

Prólogo*

I. El temblor de diciembre del 2001 puso en jaque la vigencia de los derechos humanos como nunca antes desde el restablecimiento del orden democrático.

Alrededor de 30 personas perdieron la vida y más de 50 recibieron disparos de armas de fuego sólo en la Ciudad de Buenos Aires: Cientos de personas fueron detenidas en virtud del estado de sitio impuesto ilegalmente sobre el final del gobierno de Fernando de la Rúa.

Con todo, la salida institucional que la crisis finalmente recibió refleja que nuestro pueblo ha podido forjar, aun en un tiempo complejo, una conciencia cívica sobre cuya base puede imaginarse un programa para la emergencia. En general, hubo un fuerte consenso sobre la necesidad de impedir un quiebre de las reglas constitucionales y, en medio de la adversidad, este dato es positivo.

Sin duda, esta conciencia colectiva no es espontánea. Ha sido forjada con dolor, sobre la memoria de miles de desaparecidos y con el constante trabajo de quienes día a día defendieron el orden constitucional y enfrentaron con firmeza los intentos de clausurar la historia. Preservar el camino andado, profundizar y extender la democracia, es la opción que puede posibilitar un cambio de escenario.

La indignación popular que resuena aún hoy no parece hallar todavía un cauce seguro y sólo un pensamiento original permitirá que la fuerza de esa protesta encuentre interlocución con la política. Es urgente, por ello, dotar de contenido al poder transformador que se ha desatado. En este contexto, la crisis demanda un intenso compromiso de acción destinado a impulsar alternativas superadoras que logren, al fin, restituir el valor y la legitimidad social de una democracia devastada.

* Por Víctor Abramovich, director ejecutivo del CELS.

El Informe que hoy ofrecemos puede ser leído en esta perspectiva, como un aporte para la comprensión de algunos de los desafíos centrales que debemos encarar en aras de vigorizar las instituciones.

Desde nuestra mirada, la realización de los principios democráticos y de respeto de los derechos humanos, exige fijar una agenda de discusión prioritaria que se proponga reducir los niveles de violencia institucional, reorganizar las reglas de la competencia político-electoral, recuperar la legitimidad de la justicia, y reorientar el modelo económico hacia el logro de una base de igualdad sustancial que garantice la mayor participación de los actores sociales.

II. Desde que la protesta social adquirió formas novedosas a partir del año 1996, se han sucedido incontables reclamos en un contexto nacional cada vez más regresivo. La tónica general de la reacción estatal frente a las manifestaciones de protesta ha sido la represión y la persecución penal, marginada de cualquier solución estructural. En Salta, en Neuquén, en Tierra del Fuego, en Corrientes, en Buenos Aires, el patrón de gobierno ha sido la respuesta represiva que produjo, en ocasiones, la muerte de algunos manifestantes. Junto con ello, y salvo mínimas excepciones, la impunidad de los funcionarios y la indolencia judicial en las investigaciones completaron el cerco.

El conflicto social, tal como indica el Informe, ha sido aprehendido como un conflicto esencialmente penal y de allí la ineptitud de las respuestas del Estado. Se trata, sin dudas, de uno de los instrumentos menos democráticos a que haya podido recurrirse y su empleo no conducirá sino a un aumento de los niveles de violencia y conflicto social.

Se torna impostergable hacer cesar cualquier forma de criminalización de la protesta social y revisar con detenimiento las causas que penden sobre dirigentes sociales y sindicales, para evitar que la justicia sea cómplice o artífice de espurias persecuciones políticas.

El inusitado despliegue de violencia policial en los hechos de diciembre se enmarca en aquellas prácticas y respuestas represivas, y demanda una investigación completa y la sanción de los autores inmediatos y de los responsables políticos.

El Informe 2002 da cuenta, además, de los altísimos niveles de violencia en los enfrentamientos policiales en todo el país, y de la preocupante aparición de escuadrones de la muerte en la provincia de Buenos Aires. También dedica un capítulo específico a la práctica sistemática de la tortura y el trato inhumano a los internos en instituciones carcelarias y comisarías. En el período democrático no se ha conseguido reconstruir la función de las institu-

ciones de seguridad como garantes y protectoras de derechos. Por el contrario, las cifras muestran con elocuencia cómo la dirigencia política ha soslayado con temeridad el poder destructivo de una creciente violencia institucional, apostando incluso en ocasiones a políticas que han directamente alentado el uso brutal de la fuerza pública. Es necesario reorientar cuanto antes esas políticas, con el fin de alcanzar una merma sustancial de los niveles de violencia, como único medio para garantizar protección en el ejercicio de los derechos, restaurar las bases para la convivencia social y reconstruir gradualmente el vínculo de los ciudadanos con el poder coercitivo de un Estado democrático.

