

Prólogo*

1

El cambio del gobierno de transición de Eduardo Duhalde por un gobierno constitucional elegido por el pueblo nos situó en un nuevo escenario político propicio para reflexionar sobre las causas de la crisis que se desató en diciembre de 2001 y debatir sobre el futuro de nuestra democracia. La asunción de las nuevas autoridades en mayo de 2003 ha significado, sin duda, un punto de inflexión. La velocidad con que se sucedieron los hechos y la complejidad de los temas investigados en este *Informe* nos obligaron a examinar con mayor detenimiento la dinámica y secuencia de los procesos durante todo el período de la transición política, que va desde la caída del Gobierno de De la Rúa hasta la finalización del proceso electoral en mayo de 2003.

Por tal motivo, y con el fin de aportar mayor claridad a la discusión pública, el CELS ha decidido abarcar en su *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Argentina* los años 2002 y 2003. Esperamos que la acumulación de ambos períodos en un solo *Informe* contribuya al análisis de los temas con mayor profundidad y, en muchos casos, ayude a seguir las líneas de ruptura y continuidad que presenta el nuevo escenario postelectoral. Esta decisión ayudará, además, a modificar la frecuencia de nuestros futu-

* Por Víctor Abramovich, director ejecutivo del CELS.

ros informes, que, en línea con los de otras organizaciones internacionales de derechos humanos, se publicará de ahora en más al final de cada año cuya situación se releve. Esta publicación, por lo demás, se complementa con la colección *Temas para pensar la crisis*, una serie de investigaciones que, bajo el mismo sello editorial, se difundirán durante este año y el siguiente. En estos trabajos analizamos los principales temas de derechos humanos durante la crisis social y política del país, con el objetivo de promover el debate y aportar algunas líneas de acción que permitan orientar cambios de políticas públicas y transformaciones institucionales.

2

La magnitud del descalabro político e institucional que ha vivido nuestro país demanda un intenso compromiso de acción destinado a impulsar alternativas transformadoras, capaces de restituir el valor y la legitimidad social de una democracia endeble. En tal sentido, es evidente que un componente central de las demandas sociales que inundaron las plazas y las rutas durante 2002, apuntaba a una profunda modificación de las prácticas políticas. La crisis institucional, como señalamos en nuestros últimos *Informes*, no es sólo una crisis de los espacios de mediación social y política, sino principalmente la manifestación de una fuerte desconfianza en la efectividad y capacidad de las instituciones democráticas.

Esas instituciones son percibidas por la sociedad como ajenas, inaccesibles, ineptas, excluyentes y, en ocasiones, como potenciales amenazas para la vigencia de los derechos y la ciudadanía. El Estado democrático es visto como un factor de exclusión social, de amenaza a la propiedad, de potencial atropello a la libertad y aun a la vida. No sólo no garantiza ni protege derechos, sino que puede ser el factor principal de su vulneración. Las fuerzas de seguridad, por ejemplo, son simultáneamente percibidas como ineficaces para perseguir el delito y como una fuente de lesiones y daños concretos en la integridad física y la vida de las personas. La Justicia no sólo no brinda amparo a los derechos, sino que suele actuar como garantía de privilegios e impunidad.¹

No puede afirmarse que el Estado democrático se organiza para violar derechos de forma deliberada y sistemática, como el Estado terrorista. Sin embargo, varios capítulos de este *Informe* ponen en evidencia la profunda ineptitud de las instituciones de la democracia para impedir el desarrollo de prácticas institucionales sostenidas y reiteradas que conducen a violaciones masivas de derechos humanos. Muestra, además, cómo esas prácticas resultan toleradas o admitidas con pasividad y, en ocasiones, son

¹ Véase en este *Informe* el Capítulo V.

incentivadas con discursos y políticas. Muchas de estas violaciones obedecen a patrones institucionales legados por la dictadura y que no hemos logrado erradicar ni transformar. Las razias, los allanamientos masivos de barrios populares, las detenciones arbitrarias de menores de edad, las ejecuciones sumarias y las diversas formas de vejaciones, apremios y torturas en cárceles y comisarías, avaladas por la desidia y a menudo la complicidad judicial, expresan con claridad desgarradora la dimensión de este déficit institucional.

Las demandas de cambio que asomaron con fuerza en las calles durante la crisis apuntaron centralmente a exigir una transformación radical en el funcionamiento de las instituciones del Estado. Un cambio que debe ajustarse a la magnitud del problema, si se pretende finalmente reconciliar a los ciudadanos con sus instituciones.

Es posible pensar, en este contexto, que una vía para recuperar gradualmente la legitimidad social del sistema político y la cultura democrática consiste, precisamente, en instalar en el centro de la escena pública un fuerte debate sobre el lugar de la ley, el sentido de la justicia, el efecto degradante y perverso de las diversas formas de impunidad. Se trata, en definitiva, de recuperar ideas, principios y valores que acompañaron los primeros años de la transición democrática, como contracara del pasado autoritario, pero que se resintieron en la década del noventa, un período caracterizado por la vulneración de las reglas de juego del sistema institucional, la exaltación de los privilegios y la desigualdad, la ausencia de justicia.

Existen algunas pruebas de que ese mensaje estaba presente en los reclamos sociales que acompañaron la transición de 2002. Así, durante 2003, la sociedad ha apoyado el impulso por la renovación de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y el nuevo procedimiento participativo para la postulación de sus jueces, el cambio de la cúpula castrense que buscaba pactos de impunidad y la apertura de los archivos públicos de seguridad e inteligencia, que pueden guardar evidencia valiosa para la causa AMIA.

