

DERECHOS HUMANOS EN ARGENTINA

CELS / Informe 2002 - 2003

DDHH.ARG.02+03



CELS  
CENTRO DE ESTUDIOS  
LEGALES Y SOCIALES



Siglo  
veintiuno  
editores  
Argentina

**DERECHOS HUMANOS  
EN LA ARGENTINA  
INFORME 2002-2003**

*por*  
**Centro de Estudios  
Legales y Sociales  
(CELS)**



**CELS**  
CENTRO DE ESTUDIOS  
LEGALES Y SOCIALES





**Siglo veintiuno editores Argentina s. a.**

LAVALLE 1834 11 A (C1048AAN), BUENOS AIRES, REPÚBLICA ARGENTINA

**Siglo veintiuno editores, s.a. de c.v.**

CERRO DEL AGUA 248, DELEGACIÓN COYOACÁN, 04310, MÉXICO, D. F.

323 Centro de estudios legales y sociales  
CEN Derechos humanos en Argentina : informe 2002-  
2003. - 1ª. ed.- Buenos Aires : Siglo XXI Editores  
Argentina, 2003.  
576 p. ; 23x16 cm

ISBN 987-1105-53-3

I. Título. - I. Derechos Humanos

Portada de Diego Grinbaum

1ª edición argentina: 1.100 ejemplares

© 2003, Centro de Estudios Legales y Sociales

© 2003, Siglo XXI Editores Argentina S. A.

ISBN 987-1105-53-3

Impreso en Industria Gráfica Argentina  
Gral. Fructuoso Rivera 1066, Capital Federal,  
en el mes de julio de 2003

Hecho el depósito que marca la ley 11.723  
Impreso en la Argentina - Made in Argentina

# Índice

BIBLIOTECA DEL

FEDERAL DE INVESTIGACIONES

AGRADECIMIENTOS

INV. 4725

Ref. 2075-200313

PRÓLOGO

15

## I. JUSTICIA POR LOS CRÍMENES DEL TERRORISMO DE ESTADO:

UN RECLAMO QUE NO CLAUDICA	33
1. Introducción	33
2. La impunidad en la agenda pública	34
2.1 La subordinación militar al poder civil	36
2.2 La derogación del decreto 1581/01	39
2.3 La declaración de nulidad de las leyes por el Congreso de la Nación	41
3. Procesos judiciales en trámite por violaciones a los derechos humanos cometidas durante el terrorismo de Estado	43
3.1 La nulidad de las leyes de obediencia debida y punto final en el ámbito judicial	44
3.2 Causa por la masacre de Margarita Belén	51
3.3 Causa Batallón 601-Reunión Central	53
3.4 Causa por la masacre de Las Palomitas	57
3.5 Causa por la masacre de Fátima	58
3.6 La reapertura de causas	59
3.7 Causa Hagelin	60
3.8 Investigaciones sobre las responsabilidades civiles	62
3.9 Causas por apropiación de niños	64
3.10 Los pedidos de extradición de militares argentinos para ser juzgados en el exterior	68
4. La desclasificación de los archivos del Departamento de Estado de los Estados Unidos	71
5. El Tribunal Penal Internacional	73
6. Ascensos y designaciones cuestionadas	75
6.1 El cuestionamiento de los pliegos del teniente coronel Rafael Mariano Braga y del capitán de fragata Julio César Binotti	75
6.2 Los cuestionamientos al vicecomodoro Salvador de San Francisco Ozán	77
6.3 El intento de designación de Manlio Martínez como juez federal de Catamarca	80
7. Conclusiones	82
Epílogo en honor a María Adela Gard de Antokoletz y Alfredo Bravo	86

## II. TRANSFORMACIONES URGENTES HACIA UNA JUSTICIA DEMOCRÁTICA

1. La Justicia como uno de los desafíos más importantes de la democracia argentina	87
2. La Corte Suprema en el centro de la discusión política. Su crisis de legitimidad. Los juicios políticos. La designación de nuevos integrantes	91
2.1 Introducción	91
2.2 Los antecedentes de la composición de la Corte, fuente principal de su deslegitimación	93

