas, durante el juicio, fueron evidentes las irregularidades y anomalías en el accionar de diversos sectores de la

Policía de la Provincia de Buenos Aires. En este sentido, la testigo Graciela Funes, una de las primeras personas que había aportado datos sobre la participación de la banda de Los Hornos, desmintió sus declaraciones iniciales y adujo haber firmado hojas en blanco a solicitud de la policía. También testificó Víctor Fogelman, ex director de investigaciones de la policía provincial y comisario a cargo de la investigación del caso. La característica más notable de su declaración fue la falta de capacidad para recordar detalles elementales de la investigación que dirigió. En el testimonio que prestó el día viernes 7 de enero no pudo recordar, entre muchas otras cosas, el modo en que habían sido incorporados testigos importantes para la causa ni los motivos por los cuales no se habían tomado en consideración varios elementos que surgieron de la investigación.

Fogelman sostuvo que no se había realizado ninguna medida para conocer la base científica de método de búsqueda utilizado por Néstor Vinelli, el rbdomante que con una varita de alambre había encontrado la cámara de José Luis Cabezas, y justificó la utilización de los servicios de esta persona por entender que la presencia de un rbdomante no podía dañar el desarrollo de una causa a la que se habían incorporado una gran cantidad y variedad de datos y testimonios.

En la misma causa, de las declaraciones de dos testigos (Lerke y D'Amico) surge que el lugar de los hechos (La Cava) se encontraba sin protección y que incluso ellos hasta pudieron retirar restos del automóvil incendiado.

En el caso de Sebastián Bordón, los libros de guardia de la comisaría 38 de San Rafael, fueron adulterados. En los libros de registro policial, al regreso de la patrulla que trasladara al joven se consignó la frase “sin novedades”, indicando que no habían participado de ningún hecho anómalo. Los peritos de la Gendarmería Nacional encontraron rastros –cabellos del joven y pelusas de la ropa– en el tapizado y en las alfombras del patrullero.

En este mismo caso, puede observarse que la policía elaboró un plan de encubrimiento entre distintos funcionarios policiales para introducir falsos testimonios. Fue el Comisario Carlos Escobar quien gestionó con la parapsicóloga Amanda Ledesma –habitual colaboradora de la policía– la introducción de un testimonio falso sobre el paradero de Sebastián Bordón. Escobar llamaba reiteradamente a la casa de Ledesma y el 7 de octu-

bre lo hizo para concretar un plan. Inmediatamente después Ledesma se comunicó con Atencio, para que informara que había recibido la llamada anónima de una mujer que decía haber llevado a Sebastián de la localidad de Realicó a Unión.

### **3.3. Amenazas y amedrentamiento a testigos o represalias sobre ellos o las víctimas**

Las amenazas y el amedrentamiento a testigos, familiares y las propias víctimas, son usados habitualmente por la policía como otro mecanismo para obstaculizar la investigación de los hechos de brutalidad policial.

Así, en el caso Bordón, la familia del joven recibió amenazas telefónicas en su domicilio de Moreno, en el Gran Buenos Aires. Mientras el padre se encontraba en Mendoza, la madre del joven recibió un mensaje telefónico anónimo por medio del cual se advirtieron que “su esposo iba a regresar en un cajón”, dando a entender que regresaría muerto.

Durante el juicio oral en el caso Bordón, los familiares recibieron amenazas. Ni bien colocaron la línea telefónica, la misma noche y sin que nadie conociera el número, llamaron varias veces a las 2 de la mañana siendo que en el último llamado solamente se escuchó una sirena. Se hicieron denuncias respecto de esta situación ya que se averiguó que la hermana del Comisario Trentini trabajaba en una empresa de telefonía.

Por otra parte, en el mismo caso, los abogados de la familia también sufrieron amenazas. Personas no identificadas ingresaron en sus oficinas durante la madrugada, y robaron discos rígidos de las computadoras, papeles y disquetes. Este robo se produjo dos días antes del careo que iba a tener Luis Bordón (padre de Sebastián) con Medina (Jefe de la policía al momento de la desaparición del joven).

En la investigación del caso de las muertes de Witis-Riquelme –conforme manifiestan las familias de ambos– varios de los posibles testigos que estuvieron presentes en el lugar de los hechos, fueron amenazados; situación que generó que nadie se atreviera a brindar testimonio en la causa.

En el caso de José Luis Cabezas, uno de los testigos llamado Manselle que dijo haber visto a Gustavo Prellezo y a Gregorio Ríos conversando en un bar de Olivos, fue amenazado varias veces. Además, uno de los custodios de Manselle fue muerto; razón por la cual, posteriormente se le adju-

dicó protección especial. Asimismo, cuando se lo llamó a declarar en el juicio, asistió acompañado por una organización de derechos humanos (APDH).

#### ***4. Patrones de conducta de los magistrados judiciales. Ineficacia del control judicial***

Otras de las razones que coadyuvan a la ineficacia del control sobre las fuerzas policiales es la falta de la debida diligencia por parte de los funcionarios judiciales. Si bien existen casos en los que los jueces o fiscales actúan con todo el rigor de la ley sobre los agentes policiales involucrados, resulta seriamente preocupante verificar en muchos otros, que las investigaciones judiciales frente a los hechos de brutalidad policial resultan condescendientes.

Esta ineficacia del control judicial se debe a distintos patrones que se describen a continuación:

##### **4.1 Casos en que los jueces no investigan las evidencias contra los policías. Ineficacia de los mecanismos de control interno**

Por lo general, frente a un hecho en el que resulta la muerte o lesiones graves de una persona como consecuencia de la actuación policial, los funcionarios judiciales no investigan de oficio la eventual responsabilidad de los policías por la comisión de alguna falta o delito, y la versión policial suele ser aceptada sin cuestionamientos.

La falta de diligencia judicial es más grave en aquellos casos en los que existen indicios serios de la comisión de un delito por parte de agentes policiales. Las declaraciones de testigos, la investigación privada llevada a cabo por los familiares de las víctimas, o incluso la propia incongruencia de la versión policial, muchas veces ponen en evidencia la brutalidad policial que no ha sido debidamente investigada por los funcionarios judiciales a cargo.

Así, en el caso Zambrano-Rodriguez, tras dos meses de inacción judicial en la búsqueda de pistas, la sola presentación preliminar del caso ante organismos internacionales, provocó que el Gobierno provincial ofreciera una recompensa a quien aportara información.

En relación con la ineficacia en los mecanismos de control, podemos decir que en los casos mencionados no se han tomado medidas preventivas para que los policías implicados no obstruyan la investigación. Por ejemplo, en el caso Witis-Riquelme, los policías involucrados y sospechados de cometer los crímenes continúan en actividad lo que significa que su conducta no ha sido evaluada como causal de suspensión en sus funciones. En el caso Ojeda, policías involucrados en las denuncias son los mismos que las están investigando y, en este sentido, también es responsable la justicia que no arbitra los medios para procurar una investigación más imparcial.

#### **4.2 Casos en que los que no se investigan las ilegalidades o irregularidades cometidas por los agentes policiales para encubrir sus propios delitos**

Como se ha mencionado más arriba, son varios los casos en que los agentes policiales, después de haber cometido algún delito, cometen serias irregularidades e ilegalidades con el objeto de encubrir sus crímenes, que quedan al descubierto durante el proceso penal. Estas irregularidades, sin embargo, muchas veces no son debidamente investigadas y perseguidas por los jueces encargados de la causa.

En el caso de José Luis Cabezas, el CELS realizó una serie de denuncias con relación a la posible participación de otras personas además de las imputadas. Con el fin de avanzar en el esclarecimiento de los hechos y de demostrar que el crimen de Cabezas consistió también en un atentado a los trabajadores de prensa y fue perpetrado con apoyo de las estructuras de las fuerzas de seguridad, se solicitó la investigación de oficiales de la policía bonaerense. Dichos funcionarios cometieron irregularidades que quedaron acreditadas durante el transcurso del debate; algunos de ellos habían sido investigados durante la instrucción y luego desvinculados; en otros casos, la posible comisión de un delito fue advertida a partir de los testimonios producidos en las audiencias. Asimismo, se denunció a personas que fueron sindicadas durante el debate como responsables de haber cometido serias irregularidades durante la investigación del crimen.

Ya hemos señalado que una de las prácticas policiales más graves en estos casos es el amedrentamiento a las víctimas y sus familiares, abogados

y testigos. En este sentido, una de las formas más graves de pasividad judicial es la falta de persecución de las diversas modalidades que asumen estas amenazas, así como la negligencia judicial puesta de manifiesto en la falta de aseguramiento de la vida y la integridad física de los amenazados.

### **5. Patrones de conducta de las autoridades gubernamentales**

En los casos analizados, puede observarse una conducta similar por parte de los responsables políticos con relación a los hechos denunciados. En primer lugar, suelen minimizar la gravedad de los hechos.

En el caso Zambrano-Rodríguez, las primeras reacciones del Ministerio de Justicia y Seguridad tendieron a minimizar la gravedad de los hechos y evitar cualquier responsabilidad de las instituciones dependientes de ese organismo. Posteriormente, en esa misma dependencia policial, se informó que Zambrano había matado a Rodríguez y por ello el primero se mantenía prófugo. Se falsearon los hechos, y se sostuvo que en el interior del automóvil se habían encontrado restos de sangre coincidentes con el grupo sanguíneo de Rodríguez, hecho desvirtuado por los informes remitidos a la causa donde se da cuenta que en realidad se trata de dos grupos de sangre distintos que se corresponden con cada uno de los desaparecidos.

En el caso Witis-Riquelme, el ministro de Seguridad de la Provincia (Ramón Verón), sostuvo: “No hubo error (...) habría una situación lamentable que la policía desconocía”. Y agregó: “(las fuerzas policiales) fueron bastante contenidas, desde el momento en que dentro del auto se detuvo a una persona ilesa”<sup>104</sup>.

Por el contrario, a raíz del caso Bordón –al día siguiente del hallazgo del cuerpo–, el entonces gobernador de la provincia de Mendoza (Arturo Lafalla) solicitó y aceptó la renuncia de su ministro de gobierno (Ángel Cirasino) y relevó al jefe y al subjefe de la Policía de Mendoza (Eduardo Olguín e Ignacio Medina, respectivamente). Asimismo, puso en disponibilidad a toda la plana mayor de la Unidad Regional II y ordenó la suspensión del cabo Esteban Merelo, el policía que estaba a cargo de la custodia del joven al momento

<sup>104</sup> Página 12, 23/09/00.

de los hechos<sup>105</sup>. Posteriormente, a través de la gestión del ex Ministro de Justicia y Seguridad, Alejandro Cazabán, los policías procesados fueron investigados en un sumario administrativo que resolvió su exoneración. Los motivos para esta decisión fueron varios: innumerables irregularidades administrativas que eran como una cadena direccionada donde ningún oficial denunció la grosera actuación policial. Policías que firmaban constatando un acta cuando en realidad no estaban en la dependencia; libros policiales mal hechos; testimoniales tomadas irregularmente y desobediencia a una orden judicial<sup>106</sup>.

## **6. Movilizaciones sociales**

En los casos descriptos, cuyo resultado fue la muerte de la víctima, puede observarse que los familiares y amigos de éstas se movilizan en pos del esclarecimiento de los hechos. Son muchas las notas periodísticas que informan sobre las “marchas” realizadas en favor de las investigaciones por las muertes de Sebastián Bordón, José Luis Cabezas, Mariano Witis, entre otros, al mes o año de su fallecimiento.

Frente a la inacción del Estado, son los familiares y amigos de las víctimas quienes se enfrentan a las frustraciones de tener que impulsar cotidianamente el funcionamiento de los aparatos estatales. La mayoría de los casos de violaciones a los derechos humanos por parte de miembros de fuerzas de seguridad comienzan a esclarecerse por el trabajo y la presión de familiares. Y esto es una constante que se repite y que es asimilable a la actividad que desarrollaron los familiares de las víctimas del terrorismo de Estado durante la dictadura militar.

## **Conclusiones, recomendaciones y propuestas**

En las conclusiones del capítulo de Violencia Institucional del Informe anual del año 1998 se señalaban una serie de conclusiones y recomendaciones cuya vigencia actual es motivo de preocupación.

<sup>105</sup> Clarín, 14/10/97.

<sup>106</sup> cfr. Diario del juicio en [www.casobordon.org.ar](http://www.casobordon.org.ar).

- Perseguir penal y administrativamente a los policías involucrados en casos de violencia policial
- Proteger a los testigos

La mayoría de los testigos de hechos de violencia policial son amedrentados y amenazados anónima u ostensiblemente por policías.

La creación de un programa de protección de testigos que contemple procedimientos eficaces y confiables sigue resultando fundamental. Las pocas oficinas de protección a testigos que se han creado desde ese entonces, carecen todavía de planes específicos para poder actuar en casos de graves violaciones a los derechos, cometidas por las agencias del Estado. Su estructura precaria todavía las torna casi inoperantes al momento de proteger a una persona contra las represalias de funcionarios públicos.

- Sigue siendo necesario desarrollar políticas activas para garantizar que los agentes de las fuerzas de seguridad sólo recurran al uso de la fuerza letal y de las armas de fuego en circunstancias en que se encuentre en riesgo su vida o la de otras personas.

La existencia de documentos oficiales o modificaciones legislativas que disponen límites al uso de la fuerza letal y las armas de fuego, rara vez es acompañada de acciones tendiente a modificar las violentas y tradicionales rutinas en uso de la fuerza de las policías argentinas. Luego del básico entrenamiento inicial recibido en los cursos de ingreso, la mayor parte de los agentes no realiza prácticas periódicas en el uso de sus armas, salvo las acciones que cada uno de ellos desarrolle por propia iniciativa. A su vez no existen acciones tendientes a corregir los abusos acreditados.

Resulta alarmante que en varios casos las máximas autoridades políticas de las áreas de seguridad y los funcionarios de las instituciones policiales promuevan los beneficios de no controlar ni supervisar el uso de la fuerza por parte de las policías

- Derogar la obligación de portar armas aún estando franco de servicio.

Los funcionarios policiales tienen la obligación de portar armas aún estando franco de servicio o en situación de retiro, normativa que emana del “estado policial” que adquieren al ingresar a la fuerza. Aunque explicada como forma de optimizar las tareas de vigilancia y represión, en la práctica resulta en un sostenido aumento del número de muertos civiles por hechos de menor cuantía.

Resulta inadmisibile que se sostenga la defensa de rutinas que incrementan el número de civiles y policías muertos y heridos en enfrentamientos, sin otro argumento que minimizar la importancia del derecho a la vida.

- Sigue siendo necesario reestructurar los mecanismos de control interno de las fuerzas policiales y modificar los reglamentos disciplinarios.

Estos mecanismos deben dejar de ser instrumentos destinados a consolidar la disciplina interna, las arbitrariedades de los mandos y la escisión entre las instituciones policiales y la sociedad. Por el contrario deben servir para prevenir las prácticas violentas e ilegales; facilitar la respuesta ante las quejas de los habitantes y concentrar su actividad en la sanción de los ilícitos que afectan los derechos fundamentales.

Es necesario revisar y profundizar las modificaciones que se han desarrollado en los últimos años. Estas han sido cambios estructurales destinados sólo a generar una imagen de cambio o se han desarrollado de modo discontinuo y marginal sin constituir acciones prioritarias.

El diseño de mecanismos de control democráticos y eficaces necesariamente debe estar acompañado por normas de conductas policiales que garanticen el respeto de los derechos de los agentes investigados y promuevan una cultura institucional de control y transparencia en lugar de generar la complicidad y el ocultamiento de la información.

- Exonerar a los miembros de la policía involucrados en graves violaciones a los derechos humanos durante la década del setenta y comienzos de los años ochenta.

Como se observó en este informe son distintos los casos en que personas denunciadas por su participación en el terrorismo de Estado integran aún las fuerzas de seguridad encargadas de defender los derechos de los habitantes. Como se sostenía en 1998, "esto no es, sin duda, una cuestión menor. Afrontarla supondría una demostración clara de que las proclamadas democratizaciones de las policías suponen primordialmente una transformación de su cultura organizacional y de su histórica definición de objetivos institucionales."

- Eliminar las facultades policiales que promueven los abusos y la violencia policiales.

Debieran derogarse las actuales facultades policiales de detener personas sin causa para ello o sin el debido control jurisdiccional, cuya vigencia sigue resultando en abusos y atropellos. Estas facultades, antes de servir a tareas de prevención del delito, resultan en herramientas útiles para la comisión de delitos, abusos y amedrentamiento de testigos.

- Generar información estadística sobre el uso de la fuerza, las violaciones a los derechos humanos y el uso de las facultades policiales por parte de las instituciones de seguridad.

Las prácticas violatorias de los derechos humanos forman parte del accionar de las instituciones policiales. En este sentido, una solución a este problema requiere mejorar el conocimiento del fenómeno. La producción de estadística criminal debe estar acompañada por información y datos sobre el accionar policial, pues la atención del Estado en el respeto de los derechos por parte sus instituciones es una parte fundamental de las políticas de seguridad.

- Promover mecanismos que garanticen el acceso a la información pública de la información que permita controlar el accionar de las fuerzas de seguridad.

En este rubro se debe garantizar el acceso a la información estadística, a la información sobre recursos humanos y materiales, y sobre los funcionarios públicos responsables del área de seguridad. Al día de la fecha las instituciones policiales no permiten o directamente prohíben el acceso a la información a las víctimas de abusos policiales. Es necesario establecer mecanismos que permitan conocer el perfil y actuación de los funcionarios que son nombrados en cargos jerárquicos de las instituciones de seguridad.

- Generar mecanismos de participación comunitaria puede ser una medida útil para encontrar espacios de apertura de las instituciones policiales y para desarticular la lógica bélica de las instituciones de seguridad. Pero este tipo de acciones sólo pueden ser legítimas si se permite que la sociedad civil cuente con la información necesaria para participar.

## Capítulo III. Demoliciones forzosas, imágenes de la guerra contra el delito\*

### *La demolición del barrio “Fuerte Apache”<sup>1</sup>. La denuncia ante la CIDH*

#### **1. Introducción**

El día 12 de marzo de 2001, el CELS denunció al Estado argentino ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por la violación de los derechos a la vivienda, a la propiedad, al acceso a un recurso judicial efectivo sustanciado conforme a las reglas del debido proceso legal, a la vida privada y familiar, y a la información, derechos consagrados en los instrumentos de derechos humanos del sistema interamericano con relación a los habitantes del Barrio Ejército de los Andes, más conocido como “Fuerte Apache” en la Provincia de Buenos Aires, quienes sufrieron el desalojo y la demolición de sus viviendas.

El día 31 de mayo de 1999, la Municipalidad de Tres de Febrero (Partido de San Martín, Provincia de Buenos Aires) inició una acción judicial denominada de “daño temido”, contra tres vecinos de uno de los edificios (Nudo 8<sup>2</sup>, torres a, b y c) que componen el complejo de edificios del Ba-

\* El presente capítulo ha sido elaborado por Julieta Rossi, abogada miembro del CELS, sobre la base de la denuncia presentada el ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Agradecemos a Jimena Garrote –voluntaria de Area Jurídica–, Laura Pérez de Mateis y María Saavedra –alumnas del Práctico UBA/CELS–, Gustavo Palmieri y Juana Kweitel –miembros del CELS– y Patricia Astelarra por su colaboración en la investigación y elaboración de la denuncia.

<sup>1</sup> Se ha conocido con este nombre al Barrio Ejército de los Andes, perteneciente al Partido de Tres de Febrero, Provincia de Buenos Aires. Se le impuso esta denominación por atribuirse a sus habitantes características de peligrosidad y delincuencia.

<sup>2</sup> Se denomina “nudo” al conjunto de tres edificios, unidos por medio de edificios de menor altura, denominados “tiras”.

### Capítulo III. Demoliciones forzosas, imágenes de la guerra contra el delito

---

rrio Ejército de los Andes y “todos los demás ocupantes, inquilinos y subinquilinos de los nudos 8 y 9 del precitado barrio que surjan del mandamiento de constatación que más adelante se solicita”<sup>3</sup>. La acción se fundaba en un “supuesto peligro” de derrumbe de los edificios, circunstancia que pondría en riesgo la vida e integridad física de los habitantes y de los vecinos del lugar.

Sin embargo, esta fue la razón aparente que encubrió los motivos verdaderos que determinaron la decisión de las autoridades del Municipio de Tres de Febrero y de la Provincia de Buenos Aires de desalojar y demoler los nudos 8 y 9 del complejo de edificios del Barrio Ejército de los Andes. En efecto, a poco que se repara en las declaraciones a la prensa de los funcionarios públicos, se observa la intención estatal de hacer desaparecer el Barrio Ejército de los Andes y dispersar a sus habitantes. Es decir, que la decisión del desalojo y de la demolición había sido tomada con anterioridad a la iniciación de la acción judicial de daño temido. La sentencia estaba predestinada a legitimar la decisión estatal previa de desalojar a los habitantes del Barrio y demoler sus viviendas, acción adoptada como parte de la política represiva de seguridad del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

En este marco debe entenderse la arbitrariedad que signó la tramitación de la acción judicial iniciada por el Municipio de Tres de Febrero. Las violaciones al debido proceso que se detallan a continuación son de tal magnitud que no vienen sino a confirmar la hipótesis sugerida en el sentido de que la decisión de desalojar y demoler había sido adoptada previamente por las autoridades de la Provincia de Buenos Aires: a) los afectados no fueron parte en el proceso judicial que determinó el desalojo y la demolición de los Nudos 8 y 9; b) como consecuencia del punto anterior, los afectados se vieron imposibilitados de presentar sus descargos y defensas; en definitiva se vieron imposibilitados de defender su derecho a la vivienda; c) así también, se vieron imposibilitados de controlar y eventualmente impugnar las pericias que se presentaron en la causa; d) sólo fue

<sup>3</sup> Causa “Municipalidad de Tres de Febrero c/ Acevedo, Miguel y otros s/ acción por daño temido” (expte. N° 34.767), fs. 7 del Juzgado de Primera Instancia Nro. 6 en lo Civil y Comercial, Poder Judicial de la Provincia de Buenos Aires (Departamento de San Martín) a cargo del Dr. Manuel Augusto Sirven.

parte del proceso la Municipalidad de Tres de Febrero; e) la sentencia dictada por el juez que entendió en la causa no fue fundada en los hechos debidamente comprobados en la causa ni en el derecho aplicable que incluye las normas internacionales y la jurisprudencia de los órganos de control en materia de vivienda; f) por último, en atención al procedimiento utilizado por el juez, los afectados se vieron imposibilitados de apelar la sentencia de primera instancia.

En definitiva, la exclusión de los afectados del proceso judicial en el que se discutía la demolición de sus moradas, determinó entonces la violación de su derecho a la vivienda y en los casos de los propietarios, la violación de su derecho a la propiedad de acuerdo a la jurisprudencia internacional en la materia. En efecto, un aspecto que resulta fundamental para la protección del derecho a la vivienda y contra la práctica de los desalojos forzosos y las demoliciones de viviendas, es la posibilidad de los afectados de acceder a recursos judiciales adecuados y efectivos. En este sentido, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la Observación General N° 7<sup>4</sup> ha manifestado: “aunque la debida protección procesal y el

<sup>4</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la O.N.U, Observación General N° 7 (1997), El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): los desalojos forzosos. E/C.12/1997/4, 20 de mayo de 1997. Asimismo, sostuvo el Comité: “La comunidad internacional reconoce desde hace mucho tiempo que la cuestión de los desalojos forzosos es grave. En 1976, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos señaló que debería prestarse especial atención a **“iniciar operaciones importantes de evacuación sólo cuando las medidas de conservación y de rehabilitación no sean viables y se adopten medidas de reubicación”** (Informe de Hábitat: Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, Vancouver, 31 de mayo a 11 de junio de 1976 (A/CONF.70/15), cap. II, recomendación B.8, párr. c) ii). En 1998, en la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el año 2000, aprobada por la Asamblea General en su resolución 43/181, se reconoció la **“obligación fundamental de los gobiernos de proteger y mejorar las casas y los barrios en lugar de perjudicarlos o destruirlos”** (Informe de la Comisión de Asentamientos Humanos sobre la labor realizada en su 11° período de sesiones, adición (A/43/8/Add.1), párr. 13). En el Programa 21 se declaraba que **“debería protegerse legalmente a la población contra el desalojo injusto de sus hogares y sus tierras”** (Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Río de Janeiro, 3 al 14 de junio de 1992, vol. I, anexo II, Programa 21, cap. 7, párr. 9 b). En el Programa Hábitat los gobiernos se comprometieron a **“proteger a todas las personas contra los desalojos for-**

proceso con las debidas garantías son aspectos esenciales de todos los derechos humanos, tienen especial pertinencia para la cuestión de los desalojos forzosos que guarda relación directa con muchos de los derechos reconocidos en los pactos internacionales de derechos humanos. El Comité considera que entre las garantías procesales que se deberían aplicar en el contexto de los desalojos forzosos figuran: a) una auténtica oportunidad de consultar a las personas afectadas; b) un plazo suficiente y razonable de notificación a todas las personas afectadas con antelación a la fecha prevista para el desalojo; c) facilitar a todos los interesados, en un plazo razonable, información relativa a los desalojos previstos y, en su caso, a los fines a que se destinan las viviendas; d) la presencia de funcionarios del gobierno o sus representantes en el desalojo, especialmente cuando éste afecte a grupos de personas; e) identificación exacta de todas las personas que efectúan el desalojo; f) no efectuar desalojos cuando haga muy mal tiempo o de noche, salvo que las personas afectadas den su consentimiento; g) ofrecer recursos jurídicos; y h) ofrecer asistencia jurídica siempre que sea posible a las personas que necesiten pedir reparación a los tribunales”.

## *2. Los motivos de una decisión arbitraria*

En lo que sigue relataremos los hechos que motivaron la denuncia ante la CIDH. A tal fin, y con el propósito de que se comprendan cabal-

---

zosos que sean contrarios a la ley, tomando en consideración los derechos humanos, y garantizar la protección y la reparación judicial en esos casos; y cuando los desahucios sean inevitables tratar, según corresponda, de encontrar otras soluciones apropiadas” (Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Hábitat II) (A/CONF.165/14), anexo II, Programa de Hábitat, párr. 40 n). La Comisión de Derechos Humanos también ha señalado que “la práctica de los desalojos forzosos constituye una violación grave de los derechos humanos” (Comisión de Derechos Humanos, resolución 1993/77, párr. 1). Sin embargo, aunque estas declaraciones son importantes, dejan pendiente una de las cuestiones más decisivas, a saber, determinar las circunstancias en que son admisibles los desalojos forzosos y enunciar las modalidades de protección que se necesitan para garantizar el respeto de las disposiciones pertinentes del Pacto” (el resaltado es nuestro).

mente los antecedentes y el contexto que hicieron posible el proceder arbitrario de la Municipalidad de Tres de Febrero y del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, resulta necesario introducir la historia del Barrio Ejército de los Andes

## 2.1 La Historia del Barrio Ejército de los Andes

A mediados de la década del '40 se inició, en el contexto del proceso de industrialización y la política de sustitución de importaciones y como consecuencia de la reestructuración del agro, un fuerte crecimiento del movimiento migratorio del interior del país a las ciudades, particularmente a Buenos Aires.

El acelerado proceso de urbanización no estuvo acompañado de políticas de planeamiento urbano y planes habitacionales que resolvieran el problema de vivienda e inserción en la ciudad de los sectores populares de inmigrantes desplazados del campo, a los que se sumarían, posteriormente, los inmigrantes de países limítrofes.

Los sucesivos gobiernos han implementado políticas de erradicación y, con cada nuevo plan, se reinstala el debate público sobre erradicación versus radicación, es decir, sobre la legitimidad de la ocupación del terreno y el derecho a la vivienda.

En la Capital Federal, las familias venidas de las provincias (en general del norte y noreste) a mediados del '40, formaron o se sumaron a asentamientos precarios localizados en terrenos fiscales desocupados. Estos asentamientos, considerados por sus habitantes como un hábitat transitorio hacia la resolución de su problema de vivienda, quedaron pronto estigmatizados como "*villa miseria*", y fueron multiplicándose y creciendo a lo largo de las siguientes décadas.

Las "*villas miseria*" o "*villas de emergencia*", tomaron muchas veces el nombre del lugar o barrio de pertenencia. Es el caso de la *villa de Retiro*.

Una gran parte de la gente que vivió en la Villa 31 hasta mediados de los 70 es la que nuevamente ha sido desalojada compulsivamente del Barrio Ejército de los Andes y vio, a principios de octubre y noviembre del año 2000, la "implosión" de sus viviendas.

El barrio actualmente denominado "Ejército de los Andes" o "Fuerte Apache", situado en el Partido de Tres de Febrero, en la localidad de Ciu-

dadela Norte formó parte de lo que se llamó el “Plan Alborada” para la erradicación de villas. Su diseño y ejecución comenzó durante la dictadura militar de Onganía en 1966 y continuó durante los gobiernos de Levingston y Lanusse, hasta 1972.

El complejo de edificios fue construido por intermedio de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, el Ministerio de Bienestar Social y el Banco Hipotecario Nacional en un terreno de 26 hectáreas, usufructuado por el Ejército, que la Provincia de Buenos Aires donó al Estado Nacional.

Las dos primeras etapas de construcción concluyeron en 1976 con un total de 3360 viviendas. El Banco Hipotecario tuvo a su cargo las adjudicaciones. En agosto de 1977 por un convenio celebrado entre las entidades citadas, la Provincia de Buenos Aires y el Instituto de la Vivienda, se transfirieron las obras para su administración y traslado del dominio a sus beneficiarios al Instituto mencionado.

En 1978 también se transfirieron al Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires, 650 viviendas (nudos 10,11,12 y 13) sin terminar y con un avance del 50% ya concluido. Estas últimas formaron parte de la acelerada política de erradicación de villas del entonces intendente Cacciatore en vísperas del Mundial de Fútbol en el año 1978.

De acuerdo a la denominación oficial, en las dos primeras etapas se ejecutaron los proyectos de “Núcleos Habitacionales Definitivos”:

- número 14, 15 y 16 que constaban de 22 edificios de planta baja y dos pisos (con 425 departamentos de 2 dormitorios; 336 departamentos 3 dormitorios; 157 departamentos 4 dormitorios y 42 departamentos de 5 dormitorios)
- número 23, 24 y 25 con 64 edificios distribuidos en “tiras” de planta baja y tres pisos, y torres de planta baja y diez pisos (con 1080 departamentos de 2 dormitorios; 840 de tres dormitorios; 360 de 4 dormitorios y 120 de cinco dormitorios).

Entre estos 6 sectores distribuyeron a la gente erradicada de la Villa de Retiro. Los edificios altos conforman “nudos”, es decir tres edificios más la torre de ascensores, unidos entre sí por pasarelas de los cuales salen transversalmente las “tiras”.

Las 396 viviendas de los nudos 8 y 9 implosionados recientemente formaban parte de este último sector.

Los antiguos habitantes de la Villa 31 bautizaron al complejo como "Barrio Padre Mujica". La dictadura militar del '76, que hizo desaparecer toda forma de organización en el nuevo barrio, lo oficializó como "Ejército de los Andes". A mediados de los 80 pasó a ser llamado "Fuerte Apache" como símbolo del estigma social.

De los 22.000 habitantes, para los cuales estuvo previsto en su origen el diseño del complejo habitacional, en la actualidad las estimaciones oscilan entre 50.000 y 90.000 habitantes.

Las situaciones de los habitantes del Barrio Ejército de los Andes son diversas. Algunos pagaron sucesivas cuotas al Instituto de la Vivienda, a otros organismos y finalmente el Banco Hipotecario fue quien otorgó las escrituras. Muchas viviendas fueron ocupadas y otros son inquilinos.

A partir de 1991, los habitantes del nudo 8 del Barrio Ejército de los Andes comenzaron a sentir movimientos en el edificio. Esta situación se repitió tiempo después en el nudo 9. Dichos movimientos se debieron, como se verá más adelante, a vicios en la construcción de los inmuebles.

Desde ese momento hasta la demolición e incluso después, la gente tuvo una actitud activa, tendiente a que la situación se solucionara. Así, se efectuaron distintas denuncias ante las autoridades municipales que motivaron la realización de estudios por parte del INTI (Instituto Nacional de Tecnología Industrial) con el objeto de constatar los hechos denunciados. De estos estudios surge que efectivamente el edificio tenía problemas estructurales que debían ser reparados. A pesar de sus reclamos los vecinos nunca tuvieron acceso a estos estudios, lo que motivó nuevas denuncias, tanto por la situación habitacional como por la falta de información. Entre ellas, demandas judiciales, declaraciones en comisarías, exposiciones civiles, cartas y entrevistas con distintas autoridades, manifestaciones en la vía pública, etc.

## **2.2 La demanda por daño temido y su sustanciación**

La demanda que motivó la demolición de dos de los nudos fue iniciada por la Municipalidad de Tres de Febrero (Partido de San Martín, Provincia de Buenos Aires) el 31 de mayo de 1999, contra tres vecinos del nudo 8 (torres a, b y c) del Barrio Ejército de los Andes y "todos los demás ocupantes, inquilinos y subinquilinos de los nudos 8 y 9 del precitado ba-

rrio que surjan del mandamiento de constatación que más adelante se solicita”<sup>5</sup>. La causa se radicó en el Juzgado Civil y Comercial N° 6 de San Martín, Provincia de Buenos Aires a cargo del Dr. Manuel Augusto Sirven.

La acción por daño temido se encuentra prevista en el Código Civil y en el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. En el primero está contemplada en la segunda parte del artículo 2499<sup>6</sup>, agregado dispuesto por la Ley 17.711 del año 1968. En el Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia de Buenos Aires la acción no se encuentra prevista, en cambio sí ha sido receptada por el Código Procesal Civil y Comercial de Nación, incorporada recién en el año 1981 a través de la ley 24.434, en el artículo 623 bis<sup>7</sup>.

La acción prevé que en caso de que una persona tema que de un inmueble u otra cosa se derive un daño en sus bienes, puede hacer una denuncia al juez para que tome las medidas necesarias tendientes a hacer cesar ese peligro.

En la demanda la Municipalidad solicitó, de confirmarse en el dictamen pericial el peligro de derrumbe, que se ordene la demolición de los edificios<sup>8</sup>.

De los hechos relatados en la demanda surge que el inmueble en cuestión amenazaba ruina debido a “la falta de conservación en debido estado

<sup>5</sup> Causa “Municipalidad de Tres de Febrero c/ Acevedo, Miguel y otros s/ acción por daño temido” (expte. N° 34.767), fs. 8.

<sup>6</sup> Artículo 2499 del Código Civil (segunda parte): “Quien tema que de un edificio o de otra cosa derive un daño a sus bienes, puede denunciar ese hecho al juez a fin de que se adopten las oportunas medidas cautelares”.

<sup>7</sup> Artículo 623 bis del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación: “Quien tema que de un edificio o de otra cosa derive un daño grave e inminente a sus bienes, puede solicitar al juez las medidas de seguridad adecuadas, si no mediare anterior intervención de autoridad administrativa por el mismo motivo. Recibida la denuncia el juez se constituirá en el lugar y si comprobare la existencia de grave riesgo, urgencia en removerlo y temor de daño serio e inminente, podrá disponer las medidas encaminadas a hacer cesar el peligro. Si la urgencia no fuere manifiesta requerirá la sumaria información que permitiere verificar, con citación de las partes y designación de perito, la procedencia del pedido. La intervención simultánea o ulterior de la autoridad administrativa determinará la clausura del procedimiento y el archivo del expediente”.

<sup>8</sup> Causa “Municipalidad de Tres de Febrero c/ Acevedo y otros s/ acción por daño temido”, fs. 12.

del edificio, que importa una negligencia y, por lo tanto, el propietario es responsable de los daños ocasionados a los vecinos o transeúntes, conforme la regla que rige los hechos ilícitos”. Esto no es completamente cierto ya que, si bien entre las causales del deterioro del edificio se encuentra la falta de conservación del mismo, la principal causa es la deficiente calidad de la construcción, tal como surge de los estudios realizados por el Centro de Investigación de Tecnología Aplicada a la Construcción (CITAC)<sup>9</sup> –ordenado por el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI)–. Este informe se encuentra agregado a la causa judicial.

La misma Municipalidad admite que la acción es tendiente al cumplimiento de medidas de seguridad que permitan evitar el daño. Estas medidas no necesariamente comportan la demolición del inmueble; es más, desalojar a los habitantes y cercar el predio para realizar los arreglos necesarios hubiera sido una medida suficiente respecto a la seguridad de los vecinos y menos gravosa teniendo en cuenta la situación habitacional del país que se ve empeorada a raíz de una demolición, y los estándares internacionales en materia de derecho a la vivienda.

Los vecinos afectados no fueron parte del proceso judicial, ya que no se les corrió traslado de la demanda, es decir, que no se le otorgó a la parte demandada la posibilidad de contestar y hacer sus descargos. Únicamente se ordenó su notificación por lo que, si bien los habitantes tomaron conocimiento de la demanda, no estaban habilitados para contestarla, es decir que no fueron parte en el proceso judicial.

Agrava aún más esta situación el hecho de que la notificación se llevó a cabo de una manera completamente confusa ya que todas los vecinos consultados coinciden en que las personas que realizaban el acto eran concejales en vez de oficiales de justicia y que no hablaban de la existencia de un juicio sino de la realización de un “censo”. Es decir, que mientras la gente pensaba que estaba dando datos para un censo habitacional, en realidad estaba siendo notificada de la existencia de un juicio en su contra. Otra de las irregularidades de esta notificación consistió en que en vez de dirigirse los oficiales notificadores a los departamentos, la gente debía salir del edificio y notificarse de la demanda en la calle.

<sup>9</sup> Ibidem fs. 111.

Tampoco les fue entregada copia de la demanda ni del mandamiento en el cual se daba aviso de que "...las sucesivas notificaciones y atendiendo a las características excepcionales y urgentes que enmarcan el presente proceso, se efectuarán a través de la Delegación Municipal Barrio Ejercito de los Andes de la Municipalidad de Tres de Febrero, a la cual deberán ocurrir los interesados".

Además del mandamiento de constatación, el juez ordenó la designación de tres peritos para que determinaran si el peligro de derrumbe era o no inminente, es decir que abrió el expediente a prueba, con la consecuente dilación del procedimiento que esto implicaba.

Durante todo el procedimiento, para conseguir las tres pericias ordenadas, fueron necesarias las designaciones de siete peritos –cuatro de los cuales fueron removidos de sus cargos– para llegar a obtener los dictámenes recién un año después de haber sido ordenada su realización.

Todo esto demuestra que el juicio no avanzó prácticamente nada en un año, tiempo suficiente como para haber notificado a los demandados de que existía una acción iniciada contra ellos e incluso para darles oportunidad de hacer sus descargos.

De las pericias surge que los edificios tenían vicios de construcción y sugerían la reparación de los inmuebles como una de las medidas posibles a fin de impedir la producción de daños futuros. Por otra parte, dos de las pericias habían afirmado que no existía peligro inminente de derrumbe.

Es decir, que las tres pericias coinciden en que los edificios deben ser reparados. Ninguna plantea la demolición como única opción.

El 15 de agosto de 2000, el juez convocó una audiencia con los peritos (que tuvo lugar un día antes de dictarse la sentencia) para brindar explicaciones sobre los informes técnicos realizados. De esta audiencia surge la unificación de criterios entre los peritos, en la que recomiendan demoler los edificios. La audiencia convocada por el juez se encuentra prevista en el art. 473 del Código Procesal para que los peritos "den las explicaciones que se consideren convenientes", de los dictámenes presentados en la causa. De ningún modo dicha audiencia puede ser utilizada como una nueva oportunidad para la elaboración de dictámenes técnicos diversos. Y esto es precisamente lo que ocurrió en este caso. Así, los peritos modificaron las conclusiones vertidas en sus anteriores pericias, pero esta vez sin brindar la correspondiente fundamentación. En efecto, en el acta de la audiencia no

se registraron ni mínimamente los fundamentos por los cuales los peritos modificaron sus conclusiones anteriores.

Además de esta gravísima irregularidad, existieron otras: a) no estuvieron presentes ambas partes, circunstancia especialmente alarmante, porque de ella surgió la “unificación de criterios” entre los peritos, de cuyo proceso no hay registros y que finalmente motivó que la sentencia ordenara la demolición; b) tampoco se encuentran reproducidas las preguntas a las que debieron responder los peritos, situación que hace aún más dudoso el desarrollo de esta audiencia.

Un día después de la audiencia, el juez dictó una sentencia de carácter inapelable resolviendo hacer lugar a la acción y ordenando el total desalojo de los nudos 8 y 9 del Barrio en 20 días para que posteriormente se procediera a la demolición, extendiendo dicha resolución a las “tiras”. La orden de desalojo se dictó bajo apercibimiento de efectuarlo con el auxilio de la fuerza pública.

La decisión judicial no ha sido una decisión razonada en base a los hechos probados en la causa, fundamentalmente porque el juez ha valorado de manera absolutamente arbitraria la prueba pericial. El juez entonces, falla sobre hechos diversos, haciendo caso omiso de los hechos debidamente acreditados en el proceso. La sentencia dictada en el proceso, en última instancia, carece de todo fundamento válido ya que los hechos sobre los que se sustenta no han sido debidamente acreditados en la causa.

Después de la sentencia, es decir, luego de haber decidido que el peligro era inminente, el desalojo también se vio retrasado ya que el oficial de justicia encargado de notificar la sentencia a los habitantes del barrio se excusó debido a que se trataba de una “zona de alta peligrosidad” y a que los vecinos le habían advertido “que no ingresara allí”, por lo que debió realizarlo la policía del lugar. Al aceptar la solicitud del oficial notificador con su consecuente demora en la notificación, la vida de la gente que se pretendía proteger (motivo por el cual se utilizaba esta vía tan expedita que no les daba la oportunidad de ejercer su derecho de defensa) se estaba poniendo nuevamente en riesgo.

La notificación no fue realizada conforme al procedimiento dispuesto por el Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia de Buenos Aires ya que, en vez de ser entregada en cada departamento, la cédula fue dejada en la entrada del edificio, corriendo el riesgo de que se mojara, se vola-

ra o simplemente alguien la quitara para notificar a más de 300 unidades funcionales. De hecho, gran parte de los habitantes no tomó conocimiento de la sentencia.

Una vez notificada la sentencia y transcurridos los 20 días previstos como plazo en la sentencia, comenzó el desalojo de los habitantes. Con posterioridad al desalojo, es decir, una vez constatado el abandono definitivo de la vivienda por parte del personal policial designado, los vecinos habrían cobrado (previo trámite en la comisaría) un cheque de 22 mil pesos. En esta ocasión firmaron varios documentos de los que no se les proporcionó copia.

Por último, resulta pertinente reseñar la imposibilidad de los vecinos de acceder en forma oportuna a la información relativa al estado de los edificios en los que habitaban. Tal como hemos relatado, los vecinos habían realizado desde 1991 presentaciones sobre el estado de los edificios. A través de estas presentaciones solicitaron en reiteradas oportunidades a las autoridades competentes, la realización de estudios que permitieran evaluar el estado de los edificios y las medidas necesarias para repararlos. En 1993 se presentaron nuevamente solicitando en términos muy claros información sobre el resultado de los estudios supuestamente realizados. Incluso pidieron al Intendente copia de las actuaciones y organizaron en la comisaría una exposición civil sobre los hechos. Hasta la fecha, los vecinos han recibido como única respuesta la demolición de sus viviendas.

Entre 1991 y 2000 las autoridades ignoraron las solicitudes de información de los vecinos. A través del estudio del extenso expediente de la acción por daño temido, se puede advertir la existencia de varios estudios técnicos relativos al estado de los edificios, que las autoridades en forma reiterada e injustificada negaron. Por ejemplo a fs. 8 del expte. administrativo (cfr. fs. 112 del expte. judicial), el Centro de Investigaciones de Tecnología Aplicada a la Construcción (CITAC) informa que el cemento utilizado para la construcción no es el normal sino cemento de albañilería. En ese mismo informe, el cuerpo técnico sostiene que las columnas deberán ser redimensionadas para garantizar la seguridad. Posteriormente en el pormenorizado informe realizado por el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), se da cuenta de las recomendaciones para la reparación del edificio. Estas medidas fueron presupuestadas por este órgano técnico en \$1.448.734.65 (fs. 200 expte judicial).

Resulta entonces que ya en el año 1994, el Estado estaba en conocimiento de la necesidad de reparar el edificio, conocía perfectamente las medidas que debían adoptarse con detalle e incluso había presupuestado las obras.

Ni quienes se habían presentado en sede administrativa para reclamar esta información, ni quienes se vieron afectados por la demolición tuvieron nunca acceso a esa información.

En ese año, según consta en el expediente administrativo, en forma abrupta e infundada las autoridades comenzaron a hablar de una demolición y reubicación de los vecinos, para terminar en la arbitraria demolición y el pago de un “subsidio”, bajo la condición de firmar una serie de documentos cuyo contenido aún se ignora.

La medida que las autoridades tristemente llaman “solución definitiva” carece de fundamento técnico. Insistimos, en aquel momento el Estado tenía en su poder el informe técnico que le indicaba la necesidad de las reparaciones y su costo (por cierto mucho menor que el finalmente destinado a la demolición).

Sin embargo este debate careció de foro, porque la medida se concretó, como hemos señalado, privando a los vecinos de la posibilidad legítima de discutir su legalidad.

En este caso, más claramente que en ningún otro, se observa cómo la disponibilidad de la información producida era una condición indispensable para que los vecinos pudieran defender efectivamente su vivienda. La falta de información no les permitió anticiparse a la ocurrencia del daño causado por el desalojo y posterior demolición de sus viviendas, y les obstruyó cualquier posibilidad de prevenir la consumación del hecho.

En este caso el acceso a la información relativa al estado de los edificios era un elemento indispensable para que los vecinos pudieran ejercer y defender su derecho a la vivienda. La privación de esta información impidió a los vecinos defenderse en forma oportuna.

Por otra parte, el actuar estatal demuestra una evidente contradicción. Si bien por un lado el Estado sostiene la necesidad de adoptar medidas de una urgencia tal que viola en forma flagrante el derecho de defensa de los vecinos, por otro, mientras tenía a su disposición desde 1993 la información sobre la necesidad de adoptar medidas de reparación, no hizo absolutamente nada, ni siquiera notificar a los vecinos del

supuesto riesgo que corrían e impulsar la adopción de medidas de prevención. Resulta evidente que no era la protección de la vida de los vecinos lo que interesaba al Estado.

Si bien no es objeto de la presente denuncia lo relativo al fraude del que fueron objeto los vecinos a través de la venta de una vivienda defectuosa, cabe señalar que al solicitar información los propietarios del inmueble no solamente buscaban saber cuáles eran las medidas necesarias para proteger la integridad del edificio, sino que además requerían lo que era una prueba indispensable para solicitar la indemnización por haber sido objeto de una estafa consumada a través de la venta de un inmueble defectuoso. El Estado entonces los privó además de la posibilidad efectiva de reclamar la reparación del daño que ya había sido consumado.

#### ***4. La decisión de demoler como parte de la política de mano dura del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires***

Una serie de manifestaciones y actos políticos demuestran que la demolición de las torres del Barrio Ejército de los Andes fue una medida generada como parte de una estrategia para presentar al Gobierno, en particular el provincial, desarrollando acciones implacables y de visible dureza contra la delincuencia. Es así que en el caso del Barrio Ejército de los Andes, problemas edilicios que habían sido denunciados muchos años antes por los vecinos fueron utilizados como una excusa para mostrar medidas ostensibles, que reúnan condiciones adecuadas para ser reproducidas por los medios de comunicación y que aprovechen imágenes y estigmas existentes en algunos sectores sociales. Estas medidas fueron adoptadas con claros objetivos electorales en el corto plazo.

En este sentido, la medida aprovecha la imagen construida sobre este conjunto habitacional<sup>10</sup>, fundamentalmente la caracterización del barrio

<sup>10</sup> La propia denominación “Fuerte Apache”, con la que se conoce hoy el Barrio Ejército de los Andes, fue acuñada en la década del ‘80 por el periodista televisivo José de Zer, inspirada en el largometraje de acción estadounidense “Fuerte Apache, el Bronx”.

como un espacio peligroso y de sus habitantes como “delincuentes”. Prueba de ello son los innumerables problemas que tienen para obtener un trabajo, un crédito por parte de algún banco, para poder conseguir otra vivienda o para vender sus inmuebles.

Son las declaraciones públicas de algunos funcionarios, las que remarcan el carácter represivo de la demolición. El gobernador de la provincia de Buenos Aires, Carlos Ruckauf manifestó que el Barrio Ejército de los Andés “es una cueva de delincuentes”<sup>11</sup>. Las manifestaciones de Hugo Curto, intendente de Tres de Febrero, jurisdicción a la que pertenece el barrio, marcan que el objetivo de la demolición no era solucionar los problemas edilicios, sino dispersar a la población del lugar con el fin de erradicar las “actividades delictivas en la zona”. En tal sentido, publicaron los periódicos La Nación y Página/12 que “el intendente de Tres de Febrero, Hugo Curto, confirmó a La Nación que existe un acuerdo entre los vecinos de los monoblocks 8 y 9 de Fuerte Apache, para, previa indemnización, demoler esos edificios, pues se los considera guaridas de peligrosos delincuentes”<sup>12</sup> y que “el intendente justicialista Hugo Curto tiene claro que éste es apenas el comienzo de la soñada limpieza. Ya anunció ayer que le pedirá al gobernador un nuevo subsidio para continuar con las demoliciones en el 2001”. “Queremos –dijo– hacer un barrio chato, viable y seguro, para que la gente pueda vivir tranquila.”<sup>13</sup>.

Que la demolición implicara la violación de las leyes y la normativa en materia de derechos humanos, no apareció como impedimento en la medida en que esta acción fue evaluada como conducente para el efecto político deseado. Por el contrario, la demolición de los edificios se produce en un contexto en el que el gobernador Ruckauf e importantes funcionarios provinciales sostienen que el respeto de la ley y los derechos humanos no es el objetivo sino el obstáculo para el desarrollo de políticas de seguri-

<sup>11</sup> Página/12, 6/10/00, “Las torres del Fuerte Apache en las que ahora sólo viven policías”.

Revista Noticias, 18/11/00, “La operación maquillaje”, p. 105.

<sup>12</sup> La Nación, 14/5/96, “Seguridad: más de la mitad de los agentes son privados”, p. 1

<sup>13</sup> Página/12, 29/9/00, “Exodo obligado en el Fuerte Apache”.

dad efectivas<sup>14</sup>. En tal sentido, es probable que la ilegalidad de la demolición no sólo no fuera interpretada por las autoridades como un impedimento para realizarla, sino como una muestra de que la lucha contra el delito debe darse más allá de la ley, contra la ley o inclusive permitiendo conductas delictivas por parte de los servidores públicos.

Analizada en términos de política de seguridad la demolición de los edificios 8 y 9, no sólo es nociva por su desprecio por las normas legales, sino porque además evita actuar sobre las condiciones puntuales que generan inseguridad. La policía deliberadamente utiliza distintos conglomerados habitacionales o asentamientos como espacios en los cuales habilita y promueve el desarrollo de redes delictivas y el refugio de personas buscadas por la justicia. Esta es una práctica sostenida por las instituciones de seguridad y no por las condiciones edilicias del lugar. Las mismas declaraciones del Comisario Oscar Troncoso, jefe de la Policía Departamental de San Martín, en cuya jurisdicción se encuentra el barrio, son demostrativas de esta situación: “en Fuerte Apache tenemos varios desafíos: uno de ellos es controlar a nuestra propia gente para que no se venda. Hay que elegir con cuidado a los hombres que ponemos allí porque está el riesgo de que se mimeticen con el lugar. Los policías tienen que ser corajudos, aguerridos

<sup>14</sup> En el año 1999, en su campaña electoral para gobernador el entonces vicepresidente de la República Carlos Ruckauf, sostuvo que las políticas de seguridad debían apoyarse en propuestas tales como “**meter bala a los ladrones**” y “**matar a los asesinos**” (Página/12, 5/8/99, “Una reforma al borde del abismo”, p. 1/3) y además 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 los delincuentes que a la gente**” (Página/12, 17/10/99, “No veo que sea un agravio decir que son marxistas”, p. 2/4). Una vez electo, su administración ha impulsado una serie de medidas que, tratando de sortear los graves dificultades que presentan las instituciones de seguridad y justicia en la provincia, fueran leídas como medidas duras e implacables contra el delito, donde el estado de derecho estuviera en segundo plano. Así por ejemplo, en diciembre de 1999 designó como Ministro de Justicia y Seguridad de la Provincia a Aldo Rico, ex-coronel del ejército que había encabezado distintos levantamientos militares luego del restablecimiento de la democracia, canceló el proceso de reforma policial iniciado dos años antes, impulsó proyectos de ley que incrementaron las condiciones por las cuales un acusado debe ser privado de su libertad de modo preventivo antes de juicio y propuso derogar la ley 24.390 que establece plazos máximos de duración para la prisión preventiva.

y derechos. La mayoría [de los habitantes] son trabajadores, pero es un lugar ideal para escondite de delincuentes”<sup>15</sup>.

Debe tenerse en cuenta que la seguridad de la jurisdicción está a cargo de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, institución tristemente reconocida por su violencia, por integrar y organizar amplias redes de ilegalidad y su la participación en los más graves delitos que tuvieron lugar en la Argentina durante la década pasada: el atentado contra al Asociación de Mutuales Israelitas Argentinas (AMIA) y el asesinato del reportero gráfico José Luis Cabezas.

El aprovechamiento de lugares empobrecidos y políticamente menos influyentes para desarrollar este tipo de acciones por parte de las instituciones de seguridad termina denegando el derecho a una convivencia segura para estos sectores, incrementa las condiciones de inseguridad y aumenta la marginación social de grupos ya perjudicados. Medidas como las denunciadas ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, representan un agravamiento de sus condiciones de vida y un aumento de la marginación a que son sometidos estos sectores. Es claro que no son las condiciones edilicias las que generan o sostienen esta dinámica. Más bien, para este caso, podría sostenerse que las características arquitectónicas y edilicias los nudos 8 y 9 hacían atractiva la publicidad de su demolición a través de los medios gráficos y audiovisuales, que siguieron muy de cerca los momentos previos y posteriores a la implosión.

La utilización del Barrio Ejército de los Andes como un escenario donde presentarse activo frente al incremento de la inseguridad en la provincia ya tenía antecedentes. En efecto, en el mes de mayo de 1996, luego del asesinato del jefe de una de las bandas de la Villa Pinerol, cercana al Barrio Ejército de los Andes, y el posterior ataque a un periodista de un canal televisión, Eduardo Duhalde, entonces gobernador de la provincia, manifestó que en Fuerte Apache había “gente amontonada, lo que genera el ambiente geográfico propicio para este tipo de cosas como las ocurridas en Villa Pinerol”<sup>16</sup>. Propuso entonces como solución al conflicto que “aprove-

<sup>15</sup> Clarín, 1/7/00, “Los policías del lugar deben ser corajudos y derechos”.

<sup>16</sup> Ambito Financiero, 14/5/96, “Duhalde demolerá dos edificios para frenar la delincuencia”, p. 18.

### Capítulo III. Demoliciones forzosas, imágenes de la guerra contra el delito

chando las dificultades de unos edificios, vamos a indemnizar a la gente y vamos a voltear los edificios que haga falta para crear más espacio e idear una zona que evite la superpoblación, que facilita la actuación de verdaderas bandas”<sup>17</sup>. Además, afirmó que “habría que derribar algunas de esas torres, que son un refugio de delincuentes”<sup>18</sup>. En esa ocasión la presentación de un recurso de amparo por parte de los vecinos de los nudos 8 y 9 impidió la concreción de la medida.