3

También ha sido un paso fundamental en esa dirección el impulso de las causas judiciales por los crímenes del terrorismo de Estado. La derogación del decreto que prohibía la extradición de militares acusados de estos crímenes, la aprobación con rango constitucional de la Convención sobre Imprescriptibilidad de Crímenes de Guerra y de Lesa Humanidad y, finalmente, la anulación legislativa de las leyes de obediencia debida y punto final, expresan una política de Estado orientada a garantizar verdad y justicia. En tal sentido, es preciso señalar que el reclamo histórico de las víctimas

del Estado terrorista tiene la misma raíz y es una expresión del reclamo por la recuperación de las instituciones democráticas. Se trata de demandas de justicia, por el imperio de reglas igualitarias de atribución de premios y castigos, de rechazo a toda forma de autoritarismo e impunidad.²

Pese al impulso de las medidas mencionadas, la actuación judicial enfrentará numerosos obstáculos y es posible anticipar retrocesos y contramarchas. Por eso requerirá un acompañamiento social cotidiano y la atención de la comunidad internacional. La trama de intereses sociales y políticos que sostuvieron el perdón de los crímenes de la dictadura se encuentra activa y no debe ser desestimada. Basta tan sólo recordar que durante 2002 autoridades de las Fuerzas Armadas, como el general Ricardo Brinzoni, ejercieron presión política a favor del cierre de las causas. Sus acciones encontraron eco en los sectores económicos que, temerosos de un desmadre del conflicto social, impulsaron una mayor injerencia castrense en el control de la calle y las fronteras, avalando una ofensiva autoritaria destinada a recuperar las funciones del viejo actor militar. Esta ofensiva contó con el aval de algunos referentes partidarios, como Carlos Menem, de ciertos sectores de la Iglesia, como el obispo Antonio Basseotto, y de los editorialistas de la prensa tradicional. Son los mismos sectores que argumentan que la revisión del pasado trae la división y el caos y demora el tratamiento de las cuestiones políticas urgentes.

La teoría de la “caja de Pandora” elaborada por quienes se oponen a la reapertura de los procesos, señala que el enjuiciamiento de los delitos del terrorismo de Estado abre un peligroso frente de conflicto político de consecuencias imprevisibles. Ese conflicto, señalan, es innecesario y desvía la atención de los temas importantes para el desarrollo del país. La posición ha logrado instalarse en el debate público, pues no se limita a los consabidos argumentos de reconciliación y pacificación, sino que presenta la política de justicia como un obstáculo para la solución de los principales problemas pendientes en el plano económico y social, aquellos que preocupan más a la sociedad. En línea con nuestro razonamiento, el juzgamiento del período más aberrante de nuestra historia, lejos de obstruir la salida de la crisis institucional, contribuye a cimentar el Estado de Derecho. Es imposible pensar un escenario propicio para encarar el desafío del crecimiento económico y la integración social, sin realizar al mismo tiempo esfuerzos dirigidos a restaurar el vínculo roto entre la ciudadanía y sus instituciones.

En tal sentido, el argumento de la “caja de Pandora” esconde además una desvalorización de los conflictos como peligrosos para las instituciones. Se trata de un pensamiento de raíz conservadora y autoritaria. No es

² Véase el Capítulo I de este *Informe*.

necesario negar que la reanudación de los juicios a los militares responsables de crímenes de lesa humanidad originará conflictos y tensiones. Pero se trata, sin dudas, del tipo de conflictos y tensiones que nutren la política democrática al permitir instalar socialmente principios y valores. También en este sentido es necesaria una tarea de reconstrucción: la edificación de una esfera pública democrática que no rehuse ni disimule el lugar de los conflictos que constituyen su condición de existencia.

Una expresión de la debilidad institucional durante la década del noventa fue la presencia hegemónica de ciertos consensos acerca del valor supremo del mercado y de ciertas ideas bendecidas como expresión de la "racionalidad económica", así como la descalificación de los argumentos contrarios como "poco serios" o "ideológicos". Esta hegemonía fue el fruto de la indiferenciación de opciones políticas. El fracaso de aquellas ideas y de las medidas que las implementaron provocó un vacío que estuvo a punto de arrasarse como un alud a todos los actores del sistema.

De allí que el objetivo de una política democrática no reside en eliminar las contradicciones ni los conflictos, sino en fortalecer los marcos institucionales que los contienen y posibilitan su desarrollo en un ambiente de pluralismo. Por lo tanto, como sostiene Mouffe, la democracia no sólo está en peligro cuando hay un déficit de consenso sobre sus instituciones y de adhesión a los valores que representa, sino también cuando la dinámica propia de sus conflictos se ve obstaculizada por un consenso aparentemente sin resquicio, que muy fácilmente puede transformarse en su contrario o provocar un vacío que se apresuren a ocupar las posiciones extremas y autoritarias. En ese sentido, los debates y las tensiones que origina la política de revisión del pasado autoritario no demoran ni desvían del tratamiento de los temas económicos y sociales urgentes. Por el contrario, la instalación de ciertos conflictos en la esfera pública contribuye al retorno de lo político y a la reanudación de las mejores prácticas democráticas.