2.3	Funcionalidad de la Corte al poder político	93
2.4	Los pedidos de juicio político durante la década del noventa	96
2.5	El juicio político impulsado, negociado y archivado en el 2002	97
2.6	Irregularidades en el proceso de designación de Maqueda como miembro de la Corte Suprema	106
2.7	Los juicios políticos contra Nazareno y Moliné O'Connor	107
2.8	Las reformas al proceso de designación de jueces	111
2.9	Proceso de designación de Eugenio Raúl Zaffaroni	116
3.	Poder Judicial en las provincias argentinas	118
3.1	La justicia en la provincia de Santa Cruz	118
3.2	La administración de justicia en Salta: el caso Gareca	124
3.3	La justicia en Córdoba: el regreso al viejo sistema de elegir jueces y fiscales adictos al poder	128
3.4	La crítica situación de la justicia en Santiago del Estero	133
3.5	La falta de justicia en San Luis: nuevas destituciones a jueces independientes	137
3.6	La justicia en Tierra del Fuego durante el año 2002	141
<b>III. EL ESTADO FRENTE A LAS MANIFESTACIONES DE LA CRISIS SOCIAL.</b>		
<b>LA INVESTIGACIÓN JUDICIAL DE LOS HECHOS DEL 20 DE DICIEMBRE, EJECUCIONES EN PUENTE PUEYRREDÓN Y DESALOJOS VIOLENTOS</b>		
		<b>151</b>
1.	Introducción	151
2.	Los hechos del 19 y el 20 de diciembre de 2001	152
2.1	La investigación judicial de la represión en la ciudad de Buenos Aires	152
2.2	Los hechos ocurridos en distintas localidades del país	171
3.	La masacre de Avellaneda. Los asesinatos de los piqueteros Darío Santillán y Maximiliano Kosteki	178
4.	Desalojos violentos durante 2003	180
4.1	Ex Patronato de la Infancia (Padelai)	180
4.2	Represión en el exterior de la fábrica Brukman	182
<b>IV. HOSTIGAMIENTO A MILITANTES SOCIALES Y DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS EN LA ARGENTINA</b>		
		<b>185</b>
1.	Introducción	185
2.	Ataques y amenazas contra miembros de organismos de derechos humanos y personas que trabajan vinculadas a ellos	187
2.1	Los atentados contra la Asociación Abuelas de Plaza de Mayo	187
2.2	Las amenazas a Adriana Calvo y Carlos Lordkipanidse, miembros de la Asociación de Ex Detenidos Desaparecidos	188
2.3	Los ataques a Susana Abalo	189
2.4	Amenazas y ataques a Laura Figueroa y otras personas relacionadas con la causa del "Pozo de Vargas" en la ciudad de Tucumán	190
2.5	Amenazas a la periodista Clara Britos	192
2.6	Las amenazas a Claudio Pandolfi, abogado de la CORREPI	193
3.	Ataques contra organizadores de desocupados	194
4.	Represión, hostigamientos y amenazas a organizaciones de la sociedad civil	196
4.1	Hostigamiento y amenazas contra la organización Participación Ciudadana, referentes políticos y periodistas de Tierra del Fuego	196