<sup>17</sup> Página/12, 14/5/96, “Una respuesta demoledora”, p. 2/3.

<sup>18</sup> Clarín, 29/4/99.

## Capítulo IV. Criminalización y represión de las protestas sociales\*

### 1. Introducción

La primera parte de este capítulo revela los cambios de una modalidad de protesta que se inició en 1996, con la instalación espontánea de barricadas que cortaron las rutas en distintos puntos del país. Hoy, los cortes de ruta suponen un grado de organización que maximiza los esfuerzos y propone nuevos lazos sociales de solidaridad y contención.

A continuación, se analiza la lógica y las consecuencias de las respuestas institucionales del gobierno nacional, caracterizadas por la represión y la criminalización de los manifestantes, en su mayoría delegados sindicales y trabajadores desocupados.

### 2. Cortes de ruta, la protesta que se consolida con los años

El proceso de ajuste estructural implementado en Argentina durante la década del '90 y hasta la actualidad, y la consecuente profundización de la exclusión social, han signado los últimos cuatro años con un cotidiano de protestas y movilizaciones sociales en todo el país. A partir de 1996<sup>1</sup>,

\* Los apartados 1 y 2 del presente capítulo han sido elaborados por María Capurro Robles y Laura Itchart, miembros de Área de Comunicación del CELS. Los apartados 3, 4 y 5 han sido elaborados a partir de la denuncia formulada en enero de 2000 ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), el Comité de Acción Jurídica (CAJ) y el Centro para la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL). Agradecemos a Matías Cremonte, Luis Campos y Cristina Mariela Nacer –alumnos del Práctico UBA/CELS–, por su colaboración en la elaboración de la denuncia.

<sup>1</sup> El Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Argentina correspondiente a 1996, advertía sobre el aumento en la proporción y variedad de protes-

los cortes de ruta y vías públicas desplazaron a los paros y huelgas promovidas por el sindicalismo en los '80 y hasta 1992. En aquel momento, la lucha se centraba en la obtención de mejoras salariales y en la defensa de los puestos de trabajo. Actualmente, este reclamo ha cedido ante la gravedad del desempleo y la apremiante situación social en que se encuentra gran parte de la población, especialmente en localidades donde el índice de desempleo llega a triplicar el promedio nacional.

La mayoría de los cortes de ruta registrados en los últimos años tienen como escenario pueblos y ciudades alejadas de los centros de decisión política, donde los habitantes optaron por esta modalidad de protesta considerándola como única posibilidad de llamar la atención de las autoridades provinciales y nacionales. En junio de 1996, la “pueblada” de Cutral-Co, inauguró el término “piquetero” para nombrar a quienes tenían como misión la custodia de las barricadas, instaladas en distintos puntos de la ruta 22. Este corte, consecuencia de la movilización espontánea de familias enteras hacia la ruta durante siete días, contó con muestras de solidaridad en otras localidades de la provincia, donde se cortaron puentes y caminos en apoyo al reclamo. Desde entonces, y debido a los resultados a primeras vistas exitosos de la movilización –el gobierno provincial se comprometió a generar trabajo a través de obras públicas y a enviar bolsas de alimentos para paliar las situaciones más urgentes– los cortes se reprodujeron en todo el país.

Así, en 1997 se contabilizaron 104 cortes de ruta<sup>2</sup>. Según una investigación del Centro de Estudios para la Nueva Mayoría publicada en noviembre de 2000<sup>3</sup>, que cuantifica los cortes por año y según su periodicidad, en 1998 se cortaba una ruta por semana, en 1999 una vez cada día y medio, y en el 2000 no pasó un solo día sin cortes en algún punto del país.

La modalidad del corte de ruta repitió, aunque con matices, características comunes en todos los epicentros en que fue implementada por los

---

tas no sindicalizadas, capaces de poner en jaque a gobiernos provinciales y hasta a porciones del Ejecutivo Nacional. Sin embargo en aquel momento, eran escasas las oportunidades en que los grupos de acción colectiva se presentaban articulados en un proyecto u objetivo común como parte del mismo movimiento antisistema.

<sup>2</sup> Ver Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Argentina, enero-diciembre de 1997, Editorial Eudeba, Buenos Aires, 1998, pág. 168.

<sup>3</sup> Este y otros estudios relativos al aumento de los cortes de ruta pueden consultarse en [www.nuevamayoria.com](http://www.nuevamayoria.com).

manifestantes. Se trata de la instalación de familias enteras que trasladan, durante los días que dure el corte, su vida cotidiana al costado del camino. Además de las carpas o tiendas, se improvisa un “escenario” o “tarima” para que oradores provenientes de los distintos sectores expongan sus reclamos y se reúna la asamblea para discutir y votar las propuestas de acuerdo que pueden llegar rápidamente o hacerse esperar varios días. Según la cantidad de gente y del tiempo que dure el corte, se instalan una o más ollas populares de guiso para todos, y las tareas se distribuyen equitativamente.

Durante el año 2000, los cortes de ruta abandonaron progresivamente su carácter improvisado y espontáneo, abriendo el paso a protestas organizadas, en las que participan grupos barriales de desocupados, organizaciones de base, sindicatos nucleados en entidades como la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), sectores de partidos políticos tradicionales y otros grupos sociales barriales o profesionales<sup>4</sup>. Sin embargo, este cambio no se ha consolidado de manera uniforme en todo el país. En algunas regiones aún predominan los cortes espontáneos que definen “sobre la marcha” protagonismos y posibles acuerdos.

Si bien las estadísticas revelan un promedio de un corte por día, los meses de mayo y noviembre fueron los más críticos en materia de conflictividad social. Las informaciones periodísticas a mediados de año dieron cuenta de dos informes elaborados por la Secretaría de Inteligencia del Estado (SIDE) y la Gendarmería Nacional que fueron elevados al gobierno. El documento de la SIDE describía un panorama crítico en una de cada tres provincias, distinguía las zonas de grados alto y medio-alto de conflictividad social y desarrollaba argumentos que podían justificar posibles acciones represivas para desactivar los conflictos (situaciones de alerta, presencia de agitadores, etc.)<sup>5</sup>. Otro informe reservado del Ministerio de Interior reflejaba la situación de nueve provincias “al filo de inminentes conflictos”<sup>6</sup>.

A mediados de mayo, se encontraban cortadas simultáneamente las localidades de San Pedro –Jujuy–, Comodoro Rivadavia –Santa Cruz–, Cipoletti –Río Negro–, Cutral-Co<sup>7</sup> –Neuquén– y Oran –Salta, donde la

<sup>4</sup> El paradigmático caso del corte de la ruta 3, en la localidad de La Matanza –provincia de Buenos Aires– se analiza en un apartado especial dentro de este capítulo.

<sup>5</sup> Cfr. Diario Clarín, Buenos Aires, 18 de mayo de 2000.

<sup>6</sup> Cfr. Diario La Nación, Buenos Aires, 17 de mayo de 2000.

<sup>7</sup> Según un estudio de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) la localidad de

semana anterior se había desatado una feroz represión contra los piqueteros de General Mosconi—. En líneas generales, las demandas se centraban en la obtención de puestos de trabajo —a través de la inclusión en los padrones del Plan Trabajar—, el sostenimiento de estos subsidios durante períodos no menores a seis meses y el incremento del gasto social en salud, alimentación y educación. También se reclamó el cumplimiento de acuerdos previos concertados con los gobiernos provinciales, la ayuda del gobierno nacional para evitar el cierre de fuentes de trabajo y el pago de salarios atrasados.

En el 2000, la situación de la provincia de Salta presentó características trágicas<sup>8</sup>. Como consecuencia de la apremiante situación social y del incumplimiento de los compromisos asumidos por el gobierno para desactivar protestas anteriores, la localidad de Tartagal cortó masivamente la ruta 34 en noviembre. Es dable destacar, que a este piquete se sumaron por primera vez comunidades aborígenes de siete etnias: chorote, wichi, toba, chulupí, tapiete, guaraní y chané, quienes hasta entonces sólo habían manifestado su adhesión a los reclamos. Cuando la Policía avanzó sobre las barricadas para despejar la ruta, un piquetero murió y muchos resultaron heridos.

---

Cutral-Co tiene actualmente más de 7000 desocupados (el 40% de la población activa), 2000 familias viven sin luz ni gas, el 14% de la población de 0 a 12 meses presenta signos de desnutrición y hay 400 adolescentes entre 13 y 19 años en situación de riesgo social y embarazadas.

<sup>8</sup> Un informe de la consultora *Equis* —elaborado en base a datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC) y del Banco Mundial— publicado por el diario *Página 12*, revela un profundo aumento de la desigualdad y la calamitosa situación social en la provincia de Salta. Más de la mitad de los salteños, 55 de cada 100, viven en hogares ubicados por debajo de la “línea de pobreza” (el método de medición de la llamada línea de pobreza, presupone la determinación de una canasta de bienes y servicios básicos —los indispensables para subsistir— de costo mínimo que una vez valorizada determina que todos los hogares con ingresos inferiores a esta línea, serán considerados “pobres” en la medida en que no pueden cubrir con sus ingresos, el costo de dicha canasta). El 17,6% de la población de la provincia (184.000 personas) está directamente bajo 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). La brecha entre los que más y los que menos tienen se ha ahondado a tal punto que los ingresos del 10% más rico es 32 veces más alto que el que percibe el 10% más pobre: es el peor registro del que se tenga memoria para Salta en los últimos 15 años.

Cfr. Diario *Página 12*, Buenos Aires, 11 de mayo de 2000.

Cfr. Derechos Humanos en Argentina, Informe Anual 2000, Editorial Eudeba, Buenos Aires, 2000.

Mientras tanto, se levantaban provisoriamente los dos últimos piquetes que mantenían cortadas las rutas en la provincia de Buenos Aires: a comienzos de noviembre, el corte de la Matanza había iniciado una seguidilla de protestas en varias ciudades. La lógica de su organización revela el porqué de su ejemplo.

## 2.1 La Matanza, nuevas prácticas para nuevos porvenires<sup>9</sup>

El piquete que mantuvo cortada la ruta 3 durante cinco días logró que la protesta alcanzara relevancia nacional. No sólo consiguió que el gobierno “bajara” al piquete para negociar sino también que los máximos dirigentes nacionales del sindicalismo, debieran reconocer la importancia de la movilización y también cruzaran la General Paz. La amenaza de un paro nacional dictaminó que en La Matanza se negociara algo más que unos cupos en los planes Trabajar y una cuantas bolsas de comida.

En el corte de La Matanza, 5.000 vecinos se instalaron permanentemente en la ruta y otros 20.000 se movilaron hasta el lugar para expresar su solidaridad. Si bien llama la atención lo heterogéneo de los grupos que se dieron cita, este hecho no es algo casual.

El contacto directo con los protagonistas del corte permite explicar la lógica y las prácticas que encierra esta “nueva” forma de protesta social organizada. Los párrafos que siguen relatan las experiencias y convicciones de quienes se movilaron en aquella oportunidad a la ruta 3.

Según Luis D’Elía, Adriana Barrientos, Claudio, dirigentes y militantes de la Asociación Civil Fuerza de los Trabajadores por la Tierra, la Vivienda y el Hábitat (FTV), la organización de la protesta social en la zona oeste del gran Buenos Aires lleva muchos años. La discusión inicial planteada por la heterogeneidad de procedencias y convicciones se ha superado y actualmente, la ideología original tiene un valor relativo. Se tiende a la construcción de una identidad superadora en la que el colectivo se impone a las individualidades. Los grupos más afectados por la situación de pobreza, desempleo y exclusión se vieron obligados a deponer intereses

<sup>9</sup> El presente apartado ha sido elaborado a partir de entrevistas con Luis D’Elía, Adriana Barrientos, Claudio. Dirigentes de la FTV (Asociación Civil Fuerza de los Trabajadores por la Tierra, la Vivienda y el Hábitat) en la CTA (Central de los Trabajadores Argentinos). La Matanza, marzo de 2001.

sectoriales en favor de una instancia colectiva. Esta nueva conformación necesitó de nuevos acuerdos centrados en la conducta y en el reconocimiento de la urgencia del momento socio político que vive en país.

Los cortes de rutas en La Matanza son el producto de una serie de frustradas negociaciones previas. Contrariamente a lo que suelen sostener los medios de comunicación y algunos operadores políticos, los piquetes no son una reacción espontánea ante la coyuntura, sino la última opción en la búsqueda de un interlocutor para los reclamos. Cuando las organizaciones pierden la esperanza de ser escuchados de otra forma por el gobierno nacional, provincial o municipal, recién entonces se evalúa la posibilidad de instalar un piquete.

Si bien como hemos sostenido, en el interior del país la protesta social conserva un tinte “anárquico” y espontáneo, el conurbano bonaerense se ha distinguido por la construcción casi sindical de los reclamos. El movimiento de La Matanza está integrado por grupos de desocupados que se forman en los barrios, sindicatos nucleados en la CTA, sectores de partidos políticos tradicionales –partidos de izquierda, radicales y peronistas–, la Corriente Clasista y Combativa, comunidades eclesiales de base, grupos evangélicos y miembros de asociaciones barriales diversas –comedores, guarderías comunitarias, amas de casa–. A las últimas movilizaciones se han sumado progresivamente, profesionales de la salud, abogados, psicólogos, curas y maestros.

Estas nuevas acciones de protesta son el resultado de la sumatoria de diferentes prácticas de interacción –políticas, sindicales, barriales–. Los cortes de ruta matanceros reconocen dos tradiciones en su forma: por un lado la idea del corte sindical, relacionada con el paro de actividades como medida de reclamo, y por otra parte, con la tradición de la toma de tierras de los nuevos grupos urbanos, no nucleados en torno a lo laboral sino a la supervivencia en la ciudad. De aquí la instalación de casillas de madera en los cortes, en donde las familias se presentan con todo lo poco que tienen y se instalan a vivir. Cuando se levantó el corte de la ruta 3, fue necesario desmontar cerca de 1500 “ranchitos” armados a la vera de la ruta.

Las demandas se centran en las necesidades básicas insatisfechas de la población, a partir de los altos índices de desempleo. Trabajo, alimentos y propiedad de la tierra urbana son los ejes fundamentales del reclamo. Según los propios piqueteros, a los cortes no se va con exigencias inflexibles. Se busca entablar un diálogo, situarse como interlocutor del Estado. Reivindican los

argumentos con los que, desde el poder, se los descalifica. Se los acusa de estar organizados, de tener intencionalidad política en lo que hacen y de incitar a los vecinos. Ellos afirman que “efectivamente hay una larga historia de organización, que entre los pobres se están gestando cierto tipo de relaciones que inciden profundamente en lo cultural”. La intencionalidad política que reconocen como propia es la de “querer discutir la pobreza, la exclusión y la falta de trabajo en la Argentina”. Y por lo tanto incitan a sus vecinos a “no dejarse violentar por esta situación social en la que mandan los mercados”.

### *2.1.1 La vida en el piquete*

La llegada al lugar en donde se instalará el piquete es, generalmente, multitudinaria. Se realiza una asamblea que culmina en una marcha. Dirigentes sindicales y desocupados, mujeres, chicos, hombres armando carpas y casillas de madera, bombos y mate caliente, cocinas comunitarias en donde se cuece a fuego lento el eterno guiso de siempre, cirujas y cartoneros, distintos grupos de artistas populares, profesionales de varias disciplinas y maestros conforman el universo de la vida cotidiana en el piquete.

La Asamblea es el órgano rector y se convoca una vez por día. Cada cinco horas se notifican las novedades a través de un micrófono. Si se está negociando y es necesario conocer la opinión de todos, el estado de asamblea es un estado permanente.

El piquete funciona como “un gran grupo de autoayuda y a su vez como una gran casa de todos”. Los vecinos se encuentran y reconstruyen los lazos de amistad que la desesperanza generalizada y las confluentes situaciones de exclusión han roto. Los vecinos “volvemos a sentir que estamos vivos porque estamos en una actitud de lucha y resistencia”.

Para todos los entrevistados “la alegría del encuentro y la efervescencia de las discusiones políticas recrean un diálogo que en muchos casos se creía perdido”. Los encuentros y desencuentros ideológicos consiguen instalar las vivencias privadas de la crisis en el marco de lo público relevante. Las experiencias particulares reconstruyen el espacio de la lucha por lo comunitario.

El carácter participativo del diálogo y las tareas del día desembocan, casi inevitablemente, en una sensación de alegría que se plasma en noches de baile y música. Es interesante destacar la actuación de grupos de la cultura en los improvisados tablados montados en la calle. Grupos de rock y

de bailanta, músicos populares, titiriteros, se tuman para presentar sus espectáculos en la ruta.

En el piquete, la realidad de los barrios aflora sin velos. En el último corte, la carpa de salud, a cargo de profesionales que a su vez son delegados sindicales, atendió 500 casos de hipertensión arterial. Estas cifras están revelando la crisis del sistema de salud que se hace más fuerte en los centros sanitarios de atención primaria.

Otro de los grupos que trabaja es el de logística. Son los encargados de repartir la comida que se cocina en las ollas populares de cada una de las organizaciones que participan en el corte. De esta manera no queda nadie sin comer. Hay familias que se convocan, sencilla y cruelmente, porque en el piquete se garantiza una comida fuerte por día.

La estructura de seguridad y defensa merece un análisis aparte. La Seguridad es la encargada de controlar las entradas y salidas del piquete. Cuentan con un grupo especial equipado con aparatos de handy y una muy buena organización. También ofician de guardaespaldas de los dirigentes para protegerlos de algún hipotético ataque. Vale destacar la amplia participación de mujeres en este equipo trabajando a la par de sus compañeros hombres. El equipo de defensa está preparado para contener posibles intentos de represión y así dar tiempo a los manifestantes para que abandonen la ruta. De esta manera se busca que haya poca cantidad de heridos y detenidos en caso de enfrentamientos.

En el Obispado de La Matanza se llevaron a cabo las negociaciones. Es importante reconocer la participación de los religiosos de la diócesis en el desarrollo y resolución del conflicto. El cura del Santuario abrió las puertas y los servicios de la capilla para que fueran utilizados por los piqueteros. Se celebraron misas y bautismos en los días que duró el corte. Esto demuestra que la vida de las comunidades continúa, trasladada al lugar de la resistencia.

En el piquete la participación de las mujeres es cada vez mayor, al punto de ser reconocidas como las impulsoras y las que sostienen la medida de fuerza<sup>10</sup>. Las mujeres no sólo se acercan al piquete, sino que lo hacen junto a sus

<sup>10</sup> Un ejemplo concreto de la importancia de la iniciativa y la participación de las mujeres en los reclamos sociales fue el corte de la ruta 22, protagonizado por las autodenominadas "mujeres pacíficas" en la localidad nuequina de Cutra-Co. Esta manifestación fue promovida por mujeres jefas de familia, que pidieron planes

hijos, movilizan a sus compañeros, convencen a los vecinos y alientan a otras mujeres a hacer lo mismo. Son delegadas y secretarías generales, ya no están relegadas al rol de mera compañía. La nueva realidad de desempleo de los jefes de familia –con la crisis de identidades sociales que esto genera– ha hecho que las mujeres asuman ese rol y deban salir a luchar por el futuro, a un mundo que no las reconocía como actrices. Las mujeres son más duras en los reclamos y conceden menos en las negociaciones. Quizá porque son ellas las encargadas de decirles a los hijos que “hoy no hay nada para comer”.

### ***3. La respuesta del Estado: represión y criminalización de la protesta social***

Las respuestas institucionales a las protestas sociales se caracterizaron invariablemente por la represión y la persecución penal a los involucrados, en su mayoría delegados sindicales y desocupados<sup>11</sup>, desvirtuando y forzando la aplicación de las leyes punitivas del Estado.

La represión de la protesta social tuvo como consecuencia numerosos heridos y varios muertos. Distintas fuerzas de seguridad del Estado actuaron haciendo un uso desproporcionado e ilegítimo de la fuerza.

#### **3.1 La represión de las necesidades**

Frente a los actos de protesta y los cortes de ruta, tanto el gobierno nacional como los provinciales, recurrieron a la amenaza del uso de la violencia para presionar la rápida solución de los conflictos. En la mayoría de los casos, la represión fue mucho más que una amenaza y la violencia fue la respuesta a los reclamos sociales.

---

de empleo transitorio y su incorporación a los padrones del plan Trabajar, bolsas de ropa para chicos y bonos para comprar garrafas de gas. La protesta contó con la solidaridad de los vecinos de la zona y llegaron a convocarse 400 personas, a pesar de la intensa lluvia. El corte fue levantado al día siguiente, cuando el gobierno provincial se comprometió a entregar \$100 a cada una de las mujeres y cajas de alimentos.

<sup>11</sup> Se estima en 2800 el número de personas que han sido procesadas.

### 3.1.1 *El puente correntino*

El día 17 de diciembre de 1999, las autoridades reprimieron a un grupo de ciudadanos de la provincia de Corrientes que manifestaban en el puente que une la capital de esta provincia con la del Chaco. En el marco de esta acción, liderada por efectivos de Gendarmería Nacional, en la que intervinieron también otras fuerzas de seguridad, fueron asesinados los ciudadanos Mauro César Ojeda (un changarín, obrero a destajo, de 18 años), y Francisco Escobar (albañil, de 25 años).

Al mando del grupo de gendarmes, estuvo el Comandante General Ricardo Alberto Chiappe<sup>12</sup>. Pese a la gravedad de los hechos, hasta la fecha no ha sido detenido ningún responsable; tampoco se conoce la existencia de sumario administrativo alguno por parte del Estado para determinar las responsabilidades de los hechos de represión de Corrientes. El juez a cargo de la investigación, Carlos Soto Dávila, fue recusado por ATE por su falta manifiesta de imparcialidad<sup>13</sup>. Es de resaltar, asimismo, que la represión se produjo durante todo el día, sin que el juez se hiciese presente para garantizar el ejercicio de los derechos de los ciudadanos a protestar, y evitar la feroz represión. Sin embargo, recientemente la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha resuelto mantener su competencia en el caso. Por la falta de resolución en relación a la competencia, la causa ha estado paralizada durante un año y la investigación sobre los hechos no ha registrado ningún avance.

### 3.1.2 *Cuando la represión llega a la Capital*

La metodología de reprimir la manifestación opositora, utilizada en forma reiterada por parte de las fuerzas de seguridad, fue aplicada en la madrugada del 19 de abril de 2000 por la Policía Federal para reprimir una manifestación de sindicatos enrolados en el MTA (Movimiento de Trabaja-

<sup>12</sup> Este funcionario ha sido sindicado por organismos de defensa de los derechos humanos, como partícipe de los grupos de tareas de los campos de concentración de la última dictadura militar. Chiappe admitió públicamente haber sido el responsable del operativo

<sup>13</sup> La Asociación Trabajadores del Estado (ATE), solicitó, como primera medida, el apartamiento del juez federal de la causa, Dr. Carlos Soto Dávila, ya que participó de los hechos preparatorios de la represión que culminó con un saldo de dos muertos.

dores Argentinos), que protestaban frente al Congreso Nacional por la sanción de una ley de reforma laboral. En dicha ocasión, se argumentó que la utilización de la fuerza física tenía por objeto liberar la circulación de tránsito de la Avenida Entre Ríos, donde se encontraban los manifestantes.

La vía de circulación fue liberada por los manifestantes luego de negociar con las autoridades policiales. Sin embargo, comenzó luego una represión indiscriminada que culminó con alrededor de 30 heridos, cuatro de ellos de bala. A la fecha, han sido procesados 14 policías, ninguno ha sido condenado ni se ha identificado a la persona responsable de dar la orden de reprimir<sup>14</sup>.

Según el peritaje efectuado por la Gendarmería Nacional, los perdigones extraídos de los cuerpos de Héctor Fabián Zapata, Damián Córdoba, Omar Domínguez y Rodolfo López, “guardan similitud con las postas que conforman al cartucho de propósito general” que usa la policía.

### 3.1.3 Salta: un año de cortes

En el mes de mayo de 2000, se reavivó el conflicto social en la provincia de Salta, lo que derivó en un corte de la ruta nacional 34 a la altura

<sup>14</sup> Sin perjuicio de ello, debe puntualizarse que por la represión policial fueron procesados 14 policías, debiendo citar las palabras del juez de la causa Dr. Gabriel Cavallo, titular del Juzgado Federal N 2 quien escribió que no podía concluir su pronunciamiento sin referirse “de forma personal a los hechos que consternaron a la sociedad Argentina en la madrugada del 19 de abril. Como sabemos, la gente que se congregó en la plaza lo hizo en pleno ejercicio del derecho constitucional de peticionar ante las autoridades, y básicamente en demanda de mejores condiciones de empleo, derecho este también protegido constitucionalmente. Dicha manifestación tuvo lugar en la Argentina, en el marco de la plena vigencia del Estado de derecho y seguramente como una clara expresión del sistema democrático. En este contexto se daba, en distintos medios de comunicación, el debate sobre la conveniencia de aplicar políticas más severas en materia de seguridad. La paradoja es, a mi juicio, muy clara: mientras por un lado en la plaza se reclamaba por reformas políticas estructurales que den solución de fondo al desempleo, causa esta muy ligada al aumento de la inseguridad en la sociedad, por el otro se recurría al discurso que dio en llamarse de “mano dura”, traducido en el aumento de las penas, más trabas procesales al derecho de permanecer en libertad durante el proceso y mayores facultades a las fuerzas de seguridad. Al parecer, el debate se resolvió a favor de la segunda opción, y los hechos son una muestra de lo que puede pasar si se deja de lado la adopción de políticas estruc-

#### Capítulo IV. Criminalización y represión de las protestas sociales

---

de las localidades de General Mosconi y Tartagal. El corte de ruta se prolongó durante once días. Las demandas de los pobladores, en lo inmediato Planes Trabajar (que en la práctica funcionan como un subsidio de desempleo) y a largo plazo creación de puestos de trabajo, no se diferencian de los reclamos efectuados con anterioridad. En dicha provincia, el conflicto social se remonta al año '97, con sucesivos cortes de ruta, negociaciones y represión por parte de las fuerzas de seguridad.

Ante la negativa del Gobierno a acceder a las demandas de los pobladores, durante la madrugada del 13 de mayo, la Gendarmería Nacional reprimió violentamente a los protestantes, con un saldo de más de cuarenta heridos y cuarenta detenidos, desarticulando el corte de ruta. Sin embargo al día siguiente, la ruta fue cortada nuevamente, y luego de un día de negociaciones se arribó a un acuerdo en el que el Gobierno reconoció la totalidad de las demandas que días antes rechazaba en forma tajante (entre ellas 3000 Planes Trabajar). La gravedad de la actuación de las fuerzas de seguridad durante el conflicto resultaría aún mayor, de confirmarse que la muerte de dos manifestantes en un accidente de tránsito fue provocada por efectivos de la Gendarmería Nacional, tal como denunciaron sus familiares.

Los cortes de ruta en la provincia de Salta se sucedieron durante el año, hasta que en el mes de noviembre se llegó, nuevamente, a una situación crítica, luego de que los pobladores denunciaran el incumplimiento del Gobierno a los acuerdos firmados en mayo.

En esta segunda protesta, el corte de la ruta 34 se prolongó por más de diez días. En dicho contexto se produjo la muerte del chofer Aníbal Verón, quien recibió un disparo de arma de fuego el día 10 de noviembre de 2000. Dicho trabajador había sido recientemente despedido y su empleadora le

---

turales para la solución de conflictos sociales y se opta por aquellas que son superficiales o de coyuntura. Los acontecimientos del 19 de abril fueron claramente vergonzosos para todos los argentinos que pretendemos habitar en un país pluralista, tolerante y democrático. Es preciso que los mismos sirvan de alerta para aquellos que tras la máscara demagógica de "la seguridad a cualquier precio", olvidan la plena vigencia de los derechos fundamentales y las garantías constitucionales, pilares que sostienen el sistema democrático argentino. En todo caso la pregunta sería: ¿en qué tipo de sociedad queremos vivir? En mi caso, coincido con la definición de Winfried Hassemer: "Una cultura jurídica se prueba a sí misma a partir de aquellos principios cuya lesión nunca permitirá, aun cuando esa lesión permita la mayor de las ganancias".

adeudaba ocho meses de sueldo. Por este motivo se encontraba en la protesta junto a otros trabajadores despedidos.

La muerte de Verón, degeneró en una situación explosiva, la que sólo llegó a su fin luego de que el Gobierno central se comprometiera a entregar 400 planes de empleo precario y a realizar una serie de obras públicas.

### *3.1.4 Dos provincias, el mismo modelo*

Idéntica situación se planteó en las provincias de Chaco y Córdoba. En la primera, el 17 de mayo de 2000, la Policía Provincial reprimió violentamente una manifestación de empleados estatales con un saldo de 15 heridos y 8 detenidos<sup>15</sup>. En la provincia de Córdoba, el 8 de junio, se produjo un corte de ruta en la localidad de Cruz del Eje, en el que la Policía Provincial reprimió con un resultado de 3 heridos y 3 detenidos. En dicha protesta se reclamaba la implementación de Planes Trabajar y se denunciaba la situación de miseria estructural imperante en el norte de la provincia.

## **4. Cuando la protesta es un delito**

La penalización del conflicto social se centra en diversas figuras del Código Penal, entre ellas, la interrupción del tránsito y la sedición. Estas figuras merecen un análisis detallado.

El delito de entorpecimiento del tránsito<sup>16</sup> incorpora un tipo penal cuyo dolo específico está determinado por la voluntad excluyente del autor de provocar un daño. El fin de la acción es lograr que uno o más vehículos no puedan circular por una ruta o calle. Pero en toda manifestación callejera

<sup>15</sup> En 1997, en la provincia de Tierra del Fuego, un trabajador de la construcción llamado Víctor Choque, fue asesinado por balas policiales durante una manifestación reprimida por gendarmería. En este caso, sólo permanece detenido un agente policial, y no se ha llevado a juicio aun a los oficiales responsables del procedimiento, ni a otros policías que también dispararon sus armas.

<sup>16</sup> Art. 194, Código Penal: El que, sin crear una situación de peligro común, impidiere, estorbare o entorpeciere el normal funcionamiento de los transportes por tierra, agua o aire o los servicios públicos de comunicación, de provisión de agua, de electricidad o de sustancias energéticas, será reprimido con prisión de 3 meses a 2 años.

siempre se interrumpe inevitablemente el tránsito, provocando así, una colisión entre dos valores jurídicos: el de las personas a circular y el de los habitantes a manifestar por su derecho. Recientemente, la Cámara Nacional de Casación Penal en un fallo<sup>17</sup> hizo lugar al planteo de la defensa entendiendo que el “corte de ruta” celebrado como manifestación de reclamo pacífico, es un derecho constitucional y no un delito, como lo había determinado el juez de primera instancia. Esta resolución es el primer fallo de Cámara que revierte la sentencia adversa de primera instancia y, en un principio, ratifica el ejercicio de derechos constitucionales. Según la Cámara, la protesta realizada se enmarca en el ejercicio legítimo de un derecho: el de peticionar a las autoridades, de modo pacífico.

En lo que se refiere al denominado delito de sedición, su aplicación a los hechos de protesta constituye sin duda un arbitrario forzamiento de la norma penal. El artículo 229 y siguientes del Código Penal, castiga a quienes “sin rebelarse contra el Gobierno Nacional, armaren a una provincia contra otra, se alzaren en armas para cambiar la Constitución local, depone alguno de los poderes públicos de una provincia o territorio federal, arrancarle alguna medida o concesión o impedir, aunque sea temporalmente, el libre ejercicio de sus facultades legales o su formación o renovación en los términos y formas establecidos en la ley”. El artículo de referencia, contempla diversas formas de sublevación, que sin llegar a ser un golpe de Estado, importen un cuestionamiento real al poder constituido.

#### 4.1 Un ejemplo: El caso neuquino

A partir de las “puebladas” protagonizadas por los trabajadores de las localidades neuquinas de Senillosa y Cutral-Có, el gobierno provincial favoreció la criminalización de la protesta social, procurando llevar a los tribunales penales todo conflicto o protesta, lucha gremial, estudiantil, vecinal, etc.

En este caso, es claro que la “judicialización” de los conflictos aparece como una herramienta más del control social implementado, con la clara intención de desarticular las protestas populares.

<sup>17</sup> Sala IV (Gustavo Hornos, Amelia Berraz de Vidal y Ana Maria Capolupo de Durañona y Vedia), autos “Gatera–Gatti s/ infracción al artículo 194 del Código Penal”. Causa defendida por el Comité de Acción Jurídica (CAJ).

La intención del gobierno de criminalizar las protestas sociales se observa claramente en los siguientes hechos: los funcionarios de primera línea del Gobierno realizaron presentaciones ante los tribunales contra delegados y dirigentes, ante cualquier medida de fuerza, protesta o movilización, originándoles procesos penales que intentan limitar su actividad; el Gobernador de la Provincia, sus principales ministros y los diputados del partido gobernante realizaron presiones públicas (declaraciones permanentes a los medios de comunicación) sobre la justicia penal exigiendo que se “agilicen” las causas contra los dirigentes procesados y se intentó, sistemáticamente, comprometer al Poder Judicial para que juegue un rol represivo contra las protestas. Durante los recientes cortes de ruta, antes de reprimir a los manifestantes, el Jefe de la Policía intimó dos veces a los manifestantes previo a descargar una lluvia de gases lacrimógenos y balas de goma sobre los cuerpos de los ciudadanos.

Dicha actitud es significativa, ya que en manifestaciones anteriores nunca adoptó el criterio de la intimación previa. Pero el artículo 231 del Código Penal establece: “luego de que se manifieste la rebelión o sedición, la autoridad nacional más próxima intimará hasta dos veces a los sublevados que inmediatamente se disuelvan o retiren, dejando pasar entre una y otra intimación el tiempo necesario para ello. Si los sublevados no se retiraren inmediatamente después de la segunda intimación, la autoridad hará uso de la fuerza para disolverlos”.

Debe tenerse en cuenta, que el delito de sedición conlleva penas de entre cuatro y seis años de prisión, a lo que se le suma lo establecido en el artículo 236 del Código Penal, respecto que se observarán las reglas establecidas para el concurso de hechos punibles, cuando se acuse de otros delitos. Como en el caso se endilga la interrupción del tránsito, las penas podrían agravarse, dada la supuesta “gravedad de la repercusión social”, hasta impedir la excarcelación de los imputados mientras dure el proceso.

La remisión, en algunos casos, a la figura del artículo 232 del Código Penal, conlleva el procesamiento excluyente de los “promotores o directores”, es decir, que se persigue a quienes aparecen como los voceros del movimiento, como una forma de especial persecución a delegados del movimiento de protesta generalizado<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> Los hechos relatados surgen, entre otros de los autos: 1) “Destacamento Tránsito Cipolletti s/Presunta Infracción. Art. 194” C.P., Juzgado Federal-General Roca,

## 5. Los derechos en la mira

La represión y la criminalización de la protesta social por parte del Estado Argentino, constituye una clara violación a derechos humanos fundamentales consagrados, tanto en la legislación interna argentina, como en la Convención Interamericana de Derechos Humanos. Los derechos a la vida, a la integridad personal, a la libertad de expresión, el derecho de reunión, el de petición y el derecho a la no discriminación son los derechos que se compromete el accionar de los gobiernos provinciales y nacional.

A su vez, esta violación de los derechos humanos de que son víctimas numerosas personas, se materializa en el marco del reclamo por la vigencia de derechos consagrados por la Constitución Argentina y los Tratados internacionales, como el derecho a trabajar, a la seguridad social, a la educación, a la preservación de la salud y el bienestar.

### 5.1 Libertad de expresión

El Estado aduce que esta restricción de los derechos se encuentra justificada por la persecución de un interés público de tal magnitud que prepondera sobre la necesidad social del pleno goce del derecho a la libertad de expresión.

Es claro, luego de analizar los hechos antes descriptos, que no se observa en ellos la supuesta necesidad del sistema democrático de limitar el derecho a la libre expresión de la manera que el Estado argentino pretende. Más bien todo lo contrario. Como sostiene Roberto Gargarella, “es preocupante que un sistema democrático conviva con situaciones de miseria, pero es catastrófico que tales situaciones no puedan traducirse en demandas directas sobre el poder público”<sup>19</sup>.

Los cortes de ruta no traían aparejados afectaciones relevantes a derechos de terceras personas. En efecto, las alteraciones provocadas no son

---

Expte. N° 181/97 F°90; 2) “Abalos, Ana María y Otros s/Robo Calificado por la ocasión con motivo de conmoción pública”. Juzgado de Instrucción Penal Nro. 1, Expte. Nro: 27245/97; 3) “Agente Fiscal s/Investigación” (Corte de Ruta en la localidad de Las Lajas), Juzgado de Instrucción Penal de Zapala, Expte. N°: 886-33-97.

<sup>19</sup> Gargarella, Roberto, “Expresión cívica y ‘cortes de ruta’”, en: Igualdad, Libertad de Expresión e Interés Público, Cuadernos de Análisis Jurídico, Serie Publicaciones Especiales, Escuela de Derecho, Universidad Diego Portales, Edit. Felipe Gonzáles y Felipe Viveros, p. 288.

sustancialmente diferentes de aquellas generadas por el corte de calles durante cualquier manifestación; molestias que un estado democrático que privilegie el derecho a la libertad de expresión debe tolerar.

Adicionalmente, y este es un punto clave para evaluar la restricción, la sistemática represión y criminalización de los protagonistas de los cortes de ruta configura un cercenamiento absoluto de la posibilidad de los sectores más vulnerables de la sociedad de expresarse, y en consecuencia, poder hacer llegar al gobierno sus puntos de vista, sus críticas a la gestión en curso, sus demandas y en definitiva tener la posibilidad de incidir en el curso de las políticas estatales a adoptarse.

Las manifestaciones de la protesta social reseñadas, nos hablan de una esperada necesidad de tornar visibles situaciones extremas que aparentemente, no alcanzan a tener visibilidad pública de otro modo. Y en este punto, los funcionarios del Estado deben asignarle a las prácticas citadas, la gravedad que ellas tienen<sup>20</sup>.

Cass Sustein, uno de los principales especialistas actuales en el derecho a la libertad de expresión, considera que "las autoridades públicas deben prestar muy especial atención frente a la situación de grupos con dificultades para vehicular sus puntos de vista"<sup>21</sup>. Sustein ha señalado además, que "en determinados contextos, puede resultar aceptable la ocupación de ciertos lugares públicos, y aun privados, con el objeto de difundir un cierto punto de vista y en tanto no existan lugares claramente alternativos para lograr los mismos propósitos"<sup>22</sup>.

## 5.2 Derecho a la vida e integridad física

En el mismo sentido, la represión desplegada por el Estado argentino ha violentado el derecho a la vida y a la integridad física de mu-

<sup>20</sup> Gargarella, *op. cit.*, p. 291. En este sentido, el juez Brennan sostuvo que "los métodos convencionales de petición pueden ser, como suelen serlo, inaccesibles para grupos muy amplios de ciudadanos. Aquellos que no controlan la televisión o la radio, aquellos que no tienen capacidad económica para (expresar sus ideas) a través de los periódicos o hacer circular elaborados panfletos, pueden llegar a tener un acceso muy limitado a los funcionarios públicos". En "Adderley v. Florida", 385 U.S. 39 (1966), voto disidente.

<sup>21</sup> Gargarella, *op. cit.*, p. 292.

<sup>22</sup> Sustein, C., *The Partial Constitution* (Cambridge: Harvard University Press, 1993).

chos ciudadanos, derechos elementales también garantizados en la Convención Americana.

La República Argentina, al suscribir la Convención, se comprometió a respetar las obligaciones emergentes del artículo 1 y 2 en relación con cada uno de los derechos en ella reconocidos. De esta manera, debe tanto *respetar* como *garantizar* el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos previstos en el cuerpo legal de referencia.

Con relación a la obligación de garantía, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha expresado que esta obligación implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación, los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención.

Como desarrollamos anteriormente, los hechos de represión de la protesta social tuvieron como consecuencias las muertes de varias personas y las lesiones de muchas otras. En varios supuestos surge de los hechos descritos, la responsabilidad de agentes del Estado en la violación del derecho a la vida. Adicionalmente, la mayoría de los graves incidentes denunciados permanecen en la absoluta impunidad. A ello se suma la apariencia de falta de imparcialidad que pesa sobre un buen número de los jueces que intervienen en la investigación de los excesos y que tuvieron alguna participación en los hechos de represión.

La responsabilidad estatal es directa. En efecto, el altísimo nivel de violencia de la represión, no puede considerarse de ninguna forma proporcionado al objetivo declarado de liberar vías de comunicación. Valga mencionar al respecto que se ha verificado, en muchas ocasiones, la utilización de armas de fuego, gran cantidad de personas resultaron golpeadas por las fuerzas de seguridad, aún después de ser detenidas, llegando a observarse la utilización de armas blancas en contra de los manifestantes<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el marco de la represión de la protesta ya descrita, fue transmitida en directo por el canal de televisión Crónica TV la imagen de un agente de policía utilizando un cuchillo para cortar la campera de un manifestante que se encontraba en el piso, inmovilizado por el accionar de las fuerzas de seguridad.

## Capítulo V. Salud Reproductiva y Planificación Familiar \*

### 1. Introducción

Para ilustrar la situación del reconocimiento de los derechos de las mujeres en la legislación y las políticas públicas, hemos decidido incluir un resumen del Informe elaborado por el Instituto de Género, Derecho y Desarrollo, y el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres –CLADEM– sección argentina, para el Centro Legal para Derechos Reproductivos y Políticas Públicas –CRLP– de Nueva York. Este documento fue presentado como “Informe Alternativo” ante el Comité de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas en octubre de 2000. En esa ocasión, el Gobierno Nacional debió dar cuenta de la situación de estos derechos en Argentina y explicar las iniciativas que se estaban desarrollando para responder a las cuestiones más conflictivas (esto es, derechos de las mujeres, violencia institucional, legado de la dictadura y situación carcelaria, entre otros temas).

Si bien el informe original abarca una multiplicidad de temas vinculados a la condición actual de los derechos de las mujeres, nos centraremos en lo relativo a salud reproductiva y planificación familiar. El documento propone confrontar las normativas y políticas implementadas desde el Estado en estas cuestiones, con la situación actual de los derechos sexuales de las mujeres de toda edad (adolescentes y adultas). Se rescatan algunos avances legislativos y se advierte sobre la urgencia de implementar programas de salud sexual y reproductiva que involucren necesariamente la responsabilidad de los varones.

\* El presente capítulo sido elaborado por la Lic. Gloria Schuster, miembro del Instituto de Género, Derecho y Desarrollo y CLADEM -Rosario, para el Centro Legal para Derechos Reproductivos y Políticas Públicas (CRLP -Nueva York).

## 2. Acceso a servicios de salud reproductiva y planificación familiar<sup>1</sup>

### 2.1 Leyes y políticas públicas

Es importante tener presente que históricamente los gobiernos en Argentina se han caracterizado por concepciones pronatalistas<sup>2</sup>. Recién en el año 1987<sup>3</sup> se consagró, por decreto, el derecho de la población a decidir libre y responsablemente acerca de su reproducción, para lo cual se realizarían tareas de difusión y asesoramiento.

En Argentina no existe todavía una política, ni una legislación nacional sobre salud reproductiva, sin embargo, algunas provincias y municipios reconocen estos derechos para sus ciudadanas/os. Las provincias<sup>4</sup> de Jujuy, Córdoba, La Pampa, Mendoza, Neuquén, Río Negro y Chaco, y los municipios de Rosario, Mendoza, Córdoba y Buenos Aires cuentan con leyes provinciales u ordenanzas municipales –respectivamente– que crean Programas de Salud Sexual y Reproductiva o Procreación Responsable, dependientes de las secretarías de salud provinciales o municipales, que –con algunas variantes– establecen que se brindará información y asesoramiento sobre métodos anticonceptivos, colocación y suministro de los mismos, controles de salud pre-

<sup>1</sup> Para el aspecto legal y las políticas públicas en todos los temas se utiliza la siguiente bibliografía:

- Instituto Género, Derecho y Desarrollo (IGDD), “Mujeres del mundo: leyes y políticas que afectan sus vidas reproductivas. América Latina y el Caribe”. Capítulo de Argentina, informe borrador, Rosario, junio de 1999.

- Centro Legal para los derechos Reproductivos y Políticas Públicas (CRLP) y Estudio para la Defensa de los Derechos de la mujer (DEMUS), “Mujeres del Mundo: Leyes y Políticas que Afectan sus Vidas Reproductivas, América Latina y el Caribe”, Nueva York, 1997.

<sup>2</sup> Bianco. Mabel: “¿Qué servicios y para quiénes?”, en: Mujeres Sanas, Ciudadanas Libres (o el poder de decidir), Buenos Aires, FEIM/CLADEM, 1998, p. 82.

<sup>3</sup> Decreto N° 2274 (B.O. 27/3/1987).

<sup>4</sup> Decreto 1406/98 (B.O. 10/12/1998) La norma encomienda al Secretario de Culto de la Presidencia de la Nación, al Embajador de la República ante la Santa Sede y al Asesor Presidencial para la Protección de los Derechos de la Persona por Nacer, “la organización de los eventos destinados a la difusión y celebración del día del niño por nacer el próximo 25 de marzo de 1999”.

vios y posteriores a su utilización, detección precoz de enfermedades de transmisión sexual, información y tratamiento de la infertilidad, etc<sup>5</sup>.

Hasta el presente, el panorama en relación a las normas relativas a salud reproductiva y procreación responsables resulta paradójico y contradictorio. Prueba de ello es la pérdida de estado parlamentario de un proyecto de ley nacional que creaba un Programa de Procreación Responsable<sup>6</sup>, mientras que nuestro país cuenta con un decreto que sancionó el poder ejecutivo, mediante el cual se declara el día 25 de marzo de cada año como "Día del Niño por Nacer"<sup>7</sup>.

Sin embargo, esta situación parece empezar a cambiar. Recientemente ha sido aprobada la "Ley de Salud Reproductiva y Procreación Responsable"<sup>8</sup> para los hospitales públicos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que garantiza el asesoramiento gratuito sobre prevención de embarazos y enfermedades de transmisión sexual. La ley prevé la prescripción y provisión de métodos anticonceptivos (de carácter reversible y transitorio), y la atención y seguimiento médico sin restricciones a adolescentes<sup>9</sup>. La misma se consiguió a pesar de una fuerte oposición de sectores de la Iglesia Católica, quienes organizaron protestas e irrumpieron en los medios de comunicación con argumentaciones sobre el carácter abortista de la ley y la intromisión del Estado en el derecho de los padres a la educación sexual de sus hijas/os.

Si bien es cierto que estos servicios ya funcionaban desde hace más de diez años en algunos hospitales porteños, la ley impone un marco legal que permite financiamiento y garantías. Además, posibilitaría una amplia difusión de esta tarea que facilita el acercamiento de la población interesada<sup>10</sup>. Por otra parte, y aunque ya existen estos servicios en varios municipios e incluso provincias, lo que sucede en Buenos Aires tiene una influencia decisiva en los rumbos del país.

<sup>5</sup> Ley 418, Salud Reproductiva y Procreación Responsable, aprobada por la Legislatura el 22 de junio de 2000.

<sup>6</sup> Clarín, 23/6/00, p. 36-37.

<sup>7</sup> Página/12, 23/6/00, Suplemento Las 12, p. 2.

<sup>8</sup> Clarín, Ibidem, p. 37.

<sup>9</sup> El Consejo Nacional de la Mujer ha tenido activa participación e integrado esta iniciativa a las acciones del Plan Federal de la Mujer para el año 2000.

<sup>10</sup> Página/12, 9/7/00, Suplemento Económico.

La aprobación de esta ley abrió nuevas perspectivas que no se hicieron esperar: un proyecto nacional y otro provincial similares ya fueron aprobados por las distintas comisiones, iniciando un camino hacia las cámaras de diputados respectivas<sup>11</sup>.

Por otra parte se ha presentado, el “Plan Nacional para la reducción de la mortalidad materna e infantil”<sup>12</sup>.

## 2.2 Situación legal de la anticoncepción y la esterilización

Las leyes provinciales y ordenanzas municipales reseñadas anteriormente, establecen que los métodos anticonceptivos que suministrarán los programas de salud reproductiva deben ser reversibles y transitorios (Neuquén, Mendoza, Río Negro), o no abortivos (Córdoba, Chaco). Así también lo establece el proyecto aprobado para la Ciudad de Buenos Aires.

La esterilización se encuentra prohibida legalmente como método de planificación familiar.

## 2.3 La realidad

El derecho a la salud en Argentina se inserta en un contexto difícil. Es importante tener presente que el número total de pobres se ubica entre el 31 y 34% de la población, es decir entre 11,2 y 12,4 millones de personas<sup>13</sup>. Existen casi 8 millones de personas carenciadas, sin ningún tipo de cobertura social. La red de protección social del país es limitada alcanzando “sólo a alrededor del 25% de las familias pobres”; “tanto la pobreza como la desigualdad en el reparto del ingreso, han empeorado en la última década”<sup>14</sup>.

La salud sexual y reproductiva de las mujeres se enmarca en este contexto de creciente de pobreza y graves desigualdades.

<sup>11</sup> Página/12, Idem, p. 2.

<sup>12</sup> Bianco, Mabel: op. cit. p. 77.

<sup>13</sup> Correia, María: “La relaciones de género en la Argentina. Un panorama sectorial”, Banco Mundial, Buenos Aires, 1999.

<sup>14</sup> Bianco, Mabel: “Aportes para la Salud”, 5/ 00, mimeo.

La desocupación en Argentina desencadenó la pérdida de la cobertura de la obra social para gran parte de la población. Si se analiza la cobertura de obras sociales según grupo de edad, se observa que las personas de 20 a 29 años presentan los menores niveles de cobertura, es decir que en el período más fértil y cuando tienen mayores necesidades, las mujeres están más desprotegidas en la atención de su salud. Para estas mujeres el hospital público es el único ámbito posible de atención, lo cual produjo un aumento de la demanda a los hospitales públicos<sup>15</sup>.

La atención de la salud reproductiva *pública*, tiene una cobertura variable de acuerdo a la situación de cada provincia o municipio. En general, el acceso a los servicios de planificación familiar, que incluyen el suministro de información y dispositivos anticonceptivos, es irregular en Argentina<sup>16</sup>.

La diversidad de situaciones a nivel jurisdiccional deriva en la inexistencia de un nivel único básico de cobertura asegurada por la salud pública a todos los habitantes. Por el contrario, el nivel es variable y depende de la política de salud y de los recursos de cada una de las provincias.

Si bien estas provincias cuentan con algún tipo de instrumento normativo para la procreación responsable, en la mayoría de los casos su implementación es débil y los recursos disponibles escasos. Asimismo, el acceso a los servicios de planificación familiar, que incluye tanto la información como la entrega de métodos anticonceptivos, es irregular. Los datos disponibles indican una fuerte desigualdad en el acceso a los servicios y métodos contraceptivos conforme a la edad y la pertenencia social de las mujeres: las adolescentes y las mujeres pobres son las más perjudicadas por la falta de oportunidades para acceder gratuitamente a métodos seguros y efectivos<sup>17</sup>.

Por otra parte, los servicios de planificación familiar están aún menos disponibles en los puestos rurales de salud. A un costo de \$5 por mes, "la pastilla", forma más popular de anticoncepción, es inaccesible para la mayoría de las mujeres pobres de todo el país<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> *Idem*.

<sup>16</sup> Gogna, Mónica; Llovet, Juan José (In memoriam); Ramos, Silvina; Romero, Mariana: "Los retos de la salud reproductiva: derechos humanos y equidad social", en: *La Argentina que viene*, CEDES (Area de Salud, Economía y Sociedad), Buenos Aires, 1998, p. 355.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> Página/ 12, 23/6/00, p. 3.

En cuanto a la atención de la *salud reproductiva*, las investigaciones han registrado una serie de denominadores comunes, como ser, los problemas de accesibilidad a los servicios de salud, de calidad en la atención médica, y problemas con la información disponible<sup>19</sup>.

Por otro lado, gran parte de las políticas de salud sexual y reproductiva continúan focalizadas en la mujer como madre, por tanto, muchas de ellas son implementadas a través de programas de salud materno-infantil. Esto contribuye a reproducir los patrones de género que operan en las prácticas sexuales y reproductivas, excluyendo a los varones de su responsabilidad en ellas<sup>20</sup>.

A la impronta de género se suma, para las mujeres pobres, la pertenencia a una clase o sector social que es progresivamente abandonado por parte del Estado.

Con motivo de la reciente aprobación en la legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de la “Ley de Salud Reproductiva y Procreación Responsable”, han tomado estado público —a través de los medios de comunicación—, las desigualdades en materia de derechos a la salud que afectan a los pobres en general y a las que más lo padecen, las mujeres en particular. Así lo expresaba la diputada Clori Yelicic: “es una ley que apunta a revertir desigualdades, injusticias y el sufrimiento de muchas mujeres, especialmente pobres”<sup>21</sup>.

Las estadísticas pueden mostrar estas profundas desigualdades que se viene sosteniendo. La mortalidad materna<sup>22</sup> fue de 3.8 por diez mil

<sup>19</sup> Entendemos necesario un cambio en el concepto de mortalidad materna cuando la causa es el aborto, en este caso sería pertinente la denominación “muerte por gestación”. Checa S. y Rosemberg M, “Aborto Hospitalizado: una cuestión de derechos reproductivos, un problema de Salud Pública”, Buenos Aires, Editorial El Cielo, 1996.

<sup>20</sup> Cabe señalar que en 1995 y 1996 presentó valores en ascenso: las tasas fueron de 3.9 en 1994, 4.4 en 1995 y 4.7 en 1996. Fuente: elaboración del diario Clarín en base a datos consignados en: INDEC, Anuario Estadístico de la República Argentina 1999.

<sup>21</sup> Gogna, Mónica; Llovet, Juan José, “Los retos de la salud reproductiva: Derechos Humanos y Equidad Social”, en *La Argentina que viene*, Grupo Editorial Norma, Buenos Aires, 1998, p. 340.

<sup>22</sup> El Plan de Acción Regional par la Reducción de la Mortalidad Materna en las Américas ubica a la Argentina entre los países con alta mortalidad materna. Citado en: Bianco, Mabel, *Fecundidad, Salud y Pobreza en América Latina. El caso Argentino*, p. 67.

nacidos/as vivos/as en 1997<sup>23</sup>. La tasa nacional encubre fuertes diferencias entre las provincias, Chaco, por ejemplo triplica la tasa con 12,6 muertes maternas por 10.000 nacidos vivos<sup>24</sup>. En Jujuy, San Juan y Formosa, la incidencia de la mortalidad materna es casi el triple del promedio nacional.

Teniendo en cuenta una fecundidad media para el país de 2,6 hijos por mujer, la cifra de mortalidad materna es relativamente alta<sup>25</sup>. La tasa de fecundidad también presenta grandes diferencias de acuerdo al lugar de residencia; así, para el noroeste y noreste el promedio de hijas/os duplica la tasa de Capital Federal que es de 1,7<sup>26</sup>.

## 2.4 Anticoncepción

En Argentina la disponibilidad de información sobre la prevalencia de uso de métodos anticonceptivos es muy limitada.