4

Al presentar el *Informe de 2002* sosteníamos que era imposible plantear la discusión sobre el fortalecimiento de las instituciones democráticas sin considerar las condiciones económicas y sociales que posibilitan o frustran el ejercicio de los derechos fundamentales, los límites sociales al ejercicio de la ciudadanía. Es indudable que un rasgo que caracteriza la crisis de nuestro país es el aumento súbito e inédito de la exclusión social. La devaluación descontrolada y la pesificación asimétrica agravaron los indicadores sociales que nuestro país arrastró desde las reformas estructurales de la década del noventa. En ese período, el desmantelamiento de las presta-

ciones asistenciales, la precarización de las relaciones laborales y el desempleo crónico expulsaron a amplios sectores de la protección mínima del mundo del trabajo y de la seguridad social. Ese proceso de expulsión hacia los márgenes del sistema de vastos sectores de la población, completa el cuadro de fragilidad institucional, pues condiciona seriamente las posibilidades de la participación política, impone obstáculos insuperables para el ejercicio de los derechos civiles y significa virtualmente la negación de los derechos sociales básicos.

En el pico de la crisis, en muchas ocasiones se anticiparon escenarios de potenciales estallidos populares. El propio gobierno de transición definía como su principal objetivo evitar una "guerra civil". Si bien el país no explotó por la crisis social durante el tórrido verano de 2002, las huellas de la pobreza y la desigualdad se fueron afirmando y emergieron con sus imágenes desgarradoras hasta transformar viejos conflictos y definir algunos nuevos. Puede apreciarse con claridad que una forma de organización social ha desaparecido y que un nuevo tipo de relaciones sociales profundamente injustas y desigualitarias se ha ido instalando en su lugar.³ En tal sentido, este *Informe* devuelve las imágenes de un país marcado por sus furiosos contrastes, en el cual la magnitud de la segregación social define nuevas formas de violencia institucional y de abuso de poder.⁴

En reiteradas oportunidades hemos señalado durante 2002 que la gestión política, sin violencia represiva, de la conflictividad social, era un aspecto central para la suerte del proceso de transición, con el fin de evitar regresiones autoritarias. Entre ellas, el retorno del actor militar como guardián de la seguridad pública. En los últimos años el CELS ha documentado y denunciado las diversas formas que asumió la respuesta del Estado a la protesta social. Desde la utilización de los procesos judiciales

³ Si se compara el decil de menores ingresos con el más rico, de acuerdo con las cifras difundidas por el INDEC en octubre de 2002, el 10% más pobre se apropiaba del 1,4% del ingreso, mientras que el 10% más rico se quedaba con el 37,4%. Esta brecha es, probablemente, una de las mayores de la historia y explica en gran parte el cuadro de desintegración social que afecta actualmente a nuestro país.

⁴ En mayo de 2003, de acuerdo con la última información oficial disponible de la Encuesta Permanente de Hogares realizada por el INDEC, el 54,7% de la población (poco menos de veinte millones de personas) se encontraba por debajo de la línea de pobreza. Se confirmó así la tendencia iniciada en el relevamiento de mayo de 2002, momento en el cual el INDEC comenzó a considerar en situación de pobreza a más de la mitad de la población del país, lo que implicó un aumento de casi el 50% con respecto a la medición efectuada en octubre de 2001. De acuerdo con la misma fuente, el 26,3% de la población (aproximadamente 9,5 millones de personas) se encontraba por debajo de la línea de indigencia. Esta cifra implicó un aumento casi del 100% con respecto a la medición efectuada en octubre de 2001, cuando la indigencia abarcaba a 4,9 millones de personas. Esta información se detalla en el Capítulo X de este *Informe*.

contra líderes y dirigentes sociales como una herramienta de disciplina y control, hasta el uso brutal de la fuerza del Estado para disolver las marchas y reuniones, con su trágico saldo de heridos y muertos. Es evidente, en los últimos años, que la crisis de representación, en el marco de un proceso de deterioro económico y distributivo sin precedentes, determinó la dificultad para mediar con política, sin violencia, el conflicto social. Para encontrarles cauces institucionales a las demandas sociales de los sectores excluidos. La dimensión de los conflictos ocurridos en este campo marcó durante 2002 la precariedad y endeblez del sistema institucional. Baste señalar que la salvaje represión policial en la ciudad de Avellaneda fue el hecho que anticipó la entrega del Gobierno de Eduardo Duhalde y la convocatoria a elecciones generales. En este *Informe*, realizamos un seguimiento de los procesos judiciales por las muertes del 20 de diciembre y el 26 de junio.⁵ Esta información se complementa con la publicación de nuestra investigación *El Estado frente a la protesta social. 1996/2002*.

En el Capítulo IV reseñamos los casos de amenazas y hostigamiento a líderes sociales y defensores de derechos humanos. Esta situación se ha agudizado en los últimos dos años y obedece a causas diversas. Sin duda, uno de los momentos más estremecedores de 2002 para el movimiento de derechos humanos y para la sociedad en su conjunto, fue el atentado contra la presidente de Abuelas de Plaza de Mayo, Estela Carlotta, luego de que firmara junto a otras organizaciones y funcionarios judiciales y políticos un documento crítico de las violaciones a derechos humanos cometidas por la Policía de la Provincia de Buenos Aires. Muchos de los enfrentamientos violentos que releva el capítulo ponen en evidencia la disputa por espacios territoriales entre los líderes de nuevos movimientos sociales y punteros del Partido Justicialista en el conurbano de Buenos Aires. La acción de los aparatos partidarios que se asientan sobre la dádiva pública, el férreo control de la clientela y en su caso la agresión violenta, expresan lo más hondo de la crisis social y política y su íntima vinculación.