4.2 Represión a activistas de Greenpeace	198
4.3 Represión a organizaciones no gubernamentales	199
5. Las amenazas e intimidaciones a las asambleas barriales	200
6. Los ataques a los estudiantes secundarios	203
<b>V. INSEGURIDAD POLICIAL Y OTRAS FORMAS DE LA VIOLENCIA INSTITUCIONAL</b>	<b>205</b>
1. Introducción	205
2. Datos de la violencia institucional	210
2.1 Muertos en hechos de violencia en los que participaron funcionarios de fuerzas de seguridad	210
2.2 Ejecuciones extrajudiciales	215
2.3 Las muertes de personas ajenas a los enfrentamientos	220
2.4 Los debates legislativos por las muertes de policías en enfrentamientos	225
2.5 Algunas causas del incremento de la violencia institucional y posibles líneas de acción	231
3. Violencia institucional y segregación social	235
3.1 Segregación socio-espacial y políticas de seguridad	235
3.2 Violencia institucional focalizada en niños, niñas y adolescentes	245
4. La militarización en las políticas de seguridad pública. Las Fuerzas Armadas y la seguridad interior	260
4.1 El marco legal	261
4.2 Tensiones previas	262
4.3 Algunas propuestas debatidas en torno de la participación militar en la seguridad interior	263
4.4 Resistencias, avances y amenazas	266
5. Conclusión	267
<b>VI. VIOLENCIA Y SUPERPOBLACIÓN EN CÁRCELES Y COMISARIAS: LA AUSENCIA DE UNA POLÍTICA CRIMINAL RESPETUOSA DE LOS DERECHOS HUMANOS</b>	<b>271</b>
1. Introducción	271
2. El problema de la superpoblación en la agenda política de la provincia de Buenos Aires. La responsabilidad de los poderes provinciales	273
3. El problema del encarcelamiento preventivo	275
3.1 La justificación de la coerción estatal	275
3.2 La justificación del encarcelamiento preventivo. El peligro procesal	276
3.3 La verificación del peligro procesal	278
3.4 Excepcionalidad del encierro. Medidas alternativas	279
3.5 Límites temporales al encarcelamiento preventivo. Proporcionalidad. Plazo razonable	281
3.6 Derecho a condiciones carcelarias dignas. Control judicial del encierro cautelar	284
3.7 Relevamiento de datos	285
4. Violencia y superpoblación	292
4.1 Algunas acciones de los funcionarios provinciales para enfrentar la situación	292
4.2 Políticas institucionales que toleran y promueven la tortura	297
4.3 Las prácticas de administración penitenciaria bonaerense. Casos emblemáticos	300
4.4 La eliminación del "Banco de Datos de casos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes" creado por la Defensoría de Casación Penal bonaerense	305
5. Conclusión	308

<b>VII. REFORMA LEGAL Y SENTENCIAS DESPROPORCIONADAS: DOS TEMAS</b>	
<b>CENTRALES EN EL DEBATE SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS DE LA INFANCIA</b>	<b>309</b>
1. Introducción	309
2. Panorama legislativo	310
2.1 Nivel nacional	310
2.2 Nivel provincial	313
2.3 Síntesis del panorama legislativo nacional y provincial	330
3. Aplicación de sentencias de condena a prisión o reclusión perpetua a personas entre 16 y 18 años no cumplidos	331
3.1 Los casos	334
3.2 Comentarios a los casos	342
4. Conclusión	345
<b>VIII. LA SALUD Y LOS DERECHOS SEXUALES Y REPRODUCTIVOS:</b>	
<b>AVANCES Y RETROCESOS</b>	<b>347</b>
1. La Ley de Salud Sexual y Procreación Responsable en el marco de la crisis del año 2002	347
2. Breve historia del campo de la salud y los derechos sexuales y reproductivos en la Argentina	348
3. Indicadores epidemiológicos de salud reproductiva	352
3.1 Fecundidad	353
3.2 Fecundidad adolescente	353
3.3 Anticoncepción	354
3.4 Mortalidad materna	355
3.5 Aborto inducido	357
3.6 VIH/SIDA	358
3.7 Cáncer génito-mamario	359
3.8 Cobertura de salud	360
4. Legislación, programas y jurisprudencia	360
4.1 Legislación	360
4.2 Programas	362
4.3 Jurisprudencia	366
5. Actores sociales y políticos del campo de la salud y los derechos sexuales y reproductivos	369
6. Conclusión	372
<b>X. EL COLAPSO DEL SISTEMA DE SALUD</b>	<b>377</b>
1. Introducción	377
2. El estado de los hospitales públicos del país	378
2.1 Provincia de Buenos Aires	380
2.2 Provincia de Misiones	390
2.3 Provincia de Santa Fe	391
2.4 Ciudad de Buenos Aires	392
3. El acceso a la atención de la salud mental	395
4. Falta de provisión estatal de medicamentos	398
5. Política estatal para la salud	403
6. Conclusión	406
<b>¿ LA RESPUESTA DEL ESTADO A LA CRISIS SOCIAL</b>	<b>409</b>
1. Introducción	409
2. La crisis social en su máxima expresión	411
3. La respuesta del Estado	416
3.1 El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados	417
3.2 Los programas alimentarios	420
3.3 El Operativo Rescate	421