La única información disponible, para algunos aglomerados urbanos, proviene de una encuesta aplicada a la población femenina a través de un módulo especial (para el monitoreo de las metas sociales) adosado a la Encuesta Permanente de Hogares en mayo de 1994. Están publicados los datos correspondientes a los aglomerados del Gran Buenos Aires, Gran Rosario, Gran Mendoza, Paraná, Salta, Neuquén y Río Gallegos<sup>27</sup>. Este relevamiento, además de cubrir unos pocos centros urbanos del país, no produjo información sobre tipo de métodos utilizados ni sobre motivaciones para el uso. Sin embargo, permitió conocer una prevalencia del uso de métodos anticonceptivos mayor al 50% (entre las mujeres sexualmente activas). Paraná es el aglomerado con menor prevalencia (53,2%) y el Gran Buenos Aires con la mayor, 64,6% (corresponde 72,8% a Capital Federal y el 62% al conurbano bonaerense).

<sup>23</sup> INDEC, "Situación y Evolución Social", Síntesis N° 4, Tomo 1, 1998.

<sup>24</sup> Gogna, Mónica; Llovet, Juan José, op. cit, p. 345.

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 346.

<sup>26</sup> Durand, Teresa; Gutiérrez, María Alicia, "Cuerpo de Mujer: consideraciones sobre los derechos sociales, sexuales y reproductivos en la Argentina", en: Mujeres Sanas, Ciudadanas Libres (o el poder de decidir), Buenos Aires, FEIM/CLADEM, 1998, p. 27.

<sup>27</sup> Gogna, Mónica; Llovet, Juan José, op. cit, p. 346.

rense)<sup>28</sup>. En todos los casos se advierten diferencias significativas según la edad: en el grupo de 15 a 19 años (adolescentes) la proporción varía entre 31 y 45%, mientras que en el resto de las mujeres en edad fértil la proporción fluctúa entre el 53 y el 68%.

Una situación atípica son las adolescentes de la Ciudad de Buenos Aires, las que reportan una prevalencia de uso de MAC del 86%, y las mujeres entre 15 y 49 años, del 70%. Este alto porcentaje podría deberse a la existencia del Programa de Procreación Responsable, creado en 1988, que posibilita el acceso a los métodos anticonceptivos<sup>29</sup>.

Esta información, obtenida a través de la "Encuesta Permanente de Hogares", lamentablemente no permite conocer la distribución de usuarias por el tipo de método utilizado, a excepción del subgrupo de las mujeres adolescentes, para las que se verifica la siguiente prevalencia en todos los aglomerados: píldora (52%), preservativo (34%), ritmo (20%), dispositivo intrauterino (3%), diafragma (0,3%) y otros métodos (4%)<sup>30</sup>.

En todos los aglomerados se observa una relación positiva entre nivel de escolaridad y uso de métodos anticonceptivos. También se constata la misma relación en función de la condición socioeconómica de las mujeres.

Es fundamental tener en cuenta que existe una gran inequidad social en el acceso a los métodos anticonceptivos. Si bien las mujeres son propensas a utilizar algún método para regular su fecundidad, existe una fuerte desigualdad en el acceso a métodos conforme la edad y condición social<sup>31</sup>.

## 2.5 Embarazo y maternidad adolescente

La fecundidad adolescente<sup>32</sup> en la Argentina es relativamente alta con relación al nivel general de fecundidad. Si bien ha comenzado a descender

<sup>28</sup> Ramos, Silvina, "¿Qué son los derechos reproductivos y sexuales?", en: Tribunal permanente por los derechos de las mujeres a la salud, publicación del Foro Permanente por los Derechos de las Mujeres, Argentina, 1997, p. 103.

<sup>29</sup> Se entiende por "Fecundidad adolescente" la fecundidad de las mujeres menores de 20 años. Distinguiéndose entre la fecundidad precoz (10 a 14 años) y la fecundidad tardía (15 a 19 años).

<sup>30</sup> Gogna, Mónica; Llovet, Juan José, op. cit., p. 335.

<sup>31</sup> Bianco, Mabel, mimeo.

<sup>32</sup> Ramos, Silvina, op. cit., p. 99.

desde su pico máximo (38.7 por mil) en 1980, sigue siendo alta, 31.7 por 1000 en 1995. Cabe destacar que el descenso se debió a la disminución de la fecundidad tardía (76.8 en 1980 a 60.6 en 1995), dado que la fecundidad precoz se mantuvo constante e incluso subió en algunas provincias (2.2 en 1980 a 2.5 en 1995)<sup>33</sup>.

La última cifra disponible, proporcionada por el Ministerio de Salud y Acción Social, con respecto al índice de embarazo adolescente corresponde al año 1995 e indica que el 23% de los egresos por parto son de madres menores de 20 años. Si se incorpora al análisis las disparidades regionales así como la situación socioeconómica de las adolescentes, se advierte que mientras en la Ciudad de Buenos Aires la tasa de fecundidad adolescente es similar a la de los países europeos (14.2 por mil), en Chubut, Formosa, Misiones, Río Negro y Salta, las tasas son similares a los países menos desarrollados de América Latina (más de 50 por mil)<sup>34</sup>.

El embarazo y la maternidad adolescentes afectan principalmente a las niñas/jóvenes con menores niveles de instrucción.

Dado el subregistro de los datos, estudios indicativos muestran que en el caso de las “niñas mamás” (9 a 13 años) han tenido hijos con varones que las superan en al menos 10 años (en el 80 % de los casos). Esta realidad hace pensar en la fuerte posibilidad de abuso, violaciones o inclusive incesto. La repitencia del embarazo adolescente es preocupante, al tiempo que indica que los servicios de salud no han posibilitado conocimientos y recursos para evitar esta situación<sup>35</sup>.

Junto a la población rural y a grupos de estratos socioeconómicos bajos, las/os adolescentes se encuentran entre quienes tienen más dificultades para acceder a los servicios de planificación familiar<sup>36</sup>.

<sup>33</sup> *Ibidem*.

<sup>34</sup> Datos elaborados por el diario Clarín en base a: INDEC, Anuario Estadístico de la República Argentina, 1999.

<sup>35</sup> Código Penal, Libro II, Título 1-Delitos contra las personas, Capítulo 1 –Delitos contra la vida.

<sup>36</sup> “Si se ha hecho con el fin de evitar un peligro para la vida o la salud de la madre y si este peligro no puede ser evitado por otros medios”; Código Penal, art. 86 inciso 1.

La tasa de mortalidad materna por edad muestra que las menores de 15 años constituyen un grupo muy vulnerable: 12.2 cada 10.000 nacidos vivos, sólo superado por el segmento de 40 a 44 años, 13.9<sup>37</sup>. Esta cifra resulta de gran preocupación si se tiene en cuenta que tanto la edad como la paridad y el intervalo intergenésico constituyen factores de riesgo para la madre y la/el niña/o.

Uno de los aspectos a tener en cuenta en esta tema es la percepción de la joven como única implicada en la relación con el hijo. A esto se sigue, la ausencia de los varones en la crianza de los hijos. En consecuencia es importante, a la hora de diseñar las políticas de salud sexual y reproductiva, incluir a los varones como sujetos necesariamente involucrados en los derechos sexuales y reproductivos.

Según datos extraídos de la Exposición de Motivos del proyecto de ley de Salud Reproductiva de la Provincia de Buenos Aires, del 20 al 25% del total de los nacimientos corresponden a embarazos de adolescentes. En nuestro país 120 mil niños nacen cada año de madres menores de 19 años. El 35% de estos niños son el segundo y hasta el tercer hijo de estas madres. Las principales causas de muerte materna en adolescentes se deben a abortos (entre el 40 y 50%) y es significativo el número de madres niñas dentro de ese grupo. Sin lugar a dudas, estamos en presencia de un grupo de alto riesgo que requiere atención urgente. En Argentina, la primera causa de muerte materna son los abortos (30%) y el segundo diagnóstico de ingresos hospitalarios de mujeres entre 15 y 44 años son las complicaciones post-abortos.

### **3. Aborto**

#### **3.1 Situación jurídica del aborto**

En Argentina el aborto es ilegal y se encuentra tipificado en el Código Penal como un delito contra la vida de las personas<sup>38</sup>. Sin embargo, la ley penal prevé dos causas de despenalización del aborto, por razones

<sup>37</sup> “Si el embarazo proviene de una violación o de un atentado al pudor cometido sobre una mujer idiota o demente”, Código Penal, art. 86 inciso 2.

<sup>38</sup> Código Penal, artículo 85, inciso 1 y 2.

terapéuticas<sup>39</sup> y por razones eugenésicas<sup>40</sup>, siempre que sea realizado por un médico diplomado con el consentimiento de la mujer.

Las penas previstas por el Código Penal recaen sobre quien causare un aborto, variando las penas si éste se hiciera con o sin consentimiento de la mujer<sup>41</sup>. Las penas aumentan si de este hecho ocurriera la muerte de la mujer o si se tratara de una menor de 15 años. También la ley castiga con prisión e inhabilitación especial a médicos, cirujanos, parteras o farmacéuticos que abusaren de su ciencia o arte para causar el aborto o cooperaren para causarlo<sup>42</sup>; para quién con violencia causare un aborto sin haber tenido el propósito de causarlo, si el estado de embarazo de la paciente fuere notorio o le constare<sup>43</sup>. Se establece prisión de 1 a 4 años, para la mujer que causare su propio aborto o consintiere en que otro se lo causare. *La tentativa de la mujer no es punible*<sup>44</sup>.

El marco legal punitivo imperante condiciona la calidad de la atención de las complicaciones de aborto en los servicios de salud, debido a la amenaza latente de una sanción legal que puede recaer sobre los/las profesionales.

Sin embargo, cuando existe alguna indicación despenalizadora, la autorización de un aborto implica habitualmente un lento y tortuoso circuito, que muchas veces desalienta todo tránsito por el desfiladero de una legalidad demasiado estrecha.

### 3.2 La realidad

El aborto es un problema de salud pública que necesita ser enfrentado. Sin embargo fue ignorado por las autoridades en el período 1989/1999, según lo expresa no sólo la ausencia de políticas orientadas a su resolución sino también la escasa difusión de las estadísticas producidas por las autoridades médico-sanitarias<sup>45</sup>.

El 43% de las muertes maternas son causadas por aborto. Debido a que el aborto es ilegal, las condiciones en que se hacen estas practicas dis-

<sup>39</sup> *Ibid.* art. 86 párrafo 1.

<sup>40</sup> *Ibid.* art. 87.

<sup>41</sup> *Ibid.* art. 88.

<sup>42</sup> Bianco, Mabel, mimeo.

<sup>43</sup> Correia, María, op. cit., p. 14.

<sup>44</sup> *Ibidem.*

<sup>45</sup> Clarín, 11/7/00, p. 40.

tan de ser seguras para la salud de las mujeres, afectando especialmente a las más pobres. Así por ejemplo, en el noroeste y noreste del país, la cifra sube al 85 y 89% respectivamente<sup>46</sup>.

El número estimado de abortos en Argentina oscila entre 335.000 y 500.000 por año y, según cifras proporcionadas por el INDEC, el 37% de los embarazos termina en aborto<sup>47</sup>.

En la legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, y con motivo de la reciente sanción de la Ley de Salud Reproductiva se consideraron en el país 500.000 abortos por año, lo que equivale a 1.300 abortos diarios. La primera causa de internaciones por patologías en los servicios del país la constituyen las complicaciones por aborto<sup>48</sup>. En los grupos de edad entre los 15 y 24 años y entre los 25 y 34 años, el aborto constituye la segunda causa de egreso de hospitales.

Hay que tener presente que existe un sub-registro de mortalidad materna superior al 50 por ciento<sup>49</sup>. Un componente importante de este subregistro es el específico de las muertes por complicaciones de aborto, que se omite consignar por estar fuera de la ley y pertenecer a la clandestinidad (Consejo Nacional de la Mujer, 1994)<sup>50</sup>. Un gran obstáculo para las investigaciones en este tema es la falta de registro<sup>51</sup>.

En nuestro país, se estima que el número de abortos inseguros estaría aumentando, a partir de tres variables: la reducción del número absoluto de nacimientos por año, la disminución de la venta de anovulatorios, y el aumento de la pobreza y la marginalidad<sup>52</sup>.

<sup>46</sup> Estadísticas Vitales, Ministerio de Salud y Acción Social, citado en: Correia, María, op. cit., p. 14.

<sup>47</sup> Bianco, Mabel, op. cit., p. 30.

<sup>48</sup> Walter Barbato explica que para realizar investigaciones sobre la práctica del aborto "la información se retacea", el peso de la ilegalidad y la falta de registro son obstáculos importantes. En: Diario Ciudadano -Rosario-, 18/10/99.

<sup>49</sup> Correia, María, op. cit., p. 14.

<sup>50</sup> *Ibidem*.

<sup>51</sup> Ramos, Silvina, "Aportes de la investigación social a las actividades de advocacy en el campo del aborto inducido en América Latina", Relatoría final, encuentro del 14 al 16 de junio de 1999 en Santiago, Chile.

<sup>52</sup> Existen algunos fallos aislados que, sin pronunciarse acerca de la petición, han establecido que no corresponde la solicitud de autorización ante el órgano judicial, porque la ley no la prevé.

La incidencia del aborto tiene consecuencias económicas. Por ejemplo, el aborto cuesta al país alrededor de \$57.000.000 anuales, es decir, que se gastan más de \$150.000 diarios en atención de abortos complicados<sup>53</sup>.

Las complicaciones de los abortos realizados en condiciones riesgosas son sin lugar a dudas, un problema de salud pública. Esta afirmación se apoya en su evitabilidad, en la proporción de la población a la que afecta y en los costos que implica para los servicios públicos de salud y para las mujeres y las familias que sufren estos problemas. La penalización del aborto y su consecuente práctica clandestina expone a las mujeres en general y a las más pobres en particular, a riesgos graves para su salud.

Como sostiene Silvina Ramos, “los estudios producidos en la región, no sólo han documentado la naturaleza dramática de la problemática del aborto sino que han hecho patente que las barreras para su solución distan de ser científicas pues son, en gran medida, políticas”<sup>54</sup>.

A pesar de la existencia de dos causas de despenalización, no existen servicios de provisión de abortos legales, más aún –fundamentalmente en el sector público de la salud–, existe un fuerte temor a las prácticas del aborto. Prueba de esto es la solicitud de autorización judicial para la práctica de aborto legal, aunque no se enuncia tal requisito en la ley. Los profesionales de la salud, médicos u hospitales igualmente requieren autorización judicial, la que a veces es denegada y en la mayoría de los casos origina demoras irreversibles<sup>55</sup>.

Las estadísticas sobre la cantidad de abortos legales que se realizan en el país, no se han encontrado. Se presume que la cifra es muy baja, dada las resistencias médico-judiciales para llevarlos a cabo.

Con respecto a las mujeres que llegan con complicaciones por abortos ilegales, el trato depende de los principios y actitudes que tome cada personal

<sup>53</sup> La Organización Mundial de la Salud, entiende por salud al “estado de completo bienestar físico, mental y social y no sólo la ausencia de dolencias o enfermedades” (OMS, Documento Básico 42, Ed. 1999, pág. 1). Asimismo vida, que incluye no sólo la sobrevivencia a la muerte, sino el derecho a vivir una vida digna, plena y saludable. Derecho garantizado por la Declaración Universal de los Derechos Humanos, El Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y demás tratados.

<sup>54</sup> El Foro por los Derechos Reproductivos, *Aborto no punible*, Buenos Aires, Mayo 2000, es la publicación de un concurso de ensayo que se propone resignificar el aborto terapéutico en nuestro país: “Peligro para la vida y la salud de la madre”. Su significación actual, en torno al artículo 86 del Código Penal sobre aborto.

<sup>55</sup> Página/12, 13/12/96.

de la salud en particular. Por información obtenida en las ciudades de Rosario y Córdoba, sabemos que existe maltrato físico (legrados sin anestesia) psicológico y culpabilización a las mujeres que llegan en estas situaciones.

Argentina es uno de los países que admite la excepción del aborto terapéutico para salvar la vida o la salud de la mujer, sin embargo, su aplicación se ve condicionada a las interpretaciones estrechas y las pautas morales y religiosas de jueces y magistrados. Si bien la ley no indica que la excepción legal del aborto terapéutico debe aplicarse sólo en casos de salud física, su interpretación es restringida al considerar la salud en su expresión biológica<sup>56</sup>. Resulta urgente revisar estos criterios a la luz de los principios que rigen el derecho a la vida y a la salud en el consenso internacional de derechos humanos<sup>57</sup>.

Un ejemplo de estas afirmaciones, ha sido la sentencia del juez de Misiones que en el caso de una adolescente de 15 años violada por el padre, no autorizó la realización del aborto, señalando que “..si la vida de la madre no corre peligro hay que dar prioridad a la vida que se está gestando..”. El juez admitió haberse guiado por principios personales “en pro de la vida”. La joven violada que solicitó autorización judicial para practicarse el aborto, intentó quitarse la vida, encontrándose su salud psíquica sumamente afectada por la dramática situación de la que fue víctima<sup>58</sup>.

Con relación al procesamiento de la mujer que causa su propio aborto y que luego concurre al servicio de salud por complicaciones originadas por las maniobras abortivas, existía una corriente jurisprudencial iniciada por un fallo que establecía que no puede instruirse sumario criminal contra la misma sobre la base de la denuncia efectuada por un profesional del arte de curar que haya conocido el hecho en ejercicio de su profesión o empleo (oficial o no), por constituir dicha denuncia violación del secreto profesional. Esta decisión judicial fue mayoritariamente adoptada por los distintos tribunales del país<sup>59</sup>.

<sup>56</sup> Cámara Nacional Criminal y Correccional, en pleno, Agosto 26 1966.- Frías, Natividad. ED, 16-3. (Récord Lógico: 208 El Derecho en Disco Láser - (C) 1998 Albremática S.A.

<sup>57</sup> CS Santa Fe, agosto 12, 1998. - I., M., LA LEY, 1998-F, 547 79759.

<sup>58</sup> *Ibidem*.

<sup>59</sup> Ore Agilar, Gaby, “Introducción”, La Promoción y Protección de los Derechos Sexuales y Reproductivos en la Región”, p. 3, desarrollado del 14 al 16 de junio de 1999 en Santiago, Chile.

Lamentablemente, un fallo dictado por la Corte Suprema de Santa Fe, se apartó de la mencionada corriente jurisprudencial al considerar que no existe violación del secreto profesional, en el caso de un médico que toma conocimiento de la realización de un aborto en un hospital público y efectúa la denuncia del hecho<sup>60</sup>. Este fallo, entre alguno de sus fundamentos, establece que existe justa causa para revelar el secreto profesional porque el bien protegido por el derecho es la vida misma de la persona por nacer, carente de toda otra forma de tutela por el orden jurídico<sup>61</sup>.

Con relación a las posibilidades de liberación de las leyes penalizadoras del aborto, es importante tener en cuenta, que existe en la región un reposicionamiento de corrientes ideológicas y fundamentalistas orientadas a desconocer los derechos básicos y fundamentales de las personas con relación a su sexualidad y reproducción<sup>62</sup>. Para lograrlo, se usan argumentos y estrategias que relativizan el marco de los derechos humanos y desconocen los avances de la legislación internacional y regional en la protección de los derechos de las mujeres.

En nuestro país, prueba de la influencia de estos grupos –principalmente de la Iglesia Católica– lo constituye el decreto que promulgó el Poder Ejecutivo en diciembre de 1998, que declara el día 25 de marzo de cada año como “Día del Niño por Nacer”<sup>63</sup>.

Las posiciones y actoras/es que se enfrentan en estos temas son las organizaciones de mujeres por un lado, y la Iglesia y los grupos conservadores por otro. Esta realidad es un cuestionamiento para las organizaciones de derechos humanos, dado que la salud sexual y reproductiva de las mujeres y los varones no termina de instalarse en la “agenda” de los derechos humanos.

<sup>60</sup> En la exposición de motivos se estima conveniente celebrarlo el día en la “...Cristiandad celebra la Anunciación de la Virgen María, en virtud de que el nacimiento más celebrado en el mundo por cristianos y no cristianos es el del Niño Jesús cuyo momento de concepción coincide con dicha fecha...”

“Que especialmente en su etapa prenatal, el niño es un ser de extrema fragilidad e indefensión, salvo la natural protección brindada por su madre... Que la calidad de persona, como ente susceptible de adquirir derechos y contraer obligaciones, deviene de una prescripción constitucional y para nuestra Constitución y la Legislación Civil y Penal, la vida comienza en el momento de producirse la concepción”.

<sup>61</sup> CRLP, “Argentina”, *Mujeres del Mundo*, p. 24.

<sup>62</sup> Código Penal, artículo 90.

<sup>63</sup> *Ibidem.*, art. 91.

## 4. Esterilización

### 4.1 Leyes y políticas públicas<sup>64</sup>

Para el derecho argentino, la esterilización es considerada como un delito. El Código Penal tipifica como lesión grave aquella que produce una debilitación permanente de un órgano o de un miembro<sup>65</sup> y como lesión gravísima, la pérdida de la capacidad de engendrar o concebir<sup>66</sup>. La pena para este caso es de entre tres y quince años de prisión<sup>67</sup>.

La Ley de Ejercicio de la Medicina<sup>68</sup> establece la prohibición de la práctica de la esterilización, “[...] sin que exista indicación terapéutica perfectamente determinada y sin haber agotado todos los recursos conservadores de los órganos reproductores”.

En tales casos, los médicos exigen el consentimiento del cónyuge o compañero de la mujer para realizar la intervención, a fin de salvaguardar su responsabilidad ante la ley penal<sup>69</sup>. No obstante, tal procedimiento está librado al juicio del médico o a la autorización judicial.

La esterilización ha sido específicamente prohibida como método anticonceptivo, conjuntamente con todos aquellos métodos considerados abortivos, definitivos e irreversibles, por las leyes provinciales argentinas recientemente sancionadas sobre salud reproductiva. Más aún, las leyes provinciales y municipales sobre “procreación responsable” señalan que “los métodos anticonceptivos deberán ser de carácter reversible y transitorio”.

### 4.2 La realidad

Debido a que la esterilización femenina y la masculina son ilegales en Argentina, no hay estadísticas disponibles para conocer la frecuencia de estas

<sup>64</sup> *Ibidem.*, art. 92.

<sup>65</sup> Ley 17.132, aplicable en la Capital Federal y territorios nacionales. En: “Aborto no punible”, Foro por los Derechos Reproductores, Buenos Aires, 2000, p. 41.

<sup>66</sup> CRLP, Mujeres del Mundo, p. 24.

<sup>67</sup> Correia, María, *op. cit.*, p. 15.

<sup>68</sup> Esto se evidencia en el caso de una mujer que solicitó la ligadura después de su séptimo hijo, padecía de diabetes e hipertensión y vivía en la miseria. Página/12, 06/12/96. En: “Argentina”, Mujeres del mundo, p. 24.

<sup>69</sup> Resolución N° 223/00, de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires.

prácticas. Sin embargo, puede decirse que mientras las demandas de esterilizaciones femeninas son comunes la masculina es inexistente<sup>70</sup>.

Aunque no es necesaria la autorización judicial para la ligadura tubaria cuando existe la indicación terapéutica –riesgo de pérdida de la vida de la mujer–, los hospitales públicos no realizan dicha práctica sin solicitar la previa autorización judicial.

En los casos en que se requiere la esterilización por las razones previstas por ley –peligro para la mujer– ésta se ve supeditada al juicio del médico o a la autorización judicial, donde no pocas veces estos criterios están fundados en concepciones pro-natalista y/o religiosas<sup>71</sup>.

Un antecedente importante ocurrido en la Ciudad de Buenos Aires puede instalar cambios en este tema. La Defensoría del Pueblo, encabezada por Alicia Oliverira, le recomendó al secretario de Salud –en una resolución firmada el 7/3/00– que dicte las instrucciones necesarias para evitar que se les exija autorización judicial a las mujeres que, con una indicación médica, requieran que se les practique la ligadura de trompas de falopio en una institución pública<sup>72</sup>. “La ligadura de trompa es habitual en el ámbito privado. Lo difícil es que el hospital público se haga cargo de esta práctica (...) lo que tenemos que asegurar es que la salud sea accesible para cualquiera, no simplemente para el que pueda pagar”<sup>73</sup>.

## 5. Conclusión

A modo de conclusión, hemos decidido referirnos a las Recomendaciones Finales<sup>74</sup> formuladas en octubre de 2000 por el Comité de Derechos Humanos, ante quien fuera presentado Informe transcrito en este

<sup>70</sup> Diana Maffía, filósofa y adjunta en la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires. Revista LUNA, Año XVI, N° 819, 10/3/00, p. 32, 33.

<sup>71</sup> Esto se evidencia en el caso de una mujer que solicitó la ligadura después de su séptimo hijo, padecía de diabetes e hipertensión y vivía en la miseria. Página/12, 06/12/96. En: “Argentina”, Mujeres del mundo, p. 24.

<sup>72</sup> Resolución N° 223/00, de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires.

<sup>73</sup> Diana Maffía, filósofa y adjunta en la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires. Revista LUNA, Año XVI, N° 819, 10/3/00, p. 32, 33.

<sup>74</sup> Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Observaciones Finales N° 14 y 15, 1/11/00.

capítulo(nos centraremos en las observaciones que tuvieron por objeto derechos relacionados con la salud reproductiva.

El Comité manifestó su preocupación por el hecho de que “la criminalización del aborto disuada a los médicos de aplicar este procedimiento sin mandato judicial incluso cuando la ley se lo permite, por ejemplo, cuando existe un claro riesgo para la salud de la madre o cuando el embarazo resulta de la violación de una mujer con discapacidad mental”.

Además, manifestó su inquietud ante “los aspectos discriminatorios de las leyes y políticas vigentes, que da como resultado un recurso desproporcionado de las mujeres pobres y de las que habitan en zonas rurales a un aborto ilegal y arriesgado”.

El Comité recomendó al Estado tomar todas las medidas que garanticen la efectiva aplicación de la Ley de Salud Reproductiva y Procreación Responsable sancionada por la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires en julio de 2000, “gracias a la cual se dará asesoramiento sobre planificación familiar y se dispensarán contraceptivos con objeto de ofrecer a la mujer verdaderas alternativas”.

A partir del análisis del informe del Gobierno argentino y el Informe Alternativo de las ONGs, el Comité recomendó al Estado que se reexaminen periódicamente las leyes y las políticas en materia de planificación familiar. Sostiene el Comité que “las mujeres deben poder recurrir a los métodos de planificación familiar y al procedimiento de esterilización y, en los casos en que se pueda practicar legalmente el aborto, se deben suprimir todos los obstáculos a su obtención. Se debe modificar la legislación nacional para autorizar el aborto en todos los casos de embarazo por violación”.

Entre otros temas, el órgano de la ONU consideró inquietantes la alta incidencia de casos de violencia contra mujeres, incluidas la violación y la violencia doméstica, el acoso sexual y otras manifestaciones de discriminación en los sectores público y privado. Finalmente, el Comité advirtió sobre la inexistencia de información sistematizada sobre estos asuntos y el escaso conocimiento de las mujeres sobre sus derechos y los recursos de que disponen.

## Capítulo VI. Situación carcelaria: hacinamiento, violencia e indefección\*

### *1. Introducción<sup>1</sup>*

La situación de las personas privadas de su libertad en Argentina refleja algunos defectos más o menos tradicionales de la administración local en materia de derechos humanos. La ausencia de una política clara y respetuosa de los derechos de las personas detenidas es relativamente constante, aunque la improvisación y la desidia no parecen ser notas exclusivas de este ámbito. Junto a ellas, ahora sí con singularidad, la anomia y el retraimiento institucional frente al devenir penitenciario y la absoluta subordinación de la actuación de este segmento a los vaivenes autoritarios, son, de nuevo, el paradigma que mejor explica el sesgo de las cárceles del país.

Presentaremos primero una serie de datos ineludibles para una primera comprensión de lo que ocurre e inmediatamente después una descripción somera de las principales falencias en materia de seguridad personal respecto de los detenidos. Finalmente, se hará foco en la necesidad de un mayor activismo judicial sobre la materia, en la convicción de que los abusos no son posibles más que al abrigo de una magistratura ausente.

\* Este capítulo ha sido elaborado por Leonardo Filippini, abogado, miembro del Programa Violencia Institucional y Seguridad Ciudadana del CELS.

<sup>1</sup> El CELS agradece especialmente la colaboración del Sr. Aníbal González.

2. Estadísticas generales.

2.2 Internos por jurisdicción, según su situación legal

Provincia	Unidades	Procesados	Condenados	Otros	Total
Buenos Aires	34	11.311	1.799	497	13.607
Catamarca	2	64	101	0	165
Chaco	5	470	193	256	919
Chubut	2	215	41	0	256
Córdoba	10	1.996	1.984	0	3.980
Corrientes	4	5	227	47	279
Entre Ríos	7	233	434	3	670
Formosa	2	55	93	3	151
Jujuy	3	210	204	6	420
Mendoza	2	944	815	3	1.762
Misiones	6	99	412	51	562
Neuquen	31	227	268	89	584
Río Negro	3	225	204	53	482
Salta	6	495	929	52	1.476
San Juan	1	208	201	0	409
Santa Cruz	4	34	61	3	98
Santa Fe	8	792	1.031	20	1.843
Sgo. Del Estero	1	183	111	0	294
Tierra del Fuego	4	19	44	0	63
Tucumán	5	391	284	31	706
SPF	27	4.486	2.926	110	7.522
Total	167	22.662	12.362	1.537	36.561

De acuerdo con este informe, sobre el total, el 62% corresponde a personas bajo proceso, sólo el 34 % a condenados y un 4% de las detenciones obedece a otras razones.

## 2.3 Internos por jurisdicción, según sexo y edad

Provincia	Unidades	Hombres		Mujeres		Menores de 18 años	Otros
		Adultos	Jóvenes (18-21)	Adultos	Jóvenes (18-21)		
Buenos Aires	34	11.281	1.358	372	56	1	1
Catamarca	2	156	2	7	0	0	0
Chaco	5	621	191	31	5	77	1
Chubut	2	171	74	8	3	0	0
Córdoba	10	3.316	462	175	27	0	0
Corrientes	4	208	11	10	3	47	0
Entre Ríos	7	590	60	17	0	0	3
Formosa	2	115	14	20	0	0	2
Jujuy	3	320	36	36	3	20	5
Mendoza	2	1.512	173	74	4	0	0
Misiones	6	492	5	30	1	1	33
Neuquen	31	410	75	18	2	0	0
Río Negro	3	394	86	9	1	0	0
Salta	6	1.169	145	140	13	9	0
San Juan	1	282	102	18	2	0	0
Santa Cruz	4	90	7	1	0	0	0
Santa Fe	8	1.535	199	80	10	17	2
Sgo. del Estero	1	147	44	28	3	2	0
Tierra del Fuego	4	54	1	8	0	0	0
Tucumán	5	601	69	28	0	0	0
SPF	27	6.189	510	796	35	2	0
Total	167	29.653	3.624	1.906	166	183	47

## 2.4 Superpoblación

Provincia	Plazas	Internos	% Sobrepoblación
Mendoza	620	1.763	284
Río Negro	321	490	153
Salta	999	1.476	148
Córdoba	2.730	3.980	146
Misiones	387	562	145
Santa Cruz	69	98	142
Chaco	669	926	138
Buenos Aires	10.156	13.069	129
San Juan	323	409	127
Tierra del Fuego	53	63	119
Neuquen	447	505	113
Entre Ríos	598	670	112
Jujuy	380	420	111
Santa Fe	1.681	1.843	110
Chubut	239	256	107
Tucumán	670	698	104
Formosa	160	151	94
Catamarca	185	165	89
SPF	8.184	6.924	85
Corrientes	367	279	76
Sgo del Estero	416	224	54
Total	29.550	34.971	118

Todos estos datos corresponden a un informe elaborado por la Secretaría de Política Criminal y Asuntos Penitenciarios del Ministerio de Justicia de la Nación<sup>2</sup> realizado entre los meses de abril y julio de 2000. Los

<sup>2</sup> "Relevamiento de Establecimientos Carcelarios y Penitenciarios de la República Argentina", inédito.

datos volcados corresponden al 31 de marzo de 2000 y comprenden a los establecimientos que se encontraban en operación al 30 de junio de 2000, según los requerimientos contenidos en la Resolución MJ 702/00 (BO 33.395 10.05.00).

Este relevamiento incluyó a las cárceles y prisiones cerradas, semiabiertas y abiertas y hospitales penitenciarios y comisarías, alcaldías o unidades de fuerzas policiales en provincias que no cuentan con servicios penitenciarios. También fueron relevados 52 establecimientos policiales de aquellas jurisdicciones que no cuentan con servicio penitenciario. Estos establecimientos alojaban 2.542 internos en 2.026 plazas.

La ausencia de datos relativos a algunas jurisdicciones, no obstante, impide asignarle carácter definitivo a la información reseñada y considerando algunos casos en particular, como el del alojamiento de personas bajo proceso en comisarías de la Provincia de Buenos Aires, por ejemplo, –cuyo número ronda los 5.000–, es razonable mantener las mismas dudas expuestas en las ediciones anteriores de este informe acerca de la idoneidad del Estado en orden a la producción de información útil sobre la materia, a pesar de su importancia<sup>3</sup>.

Lamentablemente, a raíz de los cambios producidos el año último en la Secretaría de Política Penitenciaria y Asuntos Penitenciarios, el relevamiento reseñado ha quedado inconcluso, a pesar de que, quizá por primera vez, había sido encarado con seriedad en sus inicios y su producción estaba delegada en funcionarios calificados.

En consecuencia, el total de personas mayores de edad privadas de su libertad en relación con la actuación de la justicia penal en nuestro país continúa siendo incierto y su cifra sólo puede estimarse en un número probablemente algo superior a 40.000<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Cfr. CELS, Derechos Humanos en la Argentina. Informe Anual enero-diciembre 1998, Buenos Aires, Eudeba, 1999, pp. 261-3.

<sup>4</sup> Durante el mes de marzo de 2001, la Secretaría de Política Penitenciaria hizo públicas algunas cifras producidas en el ámbito de la Dirección Nacional de Política Criminal (DNPC) que fueron difundidas, más tarde, por la prensa escrita. Sin embargo esa información es manifiestamente equivocada. Los datos publicados corresponden al estudio editado por el Ministerio de Justicia de la Nación, DNPC, “Hacia un Plan Nacional de Política Criminal II”, de febrero de 1998,

La superpoblación, como fue visto, sigue siendo una de las principales características de las cárceles argentinas.

### **3. Hechos de violencia relevantes del año**

Durante el año 2000 se registraron en todo el país actos de violencia contra las personas privadas de su libertad y plurales situaciones lesivas de sus derechos. Esta afirmación puede realizarse con base en las propias observaciones del CELS, al visitar algunos centros de detención, y a través de las informaciones de la prensa escrita. A fin de ofrecer una descripción de algunas de las situaciones más preocupantes, y sin pretender con ello una narración exhaustiva de lo ocurrido, se reseñan a continuación algunos casos testigo, correspondientes a distintas jurisdicciones.

#### **3.1 Motines y otros incidentes**

De acuerdo con el relevamiento del Ministerio de Justicia de la Nación ya citado, son numerosos los motines e incidentes producidos en los locales de detención que comprometen la integridad de las personas alojadas. Los datos, correspondientes al año 1999, son presentados como una tasa por cada mil internos, bajo distintas categorías. Su sistematización es difícil, sin dudas, pero la información es interesante en términos comparativos.

---

donde se consignan varias cifras equivocadas, como la referida a la población penal de la provincia de Santa Fe. Se dice allí que había 8.053 internos en cárceles de la provincia (p. 209), cuando la cifra, tal como se reseñó en el texto, no superaba, a mediados del año último, los 2.000 internos. El error es grosero ni bien se advierte que el número total que el mismo informe señala era de 43.174 personas.

Provincias	Fugas	Intentos de fuga	Motines	Incendios	Otros
Mendoza	69.8	0.0	0.6	0.0	3.4
Tierra del Fuego	63.5	0.0	47.6	31.7	0.0
Neuquén	45.5	41.6	4.0	4.0	59.4
Santa Cruz	40.8	51.0	30.6	10.2	30.6
Corrientes	39.4	0.0	0.0	0.0	0.0
Chubut	35.2	0.0	3.9	11.7	7.8
Catamarca	30.3	6.1	0.0	0.0	121.2
Misiones	26.7	1.8	8.9	0.0	0.0
Chaco	22.7	5.4	7.6	3.2	8.6
Formosa	19.9	0.0	6.6	6.6	6.6
Río Negro	14.3	2.0	0.0	2.0	8.2
Entre Ríos	11.9	22.4	3.0	0.0	0.0
Salta	10.8	4.7	1.4	2.7	1.4
San Juan	9.8	14.7	4.9	12.2	0.0
Santa Fe	5.4	2.7	2.2	1.6	0.0
Córdoba	4.5	2.5	0.8	1.5	180.7
Sgo. Del Estero	4.5	8.9	0.0	17.9	0.0
SPF	4.3	2.3	0.1	1.2	2.0
Tucumán	4.3	11.5	14.3	0.0	0.0
Jujuy	2.4	0.0	0.0	2.4	0.0
Buenos Aires	1.1	0.4	0.0	1.1	14.9
Total	9.4	3.1	1.3	1.7	28.7

Situaciones similares se reiteraron durante el año 2000 en todo el país. En todas ellas, los riesgos a la vida y la integridad de los internos y del personal de seguridad fueron intensos, y la reiteración de estos acontecimientos sólo recuerda las dificultades para garantizar la seguridad en las cárceles y comisarías.

El 26 de enero en la cárcel de encausados de Córdoba, 32 guardiacárceles y policías y 86 presos resultaron heridos en la revuelta que

duró cinco horas. En Tucumán, los presos del penal de Concepción se amotinaron el 2 de enero y durante casi 24 horas mantuvieron como rehén a un guardia<sup>5</sup>. El 3 de marzo de 2000 hubo un violento motín en la penitenciaría de la ciudad de Mendoza, en el que participaron entre 300 y 400 reclusos, suscitado por las pésimas condiciones de encierro en la cárcel de la ciudad capital. “La población penal, según las autoridades era de más de 1.200 presos, lo que implicaría superpoblación tomando en cuenta que la cárcel construida a principios de siglo tiene capacidad aproximadamente para 500 personas”<sup>6</sup>. En San Juan, en la cárcel de Chimbas, murió un interno durante un motín ocurrido allí a principio de año. En febrero, un grupo de 15 reclusos huyó en un vehículo concedido por las autoridades penitenciarias de la cárcel de Eldorado, Posadas, con un cura y dos guardiacárceles como rehenes a quienes luego liberaron para internarse en el monte misionero. De igual forma, unos 25 presos del pabellón de menores del penal de San Luis se amotinaron también en reclamo de la resolución de sus causas y acusaron por malos tratos a las autoridades carcelarias. El 5 de febrero los internos de la cárcel de San Luis se rebelaron contra las autoridades del servicio penitenciario, a quienes acusaron de demorar intencionalmente sus trámites judiciales. La lista de conflictos puede extenderse homogéneamente a lo largo de todo el año.

#### ***4. Estado de las cárceles y otros lugares de detención***

##### **4.1 Malas condiciones de habitación.**

Las condiciones de salubridad e higiene en las cárceles y lugares de detención del país también distan de estar aseguradas y siguen siendo un problema inherente al encierro, aún sin solución. Es ilustrativo un caso de la Provincia de Buenos Aires. Los jueces de la sala I de la Cámara de Apelaciones de San Isidro, clausuraron los calabozos de la comisaría de Don Torcuato, al verificar las condiciones “inhumanas” en las que 31 presos

<sup>5</sup> Río Negro Online, (Télam).

<sup>6</sup> Los Andes, 3/4/00, (Infosic, Telam).

convivían en un espacio con capacidad para no más de 15. “Para la clausura de las celdas, los jueces se basaron en el informe de tres peritos médicos, quienes advirtieron que en la seccional había un foco de infección, contagio y autorreinfección múltiple de patologías infecto contagiosas, parasitarias<sup>7</sup>.

#### 4.2 Seguridad e integridad física

Otro aspecto deficitario que se reitera sin remedio, es la presencia de presiones por parte de algunos grupos de internos sobre otros desaventajados, ante la desidia –cuando no aquiescencia– de las autoridades. En una cárcel de Bahía Blanca (PBA) por ejemplo, fue informado que una banda de presos sometía por la fuerza a los internos, presuntamente apañada por el Servicio Penitenciario Provincial. Así fue expresado en una denuncia que hizo pública la Fiscalía de Cámara a cargo de Hugo Cañón. “La presentación fue realizada en forma anónima por un grupo de presos de ese penal, ante el fiscal federal de Bahía Blanca, Hugo Cañón, el 27 de junio pasado, día en que se registró el crimen del interno Wálter Ariel Salto Villalba, de 26 años, durante una pelea en el presidio entre reos locales y foráneos”<sup>8</sup>.

#### 4.3 Malos tratos

También se ha verificado durante el año, el abuso del poder represivo por parte los funcionarios de seguridad. La violencia ilegal, los golpes, las requisas violentas y otros tipos de vejámenes contra el cuerpo de las personas detenidas, continúan siendo utilizadas como crueles técnicas de sumisión y castigo. En Córdoba, el fiscal Juan Manuel Ugarte indagó a varios jefes penitenciarios por su presunta responsabilidad en la golpiza que sufrieron 36 presos. Los internos fueron ferozmente atacados por agentes penitenciarios el 26 de julio último, cuando eran llevados a la nueva cárcel de Potrero de Estado, por lo cual fueron imputados 27 agentes<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Río Negro Online, 25/5/00, (Télam).

<sup>8</sup> Río Negro Online, 12/7/00, (Infosic).

<sup>9</sup> La Voz del Interior, Córdoba, 17/8/00.

#### **4.4 Las condiciones edilicias**

El informe del Ministerio de Justicia revela que, a pesar de las nuevas construcciones realizadas en los últimos años, el parque edilicio de las cárceles y prisiones es viejo. Sólo el 29 % de los edificios tiene menos de 20 años de antigüedad y 41 % de ellos supera los 50 años. Además, la ubicación de muchas cárceles en los cascos urbanos complica sobremanera la relación con el entorno, mientras que otras se encuentran en sitios remotos, que comprometen de un modo preocupante el contacto de los detenidos con sus familias, así como el control de la actividad penitenciaria por parte de organizaciones ajenas a su jerarquía.

#### **4.5 Regímenes de máxima seguridad violatorios de la dignidad**

Las situaciones descritas no parecen corregirse en los nuevos centros penitenciarios, sino más bien, mudar hacia formas más sutiles de sujeción. En líneas generales, muchos de los nuevos establecimientos penitenciarios son regidos por sistemas disciplinarios fuertemente opresivos que, si bien parecen asegurar las garantías mínimas de seguridad personal, comprometen el respeto al ámbito de dignidad e intimidad que cualquier persona merece. La reglamentación de muchos de los nuevos penales prohíbe el uso de radios o relojes, dispone la vestimenta uniformada de los internos con mamelucos de colores vivos y la exigencia de llevar las manos tras la espalda y la cabeza gacha al desplazarse por el penal, así como los cortes de cabello compulsivos al ingresar al establecimiento. Las autoridades han aducido en cada caso la necesidad por razones más o menos plausibles de cada una de estas interferencias sobre las personas detenidas. Sin embargo, las restricciones parecen excesivas e innecesarias y exigen reflexionar acerca de las nuevas manifestaciones del poder estatal en el contexto de las modernas cárceles.

### ***5. La reacción político-institucional frente a las violaciones***

El panorama carcelario no es novedoso, ni es discutible la franca ilegalidad de las situaciones descritas. Ello conduce a reflexionar algo más profundamente acerca del conjunto de condiciones que aseguran su pervivencia.

Una de las principales condiciones, a nuestro entender y como fue esbozada más arriba, es la ausencia de una política consistente en materia penal-penitenciaria. El año 2000 fue pródigo en acontecimientos representativos de esta carencia. El anuncio de la demolición de la Cárcel de Caseros (U.1 SPF) fue a la vez que un hito para el cambio, un ejemplo vergonzante del fracaso institucional en la materia. El edificio, —cuya demolición todavía se promueve pues no se ha concretado—, fue inaugurado hacia 1978 y desde el violento motín de 1984, sólo ha sido útil para recluir en condiciones oprobiosas a casi 1500 personas y a deshonar la labor de la agencia penitenciaria, que ha debido cargar con su estigma por años. Es significativo que en tan poco tiempo exista un consenso tan alto acerca de la inutilidad de un proyecto largamente analizado. Prácticamente, la efectiva utilización del penal duró tanto como su concepción, y apenas seis años después de su puesta en funciones, el establecimiento ya había demostrado su inutilidad.

Durante el año último, además, la Secretaría de Política Penitenciaria del Ministerio de Justicia de la Nación sufrió reiterados cambios de conducción, al tiempo que una gran parte de la cúpula del Sistema Penitenciario Federal (SPF) fue removida por su presunta participación en hechos de corrupción que se investigan y que van desde la venta ilegal de permisos de egreso a los internos hasta la existencia de un “desarmadero” de autos en uno de los establecimientos.

Tampoco es ajena a estos procesos vacilantes la errante acción legislativa que diseñó el conjunto normativo que regula la situación de las personas privadas de su libertad. Mientras que ley nacional 24.660 reafirmó, con su sanción en 1996, el ideal resocializador como meta de la ejecución penal (cfr. art. 1), promoviendo a través de múltiples institutos la inserción de los condenados al medio libre antes del agotamiento de la pena, durante el año 2000 se registra una embestida discursiva en un sentido absolutamente contrario, acompañada de la sanción de leyes subsidiarias, más bien, de una concepción esencialmente retribucionista y ejemplificadora de la pena. La ley 12.405 de la provincia de Buenos Aires, que endureció el régimen excarcelatorio, así como la reciente modificación introducida en esa provincia por la ley 12.543 al régimen de la ejecución penal local que establecía la ley 12.256, son buenos ejemplos de esta tendencia y de la dualidad inconciliable de concepciones acerca de la prisión. Durante el debate

para la sanción de esta ley, el senador Eduardo Sigal señaló, con razón, que "...esta política no tiene futuro ni va a resolver los problemas de seguridad que tiene la población. Debe ser reemplazada por la generación de un espacio de consenso plural, que permita abordar el conjunto de la problemática de la seguridad como un todo indivisible y como un problema que trasciende el signo circunstancial de un determinado gobierno". Pese a estas consideraciones, su bancada votó favorablemente en una posición peculiar y cuestionable, "...queremos que quede claro que no estamos de acuerdo con el contenido del proyecto", aclaró infructuosamente<sup>10</sup>.

En este contexto, no puede ser casual que el control de los penales se despliegue de un modo precario y a través de mecanismos irregulares. La reacción estatal a estas verificaciones, con todo, ha sido diletante, como se vio, y no ha ido mucho más allá de la construcción de nuevos centros carcelarios, quizá en la errada confianza de que las estructuras edilicias ofrecerían alguna arquitectura a las instituciones.

## **6. Los derechos de los detenidos**

### **6.1 Exigibilidad judicial de los derechos de los detenidos**

El sistema institucional tripartito constitucionalmente establecido, posibilita frente a estas falencias y al devaneo de la dirigencia política, una intervención vigorosa del poder jurisdiccional como límite a los abusos y garantía de los derechos mínimos. De allí que pueda afirmarse que una de las estrategias más atractivas hoy para la labor de los organismos como el CELS en el restablecimiento de la legalidad, o sea, el fortalecimiento de la exigibilidad de los derechos de los detenidos ante ese poder de Estado.

Todo lo descripto hasta aquí hace evidente que el plexo de garantías normativas involucradas en relación con la situación de las personas privadas de su libertad, guardan una asimetría preocupante con la vida intra-

<sup>10</sup> Honorable Senado de la Provincia de Buenos Aires. Borrador de la versión taquigráfica de la sesión correspondiente al tratamiento del Proyecto de ley del Poder Ejecutivo modificando los artículos 23, 100 y 146 de la ley 12.256, de Ejecución Penal, respecto a egresos transitorios.

muros. Luego, si es cierto que la magistratura encuentra su legitimación política en su poder contramayoritario, parece un camino plausible reclamar a sus órganos la satisfacción de ese mandato.

Tal como señala Alberto Bovino<sup>11</sup>, la cláusula constitucional según la cual “Las cárceles de la Nación serán sanas y limpias, para seguridad y no para castigo de los reos detenidos en ella, y toda medida que a pretexto de precaución conduzca a mortificarlos más allá de lo que aquélla exija, hará responsable al juez que la autorice” (CN, 18), “impone desde el siglo pasado todo un programa sobre la institución carcelaria. No sólo establece límites insalvables para la injerencia estatal sobre las personas privadas de libertad sino que, además, dispone la obligación de que toda medida restrictiva de derechos sea resuelta judicialmente”.

A pesar de las posibilidades que el texto constitucional brindaba –y brinda–, la intervención activa del poder jurisdiccional sigue siendo una deuda impaga, aunque mantiene su valor como herramienta hacia la instalación de un sino de prudencia hoy ausente.

Las causas de la recatada acción judicial pueden ser diversas, no obstante lo cual se esbozarán a continuación algunas aristas que pueden servir de base para reflexionar acerca de su crecimiento.

## 6.2 La indeterminación de las atribuciones jurisdiccionales

Uno de los factores que entorpecen la actuación jurisdiccional es el referido a la ausencia de determinación concreta acerca de las facultades de los jueces. Esta situación se observa en particular respecto de aquellos aspectos que tienen que ver con las condiciones de alojamiento de los detenidos.

Si bien en muchos casos la enunciación de una carta de derechos y la previsión de su contralor jurisdiccional es suficiente a efectos de asegurar una actuación eficiente del contralor judicial, en la mayoría de los supuestos conflictivos, la ausencia de una regulación expresa y razonable dificulta la tarea de los jueces e inhibe la presentación de peticiones. Tomemos por caso la superpoblación; ¿qué es lo que se espera que haga el juez luego de

<sup>11</sup> Bovino, Alberto, “Control judicial de la ejecución”, en: Revista Más Derecho.

verificar el hacinamiento en un establecimiento penal? Sin dudas, la externación del detenido es la solución de máxima, pero está claro también que difícilmente ésa resulte una decisión que pueda armonizar todos los derechos en juego. Por cierto, sólo conocemos esporádicas resoluciones judiciales en este sentido. Se trata de un vacío legal, sin más, existe una situación violatoria de derechos que carece de sanción y que, llevada ante los tribunales sólo pone en crisis el valor de la proclamación del derecho. No sin fundamentos podría sostenerse aquí que la consagración del derecho tiene fuerza suficiente por sí para motivar la labor del juez. Sin embargo, está claro que no es éste el criterio mayoritario en la jurisprudencia ni tampoco caben dudas, a nuestro entender, acerca de las mejores soluciones a las que se arribaría si, además de los deberes del juez, se legislara más detalladamente los mecanismos de su actuación y las sanciones concretas que deben imputarse a cada infracción. No vale la pena extenderse aquí sobre el punto, pero basta consultar la legislación comparada para advertir que existen caminos de solución posibles, sin que sea necesario forzar la actuación pretoriana de la justicia.

### **6.3 La ejecución de las decisiones jurisdiccionales**

Un problema adicional, ligado al anterior, viene dado por la dificultad de hacer efectivas las decisiones adoptadas. La indeterminación de las consecuencias de una infracción se expande también sobre la fuerza vinculante de las decisiones de los órganos judiciales. En materia de traslados, por ejemplo, el acatamiento por parte de la administración penitenciaria a las órdenes de los jueces es dispar y casi azaroso. A ello se suma que muchas veces las decisiones, en éste y en otros ámbitos del control del encierro, no son tales sino sugerencias o pedidos de los jueces al poder administrador, u “órdenes” cuya ejecución es condicionada a las posibilidades de cumplimiento de la administración requerida.

### **6.4 La acción de hábeas corpus**

La acción de hábeas corpus también presenta algunas dificultades en su instrumentación, a pesar de que, a partir de su concepción como acción correctiva, aparece teóricamente como una de las herramientas más efica-

ces para el control de los abusos, pues es definida como una acción expedita y rápida a fin de conjurar el agravamiento ilegítimo de las condiciones de detención de una persona (art. 43 CN).

A nuestro entender, la regulación de su trámite presenta algunas complejidades que hacen que en ciertas ocasiones, contrariamente a la pretensión constitucional, no resulte la vía más adecuada para resguardar la integridad del amparado. Señalaremos a continuación algunas de ellas.

En principio, en algunas regulaciones legales de la acción, no parece del todo claro si, quien “interpone la acción de hábeas corpus” (un tercero distinto de la víctima, a favor de ésta, con amplia legitimación activa: “cualquier persona”, en la expresión constitucional) es luego a quien la ley señala como “denunciante” y, por ello, carece entonces de atribuciones durante el trámite y de capacidad para recurrir en grado de apelación. Ello compromete la posibilidad recursiva y la participación procesal de terceros denunciantes que podrían aportar valiosas consideraciones en cierto casos, por ejemplo cuando son ONGs o clínicas jurídicas las que pretenden litigar.

La realización de una audiencia con todos los interesados que prevén algunas leyes, también resulta conflictiva y si bien es facultad del juez ordenar su producción, no hay estándares jurisprudenciales muy claros al respecto, por lo que para el amparado siempre es incierta la posibilidad de que ésta se efectúe. Enfrentar a la autoridad denunciada con la persona que aún está bajo su custodia repite el problema esencial de la desigualdad de posiciones y es sin dudas, un mecanismo disuasivo vigoroso para los eventuales peticionantes detenidos.

Otro problema particular en el trámite de los hábeas corpus es el que se presenta cuando la arbitrariedad denunciada configura, además, un delito penal pues el principio de legalidad penal exige que todos los delitos sean investigados.

A pesar de la evidencia de que, en rigor, la pretensión legal es una ficción, en el marco formal del trámite de una acción de habeas corpus se presenta al amparista una situación dilemática. Resulta altamente probable que la persona privada de su libertad pretenda exclusivamente el cese de la medida restrictiva de sus derechos, pero la necesaria intervención del poder penal respecto de ciertas conductas anula, en definitiva, toda pretensión jurisdiccional del amparista. Por imperio legal, éste no puede dirigir su pretensión hacia el objeto deseado y por una vía ajena a su voluntad

debe asumir la condición de víctima en un proceso penal, con las implicancias que ello conlleva, aun cuando se encuentra detenida a disposición de la autoridad denunciada. No es difícil asumir que la persona que ha sufrido el menoscabo de su integridad física pretende garantías para su seguridad personal antes que la represión del autor del hecho lesivo.

En este sentido, quizá las mismas consideraciones de eficiencia que han servido para justificar el retroceso de las garantías constitucionales en materia procesal penal (v.gr. el juicio abreviado) conduzcan a soluciones satisfactorias respecto de las personas privadas de su libertad, si se pensara, esta vez, no en la renuncia al debido proceso legal, sino a la persecución penal bajo ciertas circunstancias. Por supuesto, la primera impresión frente a ello lesiona cualquier concepción integral de los derechos. Si los tormentos están penalmente prohibidos es porque se ha estimado que ello resulta una garantía normativa fuerte a favor de las eventuales víctimas. Luego, ante el dilema del denunciante, la respuesta normativa indica que existe un sistema de derechos para testigos y víctimas que debería operar de modo adecuado y conjurar el temor del denunciante, o al menos, circunscribirlo dentro de un ámbito jurídicamente irrelevante.

A la luz de los acontecimientos, empero, la respuesta formalmente satisfactoria parece adolecer de cierta ingenuidad. Ciertamente, ante la ausencia de mecanismos de garantía adecuados, es difícil asegurar hoy, de un modo plausible, la integridad de la víctima privada de su libertad. Por ello, sin perjuicio de la verificación de supuestos particulares en los cuales existe la disposición del poder estatal de modo de garantizar la inmunidad de testigos y víctimas privados de su libertad, el estándar parece hallarse bien lejos de un nivel aceptable. Piénsese sino en las posibilidades con que cuenta un interno para denunciar alguna irregularidad desde el confinamiento de su celda, o en horarios nocturnos, desde pabellones o lugares sin comunicación exterior.