En el Capítulo XIII examinamos la situación de campesinos y pueblos indígenas en el norte del país, involucrados en históricos conflictos por el reconocimiento de sus derechos a la tierra. También allí pueden observarse hechos de enorme gravedad, que exhiben diversas expresiones de la relación entre violencia y exclusión social. La falta de políticas de Estado para solucionar estos antiguos reclamos de inclusión se combina con la aquiescencia estatal ante la acción violenta de grupos que organizan sus propias fuerzas de choque para el hostigamiento de los pobladores.

⁵ Véase Capítulo III.

El Capítulo II es también ilustrativo de los problemas que surgen a partir de la combinación de fragilidad institucional y exclusión social. Allí analizamos la situación del Poder Judicial en algunas provincias, como Santiago del Estero, en donde persisten sistemas políticos feudales que actúan al margen de los reclamos populares y mantienen un orden represivo basado en la violencia policial, la complicidad judicial, la presión sobre la prensa, la manipulación del empleo público y la asistencia social. En este capítulo resulta imposible considerar las serias deficiencias en la actuación de las instancias judiciales, sin observar al mismo tiempo la relación de la Justicia con un sistema político autocrático y el sometimiento de los sectores sociales que carecen de las mínimas condiciones de ciudadanía.

Resulta interesante cotejar el funcionamiento de los aparatos clientelares y autoritarios en ciertas provincias con algunas preocupantes tendencias que advertimos en la distribución de los planes sociales nacionales. En tal sentido, en el Capítulo X analizamos las políticas que el Estado puso en práctica para apaciguar el conflicto social durante 2002 y, en especial, la implementación del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Este programa social incluye a 1.917.216 beneficiarios⁶ y ha sido una respuesta de urgencia a las demandas de supervivencia que tensaron el sistema institucional. Pese a definir las prestaciones como un derecho social, en nuestra opinión está muy lejos de consagrar un auténtico derecho. La imposibilidad de exigir y revisar judicialmente la prestación, su temporalidad, su falta de universalidad y la imposición de un plazo fatal para exigirla impiden considerar la existencia de un derecho social y mantienen el plan en la lógica de los beneficios asistenciales sin derechos. Además, la falta de transparencia y de adecuados mecanismos de control, tal como se denuncia, favorece extendidas prácticas de clientelismo político que tuvieron un importante impacto en los resultados electorales de 2003, al punto de convertir a los aparatos de Estado que gestionaban ayuda social en maquinarias electorales imbatibles. También aquí es posible identificar la estrecha relación entre ciudadanía social y política. O dicho en otros términos: cómo los límites sociales a la participación política de los sectores populares condicionan el desarrollo de una democracia plena.

En tal sentido, no es posible comprender la lógica de ciertas políticas de seguridad autoritarias y la dirección de sus prácticas violentas, al margen de los procesos de exclusión. La extensión de las políticas de seguri-

⁶ Según datos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de septiembre de 2003.

dad militarizadas es simétrica a la retracción de las políticas de inserción de los sectores populares y la reducción de sus espacios de acción política. El Estado policial construye un enemigo público que instala fuera del límite del Estado social y democrático. Así, el Capítulo V describe la ocupación por fuerzas de seguridad militarizadas como la Prefectura y la Gendarmería de vastas áreas urbanas en la provincia de Buenos Aires, los operativos de la policía provincial que consisten en allanamientos masivos y razias en villas y barrios situados en los "márgenes"; el control de los pasos "fronterizos" a las zonas donde "reside el delito", como si fueran campos de guerra; y la selectividad de la violencia policial dirigida a aquellos que son también víctimas de la segregación y habitan los "peligrosos territorios segregados".

De tal manera, el escenario que emerge tras el estallido de la crisis no sólo exhibe prácticas de discriminación de grupos o minorías, sino violaciones masivas de derechos humanos que sufren sectores mayoritarios de la población cuya ciudadanía se ha visto significativamente degradada. Así, la represión y criminalización de las protestas y la organización social; el hostigamiento a líderes y activistas barriales; las diversas formas de brutalidad policial y la invasión arbitraria de viviendas y barrios populares bajo códigos de guerra en la provincia de Buenos Aires; la negación del derecho a la tierra y la violencia ejercida contra las familias campesinas y las comunidades indígenas en el norte del país; el abuso y la manipulación de la asistencia pública y su impacto en el ejercicio de los derechos políticos; la privación del acceso a la justicia en numerosas provincias en tanto expresión de sistemas feudales, como en Santiago del Estero, son algunas de las manifestaciones más claras del deterioro institucional en un contexto de iniquidad y exclusión. Se trata, sin duda, del tipo de violaciones y de víctimas que requerirán una atención prioritaria y que marcarán como un termómetro el clima social y político del país en los próximos años.

5

El cuadro de graves violaciones a los derechos humanos que documenta este libro nos coloca ante el desafío de reconstruir la capacidad del Estado democrático para actuar como un factor de inclusión y de compensación de las desigualdades. En tal sentido, es imposible pensar las transformaciones institucionales pendientes sin considerar al mismo tiempo la recuperación de una base de igualdad sustancial que asegure la inclusión social y política de los sectores segregados. En esa línea deberíamos estar en condiciones de articular la discusión sobre la reforma política con el debate sobre distribución del ingreso y la recuperación de los derechos sociales. Ésta fue la posición que el CELS impulsó junto a otras

organizaciones en el marco del Frente Nacional contra la Pobreza (FRE-NAPO) en 2001 y los primeros meses de 2002.⁷

En ese sentido, de cara al debate que se viene, resulta valioso repasar las discusiones sobre la reforma política que se dieron en el período cubierto por el *Informe*. Paradójicamente, estos debates se produjeron al calor de una verdadera cruzada masiva contra gobernantes, parlamentarios y funcionarios políticos, que tuvo diversas expresiones y vertientes.