La crisis ha expuesto asimismo el peligro de que se reedite la apelación a la violencia como forma de acción política. El Estado debe garantizar las condiciones del diálogo social y éste se interrumpe tanto cuando el propio Estado avasalla las libertades públicas como cuando grupos aislados imponen su intolerancia. En tal sentido, el mejor antídoto contra el recurso de la violencia es la recuperación del rol mediador de la política.

III. Es necesario discutir en consecuencia la reorganización de las reglas de la competencia político-electoral. El debate sobre la reforma política ha puesto el eje en la reducción de los costos y la búsqueda de mecanismos de participación que superen ciertas prácticas burocráticas de los partidos, muchas veces a costa de su debilitamiento. En nuestra opinión, una reforma del sistema debe apuntar a fortalecer los partidos y garantizar, en primer lugar, el equilibrio necesario entre la capacidad de decisión del representante y la calidad del vínculo de representación. La autonomía del elegido y la gravitación del elector se encuentran en una relación complementaria que no puede ser concebida como parte de un juego de suma cero. El debilitamiento de los partidos no mejora necesariamente la representación ni transfiere poder a los ciudadanos, sino que puede conducir a una mayor transferencia de poder hacia los grupos de intereses, facilitando la feudalización de distritos electorales y la captura por intereses privados de instancias del Estado.

El inédito desprestigio de la dirigencia política y la insatisfacción de los ciudadanos no podrá mitigarse sin al menos poner en discusión la necesaria reorganización del aparato del Estado, su estructura y la modalidad de su funcionamiento, en aras de alcanzar niveles aceptables de rendimiento de la acción de gobierno. En ese sentido, además de los tiempos electorales, debe encararse con seriedad el diseño de mecanismos aptos para el acceso a la información pública y garantizar la consulta y la participación de los actores sociales en los procesos de decisión de políticas públicas y

en el control de su ejecución. La participación ciudadana en las diversas instancias del gobierno tampoco reclama debilitar ni achicar al Estado, sino que debe ser concebida como una forma de potenciar su capacidad de gestión. Un paso indispensable en ese sentido consiste en activar los mecanismos de participación ciudadana que la Constitución establece.

IV. La tarea de reformulación institucional debe alcanzar ineludiblemente a la administración de Justicia. El recambio de los jueces de la Corte Suprema es hoy un reclamo con fuerte consenso social, pero la discusión no debe limitarse a un simple cambio de nombres. Es evidente que algunos miembros de la Corte han roto definitivamente su vínculo con la sociedad y perdido legitimidad para impartir justicia. Sin embargo, resulta indispensable debatir el modelo de tribunal que la democracia necesita, como un primer paso hacia una reforma profunda del sistema judicial en su conjunto. Esta transformación no debe limitarse a la justicia federal. Este Informe aporta datos valiosos para entender problemas graves como la falta de independencia e imparcialidad de las administraciones de justicia en las provincias. La manipulación política de las instancias judiciales en Tierra del Fuego, San Luis y Santiago del Estero, son emergentes de un fenómeno que se extiende a casi todo el país. Al mismo tiempo, el Informe ilustra la existencia de obstáculos materiales para el acceso de los ciudadanos a la asistencia letrada en la Ciudad de Buenos Aires y a una instancia para litigar contra el Estado en la provincia de Buenos Aires. En ambos casos, el impedimento para acceder a la jurisdicción proviene tanto de deficiencias burocráticas como de la simple desidia política.

En la lectura del Informe se advierte que la demanda de reformas profundas del sistema de justicia no debe apuntar sólo a un cambio de reglas, sino comprender, fundamentalmente, un cambio de actitudes. Así lo demuestra el análisis sobre la debilidad de las respuestas judiciales a situaciones de abuso policial y torturas y la negativa de las máximas instancias del Poder Judicial de la provincia de Buenos Aires a jugar un papel activo para evitar el trato indigno a los detenidos en condiciones de hacinamiento en las comisarías. No pretendemos en este Informe debatir sobre activismo judicial, sino analizar las bases de una nueva cultura institucional que lleve a cada juez a ocupar, sin vacilaciones, el lugar que la Constitución le asigna.