La última consideración es la relativa a la extensión de los supuestos de legitimación colectiva de la acción de amparo al trámite de los hábeas corpus correctivos. Dos características de este tipo de proceso invitan a explorar seriamente sus posibilidades en el ámbito de la privación de la libertad.

En primer lugar, como fue apuntado someramente más arriba, la posibilidad de que organizaciones de la sociedad civil lleven adelante litigios a favor de internos. Por un lado puede optimizarse así la solvencia técnica

del reclamo, mientras que por otro, la indeterminación del amparista concreto, bajo la mediatización de su interés en la acción de una persona jurídica, permitiría asegurar estándares más razonables de seguridad individual.

En segundo lugar, la elaboración de pretensiones colectivas permitiría la solución más eficiente de reclamos referidos a ciertos derechos que presentan una peculiar conformación si se los piensa de manera agregada. La superpoblación, el suministro de medicamentos, el mantenimiento general de un edificio, la provisión de alimentos, las prácticas regulares de requisas violentas, etc. reclaman una consideración global que un concepto individual de interés jurídico no parece satisfacer adecuadamente. Así, si bien de un modo incipiente, en el marco de algunas pretensiones individuales se adoptan judicialmente medidas “colectivas” (por ejemplo, la clausura de un local), su franca discusión como derecho plural permitiría un debate más rico y, probablemente, una reacción jurisdiccional más eficaz.

El caso del amparo presentado por el CELS en contra de la prohibición que pesaba respecto de las personas procesadas para estar incluidos en el padrón electoral, es un buen ejemplo testigo de las posibilidades de esta vía<sup>12</sup>. Si bien la satisfacción del derecho reclamado no se encuentra entre las inquietudes más urgentes de los detenidos, resulta un precedente interesante para el litigio colectivo de muchos otros intereses. No existieron mayores inconvenientes en punto a obtener un pronunciamiento judicial acerca de la inconstitucionalidad de la prohibición, en el marco de la pretensión del organismo, pero se advierten las dificultades para lograr acciones positivas en el marco del proceso.

### **6.5 El derecho de defensa en la etapa de ejecución.**

También la deficiente prestación del Ministerio Público de la Defensa de un adecuado servicio de asistencia en la etapa de ejecución penal compromete la judicialidad del encierro<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Cfr. CELS, Derechos Humanos en Argentina, Informe Anual 2000, Buenos Aires, Eudeba, p. 241.

<sup>13</sup> Una descripción de estas dificultades, así como de otras que se verifican en la etapa de ejecución penal puede verse en la presentación de Alejandro Rúa al XVIII Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos, “Acceso a la Justicia de Ejecución Penal”.

Todas las incidencias que corresponden a la ejecución de las condenas dictadas en la Capital Federal son resueltas ante tres juzgados de ejecución penal y para actuar frente a esos jueces sólo existe un defensor oficial y un fiscal de ejecución.

Los “legajos de ejecución” son iniciados mediante la remisión a los jueces nombrados del testimonio de la sentencia condenatoria firme y del cómputo de pena correspondiente por parte del tribunal de juicio oral, y con la anotación del detenido a disposición de los magistrados de ejecución. Con la apertura del legajo, también cesa la actuación de los defensores y fiscales que venían interviniendo. El conocimiento de las cuestiones desde allí en adelante, corresponde a los representantes del ministerio público ante la ejecución.

Con relación a las penas privativas de la libertad, las incidencias son plurales y numerosas. Muchas tiene que ver con la posibilidad de que la persona condenada consiga ciertos permisos de pre-egreso (regulados por la ley 24.660) tales como salidas transitorias, semilibertad, libertad condicional (art. 13 del CP y 28, ley 24.660) o libertad asistida. Otras, numerosas también, con la efectiva vigencia de condiciones dignas de detención, asistencia médica, recursos contra sanciones disciplinarias, traslados de acercamiento familiar, etc., derechos reconocidos también en la ley 24.660.

En la práctica, el efectivo despliegue del derecho de defensa en esta instancia se encuentra en extremo comprometido.

El defensor oficial no sólo es competente respecto de la situación de los condenados privados de su libertad, sino que lo es también, en relación con la situación de las personas incluidas en el régimen de suspensión del proceso a prueba (76 bis CP), de aquéllas sometidas a una medida de seguridad (34 CP), y respecto de los condenados a pena de prisión cuya ejecución fue dejada en suspenso (arts. 26 y 27 del CP), por lo cual el número de sus asistidos es importante<sup>14</sup>. Está encargado del trámite de la ejecución de las condenas dictadas tanto por la justicia

<sup>14</sup> Es discutible que también deba tener competencia respecto de la situación de procesados, en tanto estén involucradas garantías constitucionales (art. 491 del CPPN) aunque la jurisprudencia nunca receptó esa competencia.

federal con asiento en la Ciudad de Buenos Aires como respecto de las ordenadas por la justicia ordinaria de esa ciudad. Como se vio, existen alrededor de 7500 personas detenidas en establecimientos del Servicio Penitenciario Federal (SPF) y de ellos, alrededor de 3000 están condenados. Casi el 80% de éstos son asistidos por la defensa pública.

En las cárceles ubicadas en el radio de la Capital Federal se alojan alrededor de 1.000 personas condenadas, en distintos establecimientos (Unidad 2 SPF “Devoto”, Unidad 16 SPF, “Caseros vieja”, Unidad 20 SPF “Htal. Borda”, Unidades 3 y 31 SPF “Ezeiza, PBA, mujeres”, Complejo Penitenciario Federal 1 de Ezeiza, aunque allí, en principio, sólo se alojan procesados). La restante población penal condenada, respecto de la cual es competente el defensor oficial de ejecución, se ubica en establecimientos del interior del país, en muchos casos en lugares remotos (U 7 SPF, “Resistencia, Chaco”, U 9 “Neuquen, Neuquén”, U 6 “Rawson, Chubut”, U 14 SPF, Esquel, Chubut”, U 15 “Río Gallegos, Sta. Cruz”, “U 10 “Formosa, Formosa”, U 17 “Candelaria, Misiones”). Debido a que la oficina del defensor oficial no contaba con más de seis asistentes –de ellos solamente uno letrado–, y no existen partidas presupuestarias específicas para la recepción de llamadas de internos por cobro revertido o gratuitas u otros medios que colaboren a paliar las dificultades en la comunicación, la asistencia es sumamente limitada.

La situación, lamentablemente, es más o menos similar en muchas otras jurisdicciones y en algunas provincias, por ejemplo Buenos Aires, la justicia de ejecución penal aún no ha sido establecida a pesar de su previsión legal.

## **7. Otras cuestiones**

Las observaciones referidas hasta aquí corresponden a los aspectos principales que hacen a un adecuado contralor jurisdiccional del encierro. No obstante, muchos otros obstáculos referidos a la exigibilidad de los derechos de los internos merecen consideración, aunque sólo serán mencionados. Todos ellos participan también del cuadro descripto y presentan algunas particularidades que justificarían su tratamiento en extenso en otra ocasión.

Respecto de las sanciones penitenciarias, existe un déficit legal que impide, en la práctica, su efectivo contralor<sup>15</sup>. Si bien se trata en muchos casos de agravamiento de la restricción ambulatoria, las garantías para su control judicial son mínimas y, de hecho, en el régimen federal la ley llega a presumir que el silencio del juez, transcurrido cierto tiempo, debe entenderse como una tácita confirmación del correctivo disciplinario que impuso la administración.

Las posibilidades de querellar criminalmente y de ejercer los derechos que se reconoce a las víctimas en el proceso penal, presentan similares reparos a los señalados más arriba respecto del trámite de la acción de hábeas corpus. La situación también aparece comprometida cuando el reclamo es de índole civil (v. gr. la reparación de daños y perjuicios), ya que las falencias institucionales en materia de defensa se incrementan en las curadurías oficiales.

La exigibilidad en el ámbito interno de las decisiones de los órganos del sistema interamericano también plantea un interrogante respecto de la situación de los detenidos. A pesar de la existencia de informes referidos a la situación de los internos y de sus familiares (por ejemplo en materia de requisa a las visitantes), aún no aparece delineado, aunque este es un problema común de los mecanismos locales para la implementación de las decisiones.

Por último, si bien como cuestión de índole práctica, no puede dejar de señalarse que con relación al ejercicio de cualquiera de estas vías y de las señaladas más arriba, la locación de las cárceles, la escasa defensa pública dispuesta para la asistencia de los internos y la circunstancia de que, en tales condiciones, la intervención del personal penitenciario es ineludible a efectos de tramitar cualquier pretensión, hacen del derecho a la jurisdicción, una invocación de dudosa concreción en nuestras cárceles.

<sup>15</sup> Cfr. J. Ezequiel Malarino, "Sanciones penitenciarias, legalidad ejecutiva, y su contralor judicial", en: Cuadernos de Doctrina y Jurisprudencia Penal, Año III, N° 6, Ad. Hoc., Buenos Aires, p. 819-50.

## **8. Conclusiones**

La información reseñada ofrece, otra vez, un cuadro más o menos conocido acerca de las condiciones en que se encuentran las personas privadas de su libertad en el país y sin dudas existe, en general, conciencia de esta situación entre todos los operadores.

Sin embargo, la falta de reacción del poder jurisdiccional llama la atención y conduce a reflexionar seriamente acerca de la responsabilidad institucional de ese cuerpo que todavía no alza su voz, aun cuando es claro que en un estado de derecho los abusos no son posibles más que a la sombra de ese silencio aquiescente.

## Capítulo VII. Derechos de los niños, en busca de una legislación adecuada\*

### 1. Introducción<sup>1</sup>

El presente informe tiene como objeto reseñar brevemente el estado de la legislación sobre infancia y adolescencia en la República Argentina a más de diez años de la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño (en adelante la CDN) y a más de seis años de su consagración con jerarquía constitucional.

Lamentablemente, la situación de la infancia y la adolescencia en el país<sup>1</sup> no ha variado significativamente respecto de la reseña efectuada en el Informe Anual 2000. En este sentido, aún no se ha adecuado la legislación interna sobre infancia y adolescencia<sup>2</sup> a los dispositivos internacionales mencionados.

A nivel legislativo, desde el Informe 2000 tres provincias más<sup>3</sup> (Tierra del Fuego, Neuquén y Buenos Aires) sancionaron nuevas leyes de infancia

\* El presente informe fue elaborado y escrito por Mabel López Oliva, abogada de la UBA y auxiliar docente de la comisión 1305 "Derechos del Niño" del Consultorio Jurídico Gratuito de la Facultad de Derecho de la UBA; y supervisado por Mary Beloff.

<sup>1</sup> Con las excepciones que se comentarán más adelante.

<sup>2</sup> Ello con excepción de cinco provincias argentinas y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, las que con mayor o menor grado de acercamiento a la CDN, han sancionado nuevas leyes dirigidas a los niños, niñas y adolescentes que habitan las respectivas regiones.

<sup>3</sup> Además de Mendoza, Chubut y Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Al respecto ver: "Derechos Humanos en la Argentina. Informa anual 2000", CELS/Eudeba, Buenos Aires, 2000, p. 269/283, basado en: Beloff, Mary, "Observaciones preliminares al proyecto de ley sobre Régimen Integral de Protección de los Derechos del Niño y Adolescente", en: El Derecho.

y adolescencia<sup>4</sup>, sin embargo, en el ámbito nacional y en el resto del país todavía la Argentina no ha adecuado su legislación y su praxis al modelo de la protección integral de los derechos del niño.

En este sentido, sigue plenamente vigente la ley 22.278 sobre “Régimen Penal de la Minoridad” y en la ciudad de Buenos Aires la ley 10.903 de “Patronato de menores”<sup>5</sup>, legislaciones que responden en forma acabada al modelo de la situación irregular, concepción a partir de la cual el Estado (a través de la justicia de menores), se arroga la facultad de intervenir coactivamente en la vida de aquellos niños denominados “menores”<sup>6</sup> y de restringirles sus derechos en virtud de categorías vagas y antijurídicas, como la de abandono material o moral<sup>7</sup>.

Asimismo, no se observa que en la práctica judicial e institucional en general se haya instalado una cultura de aplicación directa de los dispositivos de la CDN, la Constitución Nacional y demás tratados de derechos humanos, con el consiguiente perjuicio para la vida de los niños y adolescentes que son atravesados por el sistema judicial. Cada vez que un “menor” ingresa en un juzgado de menores o en un juzgado civil a través de la denominada “protección de personas”<sup>8</sup>, se pone en marcha un proceso que vulnera abiertamente sus derechos y garantías y en algunos casos directamente los anula.

A pesar del panorama indicado, nos encontramos en condiciones de señalar que a nivel nacional, se ha iniciado por primera vez un camino de adecuación sustancial de la legislación sobre infancia y adolescencia a los compromisos internacionales asumidos. A fines del año 2000 ingresaron al

<sup>4</sup> Con las consideraciones críticas que más adelante se expondrán.

<sup>5</sup> También aplicada por algunas provincias. Otras tienen su propia ley de patronato.

<sup>6</sup> Cuando decimos “menor” nos referimos a aquel sector de la infancia que excluida históricamente del circuito familia-escuela, es cliente habitual de la Justicia de Menores y de la Justicia Civil a través de la protección de persona. Al respecto ver: García Mendez, Emilio, “De los Derechos y de la justicia”, Buenos Aires, Editores del Puerto, 1998.

<sup>7</sup> Cf. art. 10 de la ley 10.903 y arts. 1 y 2 de la ley 22.278.

<sup>8</sup> La protección de personas es una medida cautelar regulada en los arts. 234 a 237 bis. del Código Procesal Civil de la Nación. A partir de este mecanismo procesal la justicia en lo Civil interviene en forma coactiva en la vida de los niños y adolescentes y restringe sus derechos (fundamentalmente a través de la internación), en virtud de la posible existencia de problemas con relación a sus padres o representantes legales (malos tratos, actos reprobados por la ley o la moral, por ejemplo), en franca violación a las garantías constitucionales, sustanciales y

Senado dos proyectos de ley<sup>9</sup>, uno sobre Régimen Legal Aplicable a las Personas Menores de Dieciocho Años Infractoras a la Ley Penal<sup>10</sup> y otro sobre Políticas de Protección Integral de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes<sup>11</sup>. En este último caso son más las reservas que deben hacerse cuando se lo analiza a la luz de la CDN.

A continuación se llevará a cabo una breve reseña del avance de los proyectos de leyes nacionales y de las nuevas leyes provinciales de Neuquén, Tierra del Fuego y Buenos Aires, para luego ceñir el informe a un análisis crítico, con la finalidad de marcar las compatibilidades e incompatibilidades que los proyectos presentan con relación al modelo de la protección integral de derechos. En este mismo sentido se analizará la situación normativa en las provincias mencionadas.

## ***2. La situación normativa a nivel nacional. Consideraciones críticas sobre los nuevos proyectos de ley***

Afortunadamente, el proyecto de ley sobre Régimen Integral de Protección de los Derechos del Niño y Adolescente que había obtenido media sanción en la Cámara de diputados en el año 1999 y que en modo alguno implicaba una adecuación sustancial a la CDN<sup>12</sup>, ha sido excluido para su tratamiento en el Congreso, debido a que expiró el plazo legal para su discusión parlamentaria<sup>13</sup>.

---

de forma, de las que todo niño es titular. A grandes rasgos, los jueces civiles a través de la protección de persona se comportan como los jueces de menores cuando aplican la ley 10.903, como otro claro ejemplo de la permanencia de la situación irregular en nuestra legislación interna y en las prácticas habituales dirigidas a la infancia y adolescencia.

<sup>9</sup> Debe señalarse que el avance que estos proyectos representan puede resultar inocuo si en el futuro no se efectúan modificaciones sobre los aspectos críticos que más adelante se expondrán.

<sup>10</sup> N° de proyecto 320/00, presentado el 2 de octubre de 2000 por el entonces Ministro de Justicia, Ricardo Gil Lavedra y por Rodolfo Terragno, para esa fecha, Jefe de Gabinete de Ministros.

<sup>11</sup> N° de proyecto 2321/00 presentado por los Senadores Humberto Elías Salum y Alcides Humberto López.

<sup>12</sup> Al respecto ver: Derechos Humanos en Argentina. Informe Anual 2000, op.cit.

<sup>13</sup> Lamentablemente este proyecto no fue descartado por sus contradicciones con

Como ya se ha referido, dos proyectos de ley han ingresados en el Senado de la Nación. En el resto de este apartado trataremos por separado el grado de acercamiento de cada uno a la CDN.

## **2.1 Proyecto de ley sobre Régimen Legal Aplicable a las Personas Menores de Dieciocho Años Infractoras a la Ley Penal**

### *2.1.1 Consideraciones Generales*

Este nuevo proyecto se adecua sustancialmente, casi en su totalidad<sup>14</sup>, a las disposiciones que la CDN prevé respecto de un sistema de responsabilidad penal juvenil y a los límites que en general imponen los tratados de derechos humanos frente al *ius puniendi* estatal.

Cabe recordar que la CDN introdujo un cambio radical para el tratamiento de los niños que se encuentran imputados por la comisión de un delito<sup>15</sup>. Separa el abordaje de los problemas que sufren aquellos niños y adolescentes cuyos derechos se encuentran vulnerados o amenazados (cuestiones propias de las políticas públicas), de aquellos que se encuentran imputados por la comisión de un delito (competencia de la política criminal). En este último caso, se le reconocen a los niños y adolescentes, por su con-

---

la CDN, sino por su falta de tratamiento en virtud de las prioridades de la agenda parlamentaria. De alguna manera, a pesar de la ventaja que ello representa para tratar, por ejemplo, los proyectos que aquí se comentan, demuestra que la situación de los niños y adolescentes en nuestro país no constituye una prioridad para quienes gobiernan, en franca oposición al art. 4 de la CDN que establece que “Los Estados partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de cooperación internacional.”

<sup>14</sup> Decimos casi en su totalidad, pues como se verá oportunamente el monto de la sanción privativa de la libertad no respeta el principio de brevedad contemplado en la CDN.

<sup>15</sup> Al respecto, ver: Beloff, Mary, “Los Sistemas de Responsabilidad Penal Juvenil en América Latina”, en: *Infancia Ley y Democracia*, Comps. Emilio García Mendez y Mary Beloff, Sante Fé de Bogotá-Buenos Aires, Temis-Depalma, 1998, p. 87/103.

dición de sujetos que están creciendo, derechos extra además de los que tienen todas las personas. Asimismo, por regla general, las consecuencias jurídicas por la comisión de un delito son sanciones no privativas de la libertad. Esta última sanción es la *última ratio*, excepcional para delitos graves, taxativamente determinados y por el tiempo más breve que proceda<sup>16</sup>. Por último, el sistema de enjuiciamiento penal es acusatorio y se incorporan distintas alternativas de resolución del conflicto fuera del propio proceso penal, en concordancia con un sistema penal de mínima intervención.

El nuevo proyecto que se comenta contiene cuatro títulos referidos a: disposiciones generales, bloque federal de garantías de la justicia penal para personas menores de dieciocho años de edad, formas alternativas de resolución de conflictos y sanciones, y abarca los aspectos fundamentales que el modelo de la protección integral de derechos impone para el diagrama de un sistema de responsabilidad penal juvenil.

Veamos ahora, los puntos que constituyen una adecuación sustancial a los dispositivos de la CDN y aquellos que, definitivamente, deben ser re-  
visados.

### 2.1.2 Consideraciones específicas

El proyecto constituye un avance en materia penal juvenil pues separa el abordaje de situaciones ajenas entre sí (niños con sus derechos vulnerados y niños que cometen delitos) y crea un sistema especial de respuesta penal para las personas menores de 18 años y con 14 o más años de edad al momento de cometer un delito.

En su primer título, adecua las disposiciones penales a los arts. 12, 37 y 40 de la CDN. Por un lado, excluye del sistema penal de adultos a todo ciudadano que cometa un delito cuando tiene menos de 18 años de edad, y por el otro fija la edad de no punibilidad absoluta en catorce años, edad a partir de la cual el Estado renuncia a intervenir coactivamente en la vida de un niño imputado por la comisión de un delito. En este título también se establece que en los casos de niños menores de 14 años que presenten

<sup>16</sup> Sobre la brevedad y excepcionalidad de la pena privativa de la libertad, ver: López Oliva, Mabel; Gimol Pinto, "La sanción de reclusión perpetua y la Convención sobre los Derechos del Niño: una relación incompatible", en: Justicia y Derechos del Niño, UNICEF, volumen 2, p. 183/204.

algún derecho amenazado o vulnerado, el juez podrá (y no deberá) dar intervención a la agencia de protección de derechos, la que nunca estará facultada para imponer una medida restrictiva de la libertad. De esta manera, se determina el carácter no coactivo de la intervención cuando se trata de mecanismos dirigidos a restablecer derechos.

Además, se establece que el sistema penal se encuentra dirigido a fortalecer el respeto por los derechos de los niños y a procurar que el joven asuma una función constructiva en la sociedad, entendida ésta como toda actividad destinada a garantizar el ejercicio de los derechos de las personas menores de dieciocho años. De este modo, se excluye la aplicación de penas crueles e inhumanas y toda forma de tratamiento que vulnere la dignidad del joven u obstaculice su formación como ciudadano capaz de defender sus propios derechos.

En el art. 7 se incorpora el concepto de interés superior<sup>17</sup> como estructurante y rector en la interpretación de la ley. Se lo concibe como herramienta hermenéutica dirigida a hacer efectivo el disfrute pleno de los derechos y garantías y para ello la opinión del niño es uno de los medios adecuados en cada caso concreto. Así, se limita el alcance del principio. El interés superior no puede ser lo que cada operador del sistema considera según propio saber y entender, sino que está principalmente definido por la opinión del joven, opinión que se extraerá a partir de que se haga efectivo su derecho a ser oído, conforme lo disponen los arts. 3 y 12 de la CDN.

Por último, en ese mismo título se establece que integran el texto de la ley las Reglas Mínimas de Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores, las Reglas de Naciones Unidas para la Protección de lo Menores Privados de Libertad y las Directrices de Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil<sup>18</sup>.

En el título II se establece que los niños son sujetos titulares de todos los derechos y garantías reconocidos a todos los habitantes en la Constitución Nacional y tratados de derechos humanos. Debe destacarse que ade-

<sup>17</sup> Sobre el concepto de interés superior, ver Miguel Cillero, *El interés superior del niño*, en *Infancia, ley y democracia en América Latina*, Emilio García Mendez y Mary Beloff (comps), Temis-Depalma, Bogotá-Buenos Aires, 1998, pags. 69/84.

<sup>18</sup> Estas reglas también componen el llamado modelo de la protección integral de derechos y representan la expresión de la voluntad de la comunidad internacional.

más de contemplar cada uno de estos derechos –sustanciales, procesales y de organización judicial<sup>19</sup>–, define sin ambigüedades el concepto de privación de libertad como *toda forma de detención o encarcelamiento, así como internamiento en un establecimiento público o privado del que no se permita salir a la persona menor de dieciocho años de edad por su propia voluntad, por orden de cualquier autoridad judicial, administrativa u otra autoridad pública*<sup>20</sup>. Además, se establece expresamente en el art. 19 que esta sanción debe ser el último recurso, determinada y por el plazo más breve que proceda<sup>21</sup>.

En pocas palabras, el proyecto acaba con toda posibilidad de utilizar eufemismos para encubrir indiscutibles privaciones de la libertad, característica propia de las leyes que responden al modelo de la situación irregular<sup>22</sup>.

En el mismo título se incorpora como garantía de la organización judicial, la obligación de construir modelos de enjuiciamiento penal de tipo acusatorio. En este sentido, el proyecto establece que deberá garantizarse que las personas menores de 18 años imputadas de delitos sean juzgadas mediante sistemas acusatorios, forma de enjuiciamiento que por su distribución de funciones ha sido definida como triangular y propia de un derecho penal garantista<sup>23</sup>.

En el título III se contemplan como formas alternativas de resolución de conflicto, el principio de oportunidad reglado, la conciliación y la suspensión de juicio a prueba. Ello constituye la adecuación del proyecto al art. 40.3.b de la CDN, de acuerdo con los principios que definen al derecho penal de mínima intervención, pues como puede apreciarse a partir de estos institu-

<sup>19</sup> Es importante destacar que el proyecto se refiere expresamente al principio de legalidad, humanidad, inocencia, de defensa en juicio, derecho a ser oído, el derecho a impugnar, entre otros, debido a la violación sistemática que provoca el sistema vigente en la actualidad.

<sup>20</sup> Cf. art. 18 del proyecto, en concordancia con la regla 11b de las Reglas de Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de la Libertad.

<sup>21</sup> Como veremos luego, este último aspecto de brevedad de la pena es soslayado más adelante por otras disposiciones del propio proyecto.

<sup>22</sup> Sobre la utilización de eufemismos, ver: García Mendez, Emilio, op. cit.

<sup>23</sup> Al respecto, ver: Ferrajoli, Luigi, “Derecho y Razón, Teoría del garantismo penal”, Editorial Trota, capítulo 9.

## Capítulo VII. Derechos de los niños, en busca de una legislación adecuada

tos alternativos se abre la posibilidad de que la intervención tradicional y oficiosa del sistema penal quede reservada para los delitos más graves.

En cuanto a las sanciones, el proyecto contiene en el título IV la nómina aplicable a una persona con menos de 18 años y más de catorce al momento de haber cometido un delito. En este sentido prevé: prestación de servicios a la comunidad, reparación de daños, órdenes de orientación y supervisión, libertad asistida, privación de libertad durante el fin de semana o en tiempo libre, privación de libertad domiciliaria y privación de libertad en centros especializados para personas menores de dieciocho años. Esta última sanción sólo puede ser aplicada cuando se trata de delitos cuyo mínimo sea superior a cinco años (para personas que al momento del hecho tuvieran 14 y 15 años) y para delitos cuyos mínimos sean de 2 años y  $\frac{1}{2}$  (para personas que al momento del hecho tuvieran menos de 18 años y más de 16).

De la simple lectura de las disposiciones referidas a las sanciones y de acuerdo a los montos establecidos en el Código Penal surge que la sanción privativa de la libertad es contemplada como la excepción y sólo puede ser impuesta frente a los delitos de robo con arma, homicidios dolosos y delitos contra la libertad sexual para los jóvenes con más de 16 años y menos de 18, y por delitos de homicidios dolosos y contra la libertad sexual para los que posean 14 y 15 años<sup>24</sup>.

En cuanto a la determinación de las sanciones, el proyecto deja de lado criterios de peligrosidad, propios de las actuales leyes vigentes, y expresamente establece como condiciones a valorar, la participación, la proporcionalidad y racionalidad, la capacidad para cumplir la sanción, la edad y los esfuerzos realizados para reparar el daño.

Por último, en este mismo título se destina un capítulo a regular la ejecución de las sanciones. Se enumeran expresamente los derechos de los adolescentes condenados con sanciones privativas de libertad, en concordancia con la Constitución Nacional, la CDN y demás tratados de Derechos Humanos, a fin de que lo único que se restrinja sea la libertad ambulatoria, y el Estado garantice el goce de todos los demás derechos de

<sup>24</sup> De todas formas, la fórmula más clara y segura es aquella que directamente determina taxativamente los delitos que habilitarían la aplicación de una sanción privativa de la libertad.

los adolescentes, como salud, educación, vinculación familiar, información, entre otros. Asimismo, se determina la obligación judicial de contralor y revisión periódica de la sanción impuesta y de las condiciones en que se lleva a cabo la ejecución de la sanción<sup>25</sup>.

Ahora bien, más allá de los aciertos señalados, el proyecto presenta un aspecto incompatible con las disposiciones de la CDN. En su art. 53 dispone que la sanción de privación de libertad podrá ser de hasta cinco (5) años para adolescentes con 15 y 16 años al momento de la comisión del delito, y de nueve (9) años para los adolescentes con más de 16 y menos de 18 años.

En este punto, se aleja en forma categórica de lo normado en el art. 37 de la CDN que establece que “los estados partes velarán porque (...) ningún niño será privado de su libertad ilegal o arbitrariamente. La detención, el encarcelamiento o la prisión de un niño se llevará a cabo de conformidad con la ley y se utilizará tan solo como medida de último recurso y por el período más breve que proceda”.

Esta norma es interpretada, en parte, como un principio dirigido al legislador para que en materia de responsabilidad penal juvenil establezca sanciones privativas de la libertad breves. Desde cualquier sentido que se lo analice, 9 años no puede ser un plazo breve en la vida de una persona que está creciendo<sup>26</sup> y con mayor razón cuando la finalidad declarada del sistema penal es la reinserción social del adolescente condenado.

En este marco, toda la legislación de Latinoamérica, que marca las tendencias y perspectivas de la política criminal juvenil para la región, no sólo ha desechado absolutamente y de plano las penas privativas de la libertad indeterminadas y perpetuas, sino que le ha puesto límites temporales máximos que han traducido con mayor o menor acercamiento la disposición de la máxima brevedad posible del art. 37 inc. b) de la CDN<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> Al respecto, el art. 57 inc. f del proyecto reza: “...Derecho a que el juez competente revise de oficio la sanción impuesta, al menos una vez cada tres (3) meses, a fin de modificarlas o sustituirla por otras menos gravosa, cuando no cumplan con los objetivos para los que fueron impuestas o por ser contrarias al proceso de reinserción social.”

<sup>26</sup> López Oliva, Mabel; Gimol Pinto, op. cit.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

## **2.2. El proyecto de ley sobre Políticas de protección Integral de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes**

### *2.2.1 Consideraciones generales*

A grandes rasgos este nuevo proyecto delinea el marco mínimo de las políticas públicas dirigidas a la protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Debe destacarse que el objeto de proyecto “la protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes” se encuentra acompañado por la incorporación de disposiciones que responden al modelo de la protección integral de derechos. Sin embargo, y esto es sumamente preocupante, en otros aspectos no incluye reformas sustanciales acordes con la CDN y en algunos casos contiene normas confusas o contradictorias entre sí, circunstancias que de no ser modificadas permitirían descalificar este nuevo esfuerzo.

### *2.2.2 Consideraciones específicas*

Se incorporan las reglas de Naciones Unidas señaladas anteriormente. También se establece el principio de interés superior como principio de interpretación y aplicación de la ley y se lo define como la plena satisfacción de derechos. En este contexto se determina que la opinión de los niños, niñas y adolescentes, su condición de sujetos de derechos y el respeto de la autonomía progresiva son los ejes rectores para definir el interés superior en el caso concreto. De esta manera se pone una valla a la arbitrariedad en la interpretación.

Además se dedica un título a la definición de derechos y garantías. Debe destacarse que en el art. 18 se prevé el derecho de los niños a ser criados por sus padres y refiere expresamente que en los casos que no sea posible, tienen derecho a ser criados y desarrollarse en un grupo familiar alternativo. Esta disposición también determina que la falta de recursos materiales de los padres o representantes del niño no autoriza la intervención judicial ni la separación de su familia. En este aspecto, el proyecto prohíbe la criminalización de la pobreza y la privación de la libertad de un niño por carecer de familia, dos prácticas cotidianas a través de las leyes todavía vigentes.

El protagonismo de la familia en el diseño de las políticas públicas dirigidas a la infancia, aparece nuevamente en el art. 11 de la ley donde se establece, con algunos problemas en su redacción<sup>28</sup>, que el Estado nacional, provincial o municipal arbitrará todas las medidas necesarias para fortalecer los vínculos familiares.

Con relación a la privación de libertad, en el capítulo destinado a los derechos, se la define en forma clara, de acuerdo a la Regla 11 b de las Reglas de Naciones Unidas para la Protección de los Menores privados de Libertad.

En este mismo apartado se reconoce expresamente que en todo procedimiento administrativo en el que se encuentre involucrado un niño o adolescentes, el Estado debe asegurarle el respeto de todas las garantías contempladas en la Constitución Nacional, la CDN y en particular: a) A ser oído ante la autoridad administrativa cada vez que lo solicite, b) a que su opinión sea debidamente considerada en toda decisión que lo afecte, c) a ser asistido por un letrado de confianza, en su caso a que el Estado le garantice uno de oficio y a participar activamente en todo procedimiento así como recurrir las decisiones que lo afecten. Este reconocimiento es compatible con la calidad de sujeto de derechos de los niños y con el rol participativo que debe otorgársele en todos aquellos procedimientos dirigidos a hacer efectivos o restablecer derechos vulnerados.

En el apartado titulado “Política pública” se determina que la política de protección integral de los derechos de los niños se llevará a cabo por organismos administrativos creados en el mismo proyecto (Consejo Federal de Política de Niñez y Familia, Consejo Nacional de Política de Niñez y Familia y Consejos Provinciales de Política de Niñez y Familia que descentralizarán la atención directa en los municipios). Estos organismos trabajarán en forma coordinada, descentralizada y con activa participación de la comunidad.

Las políticas de protección integral abarcan la difusión, defensa de los derechos del niño, diseño de programas y la aplicación de medidas de protección cuando se trate de derechos amenazados o vulnerados.

<sup>28</sup> Concretamente el artículo reza: “Los estados nacional, provincial o municipal arbitrarán todas las medidas de protección establecidas en políticas públicas para el fortalecimiento de los vínculos familiares y comunitarios que cuiden su desarrollo integral y proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente vivienda, salud y nutrición.”

En cuanto a la ejecución de estas políticas, se reserva la competencia a la sede administrativa y sólo por excepción, vía apelación, interviene la justicia a través del fuero de familia, de acuerdo a lo estipulado por el art. 19 de la CDN. Según lo dispone el art. 48 en su último apartado, en casos de exclusión compulsiva del hogar de un adulto, así como en los casos de cambio de estado de familia (tutela), también resulta competente la justicia de familia.

El proyecto no sólo deroga la ley de patronato 10.903 sino también los artículos del Código Procesal Civil de la Nación referidos a la medida cautelar de protección de personas<sup>29</sup>. Ello constituye otro claro paso hacia el diseño de políticas públicas efectivas destinadas a restablecer los derechos de los niños, a través de procedimientos que los respeten como ciudadanos sujetos de derecho.

Ahora bien, más allá de estos aciertos debe señalarse una vez más que el proyecto presenta algunos aspectos cuestionables.

En primer término, se vuelve a legitimar la existencia de un figura como la del asesor de menores. Por un lado no se deroga el art. 59 del Código Civil y por el otro se establecen expresamente más funciones al asesor, como por ejemplo, actuar en el proceso judicial de apelación de una medida impuesta en sede administrativa<sup>30</sup>.

La figura del asesor ha sido duramente criticada por la doctrina<sup>31</sup> por ser una institución propia de las legislaciones que responden al modelo de la situación irregular. El asesor de menores fue creado como auxiliar del juez en un procedimiento donde el niño es considerado objeto de protección y no sujeto de derechos. En consecuencia, el asesor no ejerce la defensa técnica del niño y sí, por el contrario, durante muchos años anuló la posibilidad de que en los procedimientos tutelares el niño o adolescente “tutelado” pudiera acceder a su propio abogado de confianza. En un sistema acorde con la convención, la figura del asesor pierden su razón de ser.

<sup>29</sup> Recuérdese que esta medida cautelar funciona en la misma lógica “tutelar” que la ley de patronato tan cuestionada por la doctrina.

<sup>30</sup> Cf. art. 53.

<sup>31</sup> Al respecto ver: Beloff, Mary, “Niños y Jóvenes los olvidados de siempre”, en: *El Nuevo Código Procesal Peral de la Nación, Análisis Crítico*, Julio Maier (compilador), Buenos Aires, Editores del Puerto, 1993, p. 243/264.

No puede dejar de apreciarse la política que han seguido los países de la región que ya han adecuado su legislación a la CDN. Éstos han prescindido en un todo de la figura del asesor de menores y en los procesos judiciales incorporan la presencia de un abogado del niño y el adolescente, conforme a la garantía de defensa en juicio.

Por otro lado, el proyecto no prevé modificaciones al Código Civil en materia de capacidad y patria potestad. Son embargo, la CDN introduce conceptos claves que importan modificaciones radicales a la actual ley de fondo<sup>32</sup>.

En este sentido, el reconocimiento de la calidad de sujetos de derechos de los niños se contrapone a la incapacidad contemplada en el Código Civil, así como a todas las consecuencias que trae aparejadas esta forma de concebir a la infancia. También la institución de la patria potestad, entendida como la autoridad de los padres sobre los hijos, es incompatible con la idea de familia democrática contemplada en la CDN.

Por último, deben marcarse algunas normas contradictorias.

El proyecto contiene una serie de artículos dirigidos a regular el proceso especial administrativo de protección cuando los derechos de un niño se encuentran amenazados o vulnerados. Aquí es donde algunas de las normas ponen al descubierto la permanencia de dispositivos propios del modelo de la situación irregular. Cuando se hace referencia a las medidas de protección se determina que los órganos administrativos las dictarán<sup>33</sup>. Una interpretación conjunta de esta disposición con otros artículos que aluden a las medidas administrativas que restrinjan derechos<sup>34</sup>, permite entender que los órganos administrativos se encuentran habilitados par restringir derechos cuando intervienen para su restablecimiento.

<sup>32</sup> Al respecto, ver: "Construyendo pequeñas democracias, Los alcances de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño como instrumento para el respeto de los derechos civiles del niño en la familia", en: Colección Derechos, UNICEF, 1999.

<sup>33</sup> Cf. arts. 53.

<sup>34</sup> Cf. arts. 56, 57, 59 y 60.

Paradójicamente<sup>35</sup> se corre el riesgo de repetir el modelo imperante en la actual justicia de menores y los juzgados civiles, a través de una intervención coactiva encubierta por el concepto de “intervención administrativa”.

Asimismo, de la lectura de estos artículos se deriva que la decisión de la aplicación de una medida de protección es unilateral y determinada exclusivamente por la autoridad administrativa. De esta manera, no se democratiza el procedimiento administrativo con la participación activa que el niño debe ejercer por su calidad de sujeto de derecho.

Estas particularidades deben ser objeto de futuras reformas a fin de evitar interpretaciones encontradas con el modelo de la protección integral de derechos.

También resulta poco feliz la incorporación como medida de protección de “la integración en familia de acogimiento”, por la vaguedad de los términos utilizados. La definición y los alcances de este concepto no se encuentran expuestos en el proyecto y debe recordarse que no siempre “familia de acogimiento” es “familia extensa” o “familia ampliada” en los términos de los arts. 5, 8 y 9 de la CDN. Es conflictivo que una medida como ésta no esté expresamente definida en la ley, pues es posible que a partir del concepto de “familia de acogimiento” se filtren pequeños hogares que no constituyen la permanencia del niño en un núcleo familiar, compuesto por familia ampliada, extensa o por aquellos a los que adhiera afectivamente. En este sentido, el proyecto también debe corregirse.

Por último, es preciso cuestionar la competencia de la sede administrativa para aplicar esta medida de protección. La integración en familia de acogimiento implica una resolución sobre la patria potestad y un cambio de estado de familia, situaciones que sólo pueden ser dispuestas a través de una decisión judicial. El único caso que podría estar justificado es el de abrigo provisional, que por otro lado según los propios términos de la ley, no puede implicar privación de libertad<sup>36</sup>.

<sup>35</sup> Decimos “paradójicamente” pues resulta un contrasentido que las políticas de protección integral, cuando se trata de restablecer derechos afectados, aplique medidas de protección que restrinjan derechos.

<sup>36</sup> Cf. art. 49. De esta manera la permanencia de los niños es voluntaria.

### **3. Situación normativa a nivel provincial. Consideraciones críticas sobre las nuevas leyes**

#### **3.1 Neuquén**

##### *3.1.1 Consideraciones generales*

El día 6 de diciembre de 2000 entró en vigencia la ley 2302 de Protección Integral de Niños y Adolescentes de la provincia de Neuquén.

Esta nueva estructura normativa constituye el primer esfuerzo de la provincia dirigido a adecuar su legislación sobre infancia y adolescencia a la CDN. A continuación se hará una breve reseña de los aspectos que se acercan a la efectiva protección integral de los derechos de los niños y de aquellos que reproducen dispositivos del antiguo sistema de la situación irregular.

##### *3.1.2 Consideraciones específicas*

Se destaca como primer avance de la ley 2302, la separación de los problemas que presentan los niños con sus derechos amenazados o vulnerados, de los adolescentes que cometen delitos. Los primeros son competencia de las políticas públicas de protección integral de derechos, los segundos de la justicia penal de la niñez y adolescencia.

En el ámbito de las políticas públicas de protección integral de derechos se define a la familia como el eje principal en torno al que deben girar los programas y medidas destinadas a hacer efectivos los derechos de los niños<sup>37</sup>.

En lo estrictamente penal, la nueva ley contempla un sistema de enjuiciamiento acusatorio, con una clara división de roles (fiscal, defensor y

<sup>37</sup> En este sentido, en los arts. 25, 26, 29 inc. 4 y 33 se regula el derecho de los niños a la convivencia familiar, se refiere expresamente que la falta de recursos materiales no constituye causa para la separación de los niños de su grupo familiar y que en estos casos las medidas de protección consistirán en brindar ayuda, orientación y apoyo para sustentar los vínculos. Asimismo, se obliga al Estado a garantizar y prestar la ayuda necesaria para que los padres puedan criar a sus hijos.

## Capítulo VII. Derechos de los niños, en busca de una legislación adecuada

---

juez) y regula cuidadosamente la participación del defensor técnico de los niños. La privación de libertad durante el procedimiento está prevista como excepcional y por un plazo breve<sup>38</sup>.

Por otro lado, se establece expresamente que los juzgados de familia deberán garantizar, en todos sus procedimientos, el estricto cumplimiento de los derechos reconocidos en la Constitución Nacional y los tratados internacionales con jerarquía constitucional<sup>39</sup>.

Sin embargo, más allá de estos avances, la ley presenta algunos síntomas propios del modelo de la situación irregular. No derogó las disposiciones provinciales sobre protección de personas y en el procedimiento penal aparecen normas cuestionables desde el modelo de la protección integral de derechos.

En este último sentido, el art. 71 de la ley habilita al juez a aplicar distintas medidas<sup>40</sup> durante el proceso, siempre que exista plena prueba del delito. Estas medidas se alejan del hecho imputado e indagan sobre la personalidad del niño. Si bien no pueden ser privativas de la libertad, no encuentran relación con la investigación del delito e implican una injerencia arbitraria en la vida del niño y de su familia, pues su finalidad expresa es solucionar la problemática que presenta el niño<sup>41</sup>.

Por último, puede apreciarse que con relación a los recursos en sede penal, las apelaciones de las resoluciones dictadas por el juez de garantías serán resueltas por el Tribunal de Juicio para Niños y Adolescentes, en franca oposición al principio de imparcialidad de los jueces.

<sup>38</sup> En este sentido, el art. 67 habilita la privación de libertad durante el procedimiento sólo cuando el delito imputado estuviere conminada con una pena privativa de libertad cuyo máximo fuera mayor de 10 años y cuando fuese absolutamente necesario para hacer cesar los efectos del delito o para asegurar la comparencia. El plazo del arresto no puede exceder los 30 días.

<sup>39</sup> Cf. art.50.

<sup>40</sup> Entre ellas, mantener al niño con su familia, ponerlo bajo el cuidado de otra persona, establecer un régimen de libertad asistida, incluirlo en programas de enseñanza u orientación profesional, asistencia a cursos o conferencias y seminarios, tratamiento médico, arraigo familiar, abstención de consumir medidas, omitir el trato con determinada personas y practicar deportes.

<sup>41</sup> Cf. art. 73.

## 3.2 Tierra del Fuego

### 3.2.1 Consideraciones generales

El día 28 de noviembre de 2000 la legislatura de la provincia de Tierra del Fuego y Antártida e Islas del Atlántico Sur sancionó una Ley de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas, Adolescentes y sus Familias, derogatoria de la ley provincial 20 y su modificatoria n° 165 referidas a la Creación del Concejo Provincial del Menor y la Familia.

Esta nueva ley importa cambios radicales en el tratamiento de la infancia y adolescencia en la provincia de Tierra del Fuego. Por un lado modifica la relación Estado provincial-comunidad-infancia a partir de la implementación de políticas públicas dirigidas a garantizar el disfrute de los derechos de todos los niños, mediante programas de difusión y defensa de los derechos y procedimientos administrativos respetuosos de todas las garantías constitucionales. Por el otro, si bien la ley no contempla cambios en el procedimiento penal para niños y adolescentes, prevé dispositivos directamente operativos en todos los procesos judiciales donde pueda tomarse una decisión que afecte el interés de un niño o adolescente, especialmente como se verá a continuación, en el procedimiento civil.

### 3.2.2 Consideraciones específicas

La ley fueguina constituye la adecuación parcial de los dispositivos legales dirigidos a la infancia y adolescencia<sup>42</sup> a la CDN.

No sólo presenta una correcta técnica legislativa sino que separa el abordaje en el tratamiento de cuestiones referidas a amenazas o violación de derechos de los niños<sup>43</sup> de las cuestiones referidas a la comisión de un delito por parte de un niño o un adolescente.

<sup>42</sup> La parcialidad en la adecuación no se debe a que la ley contenga dispositivos propios del modelo de la situación irregular, sino a que no se han abarcado todos los procedimientos dirigidos a los niños y adolescentes. En este sentido, el procedimiento penal no ha sido adecuado a la CDN.

<sup>43</sup> Hasta ahora captadas por el juzgado de menores a través de la figura de abandono material o moral, riesgo, entre otras.

## Capítulo VII. Derechos de los niños, en busca de una legislación adecuada

Para las primeras diagrama un sistema de implementación de políticas públicas dirigidas a proteger integralmente los derechos de los niños, para la segunda, aunque no avanza en forma completa<sup>44</sup>, contiene normas que importarán cambios en las praxis cotidianas.

Pueden señalarse como otras notas destacables, la incorporación de un título donde detalla en forma clara y precisa los derechos de los niños y la definición del concepto de interés superior como principio rector en la interpretación y aplicación de la ley. En este aspecto se concede a la opinión del niño un rol protagónico y se limita la arbitrariedad en la determinación del interés superior del niño en un caso concreto.

Asimismo, en el diagrama de las políticas públicas dirigidas a proteger los derechos de los niños, se establece que la familia es el núcleo primordial y eje central en la vida de un niño. En consecuencia, la finalidad primordial de la política de protección integral es el mantenimiento del vínculo familiar<sup>45</sup>. La ley prohíbe expresamente la judicialización de “la pobreza” y exige que cuando un niño encuentre amenazados sus derechos en virtud de carencias económicas, los programas aplicables son aquellos que impliquen apoyo –inclusive económico– a la familia<sup>46</sup>.

También se consagran como ejes centrales de las políticas públicas de protección integral de derechos, la descentralización de los organismos de

<sup>44</sup> Pues como ya se indicó no modifica las normas sobre procedimiento penal en los términos dispuestos por la CDN.

<sup>45</sup> Al respecto en su arts. 34 establece que “son ejes que sustentan las políticas públicas de protección integral de derechos: a) fortalecer el rol de la familia como principal ejecutor de la efectivización de los derechos de los niños, niñas y adolescentes...” Asimismo en su art. 38 reza “Las medidas de protección de derechos se aplican teniendo en cuenta el interés superior del niño, niña o adolescente (...) Se da prioridad a las medidas que tengan por finalidad la preservación de vínculos familiares y su fortalecimiento con relación a los niños, niñas y adolescentes. En ningún caso las medidas de protección de derechos pueden consistir en privación de libertad”.

<sup>46</sup> El último apartado del art. 38 refiere “Cuando la amenaza o violación de derechos sea consecuencia de necesidades básicas insatisfechas, carencias materiales o dificultades materiales, económicas, laborales o de vivienda, las medidas de protección de derechos a aplicar son los programas dirigidos a brindar ayuda y apoyo incluso económico, con miras al mantenimiento y fortalecimiento de los vínculos familiares”.

aplicación de los programas destinados a difundir, defender y restablecer los derechos del niño y la participación comunitaria.

Por otro lado, la nueva ley determina expresamente que en los procedimientos administrativos destinados a restablecer los derechos de un niño, el Estado debe garantizar los derechos reconocidos en la Constitución Nacional, la Constitución de la provincia, la CDN y demás tratados de derechos humanos y en especial el derecho a ser oído, la asistencia técnica de un abogado especializado, la revisión judicial de las medidas de protección de derechos y la participación activa del niño o adolescente en el procedimiento. De este modo, y sin avasallar las autonomías municipales (a través de la imposición de procesos concretos), se obliga a los Municipios a respetar, en la implementación de políticas de protección de derechos, las garantías de las que un niño goza.

En los procedimientos civiles y penales también se prevén los límites de intervención<sup>47</sup>. Además de todos los derechos y garantías de los adultos se definen expresamente las garantías que el Estado provincial debe respetar en ambos procedimientos. Entre ellas se enumeran, el derecho a ser oído, la asistencia letrada especializada, la prohibición de injerencias arbitrarias y el derecho al recurso. Además, deja en claro que la privación de la libertad (en el procedimiento penal) debe ser la *última ratio*, determinada y por el tiempo más breve que proceda. De esta manera, se espera que las disposiciones sobre garantías procesales tengan un impacto en las prácticas habituales de estos fueros.

En esta misma línea, en su disposición transitoria n° 68 la nueva ley establece que las normas sobre protección de personas no serán aplicables respecto de personas menores de 21 años. Con ello se limita la posibilidad de la intervención judicial coactiva y desmedida a través de una medida cautelar.

La ley no produjo cambios sustanciales en los procedimientos civil y penal, ni en la organización judicial. Se espera que en el término de este año se complete el camino iniciado hacia la adecuación toda de la legislación dirigida a la infancia y adolescencia, a fin de que no se conserven institutos procesales vetustos y propios de los sistemas llamados de "menores".

<sup>47</sup> Cf. arts. 31 y 32.

### 3.3 Provincia de Buenos Aires

#### 3.3.1 Consideraciones generales

El día 28 de diciembre de 2000 el parlamento de la provincia de Buenos Aires sancionó por unanimidad la ley 12.607 y derogó completamente la ley de patronato de menores 10.067 que durante más de 60 años ha sido aplicada en la provincia.

Sin embargo, esta nueva ley no fue muy bien recibida por los operadores del sistema judicial. Una muestra de ello es que el Procurador de la Provincia de Buenos Aires presentó un pedido de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires. La corte provincial aún no se ha expedido sobre el fondo del asunto, pero en una resolución con votos que divergen mucho en sus fundamentos, dispuso, con carácter precautorio, la suspensión de la aplicación de la ley en todo lo que concierne al Sistema de Promoción y Protección Integral de Derechos. Asimismo, las disposiciones referidas al sistema judicial (civil y penal) entrarían en vigencia, según el art. 190 de la ley, el 30 de septiembre de 2001. De esta forma, y por el momento, la ley no es aplicable casi en su totalidad.

#### 3.3.2 Consideraciones específicas

La ley 12.607 contempla dispositivos dirigidos a hacer efectiva la protección integral de los derechos del niño. Concretamente se refiere al “sistema de promoción y protección integral de derechos” que constituye el contexto legal a partir del cual se implementarán las políticas públicas destinadas a garantizar el goce de los derechos de todos los niños. Sin embargo, y desafortunadamente, la segunda parte de la ley referida a los procedimientos judiciales y su respectiva organización judicial conserva indiscutibles rasgos “tutelares” ajenos al marco teórico de la CDN.

En lo que concierne a la primera parte de la ley, desaparece la competencia de la justicia de menores para intervenir en la vida de un niño en virtud de su calidad de “menor abandonado”, y se diagrama un sistema de protección integral de derechos. Aquí se observa la intención de dejudicializar aquellas cuestiones que no constituyen conflictos netamente jurídicos (conforme los arts. 4, 16, 40 inc. b y cc de la CDN) y que en la

ley anterior eran considerados “materia asistencial” de competencia de los juzgados de menores.

En esta primera parte de la ley, que es la que se encuentra suspendida en su aplicación, se establece el marco mínimo de ejecución del Sistema de Promoción y Protección de Derechos. Se determina que cuando los derechos de un niño o joven se encuentren amenazados o vulnerados el Estado provincial y los Estados municipales, a través de los órganos administrativos, serán los encargados de ejecutar las políticas públicas que garanticen la efectivización de esos derechos (arts. 40).

En esos casos, la ley define expresamente (art. 39 y 48) los principios insoslayables que la administración deberá respetar cuando ejerza esta función: derecho del niño a ser oído y a que su opinión sea tomada en cuenta (conforme art. 12 de la CDN), participación del niño y de su familia durante todo el procedimiento (conforme art. 5 de la CDN), asistencia técnica para el niño a través de un abogado (conforme art. 18 CN), prohibición de injerencias arbitrarias en la vida de los niños y de su familia (conforme art. 16 de la CDN), toda medida que se tome debe tener como finalidad el mantenimiento de la vida del niño o joven en su familia de origen o, en su caso, de responsables o personas a las que adhiera afectivamente (conforme arts. 5, 8, 9, 18 y cc de la CDN), derecho a recurrir las decisiones que lo involucren y prohibición de aplicación de una medida que pueda implicar privación de la libertad (conforme art. 37 b de la CDN).

En el art. 12 se establece el marco de ejecución de las políticas públicas de promoción y protección de derechos: fortalecimiento del rol de la familia, descentralización de las funciones de los organismos, planes y programas y promoción de la participación de la sociedad civil en la protección de los derechos del niño.

De esta manera, se intenta garantizar un sistema administrativo respetuoso de las garantías de los niños y jóvenes, que no intervenga en forma coactiva en sus vidas. Por el contrario, su función es determinar en forma participativa entre el niño, su abogado, la familia y el equipo técnico del Servicio de Protección de Derechos (art. 40 y cc), el programa o medida adecuado para restablecer el derecho afectado.

Con relación a los programas y medidas de protección destinados a restablecer derechos afectados, la ley prevé desde el apoyo al niño o joven y su grupo familiar (conforme arts. 5, 8, 9, 18 y cc de la CDN), hasta una

medida de abrigo (arts. 38 y 52), que está establecida como excepcional y que es provisional hasta tanto, o bien se resuelva una medida administrativa más apropiada o bien se decida en sede judicial la situación del niño o joven. Es preciso destacar que si uno de los principios rectores de la ley y del procedimiento administrativo es que la familia es el núcleo primordial de convivencia del niño, los casos de abrigo podrían tener lugar sólo cuando el niño o joven reclama un lugar donde alojarse hasta tanto esto se dé con sus familiares o allegados o bien mientras la propia justicia resuelva un conflicto de naturaleza jurídica que involucre su estado de familia.

También es importante señalar que la ley define claramente los alcances y la finalidad de las medidas de protección (arts. 46 a 51). Las medidas serán limitadas en el tiempo y se mantendrán mientras persista la causa que les dieron origen, serán revisables y tienen como finalidad la preservación o restitución al niño del goce y ejercicio de sus derechos, dando prioridad a la preservación de los vínculos familiares (conforme arts. 5, 8, 9, 18 y cc de la CDN). En caso de que la violación de los derechos sea producto de carencias o dificultades económicas las medidas adecuadas serán los programas de ayuda y apoyo, incluso económico.

Lamentablemente esta primera parte de la ley puede resultar inocua si no se producen modificaciones en el procedimiento civil.

En este sentido, no deroga la “protección de personas” regulada en el Código Procesal Civil de la Provincia de Buenos Aires<sup>48</sup>, medida cautelar que habilita la intervención coactiva en la vida de los niños y jóvenes y la restricción de sus derechos en virtud de estados, como por ejemplo ser víctima de malos tratos.