En este contexto de descrédito de la dirigencia del país,⁸ las principales posiciones que debatieron cambios del sistema institucional no fueron más que la expresión de un fuerte divorcio entre las demandas y expectativas de la sociedad y el comportamiento de los políticos y los partidos. Muchas de las propuestas compartieron un cierto desapego por las reglas de juego del sistema constitucional y tuvieron un tono antipolítico. Al mismo tiempo se advirtió la tendencia a impulsar propuestas cuyas consecuencias institucionales no habían sido analizadas con profundidad, lo que afectó la calidad del debate.

Una de las discusiones más remanidas se refirió al sistema de elección para los cargos electivos. En particular, en contra de los sistemas de representación proporcional, comúnmente denominados "listas sábana".

En general, los críticos del sistema no se hacen cargo de las consecuencias que acarrearía su supresión, en particular respecto de la representación de las minorías, ni explican por qué el establecimiento de algún sistema alternativo al actual mejoraría la percepción sobre la calidad de la representación. Incluso, en lugares donde la lista sábana ha sido eliminada —por ejemplo en la provincia de Tierra del Fuego— la representación política no ha mejorado.

La relación de representatividad no va a resolverse con simplismo. Una exagerada confianza en la participación espontánea de los ciudadanos

⁷ La necesidad de articular las reformas del sistema institucional y político con la intervención innovadora en el campo social, motivó también la convocatoria del CELS junto a UBESA y FLACSO en el programa INICIATIVAS PARA EL FORTALECIMIENTO DEMOCRÁTICO Y SOCIAL, cuyos concursos abiertos de proyectos se lanzaron en 2003. Véase, en Internet, www.iniciativas.org.ar.

⁸ Una encuesta de julio de 2002 de Gallup Argentina, relativa a la confianza en las instituciones de 16 países de Iberoamérica, señaló que las instituciones en las que menos confiaba la población son los sindicatos, la Justicia, el Congreso Nacional y los partidos políticos. Según la encuestadora, "[s]e muestra así que uno de los aspectos más enjuiciados por la gente es la dimensión representativa de la vida institucional". Otra línea de conclusiones del citado informe apunta a las diferencias entre países. Según señala el documento "la Argentina posee la más baja confianza que el resto de las naciones en: Bancos, Empresas Privadas, Sindicatos y Justicia. En todas estas instituciones es la última de la tabla. Frente a las Fuerzas Armadas, el Congreso y los Partidos Políticos, se ubica anteúltima. La Argentina se posiciona así como uno de los países con más baja confianza en sus instituciones". Disponible en Internet en www.gallup.com.ar/publi/Pub051.pdf.

puede olvidar las dificultades de ciertos sectores para hacer oír su voz. Por ello, avanzar en la reforma de sistemas electorales dirigidos al aseguramiento de la representación de fuerzas políticas minoritarias sólo puede ser prudente en la medida en que otros mecanismos institucionales aseguren cierto equilibrio de fuerzas. Si se dismantelan los sistemas que protegen o favorecen a las minorías, sin asegurar adecuadamente la igualdad de oportunidades, se corre el riesgo de acentuar las diferencias.

Del mismo modo es conveniente analizar en su complejidad la posibilidad de lanzamiento de *candidatos extrapartidarios*. Esta posibilidad también estrecha la participación de quienes no cuentan con recursos económicos y limita (aunque intuitivamente esta afirmación suene disonante frente a la opinión generalizada) la capacidad de auditar la conducta de los representantes. Aun mancillados, los partidos políticos son foros de discusión donde la legitimidad, de algún modo, debe disputarse abiertamente. A la vez, por ser los partidos políticos instituciones regladas, el Estado también tiene sobre ellos, y por extensión sobre sus integrantes, algunas potestades de control. Ninguna de estas condiciones procedimentales aparece siquiera dentro del marco de lo posible en las candidaturas independientes.

Un sistema de candidaturas partidario genera, obviamente, menos compromisos partidarios. Sin embargo, y de allí nuestra cautela, ni todos los compromisos partidarios son execrables, ni toda estructura extrapartidaria está exenta de compromisos.

Uno de los reclamos más extendidos, como se vio, apunta a la reducción del llamado "costo de la política", que es abordado por la mayoría de los proyectos de reforma impulsados hasta el presente desde la sociedad civil y algunos referentes partidarios.

El documento final de la Mesa de Diálogo, por ejemplo, pide una baja "sustancial" del gasto político "en todas sus dimensiones y en los tres poderes del Estado", la eliminación del financiamiento paraestatal de las clientelas políticas y la abolición de los regímenes de privilegio. El Foro Social para la Transparencia impulsa la modificación del Código Penal para considerar el uso político de fondos públicos como un agravante del delito de malversación, mientras que propugna el financiamiento de los partidos bajo el control de un organismo técnico independiente: la Agencia Federal Electoral. El tema del financiamiento político también era un objeto central del paquete de reformas que la gestión De la Rúa elevó al Congreso en octubre de 2000 y sobre el que avanzó el Acuerdo Federal del presidente Eduardo Duhalde.