V. Es imposible plantear el debate sobre la restauración de la ciudadanía política y el fortalecimiento institucional, sin advertir sobre las condi-

ciones económicas y sociales que posibilitan o frustran el ejercicio de los derechos fundamentales en nuestro país. El modelo económico que el pueblo repudió en diciembre, signado por la concentración de la riqueza y el aumento irrefrenable de la pobreza, consolidó una sociedad dual que padece día tras día un proceso acelerado de exclusión. El alcance acotado de los derechos constitucionales, o dicho en otros términos, los límites sociales al ejercicio de la ciudadanía, son indudablemente la cara más sombría de esta crisis. Se torna imperioso discutir un cambio drástico del modelo de organización de la economía, con el propósito de recuperar una base de igualdad sustancial que garantice la mayor participación de los actores sociales en el proceso político y en la vida democrática.

La brecha es tan profunda que cualquier discusión sobre ese nuevo modelo debería contemplar un debate serio sobre la necesidad de una nueva legislación social, capaz de restituir los equilibrios de ciertas relaciones jurídicas que deben ser, ahora más que nunca, comprendidas como estructuralmente desigualitarias. En tal sentido, no está de más enfatizar que la consolidación de este modelo de exclusión fue posible merced a la degradación paulatina de los derechos sociales clásicos, en la órbita del trabajo y de la seguridad social. Estos derechos fueron sujetos a una estricta lógica económica, aplicada en un escenario de transformación impuesto bajo la idea de la emergencia permanente. La Ley de Déficit Cero del año 2001, que sustentó la reducción de salarios y jubilaciones, fue la última expresión paradigmática de este proceso.

En este sentido, entendemos que el derecho de los derechos humanos puede aportar elementos valiosos para la reconstrucción de la legislación social en nuestro país. Bajo sus normas no sólo se requiere afianzar el rol del Estado como garante principal en el acceso a derechos sociales básicos, como la salud, la vivienda y la educación, sino también consolidar su lugar de mediador en la defensa de ciertos intereses sociales en las relaciones privadas, caracterizadas en nuestro país, como nunca antes, por la desigualdad de poder de negociación. En tal sentido, resulta ineludible abrir la discusión sobre un nuevo derecho social que pueda constituirse en un instrumento de equiparación en las diversas instancias del mercado y de las relaciones comunitarias.

VI. El escenario internacional planteado a partir de los atentados del 11 de septiembre, ha alentado el avance de ciertas posiciones y tendencias autoritarias que ponen en serio riesgo la vigencia de los derechos humanos en la Argentina. La lucha contra el terrorismo internacional y la seguridad

global son argumentos que se invocan, en este nuevo contexto, en desmedro de la tolerancia y el respeto estricto de las libertades públicas.

A nuestro país le ha tocado afrontar este cambio de rumbo en el marco de una profunda crisis institucional y política, que bien podría afectar la capacidad de las instituciones para encarar, con seriedad y autonomía, el debate acerca de las transformaciones que algunos actores de la comunidad internacional pretenden favorecer. En el dossier que cierra este Informe incluimos dos estudios destinados a examinar algunas de las implicancias locales del nuevo panorama mundial. Un punto central de este análisis es el rol de las Fuerzas Armadas en la defensa nacional y los lineamientos fijados en los años de la transición democrática para su inserción institucional. El artículo aporta argumentos legales y políticos para contrarrestar una importante ofensiva en pos de un cambio de las reglas de juego.

VII. En este contexto de fragilidad institucional y transformación del orden mundial, las mejores noticias del año fueron las sentencias de los tribunales federales que declararon la invalidez constitucional de las leyes de obediencia debida y de punto final. Las resoluciones judiciales se examinan en este Informe.

Es evidente que la memoria colectiva del terrorismo de Estado ha jugado un rol fundamental en la protección del orden constitucional durante la crisis de diciembre. En un sentido opuesto, la falta de justicia frente a las atrocidades del pasado, se encuentra en la raíz de esta democracia endeble. La sombra de la impunidad de aquellos crímenes acompaña el descrédito de los representantes, la falta de legitimidad social de la magistratura, la generalizada sensación de ausencia de responsabilidad y la ruptura entre la ética y la acción política.

Como sostuvieron los organismos de derechos humanos al oponerse a las leyes de amnistía en la década del ochenta, ninguna sociedad que perdona los crímenes más aberrantes de su historia está en capacidad de construir un sistema político basado en el imperio de la ley. La experiencia del presente argentino prueba que la impunidad no garantiza la estabilidad de ninguna transición democrática, sino que actúa como un ácido que corroe gradualmente los cimientos de la estructura institucional.

A casi veinte años del fin de la dictadura nuestro país enfrenta el desafío de recuperar en su pueblo el valor y el sentido de su proyecto democrático. Las sentencias que declararon la invalidez de aquellas leyes aportan, sin ninguna duda, a esa tarea común.