Si bien modifica la redacción de los arts. 234 y 236 del Código Procesal Civil de la Provincia (sobre protección de personas), otorga al juzgado civil facultades para intervenir en casos de niños víctimas de delitos por parte de sus padres, víctimas de inconductas por parte de sus padres y víctimas de abandono, entre otras (art. 307 del CC). En consecuencia, se conserva la facultad judicial de intervención coactiva

<sup>48</sup> Ver: arts. 234 a 237 bis de la sección 8va., Capítulo III “Medidas Cautelares”, del Título IV “Contingencias Generales”.

en la vida de los niños cuando son víctimas de alguna de las circunstancias señaladas.

Es importante advertir que, según como se perfilen las prácticas cotidianas, la medida cautelar de protección de personas puede convertirse en la puerta de ingreso al sistema judicial “por cuestiones asistenciales”, de la misma forma que ocurre ahora, bajo el amparo de la letra de la ley.

Por otro lado, el asesor de menores conserva un amplio poder. No sólo es representante promiscuo sino que, además, es quien tiene facultades para iniciar una acción de protección en casos de “protección de personas” o violación de intereses difusos. En estos casos es quien investiga la situación fáctica y dispone el archivo de las actuaciones o solicita la aplicación de medidas (de aplicación coactiva, como por ejemplo internación) si el caso encuadra en “protección de personas”.

En lo que concierne al aspecto penal, la ley presenta varias disposiciones cuestionables respecto del procedimientos y la organización judicial.

Sin perjuicio del archivo, sobreseimiento o absolución de un adolescente imputado de delito, se encuentra prevista la derivación al asesor para que inicie acción de protección en caso de “protección de personas” o “violación de intereses difusos” (art. 90). Cabe mencionar que dentro de este supuesto también estarían comprendidos todos aquellos niños que quedan excluidos de todo el sistema de responsabilidad penal juvenil, en virtud de la franja etárea a la que pertenecen. Se vislumbra que no han sido bien escindidas las cuestiones referidas a las políticas públicas de las cuestiones de competencia de la política criminal.

La ley tampoco adecua completamente sus disposiciones al principio de excepcionalidad de la privación de libertad contemplada en la CDN. En este sentido determina un monto de tres a más años, como pena mínima, para que el fiscal pueda solicitar la prisión preventiva del adolescente. La privación de la libertad durante el proceso se convierte en regla general pues los delitos que comúnmente se le imputan a los jóvenes (robos calificados por comisión en poblado y en banda, por escalamiento, con arma, por efracción, etc.) tienen como pena mínima tres o más años, por lo que siempre sería posible el dictado de la prisión preventiva.

Por último, otro aspecto cuestionable es que hasta el 31 de diciembre del 2005 las competencias y funciones de los juzgados de garantías serán asumidas por los juzgados de primera instancia en lo penal juvenil (juez de

juicio), por lo que el mismo juez que controla la investigación preliminar será el juez de juicio (art. 184), pudiéndose afectar el principio de imparcialidad de los jueces.

#### **4. A modo de conclusión**

Como conclusión es posible afirmar una vez más que en la República Argentina la reforma de la legislación dirigida a la infancia y adolescencia constituye una asignatura pendiente. Si bien en el último año se han producido algunos avances, el compromiso asumido al ratificar la Convención sobre los Derechos del Niño está lejos de ser cumplido.

Los proyectos nacionales ingresados al Congreso deben ser profundamente revisados en los aspectos señalados, a fin de que el esfuerzo no sea en vano.

Entrado el siglo XXI, la legislación vigente en materia de “menores”, salvo en las seis regiones que llevaron a cabo la reforma, no resiste el menor análisis de compatibilidad constitucional. Resulta absolutamente inaceptable que los niños, niñas y adolescentes que habitan el suelo argentino deban seguir esperando para que sus derechos sean conocidos y respetados.

Es necesario que en todo los ámbitos, gubernamentales, no gubernamentales y comunitarios, los niños dejen de ser tratados como ciudadanos de segunda clase y para ello el poder legislativo debe dar el ejemplo con la realización del primer paso hacia la satisfacción de los derechos de los niños: la adecuación sustantiva de las leyes sobre infancia y adolescencia a la CDN. Paralelamente, debe tratarse la reforma de las instituciones e instalar conciencia sobre la crisis a nivel comunitario, a fin de que sea la comunidad quien reclame por el reconocimiento y respeto de los derechos de los más pequeños.

En definitiva, las pautas ya están fijadas, sólo se espera voluntad política.

## Capítulo VIII. Inmigrantes: señales de alarma e inacción<sup>1</sup>

### 1. Introducción

Desde la primera edición de este Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Argentina en el que se incluyó un capítulo sobre la situación de los inmigrantes<sup>2</sup> nos hemos visto en la obligación de comenzar por señalar la injustificada demora en la que se encuentra nuestro Congreso Nacional en la sanción de una nueva ley general de migraciones respetuosa de los principios democráticos. Esta nueva edición, lamentablemente, no es la excepción.

Hemos reiterado en diferentes ámbitos las falencias de la ley de migraciones vigente que viola sistemáticamente el derecho de los extranjeros al debido proceso y al acceso a la jurisdicción, además del derecho a la salud, al trabajo y a la educación, entre otros<sup>3</sup>.

El año 2000, con una nueva gestión en el Poder Ejecutivo, fue recibido por las organizaciones que trabajan en la defensa de los inmigrantes con la esperanza de dar fin a la espera por una ley de migraciones acorde con un Estado de Derecho que desde hace 17 años rige nuestro país. Sin embargo, a pesar de algunas muestras de buena

<sup>1</sup> Por Juana Kweitel, Coordinadora del Programa de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del CELS.

<sup>2</sup> CELS, Informe Anual sobre la situación de los Derechos Humanos en la Argentina, Buenos Aires, 1995.

<sup>3</sup> Para más detalle ver "Análisis de la ley vigente elaborado por el CELS en oportunidad de la remisión del Poder Ejecutivo del Proyecto de modificación de la ley de migraciones", publicado en: Los Derechos Humanos de los Migrantes. Plataforma Sudamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, CEDLA. CEDAL, CELS, Comisión Chilena de Derechos Humanos, La Paz, 2000, p. 146.

voluntad y de interés por la problemática, el debate de la ley fue postergado y hemos terminado un nuevo año sin la derogación de la llamada ley Videla.

En el marco de la Comisión de Población de la Honorable Cámara de Diputados, uno de los proyectos elaborado por los asesores de varios de sus integrantes ha reunido un considerable nivel de apoyo. Este proyecto ha sido presentado como la base para la discusión de la temática aunque ha perdido ya estado parlamentario. En este Informe mencionaremos los puntos sobresalientes de este proyecto que si bien representa un indudable avance, contiene algunos aspectos que aún deben ser estudiados.

Asimismo, este año se ha renovado el debate en torno al impacto de los convenios migratorios bilaterales a raíz de la negociación con el Estado Boliviano de un protocolo adicional al convenio que entró en vigencia en 1999 cuya aplicación resultó un verdadero fracaso. El protocolo, que aún no ha sido ratificado, contiene algunas mejoras, sobre todo en lo relativo a los costos de las radicaciones, que serán analizadas en el presente capítulo.

Por otra parte diversos sectores han reclamado al Poder Ejecutivo Nacional la adopción de una amnistía "amplia y generosa" que beneficie a todos los inmigrantes que se encuentran de hecho en el territorio argentino en situación irregular. En esta solicitud la Iglesia Católica jugó un papel protagónico y ha sido acompañada, entre otros, por los legisladores de la Comisión de Población de la Cámara de Diputados.

La legislación especial que rige la situación de los derechos de los inmigrantes en nuestro país, no es la única causal de las situaciones de abuso que atraviesan los migrantes. El trato que reciben por parte de las autoridades administrativas es responsable de gran parte de las violaciones a sus derechos fundamentales. Las nuevas autoridades en la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) no permitieron que las prácticas aplicadas a los inmigrantes se modificaran sustancialmente. Durante el año 2000 hemos presenciado la repetición de cada una de las actitudes que denunciábamos desde hace ya muchos años; mencionaremos en este informe solamente aquellas que no fueron objeto de denuncia anteriormente.

El relativo interés por parte de las autoridades ha contrastado con hechos graves ocurridos durante el 2000 que deben ser leídos por los res-

ponsables de las políticas antidiscriminatorias como una señal de alerta sobre el crecimiento de la xenofobia en Argentina. La publicación en la revista La Primera de la Semana de una nota titulada "La invasión silenciosa"<sup>4</sup> puso al descubierto la existencia de un sector de la opinión pública que atribuye a la inmigración la causa del desempleo y la inseguridad. Por otra parte, los salvajes ataques contra los quinteros bolivianos de Escobar hicieron evidente la indiferencia con que habían actuado las autoridades ante las denuncias que las víctimas habían realizado anteriormente.

Sin embargo, debemos mencionar que el año que termina ha servido para generar en algunos sectores un creciente interés por situación de los inmigrantes. Académicos y activistas han hecho un esfuerzo por aunar sus iniciativas por la defensa de los inmigrantes y por denunciar las violaciones recurrentes a sus derechos. En este marco cabe mencionar la creación de la Mesa de Organizaciones para la Integración de los Inmigrantes<sup>5</sup> y de la Red Académica de Investigadores sobre la Temática Migratoria en el Ambiente del Mercosur y Perú<sup>6</sup>.

Por último, señalaremos que el debate sobre el tema migratorio a nivel internacional ha cobrado durante el 2000 un lugar destacado. Sin intentar definir el complejo concepto de la globalización, debemos mencionar que una de las consecuencias del proceso económico mundial

<sup>4</sup> "La invasión silenciosa", La Primera de la Semana, Año 1, N°. 3, 4/4/00.

<sup>5</sup> La Mesa está integrada por organizaciones de la sociedad civil interesadas en la defensa de los derechos de los inmigrantes en Argentina. Entre sus objetivos figuran: favorecer los procesos de integración de los inmigrantes en nuestro país, mantener la atención sobre el respeto a los derechos de los inmigrantes, canalizar las inquietudes de las colectividades inmigrantes hacia los organismos competentes, mantener informados a grupos y organizaciones del país y promover una correcta información en la prensa sobre los problemas de los inmigrantes. Para más información sobre La Mesa escribir a desc@cels.org.ar.

<sup>6</sup> La Red parte del diagnóstico compartido de que el estudio de las migraciones resulta una temática fundamental en el futuro de la región. A partir de ello se ha propuesto conectar investigadores que trabajan en temáticas afines, discutir los trabajos, dar a conocer investigaciones en curso y consolidarse como equipo de consulta y asesoramiento en la temática de las migraciones. Para más información sobre la Red escribir a brenpere@mail.retina.ar.

actual es el aumento en las migraciones<sup>7</sup>. Durante el año 2000 ocurrieron algunos hechos que pusieron esta realidad a la vista de opinión pública<sup>8</sup>.

Finalmente debemos hacer referencia a la proximidad de la realización de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia que tendrá lugar en Durban, Sudáfrica, en septiembre de 2001. Durante el año 2000 se celebraron una serie de reuniones regionales y de expertos a fin de aumentar la conciencia de la población de todo el mundo sobre el racismo y la discriminación racial. En diciembre de 2000 se realizó la reunión regional para América en Santiago de Chile<sup>9</sup>. Merece destacarse la participación de numerosas organizaciones argentinas en la reunión no gubernamental de Santiago, muchas de ellas dedicadas exclusivamente a la defensa de los inmigrantes.

<sup>7</sup> El Diario Clarín (6 de febrero de 2000) reproducía la opinión de Lelio Mármora, representante en Argentina de la Organización Internacional para la Migraciones (OIM) en una nota del Suplemento Zona titulada "Por las rutas del tráfico humano" de Héctor Pavón. Mármora indicó que "hay factores mundiales que han deteriorado la calidad de vida e incentivado la búsqueda de nuevos horizontes a cualquier precio a muchos de los 120 millones de migrantes que hay en mundo". Y agregó "en primer lugar está el deterioro del Estado de Bienestar, que dejó de ofrecer los servicios básicos de salud, educación, asistencia social. Por otro lado aparece el desempleo masivo". Por otra parte el autor señalaba que "cuando el cuerpo se vuelve mercancía de placer o esclavitud también se transforma en un índice elocuente de la miseria en la que viven algunos mercaderes de humanos. Hay escenas de la vida globalizada que relatan esa crueldad: una adolescente checa es engañada en Praga y llevada a Italia para trabajar de niñera pero termina como prostituta; un chino paga en Beijing hasta 30 mil dólares a un intermediario para que los traslade a Australia o a Estados Unidos con documentación falsa; una dominicana viene a la Argentina para trabajar en casas de familia y ganar tres mil pesos al mes, pero es explotada sexualmente en los arrabales porteños. Algo huele mal en el planeta del tercer milenio y su hedor llega hasta aquí".

<sup>8</sup> En junio de 2000, 58 inmigrantes chinos murieron asfixiados en un camión en Dover al sur de Inglaterra (Diario El País, 25 de junio de 2000), en julio de 2000 España anunció la construcción de un muro electrónico contra ilegales (Diario Clarín, 15 de julio de 2000), a principios del año 2001 entró en vigencia en España la Ley de Extranjería 8/2000 que representa un endurecimiento de la política migratoria española.

<sup>9</sup> Ver en este mismo Informe, "El Estado argentino frente a los organismos internacionales de protección de los derechos humanos".

## 2. Legislación y prácticas de la administración

El régimen de migraciones vigente sigue siendo esa enmarañada red conformada por la ley Videla de 1981, reglamentada por el decreto 1434/87 modificado por los decretos 669/90 y 1013/92 y por el decreto 1023/94 modificado por el 1117/98. Si bien la ley Videla no fue derogada, uno de los proyectos a estudio de la Comisión de Población de la Cámara de Diputados parece reunir un alto grado de apoyo de sus integrantes<sup>10</sup>.

### 2.1 Proyecto Unificado de Ley de Migraciones<sup>11</sup>

El origen de este proyecto unificado se encuentra en el cuestionado proyecto que envió el Poder Ejecutivo al Congreso en 1999<sup>12</sup>. En aquel momento la Comisión tenía a estudio varios proyectos de ley por lo que decidió girarlos a sus asesores para que elaboraran uno solo consensuado. Así se hizo. Sin embargo, el proyecto resultante perdió estado parlamentario, por lo cual, para que sea tratado deberá ser reingresado a consideración de la Comisión. A pesar de ello, este proyecto es el único que reforma íntegramente la ley vigente, por lo que continúa siendo el eje de la discusión.

En este apartado mencionaremos exclusivamente algunos aspectos relevantes del proyecto. Ni expertos ni legisladores han desarrollado todavía un debate profundo sobre el proyecto, por lo cual esperamos que se concrete durante el año 2001. Una de las primeras observaciones que de-

<sup>10</sup> La actividad de la Comisión puede ser consultada a través de Internet en la dirección: [www.diputados.gov.ar](http://www.diputados.gov.ar). Durante el período cubierto por este informe los diputados realizaron varios pedidos de informes al Poder Ejecutivo sobre distintas cuestiones que afectan a los inmigrantes, como por ejemplo las demoras en los trámites de radicación, las irregularidades en la Dirección Nacional de Migraciones y las condiciones del contrato suscrito con la empresa alemana Siemens para la emisión de los documentos de identidad.

<sup>11</sup> En la edición anterior de este informe (Derechos Humanos en Argentina, Informe Anual 2000, CELS-Eudeba, Buenos Aires, 2000) se incluyó un análisis de este proyecto elaborado por Enrique Oteiza y Susana Novick al que nos remitimos para mayores detalles.

<sup>12</sup> Ver Derechos Humanos en Argentina, Informe Anual 2000. op. cit., p. 293.

bemos realizar sobre este proyecto, es que se trata de una nueva ley de migraciones, el proyecto deroga íntegramente la ley vigente e instaura un régimen nuevo. Esta iniciativa resulta satisfactoria ya que hasta la fecha sólo se habían discutido reformas parciales que no modificaban la ideología represiva de la ley Videla.

Algunos de los principales cambios que introduce este proyecto se refieren a la autoridad de aplicación de la política migratoria y la regulación de lo relativo al régimen de los recursos de apelación de las decisiones administrativas.

Por otra parte, se garantiza el acceso a servicios sociales y bienes públicos, como salud y educación, a los inmigrantes ya sea que se encuentren en situación regular o irregular<sup>13</sup>. En este aspecto si bien resulta positiva la consagración legislativa del acceso igualitario a estos servicios, consideramos que sería más conveniente el reconocimiento efectivo de “derechos” y con ellos, las herramientas legales para exigirlos, en lugar de garantizar un difuso acceso a bienes públicos.

El proyecto contiene resabios policiales del Estado gendarme, y no ataca dos de las principales causales de los abusos contra los inmigrantes: las condiciones de empleo y de alojamiento. Se prohíbe dar alojamiento oneroso a residentes ilegales y en el caso de alojamiento gratuito se prescribe su denuncia a la autoridad migratoria<sup>14</sup>. Además, faculta a Comisión Nacional de Migraciones a “inspeccionar los lugares de trabajo y alojamiento, a fin de verificar posibles infracciones relacionadas con la condición migratoria de los extranjeros”<sup>15</sup>, sin orden judicial.

En lo referido a las categorías migratorias no se incorporan cambios sustanciales<sup>16</sup>, sino que se conservan las categorías de residentes perma-

<sup>13</sup> Arts. 3 a 6. Este último incluso establece que deberá prevalecer el principio del trato más favorable para el inmigrante. Ver también arts. 98 y 99. El primero garantiza el derecho a la educación en condiciones de igualdad (preescolar, media o superior), el segundo establece la prohibición para las instituciones hospitalarias o asistenciales públicas y privadas de negar la atención alegando irregularidad en la documentación de los inmigrantes.

<sup>14</sup> Art. 32.

<sup>15</sup> Art. 25 o).

<sup>16</sup> En el documento elaborado por Departamento de Migraciones del Arzobispado de Buenos Aires y el Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos (CEMLA)

nentes, temporarios, o transitorios y se regula lo relativo a la residencia precaria y al refugio. Cabe mencionar que se autoriza el cambio de categoría migratoria de los residentes transitorios<sup>17</sup>.

Los residentes permanentes serían aquellos que ingresan al país para permanecer o que obtienen una autorización posterior<sup>18</sup>. Si bien no se establece claramente en qué casos corresponde este criterio, se estipula que ciertos parientes de ciudadanos argentinos pueden obtenerlo. Aquí mencionaremos algunas diferencias con el régimen actual: se permite la radicación del cónyuge de hecho (aunque no se establece la forma de prueba del vínculo) y no se establece límite de edad para la radicación del hijo soltero. Sin embargo, queda excluido como criterio para la radicación permanente el ser pariente de un inmigrante con radicación permanente (como es en la actualidad), ya que se ha limitado a parentesco con "ciudadano argentino".

La categoría de residentes temporarios reúne una serie de situaciones<sup>19</sup>. Una de ellas es la del trabajador. Se establece que esta categoría resulta aplicable a trabajadores autónomos (actualmente no previstos) y bajo relación de dependencia. La reglamentación establecerá cómo se prueban ambas situaciones. Es necesario destacar la dificultad para probar el trabajo en relación de dependencia a raíz de la exigencia de contrato de trabajo por escrito.

Por otra parte, el proyecto conserva los privilegios para quienes ingresan con recursos propios o quienes cobrarán pensiones o son inversionistas. Este tipo de regulaciones, que dejan un amplio margen a la administración para otorgar residencia permanente, pueden dar origen a tramitaciones fraudulentas, bajo supuestas categorías de inversionistas o rentistas. Lo mismo cabe decir sobre la categoría "especial" aplicable a quienes sean considerados de interés por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Las subcategorías de la residencia temporaria quedan autorizadas por el plazo de su vigencia a entrar y salir libremente. La residencia cuenta con

---

para comentar este proyecto se señala acertadamente la necesidad de que se modifique el calificativo de "ilegal" que se utiliza en el proyecto. Sostienen allí que "este calificativo posee una entidad estigmatizante claramente negativa que no se ajusta al espíritu del proyecto".

<sup>17</sup> Art. 9.

<sup>18</sup> Art. 11.

<sup>19</sup> Art. 12.

un plazo máximo de 3 años (prorrogables), pero no se establece un mínimo ni un criterio para su determinación<sup>20</sup>.

Un conjunto de situaciones dan origen a la categoría de residente transitorio<sup>21</sup>. Sin embargo, resulta muy preocupante que no se determinen las condiciones para acceder a esta categoría y se lo deje librado al poder reglamentario. Esto es especialmente grave en la determinación de la categoría de trabajador migrante estacional y fronterizo.

Mientras se gestiona el trámite de regularización se podrá acordar una residencia precaria<sup>22</sup>. Esta categoría ha dado lugar, durante la vigencia de la ley Videla, a situaciones de absoluta arbitrariedad. Por un lado en virtud de la existencia de esta categoría la resolución definitiva sobre la situación migratoria se posterga indeterminadamente, por otro la discrecionalidad de la facultad de otorgarla (se dice “podrá”) ha generado cambios repentinos e injustificados tanto en el régimen aplicable como en el plazo por el cual se otorgan este tipo de radicaciones. Por otra parte, con relación a la previsión de la residencia precaria, resulta oportuno que se haya estipulado que corresponde otorgarla a quienes se les impidiere hacer abandono del país por disposición judicial<sup>23</sup>, ya que la indefinición al respecto causa en la actualidad innumerables situaciones de irregularidad.

Por último señalaremos que con una dudosa técnica legislativa se regula lo relativo al régimen aplicable a los refugiados como una subcategoría de la residencia temporaria<sup>24</sup>.

<sup>20</sup> En el caso de los estudiantes se otorgará por dos años prorrogables previa inscripción, para tratamiento médico se otorgará por un año con entradas y salidas.

<sup>21</sup> Art. 13.

<sup>22</sup> Art. 15.

<sup>23</sup> Art. 50.

<sup>24</sup> Art. 12. Inc. k: “quienes hayan salido de su país de origen para proteger su vida, libertad o seguridad, ya sea por haber sido amenazados por fundados temores de ser perseguidos por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público en su país de origen, se les concederá autorización para residir en el país por el término de dos años prorrogables cuantas veces la autoridad de aplicación lo estime necesario, atendiendo a las circunstancias que determine la legislación vigente en materia de refugio y a los convenios y tratados suscriptos por la República Argentina”. La facultad para la determinación de la condición de refugiado corresponde a la Comisión Nacional de Migraciones, art. 25 inc. l.

El proyecto crea un nuevo órgano de aplicación de la política migratoria: la Comisión Nacional de Migraciones como ente autárquico y descentralizado.

Este órgano deja de ser dependiente del Ministerio del Interior, como lo es hasta ahora la Dirección Nacional de Migraciones, y se relaciona con el Poder Ejecutivo por intermedio del jefe de gabinete.

En los hechos, la dirección la ejerce el director general nombrado por el Poder Ejecutivo (el cargo no tiene un plazo de duración por lo cual podemos prever que se mantendrá la dinámica actual: nuevo gobierno, nuevo director). Normativamente la dirección la ejerce la Comisión integrada por el director general, un director de comunidades (cuya elección sin duda resultará harto compleja), 3 representantes de las provincias, 2 representantes de las comisiones de población del Congreso de la Nación y un representante para el Mercosur a propuesta del Ministerio de Relaciones Exteriores. Este directorio se reúne como mínimo 3 veces al año y cuando el Poder Ejecutivo lo requiera.

Si bien resulta auspicioso que el poder decisorio no esté concentrado en un funcionario que depende exclusivamente del Poder Ejecutivo como hasta ahora, el diseño de esta nueva institución no parece responder a las necesidades cotidianas de la tramitación de las solicitudes de los inmigrantes. La constitución de este tipo de órganos colectivos demora un tiempo que la urgencia de esta gestión no puede esperar<sup>25</sup>.

Uno de los principales cambios que señalamos al comienzo de este comentario fue el régimen aplicable a los recursos administrativos y judiciales contra las decisiones adoptadas por la autoridad de aplicación de la ley de migraciones.

El cambio fundamental radica en que una vez que la autoridad migratoria conmina al extranjero a regularizar su situación, actúa como parte ante el juez competente<sup>26</sup> para que éste proceda a disponer la medida de expulsión del territorio<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> Art. 19. En este mismo sentido opinaron el Departamento de Migraciones del Arzobispado de Buenos Aires y el Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos (CEMLA) en el documento elaborado para comentar el proyecto. Allí también se señala la necesidad de que las personas seleccionadas sean "especializadas y con experiencia en la materia migratoria".

<sup>26</sup> Se fija la competencia federal para la aplicación de la ley, art. 46.

<sup>27</sup> Art. 42.

Por otra parte, se regulan taxativamente las decisiones que pueden dar lugar a apelación ante el juez competente<sup>28</sup>, y se fija el plazo de diez días para su interposición<sup>29</sup>.

El establecimiento de un régimen de recursos debe ser bienvenido, sin embargo, la falta de estipulación de mecanismo de asistencia jurídica gratuita y la insuficiencia y desconocimiento de los existentes puede transformar a estos recursos en una retórica vacía de contenido.

<sup>28</sup> Decisiones que resuelvan: la cancelación de la autorización de residencia temporaria o transitoria, la conminación a hacer abandono del país, la determinación de la expulsión, la decisión que lesione interés legítimo o cause agravio, la aplicación de multas y el depósito de cauciones (art. 75).

También se regula un complejo sistema de recursos administrativos. Cuando la decisión hubiere emanado de la autoridad superior de la Comisión, podrá interponerse recurso de reconsideración, si lo fuera de autoridad delegada, será de revocatoria (art. 76) que deberá ser resuelto en treinta días (art. 77). Contra estas decisiones corresponderá recurso de apelación ante la Jefatura de Gabinete (art. 78). La decisión de la Jefatura de Gabinete no causará ejecutoria ya que resta la interposición del recurso judicial.

<sup>29</sup> En el régimen vigente actualmente si bien existe una posibilidad de impugnar el acto administrativo en sede judicial, esta opción no está prevista más que en el reglamento de la Ley de Migraciones. Además, no se trata específicamente de un recurso judicial. El art. 135 del reglamento de la Ley General de Migraciones dispone: 'el cuestionamiento ante la autoridad judicial de la medida de expulsión, suspenderá la ejecución del acto hasta tanto quede firme, exceptuándose la detención precautoria que se mantendrá en vigencia salvo el caso de concesión de libertad provisional'. De esta forma, y sin mayores aclaraciones, se supone que la autoridad judicial está habilitada para accionar. No se especifica ni cuál es la vía apta para el "cuestionamiento", ni el plazo en que debe solicitarse. En la práctica, tanto el desconocimiento por parte de la población migrante de esta norma reglamentaria, como la falta de recursos para contar con un abogado, y la falta de asesoramiento gratuito, hacen que esta alternativa sea ignorada, provocando la falta de un recurso judicial efectivo. Por lo demás, en tanto el reglamento no indica cuál es el recurso judicial idóneo para atacar la decisión de expulsión, la autoridad migratoria no sabe cuándo el acto administrativo ha quedado firme, o dicho de otro modo, hasta cuándo debe retener la ejecución de la orden de expulsión a la espera de eventuales planteos judiciales. Ver "Análisis de la ley vigente elaborado por el CELS en oportunidad de la remisión del Poder Ejecutivo del Proyecto de modificación de la ley de migraciones", publicado en: Los Derechos Humanos de los Migrantes, Plataforma Sudamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, CEDLA. CEDAL CELS, Comisión Chilena de Derechos Humanos, La Paz, 2000, p. 146.

Por último, debemos referirnos al régimen aplicable a las tasas. Éstas restan, como en la actualidad, en el poder administrador sin ningún tipo de límite o parámetro legal<sup>30</sup>. Sin embargo resulta especialmente auspiciosa la legalización de la obligación de eximir del pago de la tasa migratoria a quienes acrediten carencia de recursos económicos mediante certificado de autoridad competente<sup>31</sup>.

## **2.1 Los Convenios Migratorios Bilaterales. El Protocolo Adicional con Bolivia**

En informes anteriores hemos hecho referencia a la negociación de convenios bilaterales con países latinoamericanos –Bolivia y Perú<sup>32</sup>— que se refieren a aspectos fundamentales sobre política migratoria<sup>33</sup>. Dichos convenios fueron bien recibidos en su oportunidad por constituir una nueva perspectiva para definir la política migratoria como producto del acuerdo entre el país receptor y el emisor, modificando además la competencia exclusiva del Ministerio del Interior e incorporando la participación del Ministerio de Relaciones Exteriores. El principal cambio que incorporaban los convenios era la posibilidad de radicación de los trabajadores autónomos y una forma más sencilla de probar el trabajo en relación de dependencia.

Sin embargo, a poco de su entrada en vigencia, resultó obvio que las “limitaciones en lo que se refiere a los requisitos 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

<sup>30</sup> En el documento elaborado por Arzobispado de Buenos Aires y CEMLA se propone que la ley establezca un tope para el costo del trámite migratorio, por ejemplo un porcentaje del salario mínimo.

<sup>31</sup> Art. 112, se especifica además que la constancia podrá ser de carácter judicial, administrativo o por medio de organizaciones no gubernamentales reconocidas.

<sup>32</sup> El texto completo de los convenios puede consultarse en ADLA LIX-B, pág. 1511.

<sup>33</sup> Ver CELS Derechos Humanos en la Argentina, Informe Anual enero-diciembre 1998. CELS-Eudeba, Buenos Aires 1999, “Inmigrantes”, por Enrique Oteiza y Susana Novick, pág. 309.

una radicación de largo plazo o permanente”<sup>34</sup>. Entonces señalamos que “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”<sup>35</sup>.

En noviembre de 2000, Argentina y Bolivia suscribieron un Protocolo Adicional al Convenio de Migración<sup>36</sup>. El protocolo representa, en términos generales, una revisión de los plazos por los cuales se otorgan las radicaciones y de los costos de los trámites.

Con respecto al plazo, se estipula que pasa de seis meses a tres años. Por otra parte se modificó sustancialmente el costo de los trámites que había sido señalado como el impedimento más importante para su efectividad. En virtud del protocolo la tasa retributiva solo deberá abonarse al inicio del trámite (y no cada seis meses) y además estarán exentos del pago los menores de 16 años que efectúen el trámite con sus padres.

Por otro lado, se modificó el plazo y las exigencias para el mantenimiento de la residencia temporaria. En virtud del protocolo, cada doce meses quien obtenga la residencia temporaria deberá presentarse y acreditar: 1) en el caso de los trabajadores autónomos “constancia del cumplimiento de las obligaciones previsionales e impositivas durante el período de la residencia otorgada”, y 2) para el caso de los trabajadores en relación de dependencia “recibos de salario de al menos seis de los últimos doce meses y constancia expedida por el organismo competente de los datos del empleador con el que se encuentre trabajando al momento de presentarse”. Este trámite de constatación cada doce meses está exento del pago de la tasa.

Además, la renovación de la residencia temporaria oportunamente otorgada podrá dar lugar, luego de tres años de residencia legal continua, al otorgamiento de la residencia permanente; este trámite estará exento también del pago de la tasa retributiva.

<sup>34</sup> Derechos Humanos en Argentina, Informe Anual 2000. CELS-Eudeba, Buenos Aires 2000. “Inmigrantes y Refugiados”, por Enrique Oteiza y Susana Novick, pág. 288.

<sup>35</sup> *Ididem*.

<sup>36</sup> El Protocolo se suscribió durante la visita del presidente De la Rúa a Bolivia en noviembre de 2000. Página/12, 7/11/00, “Entre hojas de coca, un acuerdo para regularizar inmigrantes”.

Si bien es cierto que el protocolo —actualmente a consideración del Congreso Nacional para que apruebe su ratificación— disminuye notablemente los costos de la radicación, no se trata de un cambio sustancial ni de una amnistía como había sido solicitado.

### 2.3 Solicitud de una amnistía amplia y generosa

El debate en torno al tema migratorio estuvo marcado por el reclamo enérgico por parte de la Iglesia Católica de “una amnistía amplia y generosa”. En el documento dado a conocer por la Conferencia Episcopal Argentina<sup>37</sup> menciona, con cita de S.S. Juan Pablo II, que “considera urgente con respecto al reconocimiento efectivo de los derechos de los emigrantes, que se sepa superar, en relación a ellos, una actitud estrictamente nacionalista a fin de crear una legislación que reconozca el derecho a la emigración y favorezca su integración”. Los obispos señalan, por otra parte, que su petición “no se limita ni se agota en la posibilidad de una amnistía” sino que “hay razones para considerar que se trata no sólo de una medida de regularización sino del inicio de un cambio significativo y auspicioso para el tratamiento del fenómeno de las migraciones en Argentina”.

En este mismo sentido se manifestó la Comisión de Población de la Cámara de Diputados. En una declaración, la Comisión señala que “vería con agrado que el Poder Ejecutivo Nacional, en uso de sus atribuciones, disponga una norma de excepción, amplia y generosa, que permita regularizar la situación legal de miles de inmigrantes que se encuentran residiendo en nuestro país en forma irregular”<sup>38</sup>. En sus fundamentos los diputados mencionaban que “nuestra Constitución Nacional consagra la igualdad de todos los habitantes ante la ley y el derecho de los extranjeros a ejercer todos los derechos civiles, prohibiendo todo tipo de discriminación

<sup>37</sup> El documento fue suscripto por los obispos en la 79ª Asamblea Plenaria, celebrada en San Miguel el 11 de mayo de 2000. Revista Migración, noticias, mayo-julio 2000, Revista de la Fundación Comisión Católica Argentina de Migraciones, p. 3.

<sup>38</sup> Proyecto de Declaración, 12 de julio de 2000. Se solicitaba que la regularización fuera de carácter permanente para todos aquellos extranjeros que se encuentren establecido en el país. Se sugería que el plazo para acogerse a los beneficios sea de 180 días corridos.

que se fundamente en razones de sexo, ideologías, políticas, sociales, religiosas, nacionalidad, raza o estado civil. Es obligación del Estado por lo tanto, garantizar la igualdad de oportunidades, y el acceso al ejercicio de esos derechos”. Y agrega: “hoy nuestro país debe enfrentar la realidad de los ilegales como lo ha hecho históricamente, de la forma más simple y transparente que existe para proteger tanto a los extranjeros como a los argentinos: legalizándolos”.

Por último, señalaban que la sanción de una amnistía no exime a los legisladores “del diseño de una nueva legislación de carácter integral y permanente que contemple los principales lineamientos de la política migratoria nacional”.

El pedido de la Iglesia Católica y de la Comisión de Población no obtuvo respuesta por parte del Poder Ejecutivo que mantuvo silencio con relación a esta solicitud.

## 2.4 Normativa infralegal

Por último, en lo que se refiere a las normas de menor jerarquía que regulan el trámite migratorio, las organizaciones habían solicitado reiteradamente la derogación de la intervención notarial<sup>39</sup> y de la prohibición del cambio de categoría<sup>40</sup>.

Luego de una prologada espera, en diciembre de 2000 se anunció su derogación<sup>41</sup>. El primero de ellos fue modificado por la Disposición 11.023/2000 de la Dirección Nacional de Migraciones<sup>42</sup> que establece que el procedimiento de constatación notarial de la documentación será de “carácter optativo”, pudiendo elegir entre el régimen de prueba común (Disposición

<sup>39</sup> La intervención del escribano había sido regulada por la Disposición de la Dirección Nacional de Migraciones 3019/95, aprobada por Resolución S.P. y R.C. 286/96 del 8 de febrero de 1996.

<sup>40</sup> Decreto 1117/98.

<sup>41</sup> Exposición de Miguel Angel Roig, Director Nacional de Migraciones durante el Seminario Política y Normativa Migratoria en la Argentina, organizado por la Honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Nación (1 de diciembre de 2000).

<sup>42</sup> Publicada en el Boletín Oficial el 8 de enero de 2001.

2/94) o prueba especial (Disposición 3019/95). La derogación de la prohibición del cambio de categoría migratoria aún no se ha concretado.

## 2.5 Las prácticas de la administración pública

Cada año hemos denunciado una serie de prácticas de la administración pública que empeoran notablemente la situación de los inmigrantes en nuestro país. Se trata en muchos casos de la aplicación de la restrictiva normativa migratoria, pero en otros, del ejercicio arbitrario de la discrecionalidad en detrimento de los inmigrantes abusando de su vulnerabilidad y de la falta de herramientas adecuadas para que puedan denunciar estos hechos oportunamente.

En este capítulo mencionaremos aquellas prácticas que no han sido denunciadas en oportunidades anteriores, lo cual no significa que las ya denunciadas no se sigan repitiendo.

Durante el año 2000 hemos tomado conocimiento a través de numerosas denuncias recibidas, de una situación de particular gravedad. La Dirección Nacional de Migraciones (DNM) rechaza solicitudes de radicación de personas con discapacidad que cumplen con absolutamente todos los requisitos exigidos por la ley por aplicación de una norma que no se encuentra vigente.

En el año 1994 entró en vigencia la ley 24.393 que modificó ley de migraciones incorporando como tercer párrafo de su artículo 12 el siguiente texto: “a las personas con discapacidad física o psíquica, les corresponderá igual categoría de admisión que la que se otorgue a sus padres, hijos, cónyuges o representantes legales cuando éstos sean extranjeros, y el otorgamiento de residencia permanente cuando alguno de ellos sea argentino nativo o por opción”.

Esta ley derogó el decreto reglamentario 1023/94 que establecía la prohibición de admitir legalmente la radicación de personas con discapacidad.<sup>43</sup> No corresponde que nos extendamos aquí sobre la inconstitucionalidad de esta norma que además no se encuentra vigente.

<sup>43</sup> Art. 21: están absolutamente inhabilitados para ser admitidos y/o permanecer en el país en cualquier categoría migratoria, salvo las expresamente exceptuadas, los extranjeros que presentaren los siguientes impedimentos: ...b) Estar afectado de alienación mental en cualquiera de sus formas o poseer personalidad

En el caso de la radicación de las personas con discapacidad la Dirección Nacional de Migraciones está obligada a aplicar el art. 12 de la ley que claramente establece que las personas con discapacidad pueden radicarse y que les corresponde igual categoría que a sus padres.

Sin embargo, a pesar de la claridad de la normativa reseñada, en la práctica no es esto lo que ocurre. Reiteradamente, la DNM niega la radicación a personas por su discapacidad física o mental aduciendo la aplicación de una normativa en realidad inexistente<sup>44</sup>.

Otra de las prácticas administrativas que creemos necesario denunciar es la violación en detrimento de los inmigrantes de la igualdad ante la

---

psicopática, en grado tal de alteración de sus estados de conciencia o conducta, capaces de provocar graves dificultades familiares o sociales. c) Tener discapacidad física o psíquica, congénita o adquirida, o una enfermedad crónica que disminuya totalmente su capacidad para el trabajo o el ejercicio del arte, profesión, industria u oficio que posea y carezca de posibilidades de subsistencia y amparo... g) Cuando pueda presumirse que se trata de una persona inútil por carecer de arte, industria, oficio, profesión u otro medio de vida lícito, o por observar una conducta proclive al delito o que ofenda a la moral o las buenas costumbres públicas, o por cualquier otra circunstancia que a juicio del Ministerio del Interior lo señale o como de dudosa capacidad para integrarse a la sociedad. A su vez el art. 22 establece: Están relativamente inhabilitados para ser admitidos en la República como residentes "permanentes" o "temporarios" los extranjeros comprendidos en alguno de los siguientes supuestos: a) tener discapacidad física o psíquica, congénita o adquirida, o una enfermedad crónica que disminuya parcialmente su capacidad para el trabajo o el ejercicio del arte, profesión u oficio que posea.

Quando se trate de extranjeros comprendidos en alguna de las inhabilitaciones absolutas previstas en los incisos a), b) y c) del art. 21 que hayan residido en el país en forma continua durante los últimos cinco años y sean cónyuges, padres o hijos solteros de argentinos o residentes permanentes, la DNM podrá, previa intervención del Ministerio del Interior, admitirlos excepcionalmente y mediante resolución fundada en cada caso particular, cuando considere su conveniencia valorando alguna de las siguientes circunstancias: a) Interés que tenga para la República las actividades que desarrolla o desarrollarán. b) Las posibilidades de trabajo, subsistencia o amparo, cuando se trate de impedidos psicofísicos. c) Las condiciones físicas, morales y económicas y la capacidad laboral apreciada en conjunto, del grupo familiar del que forma parte. d) Toda otra consideración que, en forma objetiva, pueda servir de elemento de juicio para fundar la excepción (art. 23).

<sup>44</sup> Ver Página/12, 14/11/00, "Desiguales a los ojos de la ley". En esta nota se relata el caso de una niña de 10 años a quien se le niega la radicación denunciado ante la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires. Recientemente el CELS presentó un dictamen en un caso similar que tramita ante representación

ley con relación a la vigencia del principio de gratuidad del régimen administrativo. Este principio de gratuidad deriva de que la imposición de tasas por la interposición de vías recursivas administrativas cercenaría la posibilidad de que el administrado recurra un acto que considere ilegal ante la instancia superior. Por ello, la interposición de recursos administrativos es gratuita.

Sin embargo, en el régimen administrativo migratorio se le exige al administrado, en este caso el inmigrante que procura regularizar su situación, el pago de una tasa de \$ 300 por la apelación de un un acto administrativo en virtud de la aplicación del decreto 322/95 (anexo, módulo 5 publicado en el Boletín Oficial 08/03/95). Esta regulación resulta aún más gravosa que la establecida para el trámite de los recursos judiciales, ya que en dicho régimen se prevé la eximición de la tasa de justicia a través del trámite del beneficio de litigar sin gastos, mecanismo que no se prevé para la eximición de la tasa ante la DNM. El principio de gratuidad, que en el caso de los inmigrantes resulta violado en forma flagrante, reconoce su fundamento en el derecho constitucional a petitionar por los derechos ante las autoridades públicas. Recientemente, el CELS y la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires se presentaron ante la DNM impugnando esta normativa en un caso concreto.

En cuanto al trámite ante la DNM, debemos señalar que durante el año 2000 este organismo arbitrariamente decidió no renovar las radicaciones precarias de 3000 personas de nacionalidad boliviana y en virtud de ello declaró ilegal su permanencia y dispuso en algunos casos su expulsión. Dicha actitud, en abierta contradicción con la conducta simultánea del Estado Argentino que se encontraba negociando la prórroga del Convenio Migratorio, motivó una presentación de la Defensora del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires que dio lugar a una disposición de la DNM (447/01) que suspendió las medidas de expulsión o conminación a hacer abandono del país respecto a ciudadanos bolivianos cuya situación migratoria pudiera ser encuadrada en los términos del Protocolo.

Por otra parte las dificultades en el acceso a la educación se han mantenido. Durante el plazo cubierto por este informe, el CELS recibió va-

---

de la la DNM en Tierra del Fuego elaborado por Lucas Balbiano, alumno del Práctico UBA-CELS.

rias denuncias sobre estas dificultades<sup>45</sup>. En uno de los casos, la negativa de la Universidad Tecnológica Nacional (UTN) de inscribir a los inmigrantes que se encuentran legalmente habilitados para realizar sus estudios en Argentina, motivó la presentación de una acción de amparo<sup>46</sup> en cuyo caso el juez concedió la medida cautelar solicitada y ordenó a la UTN la inscripción.

Por último debemos referirnos a la absoluta falta de control del ejercicio por parte de DNM de la facultad de detención sin orden judicial. El art. 40 de la ley de migraciones faculta a la DNM a detener a una persona sin la intervención de un juez. Las detenciones son efectuadas por las fuerzas de seguridad actuando como auxiliar de Migraciones. Esta detención ordenada exclusivamente por la autoridad administrativa y sin control judicial, se extiende por un plazo indeterminado. Durante este año tomamos conocimiento de un caso especialmente grave, la detención de una persona en una comisaría por el plazo de diez días sin intervención judicial. La información sobre este tipo de detenciones se encuentra en poder de la DNM, por lo cual el CELS ha solicitado datos sobre la cantidad de personas detenidas, el lugar y la duración de la detención.

### ***3. Preocupantes manifestaciones de xenofobia***

Este año se han producido en Argentina manifestaciones graves de xenofobia que consideramos deben ser objeto de detallado seguimiento.

#### **3.1 La revista La Primera de la Semana “La invasión silenciosa”**

Un ejemplo de la aparición del discurso discriminatorio en la prensa gráfica durante el año 2000 fue la nota publicada en la revista La Primera

<sup>45</sup> En el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires se dictó la ley 203 que ordena la inscripción de los alumnos que lo soliciten independientemente de su status migratorio. Sin embargo esta ley es poco conocida y se continúan exigiendo a los inmigrantes requisitos que no están previstos en la ley. Por otra parte esta ley contemplaba la creación de un servicio de asistencia en la documentación que no ha sido puesto en funcionamiento.

<sup>46</sup> Autos “Cassana Panta, Shirley Mavila c. UTN s/amparo ley 16.986”, expte. 34.759/2000 en trámite ante el Juzgado Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal Nro.6, Secretaría 11.

de la Semana: "La invasión silenciosa". Desde el título y la tapa de la revista llama la atención la connotación racista del artículo, expresada de manera explícita.

El informe utiliza un discurso claramente discriminatorio hacia los extranjeros de países vecinos, promueve su estigmatización y la creación de prejuicios hacia los inmigrantes de origen latinoamericano.

Cabe mencionar que el artículo de referencia se encuentra plagado de inexactitudes y omite referir las fuentes, incluso cuando hace alusión a "fuentes oficiales". El uso de las estadísticas resulta por demás objetable. Su utilización no se adecua ni siquiera a los mínimos requerimientos técnicos. Los errores y distorsiones aparecen voluntariamente sesgados para alimentar prejuicios respecto de los inmigrantes<sup>47</sup>.

Tal como ha sido señalado, además de la falsedad de los datos, el informe contiene comentarios tendientes a generar sesgos discriminatorios por parte de la sociedad, en clara contradicción con las disposiciones constitucionales e internacionales.

Se sostiene en la nota: "Los extranjeros ilegales ya son 2 millones. Les quitan el trabajo a los argentinos. Usan hospitales y escuelas". Y agrega: "A diferencia de la inmigración que soñaron Sarmiento y Alberdi, no vienen de la Capital de Europa. Llegan de Bolivia. Perú y Paraguay" (.) Hoy utilizan nuestros hospitales y escuelas, toman plazas y casas, ocupan veredas y les quitan el trabajo a los argentinos (...) En las caras aindiadas de los que continúan en la cola (de los hospitales) no hay dolor, ni pena, ni enojo. Las que están enojadas son las mamás argentinas (...) Allí (Bajo Flores) está, hoy, el mayor asentamiento boliviano de la Capital Federal. El resultado: veredas cubiertas de latas de cerveza, cartones de vino, restos de comida, pañales y preservativos usados. El olor es insoportable".

<sup>47</sup> Por ejemplo se señala en la nota que "los extranjeros ilegales que invaden en silencio ya son más de dos millones. (...) La investigación realizada por el Centro de Estudios para la Nueva Mayoría estableció que en la Argentina hay 3.300.000 inmigrantes de países limítrofes y Perú (...) en verdad llega a los 4 millones y que aumenta día a día. La mitad son ilegales." Sin embargo el director de la encuestadora Centro de Estudios para la Nueva Mayoría, Rosendo Fraga, afirmó que "nunca dije eso, ni podía decirlo, ni establecer semejante dato" (Diario Página/12, 9 de abril de 2000).

La aparición de esta nota no generó ninguna declaración de las autoridades. Ni siquiera quienes tienen en su poder la información que demuestra la inexactitud de los datos consignados por la revista la hicieron pública. Una parte de la sociedad civil reaccionó con iniciativas diversas<sup>48</sup>, sin embargo debemos estar atentos, con esta nota “la serpiente puso otro huevito”<sup>49</sup>.

### **3.2 Ataques a los quinteros bolivianos de Escobar, Provincia de Buenos Aires<sup>50</sup>**

El 22 de mayo de 2000, según denunció entonces la prensa, tres familias de “quinteros”<sup>51</sup> bolivianos residentes en Los Cardales, Partido de Exaltación de la Cruz, Provincia de Buenos Aires, fueron agredidas por una banda de 12 personas fuertemente armada que entró en sus casas a la madrugada al grito de “policía”. Los agresores estaban encapuchados. Además de golpearlas, torturaron a las víctimas dándoles corriente eléctrica en los testículos y amenazaron con lastimar a los niños. Los diarios de la fecha informan que los agresores “con un cable pelado enchufado a la pared ‘picanearon’ a un joven de 30 años, [Rómulo Carrizo], en las piernas. Lo mismo hicieron con otro [Alberto Martínez] haciéndole pasar corriente eléctrica por los testículos”<sup>52</sup>, “a otro muchacho le pegaron en la cabeza con un machete”<sup>53</sup>. Este último fue internado en terapia intensiva del Hospital de Capilla del Señor.

Estos hechos, relatan los miembros de la colectividad, habían comenzado aproximadamente en junio de 1999<sup>54</sup>. Aún no existen datos claros

<sup>48</sup> El CELS por ejemplo dirigió una carta a la dirección de la revista solicitando la rectificación de los datos erróneos. Dicha carta fue dirigida además a todos los anunciantes.

<sup>49</sup> Nota de opinión por Roberto Cossa, Página/12, 26/3/00.

<sup>50</sup> Por Pablo Ceriani Cernadas, abogado CELS.

<sup>51</sup> Agricultores que se dedican fundamentalmente a la cosecha y comercialización de hortalizas y verduras.

<sup>52</sup> La Nación, 25/5/00.

<sup>53</sup> La Nación, 25/5/00.

<sup>54</sup> Cfr. Benjamín Villafuegos, Presidente de la Colectividad Boliviana de Escobar, entrevista realizada por integrantes del CELS, Escobar, 13 de marzo de 2001.

sobre la cantidad real de ataques anteriores. Aparentemente se trataría de 79 ataques de los cuales sólo 21 fueron denunciados a la justicia<sup>55</sup>. Los bolivianos también denunciaron dos homicidios en similares características que aún no fueron aclarados<sup>56</sup>.

Un hecho posterior (ocurrido el 23 de junio) tuvo mayor repercusión pública. En esa oportunidad una banda atacó a otra familia en Matheu, partido de Escobar en la zona norte del Gran Buenos Aires. Ataron a uno de los niños y lo amenazaron con un cuchillo en el cuello. Golpearon a las víctimas, destruyeron todos los elementos que había en la casa, y una vez los torturaron. Sin embargo, en esta oportunidad los atacantes se ensañaron aún más y torturaron durante 3 horas a uno de los hombres quemándole el pecho con una plancha caliente. La agresión sólo terminó cuando la víctima, Fidencio Choque, se desmayó<sup>57</sup>. Al igual que en los hechos anteriores insultaban a las víctimas llamándolos “bolivianos de mierda”, y gritándoles “vuelvan a su tierra”<sup>58</sup>.

Tal como lo relatan los afectados directos, en esos meses “ya no había tranquilidad para vivir en el campo; trabajamos en el campo y siempre andábamos con miedo (...) [ahora] siempre vamos de a dos o de a tres, ya no andamos solos”<sup>59</sup>. Por otra parte, numerosas familias asentadas allí desde hace 25 años decidieron iniciar su éxodo a lugares que consideran más seguros<sup>60</sup>.

<sup>55</sup> Por su parte el INADI (Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo) sostiene que sólo un 30% de los hechos han sido denunciados a la justicia. Cf. INADI, Denuncia B/303, Dossier de Trabajo. En el mismo documento el INADI da cuenta de un relevamiento de 59 casos.

<sup>56</sup> Clarín, 24/6/00.

<sup>57</sup> La Nación, 24/6/00.

<sup>58</sup> Por las características de las agresiones puede afirmarse que cuentan con tareas de inteligencia previa ya que atacan simultáneamente a varias familias. En los allanamientos realizados por la justicia, se secuestró una enorme cantidad de armas: 14 pistolas de 9 milímetros de la Policía Federal, varias escopetas y carabinas, dos armas largas, 2 Ballester Molina 1125, tres revólveres de 32 milímetros, dos de 38 milímetros, 3 pistolas de 22 milímetros, más de 100 municiones y gas paralizante (INADI, Denuncia B/303, Dossier de Trabajo). En febrero de 2001 fueron detenidos dos integrantes de la banda. Página 12, 6/2/01.

<sup>59</sup> Escobar, 13 de marzo de 2001; entrevista realizada por integrantes del CELS a autoridades de la Colectividad Boliviana de Escobar.

<sup>60</sup> INADI, Denuncia B/303, Dossier de Trabajo. Cf. Página/12, 26/3/00.

Por ello, si bien se trata de hechos de tortura en los que el móvil es el robo, es necesario remarcar que se han registrado hasta la fecha ataques exclusivamente a inmigrantes bolivianos. Las víctimas de estos hechos reconocen que la inseguridad es una situación generalizada en la provincia de Buenos Aires, pero asimismo destacan que hechos de esta naturaleza sólo han tenido como destinatarios a los miembros de la colectividad boliviana<sup>61</sup>.

Los afectados perciben que la enorme repercusión periodística —nacional e internacional— que han tenido aquellos casos gracias al “coraje de las víctimas” que denunciaron y relataron detalladamente los acontecimientos, ha sido la causa de la disminución de los ataques y de la intervención de las autoridades<sup>62</sup>.

Las medidas de prevención que se adoptaron con posterioridad a los hechos a raíz de su repercusión pública han perdido actualmente su efectividad. La policía montada que se dispuso en el lugar para realizar patrullajes ha dejado de realizarlos (inicialmente se trataba de ocho efectivos, que ahora son cuatro). Por otra parte, según los directivos de la colectividad, la policía de enlace —integrada por seis hombres con particular proximidad con la colectividad boliviana por su origen y parentesco<sup>63</sup>— que había demostrado cierta eficacia, resulta hoy absolutamente insuficiente.

En relación con estos hechos, el día 14 de julio de 2000, el CELS y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) se presentaron ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, denunciando los hechos y solicitando una visita *in loco* del Relator sobre Trabajadores Migrantes.

<sup>61</sup> Escobar, 13 de marzo de 2001; entrevista realizada por integrantes del CELS a autoridades de la Colectividad Boliviana de Escobar.

<sup>62</sup> Escobar, 13 de marzo de 2001; entrevista realizada por integrantes del CELS a autoridades de la Colectividad Boliviana de Escobar.

<sup>63</sup> Podría inducirse de esta designación un reconocimiento de la incapacidad de la policía regular para proteger los intereses de la colectividad boliviana.

## Capítulo IX. Trabajar sin derechos\*

### *Introducción*

La década de 1990 en la Argentina se caracterizó por la consolidación de un modelo socio-económico tendiente a dismantelar las instituciones típicas de los modos de organización denominados genéricamente como “regímenes” de Estados de Bienestar.

Así, en el término de diez años, se implementaron políticas que provocaron la privatización de prácticamente todas las empresas públicas que prestaban servicios de uso económico masivo (teléfonos, gas, electricidad, agua, transporte, siderúrgicos), la promoción y apertura al libre movimiento de capitales, la reducción abrupta de aranceles a la importación y remoción de la mayoría de las barreras no tarifarias, la sujeción del tipo de cambio al dólar estadounidense, la re-programación de la deuda externa comprometiéndose al cumplimiento estricto de pagos en el contexto del Plan Brady, junto con nuevo endeudamiento que superó el doble del monto de comienzos de la década del ochenta, y la remoción de las regulaciones de la tradicional “red de seguridad laboral” que caracterizó al Estado de Bienestar argentino. En idéntica forma se produjeron cambios sustanciales en materia del sistema previsional, de asignaciones familiares, y en las políticas de salud, educación y empleo<sup>1</sup>.