Sin dudas, es obtuso pensar la reforma política como un problema de reducción de costos ¿qué es aquello que está siendo producido de modo ineficiente?, ¿cuánto debe gastarse en la sanción de una ley?, ¿en un fallo

judicial?, ¿en la definición de la política social del Estado? Obviamente un amplio espectro de problemas de la administración pública tiene directa relación con problemas técnicos, pero es manifiesto que muchos otros no.

En este sentido, la ausencia de un consenso básico acerca del sentido y contenidos de las responsabilidades del Estado genera muchas dudas en relación con la utilidad de aquellas medidas que con tanta precisión reclaman un "ajuste" de tal o cual estructura estatal.

Con relación a algunas discusiones —por caso, aquellos supuestos manifiestamente ilícitos que las medidas que se proponen atacan— hay alto consenso. Sin embargo, la cuestión se ha presentado con tal amplitud que aparece seriamente comprometida la posibilidad misma de discutir la calidad de las instituciones y del diálogo político que se propone.

No hay ninguna garantía implícita de que un ejercicio político más barato sea una mejor práctica política.

También la *reducción de representantes en las legislaturas* o la unificación de los sistemas bicamerales provinciales han sido medidas impulsadas en muchos de los proyectos de reforma. Incluso algunas provincias han impulsado reformas en sus legislaturas como el caso de Córdoba.

Nuevamente, las afirmaciones genéricas resultan peligrosas. La posibilidad de cooptación de un cuerpo político más reducido varían y hay en esa discusión un problema intrínseco del discurso antipolítico. ¿Cuánto más reducidas han de ser las legislaturas?, ¿un 25% como se sugiere en algunas de las propuestas? ¿Por qué no del 50% o más? La ausencia de una justificación razonable sobre la conformación final que se propone, genera muchas dudas acerca de la corrección de la propuesta según la cual deberían reducirse.

En contra de lo que las propuestas impulsan, el interrogante debe ser resuelto en términos positivos. No sirve de mucho afirmar que las legislaturas deben reducirse sin una concepción plausible acerca de por qué deberían tener tal o cual conformación. ¿Cómo quedarían representadas las minorías?, por ejemplo, o ¿por qué habría de funcionar mejor una legislatura mínima? son inquietudes que no se satisfacen desde una mirada liviana o meramente pecuniaria de la cuestión de la representación política. Así, este *Informe* ilustra con bastante claridad cómo la imposición de sistemas de mayoría absoluta en algunas provincias argentinas es un elemento clave en la consolidación de la hegemonía de los partidos que ejercen el poder. En todo caso, más que debatir el número de legisladores o el costo de funcionamiento de los parlamentos, es una discusión más urgente el diseño de contrapesos y la búsqueda de auténtica representación proporcional.

Sobre la consigna "que se vayan todos" algunos sectores impulsaron en agosto de 2002 una consulta popular a favor de una asamblea constituyen-

te que decidiera la caducidad de los mandatos de los legisladores y la remoción de los jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

En aquella oportunidad el CELS expresó públicamente su oposición a ambas propuestas. Si bien entendíamos que era indiscutible la existencia de una profunda crisis de representación de la dirigencia política, "que se vayan todos" implicaba la asunción exagerada de que el ejercicio de poder sólo es competencia exclusiva de las autoridades políticas electas, en quienes la consigna hace recaer el peso exclusivo de la crisis.

Otra cuestión conceptual objetable de la iniciativa era que centraba la discusión en el recambio de titulares en los cargos, pero carecía de cualquier propuesta sustantiva en relación con el modelo de control de gestión que se pretendía.⁹

La pretensión de renovación automática del elenco de representantes políticos por la vía de habilitar la caducidad de sus mandatos, presupone de una manera un tanto ingenua que nuevos actores políticos podrían conformarse al calor de un recambio total de representantes, y evidenciaba un cierto menosprecio por los procesos de construcción política que caracterizan un sistema auténticamente democrático.¹⁰

Además de la cuestión institucional relativa al balance de poder entre distintas fuerzas y la posibilidad de que la caducidad de todos los manda-

⁹ "Si bien es innegable la importancia de que ciertas personas sean apartadas de sus cargos, nunca puede ser ésta la perspectiva fundante de un proceso de reformas de la trascendencia que se pretende. Se trata de cambios sistémicos: el que hoy carezca de legitimidad de ejercicio alguna persona en particular es, sin dudas, en parte incumbencia de esa misma persona, pero es también, y fundamentalmente, un problema institucional que compromete las reglas de acceso al cargo y de control de gestión a las que el funcionario está sometido (...) La tónica de la propuesta adolece de esta misma comprensión sesgada. En la medida en que sólo reconoce como problemática la aptitud personal de quienes encarnan los poderes electivos, confía en que la mejor aptitud de la clase política que surja de la renovación, alcanzará por sí, para dar solución a los problemas que aquejan a los argentinos. Pero el mito de las figuras malditas de la política, es tan suicida como el mito de los rendidores. La justicia de los vencedores no aporta por sí a un proceso de recomposición política y más bien puede augurar más de lo mismo." Las consideraciones que se vuelcan en esta nota y en las tres siguientes corresponden al documento *FRENAPO. Documento de debate con organismos de derechos humanos*, elaborado y difundido por el CELS en agosto de 2002.