En lo referente a condiciones laborales, la retracción del Estado de Bienestar trajo consigo como característica principal un aumento brutal de

\* Este capítulo fue elaborado por Luis Ernesto Campos, alumno del Práctico UBA/CELS.

<sup>1</sup> Para un desarrollo más extenso de la retracción del Estado de Bienestar en la Argentina de la década del '90, ver Informe Alternativo presentado por el CELS ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el año 1999.

las tasas de desempleo y subempleo, y de la mano de ellas, la precarización de la totalidad de las relaciones laborales (surgimiento de los denominados “contratos basura”, modificación del régimen de accidentes y enfermedades laborales, disminución de las indemnizaciones por despido, creación del período de prueba).

En el presente informe analizaremos dos medidas impulsadas por el Gobierno Nacional que tienden a precarizar aún más, la situación laboral en la Argentina: la cuestionada Ley de Reforma Laboral sancionada en el mes de mayo y la rebaja salarial impuesta a los empleados públicos federales a mediados del 2000.

## **Reforma laboral. Nuevo gobierno, más de lo mismo**

### ***1. Algunas consideraciones previas***

Como parte de la retracción del Estado de Bienestar se ha producido una modificación sustancial en las características propias de las relaciones laborales. En mayo del 2000 se sancionó la ley 25.250, Ley de Reforma Laboral.

Esta norma se enmarca en un proceso de sucesivas modificaciones legislativas en el derecho laboral, acentuado en los últimos años, destinado a legitimizar la precarización de las relaciones laborales y a dar un halo de legalidad a situaciones de hecho preexistentes<sup>2</sup>.

Trataremos aquí sólo aquellas cuestiones que se traducen en lo inmediato en efectos concretos y directos sobre la situación de quienes como único medio de subsistencia poseen su fuerza de trabajo.

Nos centraremos en la ampliación del llamado “período de prueba”, y en la relación existente entre dicha medida y el efectivo goce de los derechos humanos por parte de los individuos.

<sup>2</sup> Se enmarcan en este proceso las leyes 24.013, 24.028, 24.465, 24.467, 24.557, 25.013, como así también los decretos 1.477/89, 1.478/89, 290/95, 430/00, etc.

## 2. *Modificación del periodo de prueba*

Cualquier análisis que se pretenda hacer del llamado “período de prueba” debe partir necesariamente, por razones metodológicas, del texto del art. 14 bis de la Constitución Nacional. Este artículo establece: “El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador (...) protección contra el despido arbitrario...”

Como consagración de esta garantía, la ley de contrato de trabajo (y sus diversas modificaciones), desde 1974, estableció que cualquiera de las partes podía dar por finalizado el contrato, y que en caso de inexistencia de una justa causa, el empleador debería abonar al trabajador una indemnización que la misma ley fijaba.

Este principio se mantuvo incólume hasta 1995 cuando, a partir de la de la ley 24.465, se instituyó un período de prueba (incorporado en el art. 92 bis de la Ley de Contrato de Trabajo). En virtud del mismo, los contratos de trabajo se entendían celebrados a prueba durante los primeros tres meses, período en el cual el empleador podía dar por disuelto el vínculo sin expresar las razones que lo motivaran. Esto no daría origen a derecho indemnizatorio alguno, permitiendo asimismo que mediante la negociación colectiva se amplíe el plazo hasta un máximo de seis meses. “Es decir, que a un régimen general de escasa estabilidad, puesto que se admite el despido libre indemnizado, se añade por vía legal un factor de mayor precariedad del vínculo, en tanto durante ese lapso de prueba la extinción no acarrea costo ninguno; y a ello le suma el incentivo de disponer por concertación colectiva de un elemento –ampliación del plazo– todavía más pernicioso para la estabilidad y condiciones de trabajo, que en la práctica ha funcionado como un beneficio obtenido por el sector empleador sin contrapartida alguna.”<sup>3</sup>

Más allá de la discutida constitucionalidad de tal disposición (por oposición a lo prescrito en el art. 14 bis CN), lo cierto es que la misma fue receptada en el mundo de las relaciones del trabajo, verificándose en numerosas ocasiones el uso abusivo de tal figura para evitar tener que afrontar las indemnizaciones derivadas del despido de trabajado-

<sup>3</sup> Ver en este sentido el Contrainforme presentado por ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el año 1.999.

res, otorgándose en la práctica un “bill de indemnidad” a los empleadores para despedir trabajadores dentro de los primeros tres meses de contratados<sup>4</sup>.

En lo que resultó ser un pequeño avance en el marco de protección de los derechos de los trabajadores, la ley 25.013 (vigente desde octubre de 1998) redujo el período de prueba a un mes, luego del cual, si el empleador decidía dar por finalizada la relación laboral debía abonar la correspondiente indemnización por despido<sup>5</sup>.

De todas maneras, el régimen del período de prueba establecido en la ley 25.013 sólo tuvo vigencia por menos de dos años, ya que fue modificado por la ley 25.250 (vigente a partir de mayo de 2000).

El actual sistema dispone que el contrato de trabajo se entiende celebrado a prueba durante los primeros tres meses, pudiéndose ampliar este plazo a seis meses por medio de la negociación colectiva. Asimismo, para las empresas consideradas PyMES el plazo del período de prueba será de seis meses, pudiéndose extender el mismo a doce meses por negociación colectiva cuando se trate de trabajadores calificados, cuya definición también estará sujeta a lo acordado por las partes en el convenio colectivo<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> El modus operandi consiste en la contratación de personal para puestos que no requieren de alta calificación, empleados que son despedidos antes del vencimiento del período de prueba, y reemplazados por nuevos, que inexorablemente perderán su empleo meses más tarde y así sucesivamente. Si bien esta práctica está expresamente prohibida por la legislación, lo cierto es que la performance del Estado en materia de Policía del Trabajo ha sido prácticamente inexistente, lo que facilita el abuso por parte de los empleadores de los contratos celebrados a prueba.

<sup>5</sup> En los hechos tal avance no fue el proclamado por los promotores de la ley, toda vez que al mismo tiempo se introdujo una brutal reducción en los montos de las indemnizaciones por antigüedad, desnaturalizando la protección contra el despido arbitrario. Para ejemplificar basta mencionar que antes de la ley 25.013 la indemnización por despido que le correspondería percibir a un trabajador con un salario mensual de \$ 500 y una antigüedad de cuatro meses sería de \$ 1.000, mientras que en el nuevo régimen percibiría \$ 166.

<sup>6</sup> La ley 24.467 en su artículo 83, caracteriza a aquellas empresas que deben ser consideradas PyME. Según esta normativa, la designación depende fundamentalmente de dos variables: cantidad de personal y nivel de facturación. De todas formas, estos aspectos están sujetos al régimen de disponibilidad colectiva, habiéndose suscripto convenios que consideran PyME a una empresa de hasta 300 trabajadores y una facturación anual de \$ 50.000.000 (Convenio Colectivo vigente para la Industria Plástica). De esta manera, se deja librado a las partes la posibilidad de extender la aplicación del período de prueba y la ampliación del

Dicho esto, corresponde analizar las implicancias prácticas que ha tenido la creación del período de prueba en la realidad cotidiana de los trabajadores.

En su origen, la protección contra el despido arbitrario pretendía tutelar a quienes sólo poseían como medio de sustento su fuerza de trabajo. De esta manera, se buscaba morigerar los efectos que la situación de desempleo provoca en los trabajadores, por lo que en caso de quedar transitoriamente sin empleo, éstos contarían con una suma de dinero que les permitiría subsistir hasta conseguir una nueva ocupación, mitigando la inestabilidad y angustia que genera el hecho de no contar con recursos para afrontar las necesidades básicas.

El período de prueba da por tierra con tales objetivos, toda vez que el trabajador puede ser despedido sin recibir indemnización alguna, por lo que la situación de inestabilidad y angustia se prolonga en el tiempo, a lo que debe agregarse la proliferación del uso abusivo de este sistema<sup>7</sup>.

En este sentido se ha expresado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales quien, en las Observaciones Finales al informe periódico presentado por Argentina en 1999, sostuvo su preocupación ante las reformas legislativas que aumentan la precariedad de las relaciones laborales, dentro de las cuales se encuentran aquellas que posibilitan el aumento del período de prueba.

En contraposición a este análisis, los argumentos a favor del período de prueba se fundamentan específicamente en la simplificación para contratar personal sin temor a que, en caso de no tratarse de la persona idónea, haya que soportar consecuencias indemnizatorias muy gravosas, permitiendo a los empleadores apreciar las aptitudes y destrezas que ostenta

---

plazo del mismo. Serán las partes quienes definan qué es un trabajador calificado y qué es una PyME, y por ende, a qué trabajadores se aplicará el período de prueba de doce meses.

<sup>7</sup> Esta crítica situación alcanza actualmente no sólo a quienes no poseen trabajo, o sólo consiguen puestos precarios, sino también al conjunto de quienes sí están ocupados, que temen por la pérdida de su puesto de trabajo, aceptando en consecuencia arbitrariedades laborales tales como la extensión de la jornada sin el pago de horas extras, la mayor exigencia en cuanto a los resultados obtenidos sin contraprestación a cambio (a lo que los defensores del sistema económico llaman productividad), la falta de elementos de seguridad e higiene.

el trabajador para cubrir el puesto de trabajo vacante. De esta manera se lograría un aumento sustancial en la cantidad de personal que tomarían las empresas<sup>8</sup>.

Este argumento no resiste el menor análisis a tenor de las normas que regulan las relaciones laborales en nuestro país.

Debemos recordar en tal sentido que en 1998 (con el dictado de la ley 25.013) se rebajaron brutalmente las indemnizaciones que debían abonarse a los empleados con escasa antigüedad, por lo que el argumento de soportar gravosas consecuencias indemnizatorias para contratar personal había desaparecido con la sanción de dicha ley. Bajo aquel régimen, la indemnización por despido correspondiente a un trabajador era de una doceava parte de su salario mensual por cada mes de antigüedad, por lo que la astronómica indemnización por la que los empleadores rehuyen a contratar más empleados ascendería en el caso de un trabajador con seis meses de antigüedad a un total equivalente a la mitad de su sueldo mensual.

Lo expuesto precedentemente muestra lo falaz del argumento expresado a favor de la existencia del período de prueba, por lo que resulta más inexplicable aún que la ley 25.250 lo haya ampliado hasta límites verdaderamente abusivos. Nadie en su sano juicio puede defender que se necesite un año para “probar” si un trabajador es idóneo por más calificada que resulte la tarea.

Se desprende entonces que el régimen de período de prueba, establecido en la ley 25.250, resultó ser una pantalla para eliminar de numerosas relaciones laborales la garantía de protección contra el despido arbitrario, debiendo dudarse seriamente de su constitucionalidad.

<sup>8</sup> Ver en este sentido, los antecedentes parlamentarios de la ley 24.465. Sin perjuicio de ello, tal argumentación no se condice con el texto de la ley, toda vez que la misma permite a los empleadores extinguir la relación laboral sin invocar causa alguna, de lo que no se desprende la falta de aptitudes y destrezas del trabajador para cubrir el puesto vacante. En este sentido, se ha sostenido que “no parece ajustarse a la finalidad del instituto del período de prueba la exención indemnizatoria en caso de extinguir la relación el empleador sin expresión de causa. Siendo que el objeto de dicha institución se limita (...) a la apreciación de tener el trabajador ‘las habilidades y destrezas para cubrir en forma definitiva el puesto de trabajo’, consideramos (...) que únicamente sería admisible la exención indemnizatoria dentro del plazo de prueba en el supuesto en que el trabajador no reuniera las habilidades y destrezas requeridas” (conf. Recalde, Héctor P., Ciampa, Gustavo A., “Dos leyes regresivas”, pp. 59/60).

Asimismo, esta medida se encuentra en abierta contradicción con las Observaciones Finales efectuadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales al informe periódico presentado por la Argentina en 1999. El Comité recomendó en dicha oportunidad que "...el Estado Parte pase revista a su legislación en lo que respecta a las disposiciones de los convenios colectivos que tienen consecuencias negativas, como la prolongación del período de prueba estipulado en los contratos de trabajo o la limitación de la duración de éstos, y se cerciore de que se ajusta a lo dispuesto en los artículos 6 y 7 del Pacto" (párrafo 31)<sup>9</sup>.

Resulta más que evidente el desinterés del Estado Argentino por la opinión del Comité relativa a este punto. Sin perjuicio de todo lo expuesto, en virtud de la magnitud insignificante de los montos por indemnización por despido establecidos por la ley 25.013 (que al respecto continúa vigente), el aumento del período de prueba a tres meses en todos los casos, ampliable hasta doce para algunos supuestos, resulta ser ya una exageración dentro de la lógica del propio sistema.

### **El recorte salarial a los empleados públicos. Otra vuelta de tuerca al ajuste (y van...)**

En este apartado se analizarán las implicancias que ha tenido la rebaja salarial efectuada en los haberes de los empleados del sector público a partir del mes de junio de 2000 (implementada por medio de los decretos de necesidad y urgencia 430/00, 438/00 y 461/00).

#### ***1. La medida adoptada***

El recorte en los salarios de los empleados del sector público orilló entre el 12% (para los salarios entre \$ 1.000 y \$ 6.500 mensuales) y el 15% (para los salarios superiores a \$ 6.500). El recorte en cuestión se apli-

<sup>9</sup> Ver en este sentido notas 15 y 17

caría a partir del 1 de junio de 2000, alcanzando las retribuciones brutas que por todo concepto perciban un total aproximado de 140.000 agentes públicos, incluyendo al personal de las entidades bancarias oficiales, Fuerzas Armadas, de seguridad, Policía Federal y el Poder Legislativo Nacional (art. 1)<sup>10</sup>. Asimismo, dispone el DNU (decreto de necesidad y urgencia) que la base para efectuar el recorte incluirá todos los conceptos que perciba el agente, incluyendo aquellos rubros que no posean carácter remunerativo (a excepción de las asignaciones familiares).

El recorte también alcanzó al personal que, si bien realiza sus tareas en relación de dependencia, se encuentra en la planta de los comúnmente llamados “contratados”<sup>11</sup>. En este caso, dispone la normativa que si el “contratado” no aceptara la reducción dispuesta, se procederá a rescindir el vínculo, no pudiendo volver a ser contratado durante el resto del año en curso, con la consiguiente pérdida del puesto de trabajo.

Posteriormente, con el dictado del DNU 461/00 del 8 de junio (B.O. 14/06/00) se incluyó dentro del recorte salarial al personal dependiente de los entes públicos no estatales que se encuentren intervenidos por el Estado Nacional y que reciben aportes del Tesoro Nacional, manifestándose en los considerandos que la omisión original se debió a un error material.

Por último, la rebaja salarial también abarca a aquellos trabajadores cuya relación laboral, si bien se desempeñan en un organismo público, se rige por las disposiciones de la Ley de Contrato de Trabajo. Es el caso de los trabajadores de la Anses, a quienes la reducción salarial se aplica en virtud de la resolución 705/00<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Como veremos posteriormente, el recorte salarial se aplica en forma parcial al personal integrante de las fuerzas de seguridad (fuerzas armadas, policía, gendarmería, etc), y no se efectúa en el ámbito de los poderes legislativo y judicial.

<sup>11</sup> Se trata en este caso de contratos de locación de servicios o de obra intelectual prestados a título personal a favor del Estado, encuadrados en el régimen del decreto 92/95. En idéntica forma, el recorte se aplica a los contratos convenidos para proyectos o programas de cooperación técnica con financiamiento bilateral o multilateral (art. 4 DNU 430/00).

<sup>12</sup> Esta resolución dispone que aquellos empleados que así lo consideren, podrán acogerse al derecho surgido de los artículos 242 y 246 de la ley 20.744 (t.o.), disposiciones estas últimas destinadas a proteger al trabajador que, en virtud del incumplimiento de alguna obligación contractual a cargo del empleador que por su gravedad no consienta la prosecución del vínculo (art. 242 LCT), se considere en situación de despido indirecto (art. 246 LCT).

De esta manera, el Estado decidió en forma unilateral e inconsulta modificar un aspecto sustancial de los contratos de los trabajadores afectados. Poco importó el vínculo jurídico elegido para formalizar la relación (contrato de empleo público, locación de servicios o locación de obra), ni el carácter de público o privado que revista el mismo. En todos los casos se trata de trabajadores que prestan servicios en el sector público, y que a partir del mes de junio del año 2000 sufren una reducción en el monto de sus haberes en los términos establecidos en el DNU 430/00.

La misma finalidad inspiró la rebaja de los montos de las jubilaciones de las personas menores de 60 años<sup>13</sup>, aunque posteriormente se excluyó gran cantidad de los afectados por dicha norma (docentes, amas de casa, ex-empleados públicos con haberes mínimos)<sup>14</sup>.

## ***2. Excepciones a la aplicación de la reducción salarial***

### **2.1 Poder Legislativo de la Nación**

Con relación al personal del Congreso de la Nación, en principio se adhirió al régimen previsto en el DNU 430/00 y se lo declaró totalmente aplicable en su ámbito (decreto presidencial 668/00 del 31 de mayo de 2.000 firmado por los presidentes de ambas cámaras, reconfirmado por decreto presidencial 706/00). Sin perjuicio de ello, el 14 de junio el Senado sancionó un proyecto de resolución por el cual se dispuso la inaplicabilidad de los decretos presidenciales citados, de modo tal que el DNU 430/00 no regiría en el ámbito de dicha cámara (pero sí en Diputa-

<sup>13</sup> Por aplicación del DNU 438/00 se redujeron en un 50% los haberes para los menores de 50 años y en un 33% para quienes tengan entre 51 y 60 años, excluidas las prestaciones por fallecimiento o invalidez y las jubilaciones del personal de las fuerzas de seguridad.

<sup>14</sup> La reducción establecida en el DNU 438/00 afectaba prestaciones de montos ínfimos (v.gr. jubilaciones de amas de casa que alcanzaban aproximadamente los \$ 200), situación que fue parcialmente subsanada con el dictado del DNU 108/01, que en lo pertinente dispuso que las quitas dispuestas por el DNU 438/00, no afectarían los haberes mensuales de los jubilados que se encuentren percibiendo por todo concepto un importe bruto inferior a \$ 500.

dos), aprobándose paralelamente un proyecto de ley por el cual se derogaban los DNU 430/00, 438/00 y 446/00 (este último referente a la desregulación de las obras sociales).

Este conflicto entre ambas cámaras fue el reflejo de una disputa política entre oficialismo (mayoría en Diputados) y oposición (mayoría en Senadores), y del escaso (y casi nulo) consenso que suscitó la medida dispuesta por el Ejecutivo. Asimismo, el personal dependiente de la Cámara de Diputados emprendió un plan de acción con medidas de acción directa, que obligó al presidente de dicha cámara a dar marcha atrás con el recorte, por lo que el descuento establecido en el DNU 430/00 no se aplica en la actualidad al personal dependiente del Poder Legislativo Nacional.

## **2.2 Poder Judicial de la Nación**

El recorte salarial dispuesto por el DNU 430/00 tampoco se aplica a los empleados de la justicia nacional. Al imponer dicho ajuste, se invitó al Poder Judicial de la Nación a adherir al régimen establecido en el DNU 430/00. Esta tesitura fue rechazada por la Corte Suprema, quien sostuvo que los salarios de sus empleados dependientes ya estaban lo suficientemente deprimidos, concluyendo por la no aplicación del recorte.

## **2.3 Fuerzas de seguridad**

En el caso del personal que se desempeña en las Fuerzas Armadas, Gendarmería, Prefectura Naval, Servicio Penitenciario Federal y Policía Federal, se ha creado un régimen digno de ser analizado.

Las remuneraciones del personal que presta servicios en las fuerzas de seguridad están compuestas por un básico (que tiene carácter remunerativo, es decir, sobre el que se realizan descuentos para el sistema de seguridad social) con más una serie de adicionales (que no poseen este carácter), que pueden significar en algunos casos más de un 60% del básico dependiendo de la categoría<sup>15</sup>.

Originariamente, las retribuciones percibidas por estos agentes (todos los rubros) eran alcanzadas por el recorte salarial, lo que motivó numero-

<sup>15</sup> Ver en este sentido decretos 2.000/91, 2.133/91, 2.260/91, 628/92, 713/92 y 756/92.

sas quejas del personal uniformado, que fueron hechas públicas por el entonces ministro de defensa, Ricardo López Murphy.

A raíz de ello, se decidió realizar una excepción al régimen previsto en el DNU 430/00, por medio de la cual los adicionales con carácter no remunerativo quedaron fuera de los alcances del recorte salarial<sup>16</sup>.

El presidente Fernando de la Rúa a fines de noviembre, en un acto militar, expresó: "Me comprometo, si la situación lo permite el próximo año, a que se terminen los efectos del decreto (de rebaja salarial) para las Fuerzas Armadas. Como hombre de derecho que soy, debo ser justo. Los primeros en realizar los sacrificios serán los primeros en recibir los beneficios o las correcciones necesarias sobre esta situación"<sup>17</sup>.

### **3. Sobre las razones invocadas por el Estado para rebajar salarios y jubilaciones**

El principal motivo alegado por el Estado para justificar la reducción salarial fue la imperiosa necesidad de reducir el gasto público, adecuando el déficit de las cuentas públicas a los límites impuestos por la Ley de Solvencia Fiscal (art. 2 inc. B ley 25.152), manteniendo el cumplimiento de las prestaciones imprescindibles a cargo del Estado Nacional y evitando las consecuencias adversas que provocaría su violación respecto de la sociedad en su conjunto<sup>18</sup>.

De las declaraciones oficiales se desprende que la reducción salarial y de jubilaciones conforma la parte sustancial de un recorte presupuestario

<sup>16</sup> Dicha modificación se plasmó con el decreto 937/00, que dispone que los adicionales previstos en las normas citadas en la nota 7 no serán afectados por el DNU 430/00.

<sup>17</sup> Página/12, 24/11/00.

<sup>18</sup> Con relación a la necesidad de adecuar el déficit de las cuentas públicas al estipulado en la Ley de Responsabilidad Fiscal (25.152), debe puntualizarse aquí que en el presupuesto del año 2001, por razones de política económica, se amplió el déficit allí permitido (art. 2 inc. b). Originariamente, se preveía como déficit para el año 2001 la suma de \$ 4.800 millones, el que fue extendido hasta \$ 7.000 millones, fundamentalmente como consecuencia del aumento en los pagos correspondientes a los servicios de la deuda del país. Ello muestra la contradicción en el accionar estatal: por un lado reduce los salarios de los trabajadores para cumplir con una ley que luego es modificada para aumentar el pago de intereses de la deuda.

de alrededor de \$ 900 millones anuales, de los cuales \$ 600 millones corresponden a los ahorros emergentes de la aplicación de los DNU 430/00, 438/00 y 461/00.

Asimismo, de los considerandos del DNU 430/00 surgen los argumentos que justifican, en opinión del Poder Ejecutivo Nacional, la reducción de los haberes del sector público:

- Que la medida en cuestión se adoptaba con alcance transitorio y de excepción, hasta tanto se superaran las circunstancias que la motivaron.
- Que los agentes públicos no tienen derecho al mantenimiento del nivel de sus remuneraciones, sino tan sólo a la percepción de los haberes vigentes al tiempo en que se produjo la prestación del servicio<sup>19</sup>.
- Que el Poder Ejecutivo Nacional, en tanto Jefe Supremo de la Nación y responsable político de la administración general del país, posee la atribución para reducir los salarios de los empleados del sector público, y que, teniendo a su cargo el pago de los gastos autorizados por el Congreso Nacional (ley de presupuesto), está obligado a efectuar los ajustes que sean necesarios para cumplir con las funciones públicas.
- Que los convenios colectivos de trabajo que pudieren verse afectados con el dictado de la norma en cuestión también caen dentro de su órbita, de conformidad con la doctrina sentada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación<sup>20</sup>.

Posteriormente, el procurador general del tesoro, Ernesto Marcer, (representante del Poder Ejecutivo de la Nación en el ámbito judicial), al

<sup>19</sup> Este argumento es contradicho por el propio Estado al dictar el DNU 461/00. Por medio de esta medida, que fue publicada en el Boletín Oficial el 14 de junio de 2.000, se aplicó el recorte salarial en forma retroactiva al 01 de junio de 2.000 al personal dependiente de los entes públicos no estatales que se encuentren intervenidos por el Estado Nacional y que reciben aportes del Tesoro Nacional, en clara violación al derecho de propiedad garantizado en el art. 17 CN.

<sup>20</sup> Conforme doctrina de la SCJN en autos "Rickert, Hugo Néstor y otros c/FFAA. s/Cobro de pesos", Fallos: 313:1285; "Laugle, Daniel Carlos c/Salta, Provincia de", del 06/10/92 y "Cocchia, Jorge D. c/Estado Nacional y otro", DT 1993-A, 443.

presentarse en las actuaciones iniciadas cuestionando la constitucionalidad del recorte salarial, argumentó que estaban dadas las condiciones para que el Poder Ejecutivo recurriese al mecanismo del decreto de necesidad y urgencia a la hora de reducir los salarios, toda vez que la medida era indispensable para evitar el despido de empleados. Asimismo, sostuvo que de no adoptar la medida en cuestión, el país debería “haber **suspendido el pago de las obligaciones de la deuda externa**, que se traduciría en la casi total desaparición del crédito, situación que desembocaría en el cierre de empresas, despido masivo de personal y aumento de la pobreza” (el resaltado es propio)<sup>21</sup>.

#### *4. Derechos afectados por el recorte salarial*

El trabajo ha sido reconocido internacionalmente como un derecho fundamental de los individuos, habiendo sido receptado por nuestra Constitución Nacional en sus arts. 14 y 14 bis. Esta última norma dispone que “El trabajo **en sus diversas formas** gozará de la protección de las leyes...” (el destacado es propio). Asimismo, el Estado se ha comprometido internacionalmente a adoptar todas las medidas tendientes a garantizar el pleno ejercicio del derecho a trabajar<sup>22</sup>.

De acuerdo con el art. 4 de la ley 20.744 (Ley de Contrato de Trabajo), que recepta un principio aplicable al trabajo en todas sus formas, ya

<sup>21</sup> La Nación, 25/08/00.

<sup>22</sup> El art. 6 del PIDESC dispone: “Los Estados partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar que comprende el derecho de toda persona de tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho.” Seguidamente, expresa: “Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados partes en el presente Pacto para lograr la plena efectividad de este derecho deberá figurar la orientación y formación técnico profesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana.” La DADDH va todavía más allá al disponer en su art. XXXVII: “Toda persona tiene el deber de trabajar, dentro de su capacidad y posibilidades, a fin de obtener los recursos para su subsistencia o en beneficio de la comunidad.”

sea público o privado, se entiende que: “El contrato de trabajo tiene como principal objeto la actividad productiva y creadora del hombre en sí. Sólo después ha de entenderse que media entre las partes una relación de intercambio y un fin económico en cuanto se disciplina por esta ley”<sup>23</sup>.

Surgen aquí claramente dos aspectos del contrato de trabajo. Por un lado, se protege la actividad productiva y creadora del hombre, y por otra parte, se atiende a su fin económico y de intercambio. Para lograr este segundo objetivo, la ley estipula que debe abonarse una remuneración como contraprestación por la actividad laboral.

Pero esta contraprestación no es un fin en sí mismo, sino que hace al efectivo goce por parte de los individuos y de su grupo familiar de una serie de derechos económicos, sociales y culturales que han sido reconocidos internacionalmente. La remuneración es por ello un medio indirecto e indispensable para el real goce de los derechos humanos de tinte económico, social y cultural. En este sentido, deben citarse el derecho a una vivienda digna (art. 11 inc. 1 PIDESC, art. XI DADDH, art. 25.1 DUDH), a la educación (art. 13 PIDESC, art. XII DADDH, art. 26 DUDH), a gozar de alimentación y vestimenta adecuados (art. 11 inc. 1 PIDESC, art. XI DADDH, art. 25.1 DUDH), al esparcimiento y disfrute del tiempo libre (art. 7 inc. D PIDESC, art. XV DADDH, art. 24 DUDH), a la seguridad social (art. 9 PIDESC, art. XVI DADDH, art. 22 y 25.1 DUDH), entre otros.

Para ello, se ha reconocido a todas las personas el derecho a gozar de condiciones de trabajo satisfactorias, que les permitan no sólo desarrollarse en el ámbito laboral, sino también acceder a condiciones de vida dignas, tanto para sí como para su familia, protegiéndose el salario como medio que las garantiza.

Esta protección del trabajo y el salario como medios de acceso a condiciones de vida digna, se complementa con la obligación estatal de

<sup>23</sup> Con relación al significado del trabajo, se ha dicho: “El trabajo es, desde un punto de vista dikelógico, una actividad humana en la que el hombre empeña y compromete su dignidad. El valor del trabajo proviene del valor del hombre que lo realiza. El trabajo no es mercancía, sino conducta humana. En el trabajo se vuelca, en mérito a aquella dignidad personal, la vida, la salud, la energía, la subsistencia y la seguridad del hombre” (Vázquez Vialard, Antonio, “El Trabajo Humano”, Buenos Aires, 1970).

implementar progresivamente las medidas tendientes a garantizar el goce de los derechos económicos, sociales y culturales. Como contrapartida de dicha obligación se establece la prohibición de adoptar políticas y medidas, y por ende, de sancionar normas jurídicas, que empeoren la situación de los derechos económicos, sociales y culturales. Si el Estado se compromete a garantizar y desarrollar progresivamente los derechos reconocidos en el Pacto, resulta evidente que le estará vedado el reducir los niveles de protección que los mismos ostentan<sup>24</sup>.

En este sentido, debe asimilarse el requisito de mejora continua en las condiciones de existencia, con la exigencia del desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales, receptada tanto en el PIDESC (art. 2.1) como en el Pacto de San José de Costa Rica (art. 26). De esta manera, los Estados se comprometen a la asignación de la mayor cantidad de recursos disponibles para lograr la plena efectivización de derechos reconocidos no sólo en el ámbito del derecho internacional, sino también en el derecho interno conforme lo dispuesto por el art. 14 bis CN.

El principio de no regresividad (desarrollo progresivo), que impide la sanción de normas que limiten, restrinjan o reduzcan la extensión o el sentido de un derecho social, funciona como una garantía a los individuos de que no se derogarán o reducirán los niveles de protección de sus derechos,

<sup>24</sup> El art. 7 del PIDESC ha establecido: "Los Estados partes en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial: a) Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores: ii) Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias conforme a las disposiciones del presente Pacto." Esta norma se complementa con lo dispuesto por el art. 11 que expresa: "Los Estados partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia incluso alimentación vestido y vivienda adecuados y a una mejora continua de las condiciones de existencia", y continúa diciendo: "Los Estados partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho". Asimismo, el principio general se encuentra en el art. 2.1 que establece: "Cada uno de los Estados partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga **para lograr progresivamente**, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos" (los resaltados son propios).

a la vez que constituye una limitación impuesta al Estado en sus facultades reglamentarias de los derechos individuales (art. 14 CN). Esta facultad encuentra su primer límite en el principio de razonabilidad (art. 28 CN), requiriéndose que la reglamentación de los derechos se justifique tanto por la situación fáctica que le dio origen, como así también por los fines lícitos perseguidos por ella. Sin embargo, el art. 4 del PIDESC agrega un elemento que debe ponderarse al analizar los fines de la norma reglamentaria, al sostener que una medida regresiva “deberá ser justificada plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se dispone”<sup>25</sup>.

Para poder dictar una medida regresiva, el Estado deberá demostrar que la misma, si bien implica un retroceso en algún derecho, resulta un avance en el marco de protección teniendo en cuenta la totalidad de los derechos reconocidos en el Pacto, no pudiendo utilizar argumentos generales de política pública, disciplina fiscal o referirse a otros logros financieros o económicos. Ello no implica de ninguna manera que el Estado no pueda lograr los fines político-económicos perseguidos, sino que los mismos no podrán ser conseguidos a costa de reducir o incluso destruir el marco de protección de los derechos consagrado tanto por el PIDESC como por el resto de los pactos internacionales a los que nuestro país ha adherido.

Surge de lo expuesto (y del texto de los instrumentos jurídicos citados) una doble exigencia a los Estados. Por un lado, deben emplear todos los medios disponibles tendientes a garantizar a los individuos el acceso a un trabajo digno, que les proporcione una remuneración que permita la realización efectiva de los derechos reconocidos en los pactos internacionales. Para ello, deben instrumentar las medidas tendientes tanto a impulsar el desarrollo económico, como a mejorar la distribución de la riqueza entre sus habitantes<sup>26</sup>. El accionar de los Estados debe ser juzgado entonces por el análisis de su comportamiento, verificando si el mismo se adecua o no a la exigencia de progresividad en el goce de los derechos enumerados.

<sup>25</sup> OG N 3, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

<sup>26</sup> Según un estudio de la Consultora Equis publicado en el diario Página 12 el 31 de diciembre de 2000, en base a datos del Ministerio de Economía - INDEC sobre distribución del ingreso, en el año 2000 en la Capital Federal y el Gran Buenos Aires el 10% más rico de la población recibió 24,8 veces el ingreso que

De esta manera, la obligación estatal orientada al logro progresivo de la plena efectividad de los derechos, será tanto más exigible cuando a raíz de sus propios actos la situación general de los individuos sea afectada.

En este caso, la reducción salarial dispuesta por el Estado implica en forma directa un deterioro en el marco de protección de los derechos de los individuos.

La posibilidad de acceder a una vivienda digna, a gozar de alimentación, salud y vestimenta adecuados, a esparcirse y disfrutar del tiempo libre, como así también a recibir una educación adecuada, se encuentra estrechamente ligada a la obtención, a través del trabajo, de los medios que posibiliten el ejercicio de tales derechos.

A esta relación se refieren los instrumentos internacionales cuando garantizan el derecho a una remuneración que proporcione condiciones de existencia dignas, que no son otras que la posibilidad cierta y concreta de gozar de los derechos enumerados.

Sin embargo, como hemos dicho anteriormente, el Estado se hallaba habilitado para adoptar la medida en cuestión. Simplemente debía justificar la misma demostrando que redundaría en una mejora global en la situación de los derechos en la Argentina.

Evidentemente no ha sido este el accionar estatal.

No ha existido tan sólo un intento de demostrar que la reducción de los salarios de los empleados del sector público genere como consecuencia, siquiera mediata, una mejora en la situación global de los derechos reconocidos en el Pacto. Y ello sencillamente porque sería imposible de argumentar.

Consciente de ello, en los considerandos (fundamentos) del DNU 430/00 el Gobierno no hace mención a una mejora en el resto de los derechos como contrapartida de la afectación de otros. Tan sólo se limita a afirmar "Que la situación financiera del sector público hace necesario adoptar severas medidas (...) y de esta manera, evitar las consecuencias adversas que

---

percibe el 10% más pobre, proporción en aumento ininterrumpido desde 1992. Asimismo, según la encuesta permanente de hogares del INDEC, en octubre de 2.000 la desocupación alcanzó al 14,7% de la PEA, mientras que la subocupación orilló el 14,6%. Cabe aclarar sin embargo, que en dichas cifras no se encuentran agregados quienes, desalentados por las reiteradas negativas, no realizan tarea alguna pero tampoco buscan trabajo en forma activa. Asimismo, según dicho estudio, el 29,7% de la población se encuentra por debajo de la línea de pobreza.

el incumplimiento del indicado objetivo (déficit permitido por la Ley de Responsabilidad Fiscal) provocaría **respecto de la sociedad en su conjunto**” (el destacado es propio).

El Estado manifiesta encontrarse en una situación financiera delicada, y a raíz de ello decide disminuir el marco de protección de los derechos de un grupo de individuos para evitar el perjuicio que de lo contrario se causaría a la sociedad en su conjunto.

Este argumento se acerca peligrosamente a las posiciones totalitarias que utilizaban a la “razón de Estado” como fundamento de todas sus decisiones.

Pues bien, si los derechos de los individuos se encuentran a merced a la “razón de Estado” (o en su defecto a las consecuencias adversas que generan en la sociedad en su conjunto), resulta contradictorio que el propio Estado se comprometa a garantizar la eficacia de los mismos<sup>27</sup>.

Argentina deberá elegir entonces, entre la protección efectiva de los derechos reconocidos en el Pacto o, en su defecto, su desconocimiento resultando inadmisibles proclamar a cuatro vientos el cumplimiento irrestricto de los derechos humanos, mientras la situación de los mismos en el país se encuentra en franco retroceso, muestra de lo cual son los DNU 430/00, 438/00 y 461/00.

## ***5. Irrazonabilidad y arbitrariedad de la medida adoptada***

### **5.1 Emisión por parte del Poder Ejecutivo de disposiciones de carácter legislativo**

El instrumento jurídico por medio del cual se implementó el recorte salarial (decreto de necesidad y urgencia) implica el ejercicio de facultades legislativas por parte del Poder Ejecutivo Nacional, y resultó de uso (y abuso) común en la vida institucional de nuestro país a partir de la década de 1990, sin que existiera reglamentación alguna acerca de los mismos. Así,

<sup>27</sup> Conforme lo dispone el art. 75 inc. 22 CN, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre otros, tienen jerarquía constitucional.

el Poder Ejecutivo resolvía cuestiones cuyo tratamiento debía ser efectuado por el Congreso de la Nación, alegando una situación de emergencia.

En los hechos, fue utilizado tanto para dictar medidas urgentes como para sortear una relación de fuerza en el Poder Legislativo contraria a la sanción de la medida<sup>28</sup>.

El abuso y la desnaturalización de dicho instrumento llevó a que en la reforma constitucional de 1994 se regulara específicamente sobre los mismos<sup>29</sup>.

En lo que respecta al presente trabajo, interesa destacar la exigencia constitucional de que los DNU sólo podrán ser emitidos ante circunstancias excepcionales que hagan imposible esperar el trámite normal de las leyes, por lo que no sólo debe verificarse la urgencia de la medida, sino la excepcionalidad de las causas que impiden el normal trámite legislativo. Es evidente, que la mera oposición del Congreso Nacional al dictado de la medida en cuestión no resulta ser la "circunstancia excepcional" que requiere la Constitución Nacional.

Con relación a los DNU por los que se procedió a reducir los salarios de los empleados públicos, en los considerandos del DNU 430/00 se sostiene que la medida se adopta con alcance transitorio y de excepción, hasta tanto se superen las circunstancias que la motivan (adecuar el déficit fiscal al límite impuesto por el inciso b del art. 2 ley 25.152). En este sentido, si bien se manifiesta que la medida tiene alcance transitorio y de excepción, no se establece un límite temporal, sino que se la deja abierta al futuro, sujeta a una condición que no necesariamente habrá de cumplirse.

Cabe señalar entonces, que en el proyecto de presupuesto para el año 2001, recientemente enviado al Congreso por el Poder Ejecutivo, se man-

<sup>28</sup> Como prueba de ello puede citarse que durante el período 1989-1999 se dictaron 550 decretos de necesidad y urgencia, a razón de más de 50 por año. Esta proporción se ha mantenido constante luego del cambio de gobierno a fines de 1999.

<sup>29</sup> El art. 99 inc. 3, en lo pertinente, dispone: "El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo. Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, (el presidente de la Nación) podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia".

tuvo el recorte salarial establecido en los DNU 430/00, 438/00 y 461/00, por lo que el requisito de excepcionalidad de la medida parece extenderse en el tiempo. A la vez, se modifica la ley de responsabilidad fiscal (ley 25.152), ampliando el déficit allí permitido<sup>30</sup>.

Debe concluirse que la decisión político-económica ha sido, desde el inicio, mantener el recorte salarial en el tiempo, lo que determina el carácter permanente de dicha medida.

En este sentido se ha pronunciado la Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, al sostener que debe distinguirse una situación de necesidad de otra de conveniencia, donde la primera requiere una reparación urgente a fin de mantener la convivencia pública en forma pacífica, mientras que la segunda es una mera decisión de política económica que de ninguna manera justifica el apartamiento de los procedimientos normales para la sanción de las leyes<sup>31</sup>.

## 5.2 Posición del Congreso Nacional ante los recortes salariales

El ejercicio por parte del Poder Ejecutivo de facultades que la Constitución le confiere expresamente al Poder Legislativo debe ser realizado con máxima prudencia, toda vez que está en juego el principio clásico de división de poderes, sobre el que se basa la existencia de una forma democrática de gobierno. Es así que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que uno de los requisitos de validez de tales disposiciones es que el Congreso no exprese su voluntad contraria<sup>32</sup>.

Con la reforma constitucional de 1994 se reguló un procedimiento para que el Poder Legislativo controle y se expida acerca de los DNU emi-

<sup>30</sup> Ver en este sentido nota 11.

<sup>31</sup> CNAT, Sala I, sentencia del 29 de junio de 2000 en autos “Derudi, María c/Estado Nacional s/Acción de Amparo” (DT, 2000-B, 1984). Asimismo, los criterios de mera conveniencia, ajenos a circunstancias de extrema necesidad, habían sido descartados como fundamento para el dictado de DNU por la SCJN in re “Verrocchi, Ezio D. c/Administración Nacional de Aduanas” del 19 de agosto de 1999.

<sup>32</sup> En un fallo que recibiera fuertes críticas precisamente por extender las facultades del Poder Ejecutivo, la propia Corte Suprema de Justicia de la Nación sostuvo que la validez de un DNU se hallaba condicionada a que, en definitiva, el Congreso Nacional, en ejercicio de poderes constitucionales propios, no adopte decisiones diferentes en los puntos de política económica involucrados, expre-

tidos por el Ejecutivo mediante la creación de una Comisión Bicameral al efecto<sup>33</sup>.

La ley que debe regular el funcionamiento de dicha comisión no ha sido sancionada, por lo que se dificulta el efectivo control por parte del Poder Legislativo de los DNU dictados por el Ejecutivo.

Sin perjuicio de ello, de distintos actos realizados por el Congreso Nacional puede extraerse su voluntad respecto de los DNU por los que se recortaron los haberes de los empleados del sector público.

En primer lugar, era intención del Ejecutivo que los efectos del recorte abarcaran a los empleados que prestan servicios en el Legislativo, pero tal como se ha detallado precedentemente, el DNU 430/00 no es de aplicación en el ámbito del Congreso Nacional, por así haberlo dispuesto ambas cámaras.

Asimismo, en el presupuesto correspondiente al período 2001 aprobado por el Congreso, se dispuso un mecanismo para dejar sin efecto el recorte salarial establecido en los DNU 430/00 y 461/00, mediante el cual las áreas de la administración pública y los entes descentralizados dependientes del Ejecutivo deberían presentar antes del 30 de abril un plan de reducción de gastos de funcionamiento y servicios no personales para poder restablecer los niveles salariales vigentes en la administración pública al 31 de mayo de 2000, cuando comenzaron a regir las rebajas establecidas por decreto.

Esta disposición del Congreso de la Nación no fue del agrado del Poder Ejecutivo, por lo que fue dejada sin efecto por medio de un veto parcial a la ley de presupuesto.

---

sándose asimismo que el dictado de tales medidas no extraía la decisión de fondo de manos del Congreso Nacional (in re "Peralta, Luis A. y otro c/Gobierno Nacional. La Ley 1991, T II, pag. 556).

<sup>33</sup> Dispone el art. 99 inc. 3 CN, en su parte pertinente, que "El jefe de gabinete de ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara. Esta comisión elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato considerarán las Cámaras. Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso."

En conclusión, es clara la voluntad del Poder Legislativo contraria a los recortes salariales establecidos por el Ejecutivo mediante decretos de necesidad y urgencia. Si admitiéramos que el Poder Ejecutivo puede dictar disposiciones en materias facultativas del Congreso, y que luego puede vetar las leyes que éste sancione en sentido contrario, la única forma de dejar sin efecto un DNU sería la voluntad del Congreso expresada con una mayoría calificada de dos tercios, que resultan ser los necesarios para dejar sin efecto un veto del Ejecutivo. Evidentemente no es éste el procedimiento fijado por nuestra Constitución Nacional para el dictado de las leyes, al menos mientras se siga considerando a la Argentina como una república, y no como una monarquía absoluta.

A la luz de lo acontecido en materia de decretos de necesidad y urgencia desde 1994 a la fecha, la limitación prevista por el constituyente de 1994 no parece haber tenido los efectos correctivos deseados. Los DNU 430/00, 438/00 y 461/00 son un claro ejemplo de ello.

### **6. La medida ante los tribunales**

Para analizar la evaluación judicial de los recortes salariales instrumentados por decretos de necesidad y urgencia, debe citarse en primer término el caso "Guida"<sup>34</sup>. Allí, la CSJN analizó el cuestionamiento constitucional que se había formulado al decreto de necesidad y urgencia 290/95<sup>35</sup>. Por medio de dicha norma se había dispuesto un recorte salarial del 5% para los salarios superiores a \$ 2.000, del 10% para los de más de \$ 3.000, y del 15% para quienes sobrepasaban los \$ 4.000. Asimismo, dicho decreto fue ratificado por el Congreso Nacional mediante la sanción de la ley 24.624. La Corte entendió entonces, en lo sustancial, que no se hallaban violados los derechos de propiedad de la reclamante, ya que la

<sup>34</sup> La Ley, T.2000-C, pág. 828.

<sup>35</sup> Esta norma, sustancialmente similar al DNU 430/00, fue considerada inconstitucional por parte de la doctrina, por configurar un nuevo impuesto aplicado a los sueldos de los funcionarios públicos, creado al margen de expresas normas constitucionales tales como el art. 99 inc. 3 CN (ver en este sentido "La rebaja de los sueldos de los funcionarios públicos es inconstitucional", Ekmedjian, Miguel A. ED, diario del 19 de mayo de 1995).

quita en cuestión no resultaba confiscatoria o arbitrariamente desproporcionada, y que respondía a razones de interés público. También postuló que con la ratificación legislativa se hallaba cumplimentado el requisito previsto en el art. 99 inc. 3 CN. Sin perjuicio de ello, debido al poco consenso y la fuerte resistencia que recibió dicha norma, la misma fue dejada sin efecto a partir del 1 de enero de 1998 mediante el decreto 1.421/97.

Con relación a este caso, cabe puntualizar un último detalle. Se trataba de una acción en la que un agente público reclamaba la declaración de inconstitucionalidad de un decreto de necesidad y urgencia por medio del cual se le había efectuado una reducción en sus haberes desde el 1 de marzo de 1995 (fecha de entrada en vigencia del decreto 290/95) hasta el 31 de diciembre de 1997. En virtud de haber sido derogado el decreto en cuestión, el interés del pleito se reducía a un reclamo por diferencias salariales, fundado ello en la inconstitucionalidad de la norma que dispuso el recorte.

Una vez que el caso llegó a la Corte, ésta lo remitió al Procurador General de la Nación para que se expidiese sobre el mismo. El dictamen del Dr. Becerra fue emitido el 29 de mayo de 2000, y con una velocidad inusual, y en una sentencia con siete votos distintos, la Corte se pronunció sobre el fondo del asunto cuatro días más tarde (2 de junio de 2000). En el ínterin, el 31 de mayo, fue publicado en el Boletín Oficial el decreto de necesidad y urgencia 430/00. Resulta imposible no relacionar la poca urgencia que tenía la resolución del caso "Guida" (recordemos que llevaba más de cinco años de proceso y que se trataba de un reclamo de diferencias salariales) con la velocidad de la actuación de la Corte y el dictado del decreto 430/00: el fallo del Supremo Tribunal pareciera tener como principal objetivo legitimar rápidamente la reducción salarial dispuesta dos días antes y, en segundo término, resolver sobre la petición de la demandante.

Como era previsible, el recorte salarial dispuesto por el Gobierno Nacional recibió numerosos cuestionamientos judiciales. De hecho, ante esta situación el propio Gobierno, mediante el dictado del decreto 482/00, encomendó a los servicios jurídicos del Ministerio de Economía y del Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos la representación judicial del Estado Nacional en todas las causas iniciadas o que se iniciaren como consecuencia del dictado del decreto 430/00.

Es así que a la fecha numerosos magistrados se han pronunciado en diversas causas iniciadas a lo largo del país, donde se cuestiona la constitucionalidad del decreto 430/00.

En primer lugar, el debate se suscitó a raíz de las medidas cautelares que los magistrados dictaron ordenando no innovar y por ende no aplicar el recorte salarial hasta tanto no se dicte sentencia sobre el fondo de la cuestión. En el ámbito de la Capital Federal fallaron en este sentido las salas I, II y V de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo<sup>36</sup>. Dichas medidas cautelares fueron recurridas por el Estado ante la Corte Suprema el 31 de julio. El tribunal se pronunció el 19 de octubre dejando sin efecto las resoluciones que ordenaban al Ejecutivo pagar los sueldos sin descuentos hasta que la Justicia resolviera la cuestión.

De esta manera se convalidó el accionar irregular del Estado quien había desobedecido la orden de la justicia de pagar los salarios sin efectuar el recorte mientras se tramitara el proceso.

Hasta hoy, la Corte Suprema no ha dictado sentencia sobre el fondo de la cuestión.

## 7. Conclusión

### Del discurso de campaña a la gestión de gobierno

El 14 de abril de 1999, quien luego fuera el ministro de defensa, Ricardo López Murphy, había sostenido públicamente que “la Argentina tiene que hacer **una rebaja nominal del 10% en todos los salarios** para recuperar la competitividad” (el resaltado es propio). Dicha postura se fundamentaba en que el contexto de los países lograba aumentar su competitividad mediante la reducción de sus costos en dólares, y que Argentina no podía quedar al margen de ello.

<sup>36</sup> En autos “Derudi, María c/Estado Nacional” CNAT, Sala I, Fallo del 29 de junio de 2.000 (DT, 2000-B, 1984); “Asociación de Trabajadores del Estado y otros c/Poder Ejecutivo Nacional” CNAT, Sala II, Fallo del 30 de junio de 2.000 (DT, 2000-B, 1.600); “Asociación Bancaria y otro c/Poder Ejecutivo Nacional” CNAT, Sala V, Fallo del 30 de junio de 2.000 (DT, 2000-B, 2.187)

Impracticable (e impensable por entonces) una devaluación, uno de los principales economistas del actual oficialismo sinceró su posicionamiento en plena campaña electoral, lo que le valió muy duros cuestionamientos.

Podríamos citar también, las opiniones del entonces candidato presidencial Fernando de la Rúa: “Esa es **una idea peregrina**. Los salarios están bajos y nosotros nunca pensamos en recortarlos”, del hoy ex-vicepresidente Carlos Chacho Alvarez “Bajar los salarios **significa más recesión** y más desigualdad social” o remitirnos al texto del comunicado oficial que emitieron por entonces “Para la Alianza, **la defensa del salario es una prioridad**. Es absurdo plantear su reducción justo cuando los trabajadores están mal. Las opiniones de Ricardo López Murphy son sólo una idea que **no representa el pensamiento de la Alianza** y sólo puede considerarse como un ejercicio académico individual. El problema de la competitividad es del conjunto de la sociedad, no puede recaer en el salario. Cada uno puede dar su idea, pero esa idea, y más en este caso, no representa ni es compartida por la Alianza” (los resaltados son propios). Este texto, según fuentes periodísticas, habría sido ideado por quien luego fuera ministro de economía, José Luis Machinea<sup>37</sup>.

<sup>37</sup> Clarín, 15/4/99.

## Capítulo X. Otro año sin política contra la Pobreza \*

### 1. Introducción

Debido a la gravedad de la situación, en nuestro último Informe Anual incluimos un capítulo dedicado al alarmante crecimiento de la pobreza. Allí destacamos “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 la sufrían: la clase media y media-baja”<sup>1</sup>.

Frente a la urgencia del problema, las respuestas se hicieron esperar. Las cifras de la pobreza dadas a conocer durante el año 2000 son elocuentes respecto de la ineficiencia de la gestión en materia social. En efecto, la cantidad de hogares indigentes en el Gran Buenos Aires trepó al 5,6% de la población de acuerdo con el informe del INDEC<sup>2</sup>. En la misma medición, la cantidad de personas por debajo de la línea de pobreza fue de 3.466.000 (un 20,8 de la población censada). La más alta desde mayo de 1991<sup>3</sup>.

\* Por Julieta Rossi –abogada del Programa Derechos Económicos, Sociales y Culturales del CELS– y Juana Kweitel –coordinadora de dicho Programa–, con la colaboración de Vanessa Siegler y Marcela Bustos Contreras, alumnas del Práctico UBA/CELS.

<sup>1</sup> “La explosión de la pobreza en Argentina”, en: Derechos humanos en Argentina. Informe Anual 2000, Buenos Aires, CELS-Eudeba, 2000. p. 185.

<sup>2</sup> Incidencia de la pobreza y de la indigencia en el aglomerado Gran Buenos Aires. Octubre 2000. INDEC Información de Prensa, 2 de febrero de 2001. Un 5,6 % representa 921.000 personas indigentes.

<sup>3</sup> Cfr. Página/12, 3/01, “La indigencia alcanzó un nuevo récord”, por Diego Schurman. Allí se sostiene que “el crecimiento de la indigencia es básicamente el resultado del empobrecimiento de los denominados ‘pobres estructurales’. Se trata de hogares impactados por la pobreza que ahora han declinado de ella hacia la indigencia ya que sus miembros no logran superar un ingreso promedio de 53,48 pesos mensuales”.

En este capítulo daremos cuenta de las acciones encaradas por el Gobierno Nacional para abordar esta situación. Este análisis debe darse en el marco de la continuación por parte del gobierno de la Alianza, encabezado por el radical Fernando de la Rúa, de la aplicación de las políticas de “ajuste estructural”. En este contexto, las políticas sociales que se intentó poner en práctica sólo han pretendido paliar los efectos “nocivos” de la política económica, asistir a aquellos excluidos del modelo, pero en ningún caso han tenido por finalidad diagramar un modelo inclusivo que haga efectivos los derechos económicos, sociales y culturales para el conjunto de la población.<sup>4</sup> “El interés se desplaza de las causas de la pobreza al combate de los síntomas, con el agravante de que esta política tiende a dualizar los servicios sociales, configurando servicios de segunda categoría para pobres”<sup>5</sup>.

Durante el año 2000, las medidas sociales implementadas se han caracterizado por su manifiesta ineficiencia para reducir los niveles de pobreza. Al cabo de un año, el Gobierno Nacional no ha conseguido conformar un discurso y una política coherente y sistemática en esta materia, sino que por el contrario, se vio sumergido en constantes cavilaciones que tuvieron como producto final la total ausencia de una política efectiva que al menos tendiera a aliviar la situación de aquellos sectores de la población más castigados por la política económica en curso.

Sin embargo las críticas que podamos realizar a las políticas sociales diseñadas, en realidad resultarán siempre parciales ya que “la salida no está en acciones aisladas que busquen alivios transitorios de daños irreparables sino en políticas estables que generen las condiciones necesarias para que las personas no transiten trayectorias hacia la pobreza”<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> A raíz de la intensa protesta encabezada por distintos sectores sociales en la Argentina, algunas consideraciones volcadas en la columna del periodista Julio Nudler publicada en el diario Página/12 del 25/11/00 resultan ilustrativas a este respecto: “Los piqueteros que cortan rutas suelen reclamar Planes Trabajar y bolsones de comida, que son dádivas vinculadas a este modelo de gran escala y exclusión masiva, que se complementa con el asistencialismo. Absurdamente, a provincianos que cortan una carretera se les provee de alimento en cajas, pero no se les ayuda para que produzcan (o vuelvan a producir) sus propios alimentos” (p. 10).

<sup>5</sup> Birgin, Haydée, “Introducción”, en: Ley, Mercado y Discriminación, Buenos Aires, Editorial Biblos, 2000, p. 19.