¹⁰ Sostuvo el CELS en el citado documento: "Por lo demás, existe un valor intrínseco en la construcción política y considerar que el acceso a cargos electivos es la única meta de la acción política es un error. Hay una riqueza adicional en todo el proceso de formación y promoción de un ideario político, de un programa de acción. Hoy se ve, como nunca, el problema de gobernabilidad que conlleva el deterioro de los partidos políticos. Introducir, en esos procesos de construcción política, catalizadores de dudosa eficacia, si bien pueden generar cambios bruscos, sólo aseguran eso, pues carecen de toda consecuencia visible sobre la calidad del diseño político así gestado. La democracia deliberativa reconoce que el debate ampliado genera condiciones sustantivas que mejoran la calidad de la decisión política. Abreviar los tiempos de ese debate, sin ninguna consideración colateral, sólo asegura decisiones más rápidas. Pero no brinda ninguna garantía acerca de su calidad".

tos asegurara la hegemonía del partido gobernante, señalamos el problema constitucional que se suscitara si algunos de los funcionarios elegidos cuestionaran la retroactividad de los poderes de la asamblea constituyente en relación con sus designaciones. En efecto, existían algunos argumentos atendibles referidos a la legitimidad de la designación de quienes ejercían por entonces cargos electivos.¹¹

También consideramos contraria a la Constitución la posibilidad de que una asamblea constituyente removiera a la Corte. En nuestra opinión el problema de la Corte no se limitaba al cambio de sus jueces, sino a causas más profundas vinculadas a su funcionamiento, su lugar en el sistema institucional, el procedimiento de designación y remoción de sus miembros. Si para cambiar a los jueces se afectaban las reglas del sistema constitucional, el remedio era peor que la enfermedad. Tampoco nos pareció correcto introducir reformas institucionales que apuntaran exclusivamente a desembarazarnos de los actuales magistrados. Sostuvimos en consecuencia que lo que había que discutir seriamente era un nuevo diseño institucional del sistema de justicia, y no cambiar la Corte de cualquier manera, sólo para cambiar a los jueces.¹²

¹¹ Sostuvimos: "En otras palabras, ¿cuán persuadidos deberíamos estar acerca del nivel de representación de una Asamblea Constituyente para concluir que sus decisiones pueden desconocer el voto ciudadano de una elección anterior? Más allá de la respuesta a este interrogante, es obvio que la cuestión no tiene una solución única, sino múltiples reacciones con argumentos sin duda discutibles. (...) El CELS ha reiterado que un rasgo esencial de la crisis argentina es el deterioro institucional provocado por el recurrente avasallamiento de las reglas de juego fijadas por la Constitución. En tal sentido, entendemos que ninguna medida que apunte realmente a alcanzar una salida de la crisis argentina, puede asumir el riesgo de provocar un mayor deterioro de las reglas institucionales. El sistema democrático no lo soportaría. Es verdad que la magnitud de la crisis podría alentar a pensar en salidas excepcionales. Es posible que algunos sectores consideren el presente como un verdadero 'tiempo constituyente' que habilita a actuar de cierta manera por 'única vez' o excepcionalmente. Es necesario considerar que los precedentes que se abren en el sistema constitucional son los que determinan en el futuro lo que se puede hacer. Baste pensar que siempre que se viola la Constitución, desde el golpe del '30 a la emergencia económica del menemismo, la sanción de las leyes de impunidad y los indultos, se han alegado momentos de refundación y circunstancias excepcionales".

¹² "El CELS en sus documentos ('Una Corte para la Democracia' I y II) y en sus denuncias ante instancias internacionales de protección de derechos humanos, ha considerado que la continuidad de los jueces de la Corte Suprema es en sí mismo un problema institucional, pues han perdido legitimidad para impartir justicia y su actuación provoca un temor fundado de falta de independencia e imparcialidad ante cada sentencia que dictan. Sin embargo entendemos que la única solución constitucional para este dilema institucional es la renuncia de los magistrados o el juicio político, y que su remoción ilegal puede provocar más daño que el que se intenta reparar. Para el CELS, el verdadero problema de la Corte no está en sus jueces, sino en un diseño institucional que hizo posible que este tribunal se degradara hasta ser lo que hoy es. El verdadero problema entonces no es la remoción de los jueces, sino la organización de una nueva Corte que funcione bajo otras reglas y se integre a otro sistema de justicia. Por ello, a nuestro juicio es absurdo e inconveniente realizar cambios institucionales irregulares, sólo para remover a los actuales magistrados. El ab-

6

El debate sobre la reforma política resulta impostergable y, como hemos sostenido en reiteradas oportunidades, cuenta con un escenario más que propicio para su desarrollo. En tal sentido, debería evitar los problemas que identificamos en algunas de las propuestas reseñadas, tales como la tendencia a buscar atajos para evadir las pautas constitucionales y el tono antipolítico. Además no debiera limitarse a las reglas de acceso a los cargos electivos, sino abarcar los mecanismos de acceso de los ciudadanos al Estado, las reglas de transparencia e información y la creación de mecanismos para garantizar la participación ciudadana en la toma de decisiones y, en especial, asegurar la expresión política de los sectores víctimas de la exclusión. Los procedimientos de elaboración participada de normas experimentados en el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, y el proyecto de ley de acceso a la información que se encuentra pendiente de aprobación en el Senado son ejemplos de cambios positivos en esa dirección. También la nueva reglamentación de la provincia de Buenos Aires, adoptada en el marco de la solución amistosa en el caso de Sergio Schiavini, que permite a las víctimas de la violencia policial acceder a los sumarios en los que se investigan los hechos, presenciar las audiencias y realizar peticiones.¹³

En tal sentido debería pensarse en la necesidad de vincular este debate con la mejora y la recreación de los espacios de mediación o representación social, cuya debilidad tiene directa vinculación con algunos de los

surdo es mayor si se pretende sacarlos por medio de procedimientos manifiestamente reñidos con la Constitución que pueden crear un nefasto precedente institucional, de modo que el remedio será sin duda peor que la enfermedad.

"La asamblea constituyente no puede remover a los jueces de la Corte que gozan de la garantía de inamovilidad en sus cargos. La constituyente es convocada para reformar la Constitución, conforme a los procedimientos preestablecidos en ella, y no para echar a los miembros del poder constituido. Esa asamblea no puede reemplazar el procedimiento de juicio político en un caso particular, ni convertirse en tribunal de enjuiciamiento de los magistrados. Este procedimiento sentaría un peligroso precedente pues cada mayoría circunstancial, por ejemplo la que impone un nuevo Presidente, podría tener por la vía de una constituyente su propia Corte Suprema.

"La propuesta es además inviable desde el punto de vista político, pues si se consiguieran 2/3 del Congreso para declarar la necesidad de una reforma destinada a remover a los jueces de la Corte, como lo requiere el artículo 30 de la Constitución, seguramente se conseguiría la mayoría necesaria para removerlos por el procedimiento de juicio político.

"Si una reforma de la Constitución cambiara a la Corte por un Tribunal Constitucional, o creara una Justicia Constitucional diferente, o fijara un cupo femenino para su integración, o redujera el número de magistrados, el efecto podría ser la cesación de los cargos de los actuales jueces o un recambio de nombres. Pero entonces lo que habría que discutir seriamente es el nuevo diseño institucional del sistema de justicia, y no cambiar la Corte de cualquier manera, sólo para cambiar los jueces".

¹³ Véase Capítulo XV de este Informe.

temas más graves de exclusión que presenta este *Informe*. Es imposible entender el proceso de concentración del ingreso que se ha dado en nuestro país en la última década, sin atender a las debilidades de nuestro sistema de representación sindical. Baste señalar que las mayores reducciones de ingresos de los sectores asalariados y la incorporación de pautas de flexibilización en las relaciones laborales se plasmaron a través de la negociación de los nuevos convenios colectivos. Por ello, el debate sobre un modelo de verdadera libertad sindical debería ser un eje importante de la discusión sobre reforma política.

También debería incluirse en ese debate el cambio de la lógica de intervención del Estado en el área social, que impida la manipulación clientelar de la asistencia pública, así como la posibilidad de un ingreso social universal que garantice un nivel básico de autonomía, como condición para el ejercicio de los derechos fundamentales.

Queda claro en el panorama que describe este *Informe* que la reforma de la Justicia es un punto central de la reforma del Estado, en la que se juega cotidianamente la garantía de los derechos humanos. Muchos son los temas que esta reforma debería contemplar y no es éste el espacio para intentar una enumeración más o menos exhaustiva. Basta mencionar que el nuevo procedimiento para la designación de jueces de la Corte, tanto en la órbita del Poder Ejecutivo como en el Senado de la Nación, permitió instalar un fuerte debate público acerca de la íntima relación entre justicia y democracia. En tal sentido, algunas de las propuestas de los documentos "Una Corte para la Democracia" y "Una Corte para la Democracia II" podrían asumirse como prioridades en el corto plazo. Entre ellas, la plena incorporación del Poder Judicial al régimen general sobre acceso a la información y ética pública, y la modificación de la competencia de la Corte para reducir sustancialmente la cantidad de causas y preservar su rol institucional, como última instancia de control constitucional.

La situación del Poder Judicial en las provincias convoca a otras reflexiones. Es indudable que en muchas jurisdicciones, la falta de independencia de la magistratura obedece a factores complejos que exceden la propia dinámica de la administración de justicia y se vinculan, como sostuvimos, con el funcionamiento del sistema político local y las debilidades de la sociedad civil. Sin embargo, es posible examinar reformas concretas en los mecanismos de designación y remoción de jueces, que mejoren sensiblemente la situación que aquí describimos.¹⁴ La ausencia de recursos judiciales idóneos y efectivos en casos de graves y sistemáticas violaciones de derechos humanos en algunas provincias nos llevan a

¹⁴ Véase Capítulo II, acápite 2.3 de este *Informe*.

plantear la necesidad de explorar instancias federales subsidiarias que puedan intervenir ante el fracaso o la inutilidad de los mecanismos locales. En numerosos casos ante el sistema interamericano de protección de derechos humanos, el Estado federal ha debido asumir responsabilidad por violaciones de derechos humanos cometidas por los estados provinciales. Dentro del marco de la Constitución y el sistema federal, es necesario pensar en ciertos remedios que impidan llegar a esta situación límite y provean recursos urgentes e inmediatos a las víctimas dentro del país. Una ley federal de derechos humanos que habilite algunos remedios federales en casos de violaciones continuadas y masivas (torturas, trato inhumano, ejecuciones sumarias) y ante la ausencia de recursos internos adecuados, debería ser una solución institucional a explorar en el futuro.

Es indudable que la sociedad civil tiene un importante rol que jugar en estas discusiones. No sólo como actores de control sino también como promotores de propuestas de cambio. Así, la campaña de las organizaciones de mujeres por la sanción de la ley de salud reproductiva y las acciones encaradas luego en su defensa e implementación, como el proceso que condujo a la modificación del sistema de designación de jueces en la Corte Suprema, son ejemplos del diálogo fructífero que puede entablar-se con diversas instancias públicas para impulsar algunas de las transformaciones pendientes.