<sup>6</sup> Lo Vuolo, Rubén y otros, op. cit., p.14.

## 2. Un año perdido

Las políticas sociales implementadas por el gobierno de la Alianza durante su primer año de gestión, evidencian la falta de un plan articulado y sistemático que recogiera la situación de exclusión social de miles de personas. Nos referimos a la gestión de \$3.660 millones –Presupuesto 2000, el 19% de esta suma proviene de préstamos otorgados por organismos multilaterales de crédito<sup>7</sup>.

La campaña electoral de la coalición gobernante en esta materia se basó en una serie de compromisos que más bien parecían formulados en la convicción de que no alcanzaría la primera magistratura. Así, se remarcó la gravedad de la situación social y se sostuvo que “la falta de crecimiento equitativo provoca situaciones de injusticia que deben corregirse” y se prometió “poner la máxima eficiencia en los programas sociales existentes”<sup>8</sup>. En otras palabras, la Alianza sobrevendió sus propias posibilidades de acción<sup>9</sup>.

Una vez en el Gobierno, comenzó una puja dentro de la coalición gobernante que aún no ha terminado<sup>10</sup>. Podemos mencionar los capítulos más destacados de esta disputa que finalmente condujo a la parálisis de la gestión social.

El Ministerio de Desarrollo Social fue reservado para el FREPASO y a su cabeza se designó a la Sra. Graciela Fernández Meijide. Sin embargo, mientras la Ministra anunciaba la creación de un Sistema Alimentario Federal (SAF) que unificaría todos los programas nutricionales<sup>11</sup>, la Jefatura

<sup>7</sup> Según consta en la Propuesta General de Consolidación de Programas Sociales Ejecutados por el Estado Nacional. Jefatura de Gabinete, 15 de julio de 2000.

<sup>8</sup> Reproducción de las opiniones vertidas durante la campaña, Diario Río Negro, 24/9/00.

<sup>9</sup> Clarín, 2/4/00, “Errores de la política social”.

<sup>10</sup> Eduardo Amadeo en una nota de opinión señalaba que “el área social es una de las áreas más codiciadas en el Gobierno Nacional, tal vez porque la figura mítica de Evita atrae sueños de carreras políticas fulgurantes basadas en la solución del problema de la pobreza”. Clarín, 20/4/00.

<sup>11</sup> Clarín, 18/1/00. “El componente nacional del Sistema Alimentario Federal es el Programa UNIDOS. Las provincias y municipios, con sus propios programas determinan el componente provincial”. Informe de Gestión, Secretaría de Políticas Sociales, enero-octubre 2000.

de Gabinete, encabezada por Rodolfo Terragno, comenzaba un trabajo de diagnóstico de la situación general de las políticas sociales en vigencia<sup>12</sup>. Ese trabajo concluyó con un documento<sup>13</sup> en el que se diagnostica que el número de programas sociales es desmesurado, que existe una alta complejidad del entramado de los programas en relación con las estructuras de coordinación y conducción, y que se detectaron dificultades para el control y el desarrollo de políticas de transparencia operativa<sup>14</sup>. Se proponía además, que el Gabinete Social, una vieja estructura creada en 1997, fuera responsable del diseño e implementación de la propuesta.

Resulta difícil entender cómo se coordina este trabajo con el que paralelamente desarrollaba el Ministerio. Una respuesta posible es que no existió coordinación alguna. Mientras la Jefatura de Gabinete (en manos de la UCR) avanzaba con el diagnóstico, el Ministerio trabajaba en el diseño de reformas a los planes sociales existentes<sup>15</sup>.

Se anunció entonces el Plan de Lucha Integral contra la Pobreza –Solidaridad— que tendría la particularidad, según el Gobierno, de incluir recursos de los Ministerios de Salud y Educación. Sin embargo, este plan recién entraría en vigencia en marzo de 2001<sup>16</sup>.

Antes del escándalo final de comienzo de 2001, se produjo a fines de 2000 la salida del Viceministro de Desarrollo Social, Eduardo Bustelo por

<sup>12</sup> En términos formales este diagnóstico era realizado por el Grupo de Trabajo constituido por el Gabinete Social, bajo la conducción de la Jefatura de Gabinete e integrado por representantes de los ministerios de Desarrollo Social y Medio Ambiente, Economía, Educación, Infraestructura y Vivienda, Interior, Salud, Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos, y la propia Jefatura de Gabinete de Ministros.

<sup>13</sup> Propuesta General de Consolidación de Programas Sociales Ejecutados por el Estado Nacional. Jefatura de Gabinete, 15 de julio de 2000.

<sup>14</sup> Se propone finalmente la unificación en 18 programas de acuerdo a 7 áreas temáticas.

<sup>15</sup> Sin embargo las demoras en la elaboración de estas propuestas generaron reuniones de emergencia y la sensación de que la inacción en esta área habría sido crucial en la caída de la imagen pública del Gobierno ligada a su pérdida de iniciativa política. Confr. Clarín, 15/3/00.

<sup>16</sup> Clarín, 22/03/00. En cartilla de presentación del Plan, elaborado por la Presidencia de la Nación, se anunciaba que el Plan en su etapa piloto, esto es septiembre 2000-marzo 2001, beneficiaría 20.000 familias.

diferencias con la ministra Fernández Meijide. Bustelo sostuvo al comentar su renuncia que “el salto de la pobreza no podía evitarse dada la recesión económica”, pero que “sí podría haberse evitado el aumento de la indigencia y que faltó ´voluntad política´ para hacerlo”<sup>17</sup>. En una entrevista sostuvo que en Argentina “es clave atacar el tema de la desigualdad y de la concentración de la riqueza”. Allí afirmaba además que es fundamental darle un claro sentido de progresividad al gasto público”. Finalmente fue categórico al señalar que “con los recursos actuales se podría erradicar la indigencia en la Argentina” y “que es inexcusable no hacerlo”.

Por otra parte, la política social requería de forma impostergable la celebración de un acuerdo entre la Nación y las provincias que sólo podía ser fruto de una efectiva negociación política. Sin embargo, como en los demás aspectos de la gestión 2000 en materia de políticas sociales, este acuerdo fracasó. Desde el inicio de la gestión frepasista se señaló la “desprolijidad” de las provincias en la rendición de cuentas de los fondos que reciben por coparticipación de la Secretaría de Desarrollo Social.

La pelea se había planteado desde un comienzo. Ya en marzo, los gobernadores cuestionaron la política del gobierno de concentrar en el Ministerio de Acción Social la administración de los programas de promoción destinados a todo el país<sup>18</sup>.

La Jefatura de Gabinete por ejemplo, planteaba en su documento de forma desprovista de sutileza que “la tarea de concentrar programas significa renegociar parcelas de poder y presupuesto entre diversas áreas ministeriales y organismos del Estado Nacional y del Estado Nacional con instancias subnacionales” (refiriéndose a provincias y municipios). Y agrega-

<sup>17</sup> Página 12, 4/2/01, Suplemento “Cash”.

<sup>18</sup> Diario Ámbito Financiero, 20/3/00.

“Las dos críticas más duras y más adoptadas por los que ´reprocharon´ el accionar de Desarrollo Social, fueron por un lado, el incumplimiento en los terminos de ejecución de los planes sociales y, por otro, una ´truncada´ relación con la Nación que se resolvía en un diálogo áspero. Así por ejemplo, lo había denunciado la secretaria de Promoción Comunitaria de Santa Fe, Roxana Latorre, en el mes de octubre. Según Latorre, la Nación hacía más de 4 meses que no les enviaba ayuda alimentaria y por eso había ´mucha preocupación porque vemos que el gobierno central lanza al ruedo programas sociales aparentemente sofisticados y no está cumpliendo con lo fundamental que es la comida´”. Diario Ámbito Financiero, 29/12/00.

ba: “esto puede generar pujas y tensiones por sostener posiciones que, si bien pueden ser globalmente irracionales, cada unidad considera como propias”.

Finalmente en noviembre de 2000, en el marco de la discusión de la ley de presupuesto 2001, el gobierno necesitó negociar con los gobernadores una serie de medidas económicas que condicionarían “el blindaje” (el préstamo de U\$S 13,7 mil millones otorgado a Argentina por organismos internacionales de crédito<sup>19</sup>). Los gobernadores aceptaron por fin el “Compromiso Federal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal” que implica un congelamiento del gasto hasta el 2005. En cuanto a los fondos sociales, la Nación se comprometió a transferir a las provincias 225 millones de pesos para volcar en programas de empleo y de desarrollo social (un 20 por ciento). Para los años posteriores, se otorga a las provincias la administración del treinta por ciento de lo previsto en el 2001 para los programas de empleo transitorio y los programas alimentarios manejados por el Ministerio de Desarrollo Social<sup>20</sup>.

Otro de los puntos destacados de la gestión social durante el 2000 es la reiteración de la necesidad de identificar a los pobres. El Padrón Único de Beneficiarios Directos de Programas Nacionales es presentado como el instrumento que permitiría gestionar de forma efectiva la política social. En otras palabras, el gobierno ha intentado presentar un registro de beneficiarios como la panacea que permitirá mejorar la forma en la que la riqueza se distribuye en nuestro país.

La consolidación del Registro de Beneficiarios fue objeto de acuerdo entre la Nación y las provincias cuando se celebró el “Compromiso Federal” en ocasión de la negociación del blindaje, por lo cual es de esperar que esta iniciativa avance durante el año 2001.

En relación a la distribución de los llamados Planes Trabajar, que pertenecen a la cartera laboral, cabe destacar que la falta de trabajo en Argentina ha transformado las exigencias sociales de empleo en modestos reque-

<sup>19</sup> Además del FMI, el Banco Mundial aportaría 4 millones, el Banco Interamericano de Desarrollo mil millones, un group de doce bancos 4.500 millones y las AFJPs 2.500 millones (Página/12, 16/11/00).

<sup>20</sup> Clarín, 21/11/00; Página/12, 21/11/00. La negociación para la celebración del acuerdo constó una “trabajosa semana”. La última concesión del Gobierno Nacional fue aceptar un pedido de los dirigentes opositores de incluir una cláusula de excepción al control del gasto en caso de emergencias.

rimientos de una mayor cantidad de estos planes<sup>21</sup>. Por otra parte, este año el Ejército intentó utilizar al Programa Trabajar para la formación de reservistas. Ante esta información, el CELS realizó una presentación ante el Banco Mundial impugnando esta iniciativa ya que implica un incumplimiento de los términos del acuerdo financiero con el organismo de crédito. La respuesta del Banco fue categórica: el gobierno no puede destinar planes Trabajar al Ejército: “el uso de estos fondos para financiar reservistas del ejército sería contrario, no sólo a varios aspectos del acuerdo legal del proyecto, sino también a los artículos legales del Banco Mundial como institución”. Hasta la fecha el proyecto logró ser paralizado.

Como corolario de la sucesión de equívocos que hemos señalado, en octubre de 2000 se dio a conocer a través de la prensa que en el primer semestre del año el Ministerio de Desarrollo Social había gastado sólo el 29,8 % de su presupuesto anual (lo que representa el 60% del previsto para ese período)<sup>22</sup>.

Por último uno de los episodios que más contribuyó al descrédito de la gestión del Ministerio de Desarrollo Social, fue el viaje de la ministra Fernández Meijide a Francia durante una de las protestas sociales más importantes del año<sup>23</sup>.

Finalmente, la discusión actual se ha centrado en torno a la propuesta del ex vicepresidente Carlos “Chacho” Alvarez quien eligió volver a la escena pública presentando su proyecto de Agencia Social, un organismo que concentraría todo el gasto social del gobierno.

La gestión de Graciela Fernández Meijide al frente del Ministerio de Desarrollo Social sólo puede calificarse de fracaso rotundo que finalmente condujo a su relevamiento en marzo de 2001<sup>24</sup>. En este sentido, el refe-

<sup>21</sup> Para una crítica a este programa y a su uso clintelar ver: “Trabajar no es Trabajo” en CELS, Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Argentina 1997, CELS-Eudeba, Buenos Aires, 1998, p. 367.

<sup>22</sup> Página/12, 11/10/00, “Hay plata para los pobres, pero no quieren gastarla”.

<sup>23</sup> Uno de los líderes del corte de ruta de La Matanza, Luis D’elía, sostuvo que era la María Julia del Frepaso. Página 12, 7/11/00, “Si hubiera sabido que habría tantas críticas, a lo mejor no hubiera ido”.

<sup>24</sup> Curiosamente ante la evidencia de las cifras que demostraban el fracaso de las políticas implementadas, la ministra se refirió a operaciones políticas montadas desde indeterminados sectores de la Alianza como causa de su desplazamiento. Ver Página/12, 11/3/01.

rente frepasista Darío D'Alessandro se encargó de evidenciar la afirmación precedente cuando expresó que Marcos Makón llega al Ministerio de Desarrollo Social “para eliminar el clientelismo político, administrar de forma más moderna y eficiente, y distribuir mejor el dinero”<sup>25</sup>. Según publicó la Revista Veintitrés, “informes sin membrete que circulan en oficinas frepasistas resumen que no se atendió correctamente la indigencia, no se ejecutaron todas las partidas, se demoró el inicio de planes, no se verificó que la ayuda llegara a los verdaderos necesitados sino que quedó atrapada en la red de punteros partidarios”<sup>26</sup>.

El último capítulo de la ineficiencia demostrada por la gestión del gobierno en dar algún tipo de respuesta articulada a la pobreza institucionalizada, ha sido la renuncia del frepasista Makón quien reemplazó a Fernández Mejjide al frente del Ministerio de Desarrollo Social. Ante este panorama, cabe preguntarse quién conduce hoy la política social en Argentina y hacia dónde.

<sup>25</sup> Revista Veintitrés. Número 140, Año 3. 15/3/01; “Ascenso y caída. Final sin prestigio para la carrera de Mejjide. Pasó a un puesto fantasma de \$ 7.200”, pág. 8; por Equipo de Política de Ventitrés.

<sup>26</sup> *Ibíd.*

## Capítulo XI. Las enfermedades de la pobreza y el acceso a la salud pública\*

### 1. Introducción

Actualmente, una crisis de proporciones mundiales provocada por las enfermedades infecciosas amenaza ganancias trabajosamente obtenidas en materia de salud y de esperanza de vida. Las enfermedades infecciosas son hoy las mayores amenazas para niños y adultos jóvenes del mundo. Según la Organización Mundial para la Salud, éstas producen en el mundo más de 13 millones de defunciones al año y una de cada dos muertes en los países en desarrollo<sup>1</sup>.

La mayor parte de las defunciones por enfermedades infecciosas se produce en los países en desarrollo. La tercera parte, aproximadamente, de la población de estos países –1300 millones de personas– vive con ingresos inferiores a un dólar diario por lo que carece de acceso a los medicamentos esenciales, además de ser ciudadanos de países que destinan escaso dinero a los servicios de salud<sup>2</sup>.

En Argentina, frente al telón de fondo de la pobreza y la exclusión social, no es sorprendente que se haya permitido ganar terreno a enfermedades infecciosas mortales.

El creciente deterioro de la salud pública en nuestro país se ha visto agravado por las dificultades económicas y los recortes en los presupues-

\* Este capítulo ha sido elaborado por Diego Morales, abogado, miembro del Programa de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del CELS, con la colaboración de Mariano Nino, estudiante de sociología, y Verónica Romero, Guadalupe Piñeiro y Mariana Nobile, alumnas del Práctico UBA/CELS.

<sup>1</sup> Organización Mundial de la Salud. Informe sobre las enfermedades infecciosas. Eliminar obstáculos al desarrollo saludable, documento, 1999.

<sup>2</sup> Organización Panamericana de la Salud. Orientaciones estratégicas y programáticas, 1999-2002.

tos públicos<sup>3</sup>. El progresivo crecimiento de las viviendas precarias, el deterioro en la infraestructura, la falta de higiene, la ausencia de una cultura de prevención y el incremento de la pobreza, son factores de riesgo para una sociedad descuidada<sup>4</sup>.

En este capítulo se analiza la evolución de algunas enfermedades infecciosas en Argentina. Un primer apartado se ha dedicado al aumento de las enfermedades íntimamente relacionadas con la pobreza como la tuberculosis, el mal de chagas y la lepra. En el segundo apartado se analizan los principales hechos relacionados con el suministro de medicamentos a las personas viviendo con HIV/SIDA en nuestro país: una sentencia valiosa de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y las denuncias formuladas por los afectados por el fraccionamiento y la dudosa calidad de los medicamentos distribuidos por el Ministerio de Salud. Por último, consignamos la información relativa al sostenido incumplimiento por parte del Estado Nacional de la sentencia judicial que le ordenó fabricar en un plazo determinado la vacuna para prevenir la Fiebre Hemorrágica Argentina.

## *2. Las enfermedades de la pobreza*

### **2.1 La Tuberculosis: ¿Rebrote inesperado?**

La tuberculosis, enfermedad prevenible y curable, sigue constituyendo una importante amenaza para la salud pública en la Argentina. Pese a que desde hace varias décadas se conocen drogas y tratamientos eficaces, así como medidas y procedimientos de control, actualmente asistimos a un recrudecimiento de la enfermedad en el ámbito nacional. Varios factores, además de la pandemia del VIH/SIDA, han generado condiciones propicias para su agravamiento en distintas zonas del país. A este cuadro se le suma el debilitamiento de los programas de control, que al hacerse menos

<sup>3</sup> Ver para un mayor análisis: CELS, Informe Anual sobre la Situación de los Derechos Humanos 1997, p. 323 y ss.

<sup>4</sup> Ver para un mayor análisis: CELS, Derechos Humanos en la Argentina. Informe Anual enero-diciembre 1998. p. 373.

eficientes en sus acciones, han determinado la emergencia de un importante problema que ensombrece el futuro de la enfermedad: la resistencia a las drogas antituberculosas.

El presupuesto dedicado al control de la tuberculosis se ha reducido considerablemente en los últimos años y otras prioridades consumen una mayor proporción de los recursos.

El DOTS/TAES (sistema de tratamiento corto con observación directa) es una de las intervenciones sanitarias más eficaces en función de los costos. Esta estrategia global tiene cinco elementos básicos: el compromiso del gobierno para la implementación de un programa contra la tuberculosis; la detección pasiva de casos; el tratamiento acortado directamente observado y estandarizado de todos los casos con baciloscopia positiva; el abastecimiento regular de medicamentos; y un sistema de seguimiento y evaluación del programa.

Para afrontar la “emergencia sanitaria mundial”, la OMS ha propuesto a los países dos metas para el control de la tuberculosis para el año 2000, las cuales disminuirán la morbilidad, la mortalidad y la transmisión de la enfermedad: curar el 85% de todos los casos con baciloscopia de esputo positiva y detectar el 70% de los nuevos casos. Entre los países que se encuentran en el Plan del Programa Regional con las metas de la OMS para el año 2000 encontramos a la Argentina<sup>5</sup>.

Según información publicada por la Organización Panamericana de la Salud, la Argentina cuenta solamente con menos de un 10 por ciento de implementación y ejecución de la estrategia del DOST/TAES. A ello debe sumarse el proceso de empobrecimiento, como factor determinante para el rebrote de la enfermedad que aqueja al país<sup>6</sup>.

En este contexto, el crecimiento registrado en la Ciudad de Buenos Aires —el distrito con mayor desarrollo económico y social de Argentina—, es indicativo de la omisión estatal en la implementación y el desarrollo de la estrategia del DOST/TAES. Durante el año 1998, los casos registrados de tuberculosis (TBC sin especificar) ascendieron a 481; en 1999, los casos atendidos en Hospitales Públicos de la Ciudad fueron

<sup>5</sup> Organización Mundial de la Salud: “Estrategia Mundial de Salud para Todos en el año 2000. Ginebra 1981.

<sup>6</sup> El control de la tuberculosis en las Américas – Organización Panamericana de la Salud, junio de 1999.

731 casos<sup>7</sup>, aumentando entonces en más de un 60%. Estos datos son similares a los registrados en la década anterior.

## 2.2 Mal de Chagas: la falta de información relevante

El mal de chagas es una enfermedad transmitida por un insecto llamado vinchuca a través de un parásito que se reproduce en el interior de las células de los tejidos y circula en la sangre. Afecta al hombre y a los animales de sangre caliente. Lesiona seriamente el corazón y otros órganos como el aparato digestivo o el sistema nervioso<sup>8</sup>.

Esta enfermedad puede llegar a ser mortal en los pacientes que desarrollan lesiones cardíacas graves, que determinan la muerte en forma sincopal o por insuficiencia cardíaca progresiva.

La infección se transmite a través de la vinchuca, por transfusión de sangre, connatal (en el embarazo o en el parto) y por trasplante de órganos<sup>9</sup>.

Es de destacar que la vinchuca se encuentra en el 70% del territorio nacional, desde el norte del país hasta el sur de la provincia de Río Negro. Habita preferentemente en viviendas de áreas rurales con paredes sin revoque, techos de paja no alisados, y en lugares próximos como gallineros, corrales y depósitos<sup>10</sup>.

Dado que las viviendas precarias son el hábitat ideal de la vinchuca, las personas más propensas a contraer la enfermedad son las que viven en condiciones de pobreza. Por sus características, la enfermedad es difícil de detectar ya que en general, los enfermos no presentan signos evidentes de ella, hasta que se encuentra muy avanzada.

El Estado tiene la obligación legal de llevar a cabo estadísticas sobre la cantidad de infectados. La ley 22.360 declara la enfermedad de interés nacio-

<sup>7</sup> Ver al respecto el “Anuario Estadístico de la Ciudad de Buenos Aires”, de la Dirección General de Estadísticas y Censos de la Secretaría de Hacienda y Finanzas del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

<sup>8</sup> En el hombre se distinguen tres etapas clínicas: aguda (inmediatamente a la adquisición de la infección), indeterminada (puede durar toda la vida) y crónica (se da entre el 20 y 30% de los pacientes produciendo lesiones cardíacas y del sistema nervioso central y periférico).

<sup>9</sup> Ver al respecto, “El mal de Chagas”, en Masinformes, del 15 de abril de 1997.

<sup>10</sup> Rodríguez Leirado P.; “El mal de chagas en Argentina e Iberoamérica. Otro ladrillo para la cárcel de cristal”.

nal, asignando carácter prioritario, dentro de la política sanitaria nacional, a la prevención y lucha contra el “mal de chagas”, y prevé como obligación de la autoridad sanitaria nacional “establecer un sistema nacional de información”.

Con fecha 21 de marzo de 2000, se informó en el diario La Nación la aprobación de un tratamiento contra el mal de chagas. Según puede leerse en la nota periodística, la medicación puede ser aplicada a cualquier paciente. Anteriormente sólo se utilizaba para tratar a los menores de 14 años. El medicamento Radanil, la droga que se utiliza para curar a los chagásicos, producía un ataque de hígado en los pacientes que superan la edad de 14 años. Pero médicos especializados demostraron que utilizando un tratamiento combinado con un hepato protector (Biletán Forte), el grado de toxicidad disminuía considerablemente. El otro dato relevante que surge de la nota es que no habría información exacta sobre la cantidad de infectados. Algunos especialistas hablan de dos millones y otros duplican la cifra. Por último, se ponen de manifiesto dudas acerca de si el medicamento estaría llegando efectivamente a la población afectada. El ministro de salud, Héctor Lombardo, dijo desconocer supuestas fallas en la entrega de la droga.

La información consignada en la nota periodística, actualizó el debate sobre el tipo de información que posee el Estado sobre la enfermedad. Desde el año 1981, el Instituto Fatale Chabén, organismo dependiente del Ministerio de Salud de la Nación, es Centro Nacional de referencia en Investigación y Diagnóstico de la enfermedad de chagas. Este organismo es el responsable primario en la realización y coordinación de acciones de investigación, prevención, producción, diagnóstico, y tratamiento de la enfermedad. Allí se centra la totalidad de la información referida al mal de chagas.

Las estadísticas de la enfermedad, suministradas por el Instituto en mención, datan del año 1992 y provienen de varones examinados en el reconocimiento médico de su clase para ingresar al servicio militar. El resto de la población no está comprendida dentro de estos estudios y las estadísticas tienen una antigüedad de 8 años<sup>11</sup>. A partir de esos datos, se hacen proyecciones a nivel país. La cifra oficial arroja 2.300.000 personas (7.2% de la población) infectadas.

<sup>11</sup> Las estadísticas de la enfermedad, suministradas por el Instituto de mención, son por provincia, año de nacimiento y año de estudio, entre 1963 y 1992. Fuente: Instituto Nacional de Parasitología, Departamento de Establecimientos Asistenciales, Secretaría de Salud, Ministerio de Salud y Acción Social.

## Capítulo XI. Las enfermedades de la pobreza y el acceso a la salud pública

Las estadísticas brindadas por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, son una prueba clara de la preocupación que, en la actualidad, posee el crecimiento (o recremento) de la cantidad de personas infectadas con el mal de chagas. En efecto, en el año 1998 se detectaron 338 casos notificados de la enfermedad; mientras que los casos detectados en el año 1999 alcanzaron la inquietante suma de 728 en los hospitales públicos de la Capital Federal<sup>12</sup>.

Las instituciones con sede en la Capital Federal especializadas en la enfermedad del Chagas (Asociación de Lucha contra el Mal de Chagas y Fundación Pedro Echague) acuerdan en la inexistencia de estadísticas actualizadas en el ámbito nacional sobre la cantidad de afectados. Extraoficialmente, se manejan cifras que duplican las oficiales. Es decir, que serían 6.000.000 las personas infectas por el mal de chagas.

En este sentido, resulta pertinente hacer mención de las Observaciones Generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que remarcó a los Estados la obligación de relevar información sobre el estado de vigencia de los derechos, con un triple propósito. Por un lado, determinar el contenido exacto de la obligación estatal ya que ello resulta imposible sin conocer previamente el estado de goce de un derecho social —en este caso la salud, de modo que la falta de información sobre la situación de ese derecho frustra la posibilidad de su exigibilidad dado que resulta imposible establecer una comparación entre la situación anterior y la posterior a la adopción de medidas por parte del Estado<sup>13</sup>. Por otro, el Pacto impone a los Estados la obligación de relevamiento y producción de información para la formulación de un plan de acción con el fin de implementar progresivamente los derechos protegidos<sup>14</sup>.

En tercer lugar, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece que otro de los objetivos es garantizar que el Estado parte vigile de manera constante la situación real con respecto a cada uno de los derechos y, por consiguiente, se mantenga al corriente de la medida en

<sup>12</sup> Ver al respecto el “Anuario Estadístico de la Ciudad de Buenos Aires”, de la Dirección General de Estadísticas y Censos de la Secretaría de Hacienda y Finanzas del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

<sup>13</sup> Cfr. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observaciones Generales 1,3 y 14.

<sup>14</sup> Cfr. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observaciones Generales 1,3 y 14.

que todos los individuos que se encuentran en su territorio o bajo su jurisdicción disfrutan, o no disfrutan, de los diversos derechos<sup>15</sup>.

Sostiene el Comité que en razón de su experiencia “se deduce claramente que este objetivo no puede alcanzarse limitándose a preparar estimaciones nacionales de carácter general, sino que exige también prestar especial atención a las regiones o zonas menos favorables, así como a determinados grupos o subgrupos en situación particularmente vulnerable o desventajosa. Por eso, el primer paso indispensable para promover la efectividad de los derechos económicos sociales y culturales es el diagnóstico y conocimiento de la situación existente”<sup>16</sup>.

En síntesis, la inexistencia de estadísticas ciertas sobre el número de infectados, tiene como consecuencia el desconocimiento del estado actual de la epidemia. Este es el efecto real frente a la carencia de estadísticas. Ante la supuesta aprobación de un nuevo tratamiento aplicable a cualquier tipo de paciente, ignorar la cantidad de infectados impide formular cualquier política sanitaria adecuada al respecto.

Sencillamente, se puede advertir que si no existen estadísticas ciertas sobre la cantidad y localización de los infectados por el mal de chagas resulta imposible diagramar una política efectiva a fin de tratar a los afectados por el mal y tender a la definitiva erradicación de la enfermedad. Por otro lado, se debe tener en cuenta que el Estado en materia de chagas no puede esperar que los afectados le soliciten el medicamento, pues al igual que con la vacuna FHA, la población afectada no concurre a los centros sanitarios. El Estado debe adoptar en estas situaciones una actitud activa en la detección de infectados para lo cual debe contar con información adecuada.

### **2.3 Lepra. Población afectada. Actualidad de la enfermedad**

En 1990 la Asamblea Mundial de la Salud aprobó la propuesta de eliminar la Lepra como problema de salud pública para el año 2000<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Cfr. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observaciones Generales 1, 3 y 14.

<sup>16</sup> Cfr. Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, Observaciones Generales 1,3 y 14.

<sup>17</sup> Organización Mundial de la Salud: “Estrategia Mundial de Salud para Todos en el año 2000”, Ginebra 1981.

En realidad, esta “eliminación” fue definida como la reducción de la tasa de prevalencia a cifras inferiores a 1 por 10 mil habitantes, por lo que esta meta no significa la erradicación de la enfermedad ni la interrupción de la transmisión, sino la reducción de la prevalencia a niveles muy bajos, en los que se considera que el potencial de transmisión es muy limitado<sup>18</sup>.

En base al acuerdo de la Asamblea Mundial de la Salud, se efectuó en la Ciudad de México en 1991 la Conferencia para el control de la Lepra en las Américas, lográndose la adopción de las recomendaciones técnicas, obteniéndose el compromiso político y la definición del mandato para la Organización Panamericana de la Salud (OPS) de elaborar el Plan Regional de Eliminación. Este Plan que comenzó a ejecutarse en 1992, tiene como estrategia central, la expansión masiva del tratamiento PQT/OMS, asociada a la detección temprana de la enfermedad. Por ello, la Organización Panamericana de la Salud concluyó que “puede considerarse que la propuesta de eliminación de la lepra en las Américas hasta el año 2000 es absolutamente factible”<sup>19</sup>.

La lepra es endémica en el nordeste del país (Chaco, Misiones, Formosa, Entre Ríos, Santiago del Estero, Corrientes, Santa Fe, Tucumán Córdoba) y en algunas zonas del Gran Buenos Aires. Es una enfermedad infecciosa provocada por una bacteria, se contagia de persona a persona, cuando hay un tiempo muy prolongado de contacto cercano con el infectado, y tiene una incubación silenciosa que puede llegar a 10 años.

En Argentina, la lepra sigue siendo un problema de salud pública, ya que al día de hoy se registran 700 nuevos casos por año. Según informó la Sociedad Argentina de Dermatología, existen en el país 10 mil personas con lepra. La Ciudad de Buenos Aires tampoco escapa a esta grave enfermedad. Según los datos que arroja el Anuario de Estadísticas, el número de casos ingresados en Hospitales Públicos de la Ciudad se mantiene constante, incluso ha presentado una tendencia al aumento<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> La eliminación de la Lepra en las Américas, Organización Panamericana de la Salud, Boletín Epidemiológico, vol. 17, N° 3, septiembre de 1996.

<sup>19</sup> OPS, doc. cit.

<sup>20</sup> Si bien en 1997 se registraron sólo 3 casos de lepra en la Ciudad de Buenos Aires, en el año 1998, ese número de casos ascendió a 10, y en el año 1999 a 11 casos notificados por Hospitales de la Ciudad. Ver al respecto, Anuario Estadístico de la Ciudad de Buenos Aires, p. 232 y ss. Cabe aclarar que los casos registrados se refieren a personas residentes de la Ciudad que contraen la enfermedad.

### **3. HIV/SIDA. un fallo que no tiene correlato en la realidad cotidiana de los enfermos**

Durante el año 2000, la Corte Suprema de Justicia de la Nación dictó sentencia en el caso “Asociación Bhengalensis y otras c/ Ministerio de Salud y Acción Social c/ Ministerio de Salud y Acción Social”, condenando al Estado Nacional a dar asistencia, tratamiento y en especial suministrar medicamentos en forma regular, oportuna y continua a los enfermos del HIV/SIDA que se encuentran registrados en los hospitales y efectores sanitarios del país. Sin embargo, a pesar del avance que ésta decisión representa, la realidad de los enfermos dista de coincidir con las obligaciones impuestas judicialmente al Estado Nacional. Durante el año 2000 se ha denunciado el fraccionamiento de los medicamentos, lo cual afecta gravemente la continuidad de los tratamientos y controles defectuosos e insuficientes de los medicamentos para el SIDA.

#### **3.1 El fallo de la Corte Suprema: Asociación Bhengalensis y otras c/ Ministerio de Salud y Acción Social**

El 1° de junio de 2000, la Corte Suprema de Justicia de la Nación dictó sentencia en el caso “Asociación Bhengalensis y otras c/ Ministerio de Salud y Acción Social - Estado Nacional s/ Amparo Ley 16.986” a través de la que decidió confirmar la sentencia de la Sala I de la Cámara Nacional en lo Contencioso-Administrativo Federal que había ordenado al Estado Nacional a dar acabado cumplimiento de su obligación de asistencia, tratamiento y en especial, al suministro de medicamentos –en forma regular, oportuna y continua– a los enfermos de HIV/SIDA que se encuentren registrados en los hospitales y efectores sanitarios de todo el país.

La Corte Suprema resolvió favorablemente dos cuestiones trascendentes para la protección del derecho a la salud, en particular de las personas viviendo con el virus del Sida. Así, por un lado reconoció la legitimación de las asociaciones destinadas a la defensa del derecho a la salud, en este caso, de las organizaciones dirigidas a la lucha contra el Sida, para interponer acción de amparo a fin de que se obligue al Estado Nacional –Ministerio de Salud y Acción Social– a cumplir con la asistencia, tratamiento y rehabilitación de los enfermos de Sida y en especial con el su-

ministro de medicamentos de acuerdo a la dispuesto en la Constitución Nacional y en la ley 23.798, en representación de aquellas personas las afectadas conforme el artículo 43 de la Constitución Nacional. Así el fallo que remite a las consideraciones expresadas por el Procurador General de la Nación, señala respecto de la asociaciones peticionantes que “fundan su legitimación para accionar, no sólo en el interés difuso en que se cumpla la Constitución y las leyes, sino en su carácter de titulares de un derecho de incidencia colectiva a la protección de la salud, cuyo contenido es la prevención, asistencia y rehabilitación de los enfermos que padecen el Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida y sus patologías derivadas, además del derecho que les asiste para accionar par el cumplimiento de una de las finalidades de su creación que, en el caso, es la de luchar contra el SIDA”<sup>21</sup>.

Por otro lado, la Corte resolvió que correspondía al Estado Nacional, en su carácter de Autoridad de Aplicación de la ley 23.9728, la responsabilidad primaria de asistencia, tratamiento y en especial, del suministro de medicamentos –en forma regular, oportuna y continua– a los enfermos que se encuentren registrados en los hospitales y efectores sanitarios de todo el país<sup>22</sup>. Sostuvo la Corte que “la responsabilidad del Estado, en su condición de Autoridad de Aplicación que diseña el plan de distribución de los medicamentos, no se agota con las entregas sino que debe velar por su correcto cumplimiento, asegurando la continuidad y regularidad de tratamiento médico”.

### **3.2 La denuncia vinculada a la distribución y suministro de las drogas utilizadas en el tratamiento del SIDA**

El Programa Nacional de SIDA –actualmente llamado Unidad Coordinadora y Ejecutora de VIH/Sida– provee medicación en forma gratuita a 15.000 personas seropositivas. A lo largo del presente año, se ha detecta-

<sup>21</sup> Es de recordar que la jueza de primera instancia, había señalado como argumento adicional para fundar la legitimación de las asociaciones la necesidad de preservar según mandato legal –ley 23.798– la privacidad de los afectados a fin de evitar cualquier marginación o humillación.

<sup>22</sup> Sostuvo la Corte que “si bien es cierto que los gastos que demande el cumplimiento de la ley deberán ser solventados por la Nación y por los respectivos presupuestos de cada jurisdicción, ello no supone que el Estado Federal haya dele-

do que los medicamentos se entregan fraccionados en dosis tan pequeñas que solamente resultan suficientes para cubrir las necesidades de unos pocos días, lo cual provoca que los pacientes deban concurrir con una altísima frecuencia a los lugares donde les son suministrados, en tanto que, para aquellos que viven en el interior del país, el problema representa directamente la imposibilidad de conseguir el medicamento y la consecuente interrupción de la terapia.

En efecto, conforme lo denunciado por diversas organizaciones dedicadas a la investigación y lucha contra el SIDA, durante el año 2000 los medicamentos se han entregado fraccionados en pequeñas bolsitas de plástico que contienen una dosis que representa lo que debe consumir el paciente en cinco días. Sobre éste problema referente a la distribución de drogas, la directora de la Unidad Coordinadora y Ejecutora de VIH/Sida, aseguró que “el problema es que los laboratorios no entregan las drogas a tiempo”<sup>23</sup>.

Este fraccionamiento implica que los pacientes deban concurrir hasta dos veces por semana a los hospitales donde deben retirar los medicamentos y se traduce en horas de espera que le acarrearán consecuencias negativas tanto en su salud como en su trabajo y, fundamentalmente en la continuidad del tratamiento retroviral.

Con respecto a esto último, corresponde destacar que todos los infectólogos especializados en el tema coinciden en resaltar los efectos perjudiciales que puede acarrearle al paciente portador del VIH la interrupción del tratamiento<sup>24</sup>, ya que cuando una persona suspende la ingesta del

---

gado, en los Estados locales, la responsabilidad, en su carácter de Autoridad de Aplicación Nacional, del cumplimiento del régimen de lucha contra el SIDA declarado expresamente de interés nacional. Por ello, aún cuando los reactivos o medicamentos no se distribuyan a través de efectores locales, el Estado Nacional es el responsable del cumplimiento de la ley ante terceros, sin perjuicio de la responsabilidad que, ante aquel, le cabe a las jurisdicciones provinciales o instituciones privadas —obras sociales o sistemas de medicina prepaga”.

<sup>23</sup> Declaraciones vertidas en el programa televisivo “Desayuno” emitido con fecha 28 de julio de 2000, en entrevista con el periodista Víctor Hugo Morales.

<sup>24</sup> Este año, entre los días 31 de agosto y 2 de septiembre, se realizó en Argentina el V Simposio Científico Internacional SIDA 2000 de la Fundación Huésped, la principal conclusión, en relación al tema de la interrupción de medicamentos, fue: “No es recomendable interrumpir los tratamientos para el HIV/SIDA”. La

medicamento, comienza a generar una resistencia a la droga, la cual pierde utilidad.

Por otra parte, desde el punto de vista sanitario, se ha comprobado que, suspendido el tratamiento, los enfermos crean cepas cada vez más resistentes que traen como consecuencia que comiencen a circular formas de virus más potentes para las que no hay drogas efectivas.

### **3.3 La denuncia vinculada a la calidad de los medicamentos que suministra el Ministerio de Salud para el tratamiento del virus HIV**

En cuanto a la calidad de las drogas que se le suministran a los portadores del virus HIV durante el mes de julio de 2000, se ha denunciado en diversos medios de comunicación social<sup>25</sup>, que no se están realizando la

---

complejidad de los tratamientos para combatir la epidemia, y la dificultad que muchos pacientes tienen para cumplirlos, hicieron pensar en la idea de interrumpir la medicación por ciertos períodos de tiempo de manera tal de aliviar a los pacientes. Pero la falta de datos que aseguren que el paciente no se ve perjudicado por esta interrupción hizo que los especialistas desaconsejen la interrupción. El Dr. Julio Montaner, científico argentino que dirige el Centro para la atención de HIV/SIDA en Vancouver (Canadá), el Dr. Stefano Vella, Presidente de la Sociedad Internacional de SIDA (IAS) y el Dr. Pedro Cahn, Director de la Fundación Huésped y Presidente de la 1° Conferencia de la IAS en Patogénesis y Tratamiento del HIV que se desarrollará en Buenos Aires el año que viene, coincidieron en señalar la inconveniencia de las interrupciones. Durante la última conferencia mundial en Sudáfrica, se habían depositado fuertes expectativas en la interrupción estructurada del tratamiento, pero la posibilidad de que el virus desarrolle cepas resistentes desaconseja esta práctica.

La toma correcta de la medicación antirretroviral (conocida con el nombre de adherencia) ayuda a prevenir que el virus del HIV mute produciendo cepas resistentes a los medicamentos. Los nuevos datos confirman que la medicación para el HIV/SIDA debe ser seguida a rajatablas para mantener la carga viral a niveles bajos.

<sup>25</sup> En este sentido, puede mencionarse la nota publicada el día 27 de julio de 2000 en el diario Clarín, en la cual se reseñaron los problemas sobre la distribución de medicamentos en general y de las drogas para el tratamiento del SIDA en particular, dándose a conocer la denuncia de la SAS y de la Fundación Spes sobre la calidad de los fármacos. Asimismo en la edición del 12 de agosto de 2000, el diario Clarín da cuenta de las fallas en la distribución de medicamentos, así como de la falta de controles respecto de algunos de los medicamentos. Señala textualmente que "respecto de las drogas para combatir el sida, los expertos señalan que deberían hacerse pruebas de biodisponibilidad y bioequivalencia, para

totalidad de los controles que permitirían aseverar que los medicamentos que se están distribuyendo en la Argentina sean de óptima calidad y provoquen los mismos efectos terapéuticos sobre el paciente que otras drogas de similares características que poseen precios un poco más altos en el mercado.

El problema que se plantea es que el Programa Nacional de SIDA compra los medicamentos a través de un sistema de licitaciones que es común para cualquier insumo que adquiere el Estado y que no requiere mayores controles de calidad, por lo que se decide sencillamente en función del precio. Utilizando éste sistema de licitaciones, durante los últimos años se han adjudicado licitaciones a laboratorios que presentaron un precio inferior al de los laboratorios que manufacturan las drogas originales.

Paralelamente, según se ha denunciado, sobre estas copias de los medicamentos originales, que se denominan “genéricos”, no se están realizando las pruebas de biodisponibilidad y bioequivalencia, que son controles destinados a constatar que los efectos terapéuticos de la droga que se reproduce son los mismos que aquellos que genera el medicamento original.

Corresponde resaltar que a los laboratorios a los que se le adjudica la licitación conforme al criterio reseñado, no se les exige, en el caso de los medicamentos destinados al tratamiento del SIDA, otros controles que no sean aquellos vinculados a la equivalencia farmacéutica, los cuales incluso, se realizan recurriendo al sencillo expediente de verificar que en la monografía y en los prospectos del medicamento se detalle exactamente la misma fórmula del medicamento original –que debe contener el mismo principio activo– y sin analizar si, efectivamente, la droga está compuesta por los componentes que se enuncian.

El problema de las copias de los medicamentos –que genera una feroz batalla entre laboratorios nacionales y extranjeros– se agudiza en los

---

constatar que provoquen los efectos terapéuticos prometidos, algo que en nuestro país no se efectúa y queda librado a la buena fe de los proveedores. Más allá de la cuestión de las pujas comerciales entre laboratorios de lo que se trata en este caso, como en muchos otros bienes y servicios de diverso tipo, es de asegurar el control público de la calidad”

tratamientos destinados a los enfermos de SIDA, ya que a diferencia de lo que ocurre en otras enfermedades, los médicos no pueden darse cuenta mediante los controles al paciente, si la medicación tiene un efecto terapéutico adverso o favorable. Es decir, que el efecto terapéutico no es una variable con la que se pueda determinar la calidad del medicamento<sup>26</sup>.

Debido a la imposibilidad que existe entonces de efectuar un control de calidad de la droga a través de la acción terapéutica que se verifica en el paciente, y sabiendo que la equivalencia farmacológica no asegura la equivalencia terapéutica, resultará necesario efectuar los controles de biodisponibilidad del medicamento, el cual está dado por diversos factores objetivos tales como la concentración que alcanza la droga al ser incorporada al torrente sanguíneo, la absorción que se registra en el tubo digestivo, etcétera.

Por su parte, se ha denunciado que la falta del control de calidad es producto de un vacío legislativo, atento a que no existe reglamentación alguna que genere para los laboratorios la obligación de efectuar los controles de biodisponibilidad y bioequivalencia.

Al respecto el Dr. Pedro Cahn<sup>27</sup>, Director del Servicio de Infectología del Hospital Fernández y Director de la Fundación Huesped, ha manifestado que el Ministerio de Salud se rige por las normas vigentes y como no existe ninguna que establezca la obligatoriedad de los controles de biodisponibilidad y bioequivalencia, surgen dos estándares diferentes de calidad de medicamentos, lo cual pone en serio peligro la salud de los pacientes.

La mayoría de los especialistas no cuestionan que se realicen copias de los medicamentos originales para abaratar los costos del tratamiento,

<sup>26</sup> Al respecto el Dr. Daniel David, presidente de la Sociedad Argentina de SIDA, ha puesto en claro que la calidad de las drogas no puede establecerse en el caso del tratamiento del virus HIV mediante la acción terapéutica, es decir, por el efecto que causa en los pacientes, puesto que en esta enfermedad transcurre un gran lapso de tiempo entre que la droga se suministra y el momento en el que comienza a surtir efecto, siendo que, por otra parte, aún en el caso de que transcurriera un largo tiempo y la droga no surtiera efecto, tampoco podría demostrarse que ello se debe a la mala calidad de la misma, puesto que el virus que el paciente poseía podía ser subsistente con anterioridad al comienzo del suministro. Cfr. Declaraciones efectuadas por el Dr. Daniel David en el programa "Contacto Directo", emitido con fecha 27 de julio del corriente año a las 9:50 horas a través de la emisora Radio Rivadavia en entrevista con el periodista Santo Biassatti.

<sup>27</sup> Clarín, 27/07/00, p. 50.

pero sí se cuestiona precisamente que no se realicen los controles a fin de determinar si las drogas poseen la misma calidad y, fundamentalmente, el mismo efecto terapéutico<sup>28</sup>.

Cabe señalar que la preocupación referente a los controles de biodisponibilidad y bioequivalencia no surgió como una duda meramente académica, sino que se relevó por la comunicación que ciertos médicos hicieron a la Sociedad Argentina de SIDA respecto de la aparición de efectos adversos no previstos. A su vez, la Sociedad Argentina de SIDA envió al Ministerio de Salud una carta recogiendo las inquietudes de los médicos y expresando que “se decidió solicitar a las autoridades competentes en el tema, que se implementen pruebas de farmacocinética y biodisponibilidad comparativa de los productos no originales, de partidas de fármacos tomados al azar en el mercado o adquiridos en el Programa Nacional de Retrovirus Humanos y ETS con el fin de garantizar a los pacientes medicamentos de probada eficacia”<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> Declaraciones de Pedro Cahn (Director del Sector de Infectología del Hospital Fernández) en el Programa Día D (a propósito de la marcha programada para el 4/8/00): “Acá no puede haber pacientes que estén tratados con medicamentos clase B, lo que pasa que no sabemos si los medicamentos que están son clase B, están todos aprobados. Qué habría que hacer en mi opinión? Es perfeccionar el mecanismo de una estricta regulación, es decir, que el Estado recupere de alguna manera, un poder de policía sobre la calidad de los medicamentos que se aprueban en el país.”

<sup>29</sup> Carta de la Sociedad Argentina de SIDA dirigida al Ministro de Salud de fecha 19 de abril de 2000, publicada en el diario La Nación del 7/5/00, Página/12 del 12/5/00 y Clarín del 9/7/00 y 27/7/00. La Sociedad Argentina de Sida se dirige al Ministro de Salud con motivo de haber tomado conocimiento de la autorización por parte del ANMAT de productos genéricos para el tratamiento de la infección por HIV (Inhibidores de la Proteasa e Inhibidores No Nucleósidos de la Transcriptasa Reversa), que se agregarían a los ya existentes (Inhibidores Nucleósidos, antimicóticos y antivirales). Sostienen que “es frecuente la información verbal que se recibe por parte de los médicos dedicados a la atención de pacientes con HIV, referida a la aparición de efectos adversos no descriptos para las drogas originales, con el uso de algunos genéricos”. En el mismo sentido, cabe mencionar el Proyecto de pedido de informes de los Diputados Juan Pablo Cafiero y Federico Soñez al Poder Ejecutivo Nacional, en relación a los controles efectuados al producto Indinavir 400 mg. cuya distribución, por licitación pública N° 2/2000 fuera adjudicada al Laboratorio Richmond (del 18 de junio de 2000). El proyecto se trató en la Comisión de Acción Social y Salud Pública el día 6 de julio de 2000.

En definitiva, los problemas vinculados a la calidad y modalidad de suministro de las drogas destinadas al tratamiento de los enfermos de SIDA en la Argentina han puesto al descubierto la negligencia del Ministerio de Salud en cuanto a la previsión de la adquisición y medios de distribución de los medicamentos, el vacío legislativo para los controles de calidad por parte del ANMAT, y el cotidiano maltrato al que son sometidos los pacientes como consecuencia del fraccionamiento de los medicamentos.

#### ***4. Fiebre Hemorrágica Argentina: a más de dos años de la sentencia, el ministerio de salud y acción social no cumple***

##### **4.1 El amparo, la sentencia de primera instancia y la sentencia de Cámara**

En el año 1996, Mariela Viceconte, con el patrocinio letrado del CELS, interpuso acción de amparo en los términos del artículo 43 de la Constitución Nacional y la ley 16.986, contra el Estado Nacional –Ministerio de Salud y Acción Social– a fin de que se condene al Estado a cesar de tal modo en la omisión relativa a la falta de provisión de vacuna Candid 1 contra la Fiebre Hemorrágica Argentina (F.H.A.) y la ausencia de políticas públicas destinadas a la conservación del medio ambiente, favorecedoras de la propagación del ratón maicero, agente propagador del virus.

La jueza de primera instancia rechazó la acción de amparo, mientras que la Sala IV de la Cámara Nacional en lo Contencioso-Administrativo Federal, revocó tal decisión. La sentencia de la Sala IV de fecha 2 de junio de 1998, ordenó cumplir el cronograma elaborado por las propias autoridades del Ministerio de Salud, según el cual, el Estado Nacional debió haber liberado la Vacunal para el uso de la población, al finalizar el último cuatrimestre del año 1999.

Sostuvo la Cámara textualmente al hacer lugar a la acción de amparo: “Que la gravedad de la enfermedad, sumada a la gran cantidad de personas en riesgo de contraerla en el área endémica (estimada en 3.550.000 personas) torna absolutamente necesario el máximo esfuer-

zo de las autoridades competentes a fin de finalizar, dentro del menor tiempo posible, todas las tareas, obras y adquisiciones para producir la Vacuna Candid I en el país”.

La sentencia de Cámara constituye un valioso precedente en materia de exigibilidad de derechos sociales, como es el derecho a la salud<sup>30</sup>.

#### 4.2 El proceso de ejecución de sentencia

En atención a que había transcurrido el plazo impuesto en la sentencia a fin de que el Estado Nacional diera cumplimiento al cronograma obrante en la causa judicial, el CELS con fecha 10 de julio de 2000 se presentó en la causa solicitando se intimara a las partes demandadas a cumplir con la sentencia judicial. Se solicitó a la juez que fijara un nuevo plazo para que el Estado procediera a dar cumplimiento a la sentencia, bajo apercibimiento de aplicar sanciones conminatorias<sup>31</sup>.

Se manifestó en aquella oportunidad que “el Ministerio adopta una actitud pasiva frente a la obligación impuesta por la justicia de extremar esfuerzos y energías en pos de cesar en la vulneración del derecho a la salud de la población afectada o que corre el riesgo de contraer la enfermedad del Mal de los Rastrojos”<sup>32</sup>.

A consecuencia de la solicitud de esta parte, la juez de grado ordenó al Estado Nacional que cumpliera con la sentencia en el plazo de diez días, bajo apercibimiento de aplicar las sanciones conminatorias, tal como había sido notificado.

<sup>30</sup> Ver CELS, Derechos Humanos en la Argentina. Informe Anual, enero-diciembre 1998, p. 331.

<sup>31</sup> El art. 37 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación establece: “Los jueces y tribunales podrán imponer sanciones pecuniarias compulsivas y progresivas tendientes a que las partes cumplan sus mandatos, cuyo importe será a favor del litigante perjudicado por el incumplimiento ...”.

<sup>32</sup> Asimismo, se solicitó “se notifique en forma personal a los actuales Ministros de Salud y de Economía la parte resolutive de la referida sentencia y se les ordene que dispongan los medios necesarios según sus respectivas competencias para el efectivo cumplimiento de lo ordenado en ella”. Por último, se solicitó que “la sentencia se ponga en conocimiento del presidente de la Nación y del actual jefe de gabinete de ministros”.

### 4.3 El incumplimiento del Estado

En respuesta a la intimación judicial, tanto el Ministerio de Salud como el de Economía presentaron informes dando cuenta del avance en la producción de la vacuna Candid 1 y señalando expresamente las dificultades que impedían la prosecución del proceso de producción. Allí se indican los obstáculos que impiden que se produzca la vacuna a escala a fin de responder a las necesidades de la población potencialmente afectada. Por su parte, el Ministerio de Economía, informó las partidas presupuestarias destinadas en los últimos ejercicios fiscales para la producción de la vacuna, las que invariablemente fueron subejecutadas. Los informes evidencian la falta de voluntad y el letargo de las autoridades nacionales denunciadas en dar cumplimiento a los mandatos judiciales.

#### 4.3.1. Los informes de los Institutos Maiztegui y Malbrán

El informe elaborado por el Instituto Maiztegui de fecha 26 de septiembre de 2000 da cuenta del estado en que se encuentra el Proyecto de Producción de Vacuna Candid 1 y es ilustrativo en el sentido de que el Estado Nacional ha lisa y llanamente incumplido con la sentencia de Cámara y la intimación de la jueza de primera instancia.

Detalla dicho informe que las modificaciones edilicias destinadas a la producción de la vacuna Candid 1 han sido completadas, y que la *“etapa siguiente, que consiste en escalar la producción de manera de lograr lotes más voluminosos para proveer a la población no será posible hasta tanto se provea el personal y los insumos que han sido solicitados”* (el resaltado es nuestro).

Destacan en su informe que *“de persistir la actual situación de falta de apoyo de este proyecto, no podrá continuarse y se habrá realizado un gran esfuerzo que no redundará en beneficio de la población”*.

Por último, en el informe se reconoce expresamente el retraso respecto del cronograma. Se afirma: *“finalmente, el devenir del proyecto de producción nacional de esta vacuna lleva ya tres años de atraso respecto del cronograma adjuntado al cuestionario, ya que en aquél se fijó el año 1999 para la liberación del producto, evento que, en el caso de proveerse todo lo necesario a la buena marcha de este proyecto, se puede prever para el año 2001. Esta demora puede poner al país ante la falta total de esta vacuna para la protección de la población”*.

El Informe producido por el Director Interino de la Administración Nacional de Laboratorios e Institutos de Salud, "Dr. Carlos G. Malbrán" de fecha 28 de septiembre de 2000, coincide con el Informe producido por el Instituto Maiztegui.

Dice el Informe: "técnicamente se han producido los pasos necesarios para producirla en forma experimental, como los correspondientes ensayos de validación, control de calidad, estabilización y liofilización. *El paso siguiente es sin duda el escalado para la producción masiva de la vacuna. En este punto la Dirección del Instituto solicita que se le provea de quince (15) cargos de personal técnico e insumos como condición para comenzar con la mencionada producción*" (el resaltado es nuestro).

#### 4.3.2 El informe del Defensor del Pueblo de la Nación

Teniendo en cuenta los informes precedentemente mencionados, el Defensor del Pueblo en su función de seguimiento de la ejecución de la sentencia por parte del Estado Nacional, afirma en la causa que: "En virtud de la información obtenida, y considerando lo indicado respecto de la carencia de personal e insumos para proseguir y culminar con las etapas previstas para la producción local de la vacuna, estimo procedente intervenir de acuerdo a las facultades previstas en el art. 28 de la ley 24.284; es decir, cursar una recomendación al titular del Ministerio de Salud de la Nación para que disponga de los recursos necesarios a fin de posibilitar la prosecución del proceso de elaboración local de la vacuna CANDID 1. Asimismo, poner en conocimiento de la Jefatura de Gabinete de Ministros los antecedentes de la actuación y la resolución que se dicte".

Debido al incumplimiento evidenciado en la causa judicial, la jueza impuso al Estado Nacional la suma a la suma de \$300 por cada día hábil administrativo en concepto de sanción conminatoria hasta el efectivo cumplimiento de la sentencia, resolución que en la actualidad se encuentra apelada ante la Sala IV de la Cámara Nacional en lo Contencioso-Administrativo Federal.

## Capítulo XII. El Estado argentino frente a los organismos internacionales de protección de los derechos humanos\*

### 1. Introducción

Esta es ya la tercera oportunidad en la que dedicamos un capítulo del Informe Anual a analizar las decisiones que sobre Argentina adoptaron a lo largo del año los organismos internacionales que supervisan y protegen la vigencia de los derechos humanos. Motiva esta decisión el hecho de considerar que al examinar estos pronunciamientos es posible acceder a un panorama bastante acertado sobre la realidad de los derechos humanos en el país. Ello por cuanto todos estos órganos del sistema internacional de derechos humanos actúan cuando en el ámbito interno los Estados no respetan los derechos fundamentales, de manera que es imprescindible acudir a una vía internacional para poder ejercer o reparar el derecho humano conculcado<sup>1</sup>.

Al ratificar tratados sobre derechos humanos o al incorporarse a organizaciones internacionales como las Naciones Unidas (ONU) o la Organización de los Estados Americanos (OEA), los Estados asumen ciertas obligaciones. En primer lugar, respetar y garantizar los derechos reco-

\* Por Andrea Pochak, coordinadora del Área Jurídica, y Florencia Plazas, asistente del Área Jurídica del CELS.

<sup>1</sup> Para mayor información sobre el sistema internacional de protección de los derechos humanos se puede consultar el capítulo "El Estado argentino frente a los organismos internacionales de protección de los derechos humanos", en: Informe Anual sobre la Situación de los Derechos Humanos en Argentina 1998, CELS-EUDEBA, Buenos Aires, 1999, y en: Derechos Humanos en Argentina. Informe Anual 2000, CELS-EUDEBA, Buenos Aires, 2000. Para un análisis más profundo y completo desde el punto de vista jurídico, cf. Pinto, Mónica, "Temas de Derechos Humanos", Edit. Del Puerto, Buenos Aires, 1997.

nocidos en los tratados o las normas que aprueben por ejemplo las Asambleas Generales de la ONU y la OEA (así, la Declaración Universal de Derechos Humanos, o la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre); pero además, en muchos casos, asumen como deber someterse al control de los organismos internacionales que crean esos tratados o que dependen de la OEA y la ONU directamente, y acatar sus decisiones.

Precisamente sobre esto último, se considera que la implementación de las decisiones de los organismos internacionales “es uno de los temas cruciales para lograr la efectiva protección de los derechos de las personas en la región. La protección internacional queda inconclusa si en efecto no alcanza su objetivo de proteger a las personas porque las decisiones de los órganos de supervisión internacional no son ejecutadas a nivel local”<sup>2</sup>. Por esta razón, analizaremos el comportamiento del Estado argentino en la implementación de aquellas decisiones, con particular mención del caso “Tablada”.

## ***2. El Estado argentino ante el sistema interamericano de protección de derechos humanos<sup>3</sup>***

A lo largo del año 2000, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha debido intervenir varias veces en relación con Argentina. Ello

<sup>2</sup> Krsticevic, Viviana, “Líneas de trabajo para mejorar la eficacia del sistema”, en “El futuro del sistema interamericano de protección de los derechos humanos”, IIDH, San José, Costa Rica, 1998, p. 413. De esta preocupación también se hace eco el Secretario General de la OEA, en su “Nueva visión” Gaviria recoge la preocupación respecto de la implementación de las decisiones de los órganos de control/ fiscalización del sistema a nivel nacional y propone la elaboración de una legislación ejecutoria de normas modelos o pautas. OEA/Ser.G/CP/doc.2828/96, 26 de noviembre 1996, p.18-19.

<sup>3</sup> En los informes anuales de 1998 y 1999 explicamos cómo funciona el sistema interamericano de protección de derechos humanos (cf. el capítulo “El Estado argentino frente a los organismos internacionales de protección de los derechos humanos” en: Informe Anual sobre la Situación de los Derechos Humanos en Argentina 1998, cit., y en: Informe Derechos Humanos en Argentina. Informe Anual 2000, cit.). Los informes mencionados en este apartado pueden ser consultados en la página web de la Comisión Interamericana: [www.iachr.org](http://www.iachr.org).

porque si bien desde hace algunos años el Estado argentino se ha convertido en uno de los países de la región que más denuncias en su contra recibe, este año el caso “Tablada”<sup>4</sup> –que había generado un pronunciamiento de la CIDH en 1997– motivó más de una visita de sus miembros al país, reuniones de ellos con los tres poderes del Estado, nuevos pronunciamientos, etc.

Durante el año en análisis, la relación entre la CIDH y el Gobierno fue bastante conflictiva. Un factor que condicionó esta relación fue, además del caso Tablada, el proceso de reforma que tanto la Comisión Interamericana como la Corte Interamericana atravesaron este año y que culminó en un cambio de ambos reglamentos internos. Sin duda, uno de los actores decisivos en dicho proceso de reforma fue el gobierno argentino.

En el 2000, la Comisión Interamericana recibió varias nuevas denuncias por violaciones a los derechos humanos en Argentina. Una de estas denuncias está relacionada con los ataques padecidos por inmigrantes bolivianos en el Gran Buenos Aires. Asimismo, a lo largo de los períodos de sesiones del año aprobó varios informes relacionados con casos argentinos. Algunos de ellos fueron rechazados, ya sea por considerarse inadmisibles o bien porque según la CIDH no implicaban violaciones a derechos consagrados en la Convención Americana<sup>5</sup>, otros casos fueron declarados admisibles<sup>6</sup>; en algunos casos la actua-

<sup>4</sup> El caso Tablada, y en especial el Informe 55/97 de la CIDH y la falta de acatamiento de sus recomendaciones, fue explicado en detalle en el capítulo “El Estado argentino frente a los organismos internacionales de protección de los derechos humanos” en: Informe Anual sobre la Situación de los Derechos Humanos en Argentina 1998, op. cit.

<sup>5</sup> Durante el 106° período de sesiones fueron declaradas inadmisibles las peticiones de Esther Mozzi, José R. Bertolo, Alejandro Marcelo Lapadú y David Garber. Asimismo se declaró que no existía violación de derechos protegidos en la Convención Americana, en los casos “X” y “Z” (Nro. 11.676) y Marcelino Hanríquez y otros (Nro.11.784). En ambos casos la Comisión publicó informes para rechazar las peticiones; se trata de los informes 71/00 y 73/00 respectivamente.

<sup>6</sup> En términos generales, la admisibilidad significa que la CIDH, sin prejuzgar sobre el fondo de la cuestión, considera que prima facie la denuncia cumple con los requisitos de forma que la Convención Americana sobre Derechos Humanos exige y que puede motivar un estudio sobre el fondo del asunto.

ción de la Comisión fue fundamental para que las partes arribaran a un acuerdo de solución amistosa<sup>7</sup>.

También durante el 2000 la Comisión Interamericana se expidió sobre el fondo de un caso y recomendó al Estado argentino la adopción de ciertas medidas para reparar las violaciones. Ante el incumplimiento de dichas recomendaciones sometió el caso a la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Nos referimos al caso de Walter Bulacio al que también haremos mención en este apartado. Finalmente, en el año bajo estudio la Comisión decidió archivar algunos casos<sup>8</sup>.

### **2.1 Solicitud de visita in loco del Relator sobre Trabajadores Migrantes<sup>9</sup>**

El 14 de julio de 2000, el CELS y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) presentaron una denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos con el objeto de poner en su conocimiento los violentos ataques perpetrados contra la colectividad boliviana de la República Argentina y solicitar un pronunciamiento y una visita *in loco* del Relator sobre Trabajadores Migrantes a fin de investigar esta situación.

En la denuncia se describieron los salvajes ataques en los que bandas de personas encapuchadas torturaron y golpearon violentamente a familias enteras de inmigrantes bolivianos. Se trataría de 79 incidentes aproximadamente, de los que hasta la fecha de presentación sólo habían sido denunciados y estarían siendo investigados 21. En la presentación se puso de manifiesto que la situación denunciada no estaría representando hechos aislados, ni violaciones exclusivamente a derechos individuales sino que constituyen una clara manifestación de la situación de vulnerabilidad en que

<sup>7</sup> Los acuerdos de solución amistosa son firmados por los peticionarios y el Estado, y homologados por la CIDH, mediante los cuales las partes se ponen de acuerdo en solucionar el caso mediante la adopción de determinadas medidas por parte del Estado.

<sup>8</sup> Así, durante el 108º período de sesiones, la Comisión Interamericana archivó los casos de Héctor Guerrero y otro (Nº 11.781) y de Susana y Alberto Esquez (Nº 12.184).

<sup>9</sup> Sobre los ataques padecidos por la comunidad boliviana, ver en este mismo Informe el capítulo VIII, Inmigrantes: señales de alerta e inacción.

el Estado argentino coloca a los inmigrantes, especialmente a los de países vecinos.

## **2.2 Informes de la CIDH declarando la admisibilidad de denuncias presentadas contra el Estado argentino**

Durante el año 2000, la CIDH aprobó los informes declarando la admisibilidad de los casos de Horacio Aníbal Schillizi Moreno (informe 22/00), Carlos López de Belva (informe 27/00), Juan José López (informe 56/00) y María Gómez Yardez (informe 91/00).

### *2.2.1 El caso de Aníbal Schillizi Moreno*

El 20 de febrero de 1997, el CELS, el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) presentaron una denuncia ante la Comisión Interamericana en favor de Horacio Aníbal Schillizi Moreno. En esta denuncia se alegaba la violación por parte del Estado argentino de los derechos de Schillizi Moreno a un debido proceso, al acceso a un recurso efectivo, a la libertad e integridad personales e igualdad ante la ley. Luego de más de tres años de trámite, la Comisión aprobó el Informe 22/00 mediante el cual declaró que el caso resultaba admisible y que por lo tanto se debería estudiar el fondo de la cuestión.

El señor Schillizi, abogado defensor en una causa judicial, había sido sancionado por la Sala F de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil de la Capital Federal a la pena de tres días de arresto, por considerar que las recusaciones por él planteadas constituían “maniobras destinadas a obstruir el curso de la justicia”.

Los peticionarios consideraron que la gravedad de la pena impuesta permitía equipararla a una de orden penal, y sostuvieron que cuando una medida impuesta por vía administrativa sea comparable en su gravedad a una pena, se deben respetar las garantías del debido proceso que posee todo acusado en una causa penal. Asimismo establecieron que el tribunal debió haber presentado una denuncia penal o bien dar curso al Colegio Público, para que éste —en su calidad de organización entre cuyas funciones se encuentra la de controlar la conducta de los abogados— imponga las sanciones disciplinarias correspondientes. Por otra parte, los peticionarios

alegaron la violación al derecho de ejercer una debida defensa por no haber estado definida la conducta sancionada y por no haberse fundado correctamente la decisión del tribunal.

La estrategia defensiva del Estado había planteado que a través de la sanción, el Tribunal había querido castigar el ejercicio abusivo del derecho de recusar. Para defender su postura esgrimió planteos formales en cuanto a la falta de agotamiento de los recursos internos.

### *2.2.2 El caso de Carlos López de Belva y otros*

En este caso los peticionarios habían alegado ser víctimas de una reacción corporativa de la judicatura de la provincia de Buenos Aires por, entre otras cosas, haber promovido un proceso de jurado de enjuiciamiento contra algunos jueces. Este hostigamiento judicial, llevado adelante mediante una serie de juicios civiles y penales, significaba según los peticionarios, la violación al principio de legalidad, a las garantías judiciales y a una protección judicial efectiva.

A lo largo del proceso, el Estado argentino había sostenido que el caso debía ser declarado inadmisibles porque los peticionarios no habían demostrado haber agotado los recursos internos, y no respondió respecto del fondo del caso. No obstante, el 7 de marzo de 2000, mediante su informe 27/00, la CIDH declaró admisible.

### *2.2.3 El caso de Juan José López*

Juan José López, periodista, había mantenido una relación profesional con LRA Radio Nacional de Córdoba desde enero de 1986 hasta julio de 1990, momento a partir del cual había dejado de prestar servicios debido a que la mayoría de la programación comenzó a ser efectuada desde Buenos Aires. Antes de cesar el vínculo laboral, López se había afiliado al Círculo Sindical de la Prensa de Córdoba y había sido elegido para ocupar un cargo en la Comisión Directiva.

En agosto de 1990 López interpuso una acción judicial reclamando la aplicación de la garantía de estabilidad sindical. La justicia federal de Córdoba hizo lugar a la demanda y dispuso la reinstalación de López en su antiguo cargo. Sin embargo, la Cámara Federal de Apelaciones de dicha

provincia revocó el fallo de primera instancia. Consideró que la relación existente entre López y Radio Nacional se había tratado de una locación de obra. Contra la sentencia de Cámara, fue interpuesto recurso extraordinario ante la Corte Suprema, presentación que fue desestimada sin oportunidad de ser revisado el fondo de la causa.

Una vez agotadas las instancias judiciales, López, junto con el Círculo Sindical de la Prensa de Córdoba, presentó una denuncia ante la Comisión Interamericana en la que alegaba la violación por parte del Estado argentino de los derechos a la libertad de pensamiento y de expresión.

El 2 de octubre de 2000, la Comisión aprobó el informe 56/00 declarando admisible la presente denuncia en lo relativo a la libertad de pensamiento y expresión, luego de verificar que se habían agotado los recursos internos, que la denuncia había sido presentada dentro del plazo de seis meses y que no se encontraba pendiente otro procedimiento internacional. Asimismo, reservó para el análisis sobre el fondo la posibilidad de interpretar y aplicar las disposiciones de la Convención relativas a las garantías y protecciones judiciales, libertad de asociación e igualdad ante la ley.

Si bien en este primer informe la CIDH no trata el fondo del asunto, presenta los principales argumentos de ambas partes, que reside en la diferencia de valoración de la relación laboral existente entre López y Radio Nacional. Mientras los peticionarios consideraban que había existido una relación laboral, el Estado alegó que se trató de una locación de obra.

#### *2.2.4 El caso de Mario Gómez Yárdez*

En 1997 Mario Gómez Yárdez presentó una denuncia ante la Comisión Interamericana contra el Estado argentino por la violación de los derechos al debido proceso (art. 8 CADH), a la igualdad ante la ley (art. 24 CADH) y a los recursos efectivos (art. 25 CADH).

El peticionario alegó haber sido detenido y torturado en el año 1990 durante diez días, por personal policial de la provincia de Mendoza. A raíz de este hecho, se había iniciado un proceso penal contra diversos funcionarios policiales por diferentes delitos, entre otros por apremios ilegales y omisión de denunciar torturas. La totalidad de los policías imputados por

apremios ilegales fueron absueltos por falta de pruebas en su contra y los imputados del delito de omisión de denunciar torturas fueron sobreseidos por prescripción de la acción penal.

La denuncia alegaba que el Estado habría violado el derecho a un debido proceso y a ofrecer un recurso judicial efectivo al ser responsable de la pérdida de material probatorio necesario para probar las torturas y de la prescripción de la acción respecto de los policías que fueron inculpadados del delito de omisión.

El 10 de octubre de 2000, la CIDH aprobó el informe 91/00 en el que declaró admisible el caso respecto de la violación a los derechos, garantías y protección judiciales, e inadmisibles respecto a la alegación sobre la violación al derecho a la igualdad ante la ley. Asimismo, se reservó para el análisis sobre el fondo la posibilidad de analizar los hechos a la luz de las disposiciones de la CADH relativas a los derechos a la integridad (art. 5) y libertad personales (art. 7).

### **2.3 El acuerdo de solución amistosa en el caso Ragnar Erland Hagelin**

En octubre de 1988, Hagelin había iniciado una demanda de daños y perjuicios contra el Estado como consecuencia del desconocimiento del paradero de su hija, Dagmar Hagelin, desaparecida en enero de 1977. El juez de primera instancia había resuelto en contra de Hagelin. Sin embargo, algunos años después, la Sala III de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo, revocó el fallo de primera instancia y resolvió condenar al Estado al pago de una cantidad de dinero en concepto de indemnización. No obstante, mientras tramitaba el proceso de ejecución de sentencia, el Estado presentó diversos recursos a fin de aplicar a la sentencia la legislación de emergencia que lo habilita a cancelar obligaciones patrimoniales en bonos. Finalmente la cuestión llegó ante la Corte Suprema la que resolvió a favor del Estado.

Entendiendo que el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación violaba los derechos a la propiedad, integridad personal y a las garantías judiciales, en el mes de junio de 1994 Hagelin presentó una denuncia ante la CIDH. En octubre de 1996 la CIDH declaró la admisibilidad del caso a través del Informe 40/96.

En el mes de marzo de 1999 se iniciaron conversaciones entre las partes con la finalidad de alcanzar una solución amistosa que respetara los derechos consagrados en la Convención Americana. El 17 de marzo de 2000 se firmó en Buenos Aires, un acuerdo de solución amistosa entre el Estado argentino y el peticionario del presente caso que fue homologado por la Comisión.

En dicho acuerdo el Estado se comprometió al pago de la suma establecida en sede judicial y el peticionario a solicitar el archivo del caso una vez recibido lo convenido.

#### **2.4 El caso Bulacio llegó a la Corte Interamericana de Derechos Humanos**

A finales del año 2000, la Comisión Interamericana aprobó un informe condenando duramente al Estado argentino por la violación de varios derechos en el caso por las torturas y la muerte del joven Walter Bulacio, hechos ocurridos en el año 1991 y por los que aún no se condenó a ningún responsable. Este informe de la Comisión fue secreto<sup>10</sup>, pero tres meses después, el 24 de enero de 2001, la CIDH decidió presentar una demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Este caso había sido presentado a la CIDH en 1997 por los padres del joven, patrocinados por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), junto con el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) y la Coordinadora contra la Represión Policial e Institucional (CORREPI).

El 19 de abril de 1991, Walter Bulacio, de 17 años había sido detenido arbitrariamente por la Policía Federal en las inmediaciones del Estadio del Club Obras Sanitarias de la Nación, lugar en el que se estaba realizando un recital de rock. La privación de libertad que padeció Walter fue parte de una detención planificada y masiva de más de 70 personas (comúnmente conocida como “razzia”) entre ellas varios menores de edad como Bulacio. Fue trasladado a la Comisaría 35 y torturado. Al día siguiente fue llevado a un hospital, sin que sus padres ni un juez de menores fueran no-

<sup>10</sup> Así lo establece expresamente el art. 50 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

tificados de su detención, violando así la normativa vigente. Bulacio falleció 5 días después como consecuencia de las condiciones de detención en las que estuvo y las torturas que padeció. A más de 9 años, todavía no hay responsables por la detención arbitraria, las torturas y la muerte de Bulacio.

Luego de un trámite de más de tres años, la CIDH concluyó que se habían producido violaciones a los derechos humanos de Walter Bulacio y de sus familiares y la gravedad del caso justificó que haya decidido elevar el caso a la Corte Interamericana, lo que constituye un paso muy importante, no sólo por los temas involucrados en el caso de Walter Bulacio, sino también porque, a diferencia de la CIDH, la Corte Interamericana es un órgano jurisdiccional.

Se trata del primer caso en el que la Corte Interamericana deberá analizar los graves patrones de violencia institucional de las policías argentinas, como las razias, las torturas y las condiciones de detención de niños en las comisarías, así como la complicidad de la justicia en casos de brutalidad.

## 2.5 Idas y vueltas en el caso Tablada

Durante el año 2000, el caso Tablada generó un profundo debate sobre la postura que el Estado argentino debía adoptar frente a las decisiones de organismos internacionales, especialmente de la Comisión Interamericana. Ello por cuanto en 1997 la CIDH había aprobado el informe 55/97 en el que había recomendado al Estado realizar una investigación seria e imparcial sobre las ejecuciones y las torturas cometidas luego del rendimiento de los atacantes del cuartel del Ejército en el Gran Buenos Aires en 1989; reparar a las víctimas de las torturas y los familiares de las ejecuciones sumarias; y hacer efectivo el derecho de los condenados a contar con una apelación de la sentencia condenatoria.

Luego de casi tres años de incumplimiento por parte del Estado argentino de las recomendaciones de la Comisión, y tras haber intentado previamente otros recursos y medidas menos drásticas, los presos de Tablada comenzaron una huelga de hambre que duró más de 110 días. Es preciso destacar que en esta protesta participaron también Gorriarán Merlo y Sívori, cuya situación era completamente distinta a la del resto. Ello por cuanto no habían sido incluidos en el Informe 55/97 de la CIDH porque permanecían prófugos al momento en que los otros compañeros fueron juzgados.

Además, en los procesos que culminaron con sus condenas, tuvieron acceso a una doble instancia. Estos dos condenados, sin embargo, alegan también irregularidades en la tramitación de sus procesos.

La Comisión dirigió sus recomendaciones al Estado argentino y por ello, los tres poderes (legislativo, judicial y ejecutivo), cada uno dentro de su competencia, se encuentran obligados a cumplirlas. Lamentablemente ninguno estuvo a la altura de ese compromiso. Por el contrario el Poder Ejecutivo evidenció una inexplicable demora en impulsar la solución del tema en el ámbito judicial y legislativo, y sólo cuando el conflicto subió en intensidad en la opinión pública desarrolló acciones concretas que procuraron resolverlo. El Poder Legislativo quedó atrapado en el juego de la especulación política, en el que cada sector procuró limitar los costos propios de una decisión y ciertos sectores de la oposición decidieron hacer pagar al Gobierno el mayor costo posible. Por último, el Poder Judicial procuró también preservarse políticamente, con algunas decisiones que son tristemente memorables por su falta de seriedad, y que condujeron al país al límite de la ilegalidad internacional.

El Gobierno Nacional había hecho saber desde su asunción su interés por acatar la decisión de la Comisión. Sin embargo confió en que ésta se alcanzaría por la vía de una reforma legislativa que no conseguía el mínimo consenso. Luego de iniciada la huelga se preocupó fundamentalmente por mostrarse inflexible ante las presiones, en lugar de impulsar activamente esa solución legislativa, al menos como lo hace con otras leyes que de verdad le interesan. Varios fueron los proyectos de ley presentados ante ambas Cámaras de Congreso, que intentaban dar una solución a este conflicto. Algunos de ellos proponían modificar la Ley de Defensa de la Democracia, permitiendo de esta manera la doble instancia a la que habían sido negados los presos de la Tablada. Otros, más pretenciosos, establecían que ante decisiones de organismos internacionales, se podrían revisar las sentencias condenatorias de los involucrados. Los legisladores de la oposición dispuestos a hacerle pagar al Ejecutivo el costo del asunto le exigieron un respaldo explícito de las diversas iniciativas. Fue así como el Gobierno decidió impulsar un proyecto propio, pero ni en sesiones ordinarias ni en sesiones extraordinarias se obtuvo el consenso suficiente para aprobarlo. Los legisladores justificaban su negativa en la oposición a favorecer la libertad de los presos, pues según entendían, al aprobarse una ley que concediera

la doble instancia, se consideraría que la condena no estaba firme y por ello les sería aplicable “el 2 x 1”. El Gobierno, al mismo tiempo que negaba la posibilidad de un indulto, alegaba que su proyecto permitía cumplir con la recomendación de la Comisión de conceder la doble instancia y que no conducía a la libertad de los presos.

Como se adelantó, la respuesta del Poder Judicial fue contraria a las obligaciones asumidas por el Estado argentino. Uno de los recursos judiciales que habían interpuesto los defensores de los presos fue un recurso de revisión, ante la sala II de la Cámara Nacional de Casación Penal. Fundamentaban el recurso en la circunstancia de que el informe de la CIDH podía ser entendido como un hecho nuevo que autorizaba la revisión de la condena y que debía conducir al reconocimiento de una segunda instancia por parte de la Cámara de Casación. Algunos meses después de la presentación, y a pesar de haber recibido la visita de algunos miembros de la CIDH quienes habían manifestado su preocupación y reiterado la obligación de los tres poderes de acatar sus decisiones, los miembros de la Cámara de Casación rechazaron el recurso interpuesto. El rechazo de la Casación realiza una interpretación extravagante de las recomendaciones de la Comisión sobre el derecho al recurso en el caso y quita valor a las obligaciones del Estado frente al sistema interamericano. En lo que respecta al tema concreto entiende que la resolución de la Comisión no puede asimilarse a un hecho nuevo ni a una ley más benigna dictada luego de la condena, y que como las causales de revisión son taxativas, no había motivo para revisar la sentencia condenatoria. Además, devuelve la carga a los demás poderes al afirmar que “esta Cámara no puede redimir por vía jurisprudencial el menoscabo a la garantía de la doble instancia” y que son los otros poderes del Estado los que deben adoptar medidas para cumplir con la Convención.

Ante esta resolución, y habiendo pasado ya varias semanas en huelga de hambre, los presos decidieron no continuar con la vía judicial y reclamar directamente una decisión del Poder Ejecutivo, esto es, indulto o conmutación de penas.

El Poder Ejecutivo, al persistir el conflicto y agotada la vía legislativa, decidió insistir con la vía judicial. Ante la negativa de los presos de presentar un recurso extraordinario, fue el Poder Ejecutivo quien lo hizo. De esta manera, el presidente De la Rúa, a través de un decreto, habilitó al Procurador General del Tesoro a presentar un recurso extraordinario contra la

decisión de la Cámara de Casación. En el decreto se establecía que la legitimación del gobierno estaba fundamentada en la gravedad institucional que generaría la eventual responsabilidad internacional que significaba el incumplimiento del Informe 55/97. El recurso fue denegado por la Cámara de Casación y por ello se presentó un recurso de queja ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación. El CELS presentó un escrito a la Corte Suprema con el fin de que declare la admisibilidad del recurso de queja planteado por el Estado Nacional y que de esta manera conceda una segunda instancia.

También por esos días la CIDH había dictado medidas cautelares mediante las que solicitó al Estado la “adopción inmediata de las medidas necesarias para cumplir cabalmente con las recomendaciones del Informe 55/97”.

La Corte Suprema decidió rechazar el recurso, negando al procurador la legitimación para plantearlo y agotó, de esta forma, todas las instancias judiciales posibles<sup>11</sup>.

Cerradas entonces las vías legislativas –ante la falta de consenso político– y judiciales –ante el rechazo del recurso por parte de la Corte Suprema–, y bajo la presión de huelga de hambre de más de 110 días, el Poder Ejecutivo estudió las distintas opciones. Primero había evaluado la posibilidad de aprobar los proyectos legislativos por decreto; sin embargo la Constitución Nacional veda explícitamente al Poder Ejecutivo dictar decretos en materia Penal. Por ello, finalmente el presidente dictó un decreto de conmutación de penas beneficiando únicamente a los presos a los que se les había denegado el derecho a acceder a la doble instancia.

### ***3. El Estado argentino ante la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas***

La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (en este apartado, simplemente “la Comisión”) es uno de los órganos de derechos humanos más antiguos, en tanto está expresamente previsto en la Carta

<sup>11</sup> Para peor, la Corte, decidió aun sin necesitarlo, pronunciarse sobre el fondo del tema, sentando una pésima jurisprudencia acerca del valor de las decisiones de la Comisión, el alcance de las obligaciones de la judicatura en el cumplimiento de las obligaciones internacionales, y en materia de derecho al recurso. Además

## Capítulo XII. El Estado argentino frente a los organismos internacionales...

---

de la ONU<sup>12</sup>; y a diferencia del resto de los organismos que supervisan la vigencia de los derechos fundamentales, es un órgano eminentemente político pues está integrado por diplomáticos que representan a los distintos países de las Naciones Unidas. Por ello justamente, las decisiones que se adoptan en general poco tienen que ver con el control de los Estados en cuanto a la vigencia de los derechos humanos, sino con razones de orden político o económico. En este sentido, Argentina no fue la excepción. En efecto, el lector podrá recordar que entre finales del año 2000 y principios de 2001 se suscitó en los medios de comunicación un profundo debate acerca de cómo votó en el 2000 y cómo debería votar en el 2001 la delegación argentina en la Comisión de Derechos Humanos en relación con la situación de los derechos humanos en Cuba.

Es preciso aclarar que justamente para procurar que las decisiones guarden relación con la real situación que atraviesan los países, la Comisión ha establecido diversos mecanismos especiales, integrados por expertos. Se trata de relatores especiales, expertos independientes o grupos de trabajo designados para estudiar un determinado derecho en todo el mundo o la situación general en un determinado país. Estos expertos pueden recibir denuncias de las víctimas, solicitar a los gobiernos medidas urgentes de protección y hacer recomendaciones. Los informes de estos mecanismos especiales son sometidos a la Comisión y forman parte del conjunto de resoluciones que luego adoptará.

---

la Corte interpreta que la recomendación de la Comisión en el caso *Tablada* rige para el futuro, lo que claramente contrariaba las manifestaciones de los propios comisionados que viajaron a Buenos Aires a velar por su cumplimiento. Los ministros Fayt, Petracchi, Boggiano y Bossert, votaron en disidencia señalando que correspondía abrir el recurso de revisión y garantizar el derecho a la apelación de la condena. Ver. Felicetti, Roberto y otros, Corte Suprema, 21/12/00, *Jurisprudencia Argentina*, 7/2/00, pag. 26, con nota crítica de Susana Albanese "La operatividad de las normas convencionales a 16 años de vigencia de la Convención Americana".

<sup>12</sup> 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. 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)).

Entre el 20 de marzo y el 28 de abril de 2000, la Comisión celebró su 56° período de sesiones. Nuevamente Argentina fue uno de los 53 miembros con derecho a voto<sup>13</sup>. Más aún, durante el 2000 fue elegida como presidente de la Comisión para el 57° período de sesiones, que habrá tenido lugar durante el mes de abril de 2001 —cuando este informe se encuentre en imprenta—, siendo el Embajador Leandro Despouy, Representante Especial de Derechos Humanos de la Cancillería, el funcionario escogido por el Gobierno para desempeñarse en ese cargo.

Es preciso destacar que la mayoría de las resoluciones de la Comisión se adoptan por consenso, es decir sin siquiera votación<sup>14</sup>. Sin embargo, en aquellos temas políticamente más conflictivos, los Estados deciden someter la resolución a votación. En relación con Argentina, a pesar de que en esta oportunidad los diplomáticos argentinos representaban a un nuevo gobierno, los votos fueron sustancialmente similares a los del año 1999, en tanto fueron motivados aparentemente en función de los mismos factores políticos o económicos.

En este sentido, el análisis de los distintos votos de Argentina demuestra que en muchos de estos casos, la posición de la delegación de nuestro país fue muy poco firme, pues en gran parte de estos casos Argentina no votó a favor ni en contra, sino que simplemente se abstuvo.

En algunas ocasiones el voto argentino aparentemente habría estado motivado en la necesidad de evitar cualquier disparidad o diferencia notable con respecto a la delegación de Estados Unidos, ya fuera votando en la misma dirección o absteniéndose en razón de su temática o del país patro-

<sup>13</sup> 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. Argentina fue miembro de la Comisión de Derechos Humanos durante los años 1980-1993 y lo es nuevamente desde enero de 1997 hasta el año 2002.

<sup>14</sup> Por ejemplo, las resoluciones contra la desaparición forzada de personas (2000/37), contra las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias (2000/31), las torturas y tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (2000/43), entre muchas otras.

cinador de la resolución. Y ello, aún a costa de diferenciarse de la mayoría de los países latinoamericanos. Sólo de manera excepcional la delegación argentina se apartó de la delegación norteamericana<sup>15</sup>.

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, y algunos latinoamericanos votaron favorablemente a la resolución que condenaba a Irán (resolución 2000/28).

En el campo de los derechos civiles y políticos, a pesar de que Argentina impulsó las resoluciones destinadas a mejorar la vigencia de estos derechos, lamentablemente en muchas ocasiones los estándares no son efectivamente aplicados en el país.

Al respecto, 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, por ejemplo, el Relator contra la Intolerancia Religiosa (Sr. Abdelfattah Amor,

<sup>15</sup> Tal es el caso, por ejemplo, de las resoluciones sobre Israel o Irán. Estados Unidos votó a favor de Israel, en tanto Argentina decidió abstenerse. Así, la resolución sobre la situación de Palestina Ocupada (2000/4) o la resolución sobre la violación de los derechos humanos por Israel en territorios árabes ocupados, incluyendo Palestina (2000/6).

Otras resoluciones que fueron apoyadas por la mayoría de los países latinoamericanos, opuestas por Estados Unidos y en las que Argentina se abstuvo, fueron la resolución que se refería a los efectos de los ajustes estructurales y la deuda externa en los derechos económicos, sociales y culturales (2000/82), o la que promueve el derecho a la democracia y al orden internacional equitativo (2000/62), ambas propuestas por Cuba; la resolución 2000/63 que contempla además de los derechos, los deberes de todos los seres humanos. En el caso de la resolución sobre lo ocurrido en Chechenia (2000/17), la resolución que condenaba a la Federación Rusa fue apoyada por Estados Unidos y Argentina, en tanto la mayoría de los países latinoamericanos se abstuvieron pues consideraron que la resolución carecía de equilibrio.

Dos resoluciones en las que Argentina votó radicalmente distinto que Estados Unidos, fueron la que condenaba la pena de muerte (resolución 2000/65), a la que Argentina votó a favor de la resolución, en tanto Estados Unidos se opuso, y la que promueve el derecho a la alimentación (2000/10), apoyada por Argentina y rechazada por Estados Unidos.

de Túnez) solicitó nuevamente que Argentina le permita realizar una visita al país para evaluar la vigencia de la libertad religiosa. Esta visita tendrá lugar finalmente a finales del mes de abril de 2001.

De igual modo, la situación de la libertad de expresión nuevamente volvió a ser motivo de preocupación por parte del Relator Especial sobre la Libertad de Expresión, el Sr. Abid Hussain, y por ello Argentina esta vez accedió a que este experto visitara el país, visita que también tendrá lugar posiblemente a mediados del año 2001.

En el informe presentado por el Grupo de Trabajo contra las Desapariciones Forzadas, se efectúa un seguimiento de los casos de desaparecidos ocurridos durante la última dictadura militar. El Grupo de Trabajo continúa investigando estos hechos en tanto, según su propio mandato, la violación continúa hasta el momento en que se establezca el paradero de los cuerpos y se sancione a los responsables.

Algunos casos de violencia policial también llamaron la atención de la Relatora Especial contra las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias –Sra. Asma Jahangir, de Pakistán– quien informó que durante el año 1999 debió efectuar al gobierno dos llamamientos urgentes por el peligro a la vida que padecieron dos víctimas de brutalidad policial. En el informe presentado por el Relator Especial contra la Tortura, Sir Nigel Rodley, también se incluyeron varios casos de Argentina, en los que se habían denunciado torturas por parte de agentes policiales. Del mismo modo, el Relator debió realizar acciones urgentes para proteger a víctimas de torturas en Argentina.

En cuanto al Relator Especial que vigila la independencia judicial, Sr. Param Kumaraswamy, durante el período en revisión el relator volvió a referirse a la situación padecida por el 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.

#### ***4. Argentina rindió cuentas ante el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas***

Durante el año 2000 el Estado argentino fue sometido a un examen sobre la situación de los derechos humanos en el país por parte del Comité

de Derechos Humanos de Naciones Unidas. El Comité es un órgano creado por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas –en adelante, PIDCyP o simplemente Pacto–, y está encargado de examinar el cumplimiento de las obligaciones que los Estados han contraído en dicho instrumento internacional.

Para examinar la situación de los derechos humanos, el Comité puede recibir y resolver casos individuales (al igual que la Comisión Interamericana) y además analizar los informes periódicos que los Estados deben presentar cada cuatro años. Se trata de informes escritos sobre la situación de los derechos consagrados en el Pacto, que luego deberán defenderse oralmente en sesiones ante el Comité. El Estado argentino debió presentar el tercer informe periódico en el año 1997, sin embargo recién cumplió con su obligación internacional en el mes de mayo de 1999. En las sesiones de octubre de 2000, el Estado debió defender oralmente este informe escrito.

Al analizar el informe estatal, el Comité está facultado a formular observaciones y recomendaciones concernientes a la puesta en práctica y al respeto del Pacto. Es evidente que si el Comité únicamente recibe “la versión oficial” de la situación de los derechos humanos, el conocimiento será a todas luces parcial. Por ello, el Comité ha considerado importante que en este proceso participe también la sociedad civil, a través de la presentación de informes alternativos, también llamados “informes sombra” o “contra-informes”, elaborados por organizaciones no gubernamentales, en los que se ofrece su perspectiva sobre la vigencia de los derechos humanos en el país, detallando la información incompleta, falsa o errónea que el Estado proporcionó en su informe.

Previo a la defensa oral del informe periódico, el Comité elabora un listado de preguntas al que someterán a los delegados argentinos en las sesiones orales del Comité. En el proceso de adopción de las preguntas también pueden intervenir las organizaciones no gubernamentales. Por ello, el CELS, junto a la Federación de Ligas de Derechos Humanos (FIDH) sugirieron una lista de preguntas que se consideraba importante que el Comité realizara a los representantes argentinos. El documento oficial con las preguntas que debió contestar el Estado en las sesiones de octubre de 2000 fue aprobado el 31 de julio de 2000.

Finalmente, la última semana de octubre tuvieron lugar las sesiones en las que Argentina debió contestar las preguntas elaboradas por el Co-

mité. Al término del período de sesiones, el 1 de noviembre, en su 70º período de sesiones, el Comité adoptó un informe de Observaciones Finales sobre la situación de los derechos humanos en Argentina.

#### **4.1 El informe estatal**

El informe estatal fue presentado el 7 de mayo de 1999; la última vez Argentina lo había hecho en 1995. Es importante destacar que el informe escrito fue elaborado por la gestión de Carlos Menem y dio cuentas sobre el desarrollo de los derechos humanos durante los últimos 5 años en que éste ejerció la conducción del país. No obstante, al momento de llevarse a cabo las audiencias orales en Ginebra, el gobierno había cambiado y era la nueva administración la que debió asumir la defensa oral de dicho informe. Si bien la Alianza tenía el poder desde hacía prácticamente un año, esta situación sirvió, de alguna manera, para facilitar la tarea de los delegados argentinos en Ginebra, desconociendo algunas afirmaciones efectuadas en el informe escrito, y admitiendo violaciones por parte del gobierno anterior.

El informe presentado por el Estado fue muy extenso y los datos estadísticos suministrados resultaron incompletos y desactualizados. A modo de ejemplo, en materia penitenciaria el Estado aportó como datos totales del país, los que únicamente daban cuenta de la situación de las personas detenidas en el sistema federal, y además que describían la situación a noviembre de 1997, es decir desactualizados por casi dos años.

Otra característica de la presentación del Estado fue la de proporcionar información sobre la existencia de normas legales, sin informar sobre el cumplimiento de dicha normativa o la aplicación por parte de los tribunales argentinos. Por ejemplo, en materia de prisión preventiva se limitó a citar el articulado del Código Procesal Penal de la Nación. Este Código fue reformado en 1992 y sólo se aplica por la Justicia Federal.

#### **4.2 Las preguntas elaboradas por el Comité**

Más de treinta fueron las preguntas elaboradas por el Comité solicitando mayor información sobre ciertos temas considerados más importantes.

Así, el Comité requirió más información sobre las investigaciones llevadas adelante sobre el paradero de los desaparecidos, sobre la situación de los inmigrantes, sobre el número de denuncias de torturas recibidas y el detalle sobre los mecanismos utilizados para investigar este tipo de actos y sus resultados. Asimismo, solicitó información concreta sobre las formas en que se garantizan la independencia e imparcialidad de los jueces e información detallada con relación al porcentaje de personas detenidas sin condena firme, la duración promedio de la prisión preventiva y cuáles son los criterios para aplicar la libertad bajo fianza. La situación de los indígenas también fue un tema que interesó al Comité solicitando información sobre la posición del Estado en cuanto al derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y sobre la aplicación práctica de las disposiciones constitucionales que reconocen derechos a los pueblos indígenas.

#### 4.3 El informe alternativo presentado por el CELS

El Comité recibió dos informes alternativos sobre Argentina elaborados por organizaciones no gubernamentales. Uno de ellos fue presentado por CLADEM, al cual nos referimos en el capítulo sobre salud reproductiva y planificación familiar<sup>16</sup>. El otro informe alternativo o contrainforme es un documento elaborado por el CELS, junto con la Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH -París), y adherido por diversas organizaciones no gubernamentales<sup>17</sup>.

En una extensa y detallada presentación<sup>18</sup>, las organizaciones informaron al Comité en primer lugar sobre el incumplimiento por parte del Estado argentino de las recomendaciones efectuadas por el Comité el 5 de abril de 1995 y remarcaron el retraso en la presentación del informe según los plazos previstos en el Pacto.

<sup>16</sup> Ver en este mismo Informe el capítulo V "Salud Reproductiva y Planificación Familiar".

<sup>17</sup> Se trata del Comité de Acción Jurídica (CAJ), Familiares de Desaparecidos y Detenidos por Razones Políticas, Federación Latinoamericana de Asociaciones de Familiares Detenidos-Desaparecidos (FEDEFAM), el Instituto Social y Político de la Mujer y Memoria Activa.

<sup>18</sup> Puede accederse al texto completo de este documento en la página web del CELS: [www.cels.org.ar](http://www.cels.org.ar).

La crítica general que se realizó fue el déficit de información en la presentación del Estado así como el enfoque eminentemente normativo, que impidió que el Comité tuviese un conocimiento sobre el efectivo goce de derechos. Asimismo se remarcó la falta de suministro de datos estadísticos y la carencia de actualidad de la mayoría de los proporcionados. En este sentido, se concluyó en la falta de políticas públicas adecuadas y actualizadas en el ámbito nacional para producir información que permita evaluar tanto al Estado como a los ciudadanos el respeto de los derechos humanos.

El informe alternativo del CELS analizó en diferentes capítulos la situación de cada uno de los derechos humanos consagrados en el Pacto, proporcionando información sobre las situaciones más graves de vulneración. Es preciso remarcar que el informe pretendió mantener objetividad y por ello, destacó también aquellas situaciones que se consideraron positivas, que implicaron una evolución o progreso de los estándares reconocidos.

En primer lugar se analizaron problemas en torno al *legado de la dictadura militar* y se aseveró que en términos generales el Estado argentino no garantiza ni el derecho a la justicia ni el derecho a la verdad de las víctimas y los familiares del terrorismo de Estado. También se señaló la preocupación que ocasiona que numerosos integrantes de las Fuerzas Armadas sospechados fuertemente de haber violado derechos humanos durante la pasada dictadura militar continúen ocupando cargos dentro de dichas fuerzas. En este sentido se señaló que esta situación significaba el incumplimiento de una recomendación al Estado emitida por el Comité en el año 1995.

El “informe sombra” también hizo hincapié en la *violencia institucional* y señaló el alarmante incremento de la brutalidad policial plasmada en el aumento de ejecuciones extrajudiciales y torturas por parte de las fuerzas de seguridad. El documento presentado resaltó la existencia de una política estatal de seguridad más represiva, agravada por la ineficacia de los aparatos estatales destinados a disuadir e investigar el delito. En este marco de políticas estatales de violencia institucional se incluyó la *situación de las personas privadas de su libertad*, cuyos derechos se violan a diario. Asimismo, el informe remarcó el problema de la superpoblación y el crecimiento de la cantidad de muertes en centros carcelarios.

La violación de derechos de las minorías también fue objeto de análisis en el contrainforme elaborado por el CELS. Se señalaron las graves condiciones de exclusión social que viven los pueblos indígenas, así como la privación de los derechos culturales que hacen a su identidad y la expropiación de sus tierras. En cuanto a la situación de los inmigrantes se resaltó la discriminación que sufren desde la propia normativa que los atañe, que los priva del efectivo goce de derechos tales como el derecho a la educación y a la salud. La falta de debido proceso en los trámites de expulsión a extranjeros contribuye a agravar esta situación.

Otros temas que fueron incluidos en la elaboración del informe sombra fue la represión física y la criminalización o persecución penal de los manifestantes frente a reclamos sociales<sup>19</sup>, los ataques contra la libertad de expresión y el derecho a la información y diversas cuestiones relacionadas con el derecho a la salud, como la falta de prevención de la mortalidad infantil, la mortalidad materna y las enfermedades contagiosas como el HIV.

#### 4.4 Las observaciones finales del Comité

Luego de dos sesiones en las que el Comité efectuó preguntas y repreguntas a los delegados del Estado argentino<sup>20</sup>, el 1 de noviembre de 2000 el Comité de Derechos Humanos emitió las Observaciones finales respecto de la situación de los derechos humanos en Argentina.

El Comité destacó varios aspectos positivos. Entre ellos el funcionamiento de varias instituciones y programas destinados a reparar a las víctimas de la última dictadura militar y los esfuerzos que el Estado había demostrado para indemnizar económicamente a las víctimas de detenciones arbitrarias y de familiares de desaparecidos; los progresos realizados en la protección de los derechos de los pueblos indígenas, en la promoción de la educación multicultural y multilingüe y en la entrega de tierras nacionales y provinciales.

No obstante, también fueron varios los temas que el Comité incluyó en su documento como motivos de preocupación. En primer lugar, el legado de la pasada dictadura fue un tema que abordó ampliamente; en este sen-

<sup>19</sup> Ver en este Informe el capítulo IV, "Criminalización y represión de las protestas sociales".

<sup>20</sup> La delegación estaba encabezada por el Embajador Leandro Despouy, e integrada, entre otros, por Eugenio Zaffaroni, interventor del INADI.

tido, estableció su preocupación ante el hecho de que muchas personas que participaron de violaciones a los derechos humanos “sigan ocupando empleos militares o en la administración pública y que algunos de ellos hayan incluso obtenido ascensos en los años siguientes”. En este punto el Comité recomendó al Estado “(...) que se tomen medidas para cerciorarse de que las personas que participaron en violaciones graves de los derechos humanos no sigan ocupando un empleo en las fuerzas armadas o en la administración pública”. Este tema ya había sido abordado por el Comité en 1995 y fue una de las tantas recomendaciones incumplidas por el Estado argentino.

Otro tema de interés para el Comité fue la violación a las garantías judiciales de las personas sometidas a juicio penal, en especial la violación al principio de inocencia. En este punto aseveró que “(...) reitera su inquietud ante el hecho de que el Estado Parte no garantice plenamente la presunción de inocencia en el proceso penal” y recomendó que deben ser reformados todos los aspectos del sistema de prisión preventiva de conformidad con los requisitos del Pacto. Asimismo, en clara alusión a la reforma procesal de la provincia de Buenos Aires, expresó la necesidad de que no exista ningún delito para el que sea obligatoria la prisión preventiva.

En cuanto a la situación de las personas privadas de su libertad el Comité expresó su preocupación ante la “gran superpoblación y la mala calidad en la prestación de servicios y la satisfacción de necesidades fundamentales” y solicitó que en el próximo informe el Estado incluya información detallada con relación a las reclamaciones sobre torturas recibidas y sus resultados.

Con respecto al tema de tortura, el Comité lamentó que en el informe el Estado no haya abordado las cuestiones de tortura y del uso excesivo de la fuerza por los miembros de la policía. En ese sentido, recomendó que en el próximo informe el Estado debería incluir datos detallados acerca del número de reclamaciones recibidas por tortura y malos tratos infligidos por la policía.

Otros temas sobre los que el Comité expresó su preocupación se relacionan con los ataques a los manifestantes y periodistas y la mortalidad materna<sup>21</sup>. Por último fijó como fecha límite del análisis del cuarto informe periódico, el 30 de octubre de 2005.

<sup>21</sup> Ver en este Informe el capítulo V, “Salud Reproductiva y Planificación Familiar”.

### **5. Otros temas importantes de la política exterior del Estado en materia de derechos humanos**

En este apartado analizaremos otros aspectos de la política exterior del Gobierno en materia de derechos humanos. Es preciso adelantar que si bien en términos generales no se percibe un cambio sustancial en relación con lo planteado por la gestión del Gobierno de Menem, la nueva administración ha designado como funcionario encargado de representar al gobierno frente a los organismos internacionales de protección de derechos humanos a una persona con mucha experiencia en el tema, que se ha desempeñado en el cargo con un perfil mucho más alto<sup>22</sup>. Más aún, si bien no puede considerarse que a lo largo del 2000 las violaciones a los derechos humanos hayan disminuido, lo cierto es que los diplomáticos argentinos permitieron muchas veces evitar fuertes cuestionamientos contra el Gobierno.

También nos referiremos a la actitud adoptada por el Estado argentino con relación a nuevos tratados sobre derechos humanos. Al respecto, existen aún algunos tratados que no fueron ratificados por Argentina, como el Protocolo de San Salvador sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En otros casos, en cambio, el Estado argentino durante el 2000 sí ha dado un paso fundamental al ratificar, por ejemplo, el Estatuto de Roma que crea la Corte penal Internacional y el Convenio 169 de la OIT sobre derechos de los pueblos indígenas. Finalmente, haremos mención a la postura del gobierno frente a la Conferencia Mundial contra el Racismo que tendrá lugar en septiembre del año 2001.

#### **5.1 El Estado argentino y la Corte Penal Internacional**

En el Informe Anual de 1998 habíamos hecho hincapié en la importante actuación que había tenido la delegación argentina en Roma cuando se discutió y firmó por todos los países el Estatuto que crea la Corte Penal Internacional. También habíamos llamado la atención sobre el hecho lamentable de que esa postura positiva no había sido coherente con la falta de ratificación del Estatuto en los meses siguientes.

<sup>22</sup> Nos referimos al Embajador Leandro Despouy.

Ahora bien, en el 2000 el Estado inició los trámites constitucionales previstos y necesarios para ratificar el Estatuto de Roma, que fue finalmente ratificado el 8 de febrero de 2001. El trámite consiste en la aprobación del tratado por el Congreso y el depósito del instrumento de ratificación por parte del Poder Ejecutivo. A través del Estatuto de Roma los Estados parte le otorgan jurisdicción a la Corte Penal Internacional para juzgar a aquellos individuos que acusados de cometer genocidio, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad en circunstancias de conflictos internos o externos. A través de este acto, el Estado argentino acepta en forma obligatoria todas las disposiciones que se establecen en dicho tratado bajo apercibimiento de incurrir en responsabilidad internacional de no acatarlas.

Esperemos que la actitud adoptada por Argentina sea imitada por varios países, pues el nuevo tribunal penal internacional entrará en vigor sólo cuando al menos 60 Estados ratifiquen el Estatuto.

## 5.2 Convenio de la OIT sobre Pueblos Indígenas

Otro hecho que merece ser reconocido es la ratificación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales de 1989. Con fecha 3 de julio de 2000 Argentina depositó en Ginebra el instrumento de ratificación.

Siendo ésta –por el momento– la única norma de carácter internacional vinculante que reconoce la especificidad de los derechos de los pueblos indígenas, su ratificación había sido reclamada enérgicamente por los pueblos indígenas de Argentina<sup>23</sup>. Este Convenio contribuye a la fundamentación legal de las reivindicaciones de los pueblos indígenas, puntualmente en cuanto: 1) contempla el compromiso de los Estados de reconocerles el carácter “pueblos indígenas”, 2) incorpora el concepto de “territorio” al expandir la idea de uso económico de la tierra a otras nociones que hacen a la relación que los pueblos indígenas tienen con las tierras ancestrales, 3) prescribe la obligatoriedad de consultar a los pueblos indígenas la adopción de cualquier medida que pudiera afectarlos.

<sup>23</sup> Ver en: Carrasco, Morita “Los derechos de los Pueblos Indígenas en Argentina”, el fallo “Eulogio Frites v Poder Ejecutivo Nacional (4 de diciembre de 1995). Allí se reseña la acción de amparo interpuesta a fin de que el Poder Ejecutivo ratificara el Convenio 169 conforme lo había autorizado oportunamente el Congreso Nacional.

### **5.3 La falta de ratificación del Protocolo de San Salvador sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales**

El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”, es una herramienta clave para enfrentar la falta de atención a los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina y para tornar realidad el concepto de indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos. Este tratado contempla el reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales en el ámbito americano y habilita además en ciertos supuestos la posibilidad de formular denuncias individuales por su violación ante el sistema interamericano de protección de los derechos humanos<sup>24</sup>. Desde noviembre de 1999 el Protocolo se encuentra en vigencia para aquellos países que los han ratificado, que no es el caso argentino.

Si bien Argentina suscribió el Protocolo en la fecha de su adopción, el 17 de noviembre de 1988, y la ratificación de este Protocolo fue aprobada por ley del Congreso 24.658, hasta la fecha el Poder Ejecutivo lamentablemente no ha depositado el instrumento de ratificación ante la Organización de Estados Americanos (OEA).

### **5.4 El Estado argentino y la Conferencia Mundial contra el Racismo**

En septiembre de 2001 tendrá lugar en Sudáfrica una Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia. La ONU ha organizado varios encuentros previos a efectos de preparar a la comunidad internacional e identificar los temas clave de cada una de las regiones.

Así, durante el año 2000 se celebraron una serie de reuniones regionales y de expertos a fin de aumentar la conciencia de la población de todo el mundo sobre el racismo y la discriminación racial. Lamentablemente el Estado argentino brindó poca importancia a este evento internacional y por ello es muy poco lo que ha hecho para darle publicidad y para concientizar a la sociedad civil de la necesidad de participar de estos encuentros previos.

<sup>24</sup> Art. 19, inc. c).

Por ello, y a pesar de la falta de publicidad, merece destacarse la amplia participación de organizaciones no gubernamentales argentinas a la Conferencia Regional que se realizó en Santiago, Chile, en diciembre de 2000. Esta reunión regional para América preveía un encuentro paralelo para ONG en la que llamativamente participaron numerosas organizaciones argentinas, muchas de ellas dedicadas exclusivamente a la defensa de los inmigrantes.

Coherente con la poca importancia que venía dándole a la Conferencia, la representación argentina en la Conferencia de Santiago, se limitó a cumplir con los lineamientos que le habían hecho llegar previamente sin mayor participación en los debates<sup>25</sup>. En la mayoría de los temas, Argentina se alineó sistemáticamente con el grupo de América Latina y el Caribe (GRULAC) y el Mercosur. Por otra parte en abierta contradicción con la reciente ratificación del Convenio 169, Argentina respaldó la postura que se refería a “poblaciones” en vez de pueblos indígenas desconociendo su carácter de pueblo. En cuanto a los derechos de los inmigrantes no intervino en las discusiones.

<sup>25</sup> La delegación estaba dirigida por una diplomática de carrera. Además participaron dos representantes del INADI (Cecilia Lipzic y Gabriel Juricich) y una representante del Gobierno de la Ciudad (Gabriela Alegre).

Impreso en  
A.B.R.N. Producciones Gráficas S.R.L.,  
Wenceslao Villafañe 468,  
Buenos Aires, Argentina,  
en mayo de 2001.

El **Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)** presenta una vez más su informe anual sobre el estado de los derechos humanos en 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 útil para las finalidades que nos mueven.