4. Las acciones gubernamentales a la luz de sus resultados	424
4.1 Reducción de la pobreza	424
4.2 Pobreza e indigencia en términos de violación al derecho a una alimentación adecuada	425
4.3 El Programa Nacional de Nutrición y Alimentación: El hambre ¿más urgente?	427
4.4 Los programas sociales y la inclusión social	429
5. Epílogo. Dos fallos de la Corte Suprema de Justicia sobre derechos laborales	432
6. Conclusión	434
<b>XI. MEDIO AMBIENTE Y DERECHOS HUMANOS</b>	<b>437</b>
1. Introducción	437
2. Políticas públicas, ambiente y derechos humanos	438
2.1 Marco jurídico ambiental	439
2.2 Prácticas estatales	441
3. Discriminación ambiental	444
3.1 Ambiente y pobreza	444
3.2 Información y participación	451
4. Conclusión	466
<b>XII. LA AUSENCIA DE UNA POLÍTICA DE VIVIENDA SOCIAL</b>	<b>467</b>
1. Introducción	467
2. La política de vivienda a nivel nacional	471
2.1 La falta de una estrategia nacional de vivienda	471
2.2 La descentralización y la falta de una adecuada coordinación de las políticas nacionales, provinciales y municipales	472
2.3 La especulación inmobiliaria y los predios desocupados	473
2.4 Regresividad en materia de juicio de desalojo. La reforma del Código Procesal Civil	474
3. Algunos aspectos del acceso a la vivienda en la ciudad de Buenos Aires	475
3.1 Situación social y habitacional en la ciudad de Buenos Aires: emergencia de desalojos, nuevas familias y aumento de la indigencia	475
3.2 Los programas de emergencia habitacional en el ámbito de la Secretaría de Desarrollo Social de la ciudad de Buenos Aires	476
4. Dos casos que reflejan la violación del derecho a la vivienda en la ciudad de Buenos Aires y el conurbano bonaerense	485
4.1 El caso Villa La Dulce (Ciudad Autónoma de Buenos Aires)	485
4.2 Villa La Cava (partido de San Isidro, provincia de Buenos Aires)	488
5. Conclusión	492
<b>XIII. LA TIERRA EN EL RECLAMO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y SECTORES CAMPESINOS</b>	<b>495</b>
1. Introducción	495
2. La "cuestión" de tierras indígenas en la Argentina	501
2.1 Antecedentes legales	501
2.2 Marco legal vigente	501
3. El problema de la implementación del derecho a la tierra	503
4. El Programa de Regularización y Adjudicación de Tierras a la Población Aborígen (PRATPA) de la provincia de Jujuy	504
4.1 La ejecución del programa: aciertos y dificultades	506
5. La provincia de Misiones: escenario de confrontación por la tierra	508
6. Conclusión	515



<b>XIV. MIGRANTES: UNA DEUDA PENDIENTE. VEINTE AÑOS DE VIGENCIA DE LA "LEY VIDELA" EN DEMOCRACIA*</b>	<b>517</b>
1. Introducción	517
2. 1983-2003: Veinte años de vida democrática de la "Ley Videla"	519
2.1 El proyecto de ley del diputado Rubén Giustiniani	520
3. Detenciones y expulsiones. La cotidianeidad y continuidad del accionar por fuera de la ley y la Constitución	521
3.1 El caso Cribillero	524
4. Derecho a la Salud y Derecho a la Seguridad Social	527
4.1 El acceso al tratamiento contra el Virus HIV/SIDA y la denuncia efectuada por el Ministerio de Salud de la Nación	527
4.2 El acceso a las pensiones por discapacidad y por vejez. La negación de la igualdad constitucional entre nacionales y extranjeros.	528
5. La reacción del gobierno y los medios de comunicación frente a la emigración argentina	530
6. Los derechos de los migrantes y los avances regionales e internacionales	533
6.1 La entrada en vigencia de la Convención Internacional para los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias	533
6.2 Solicitud de Opinión Consultiva N° 18 (Corte Interamericana de Derechos Humanos)	534
6.3 Acuerdo del Mercosur	534
7. Conclusión	536
<b>XV. EL ESTADO ARGENTINO FRENTE A LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS</b>	<b>537</b>
1. Introducción	537
2. Sistema universal de protección de derechos humanos	538
2.1 Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer	538
2.2 Comité de Derechos del Niño	541
2.3 La Comisión de Derechos Humanos	546
2.4 Informes de otros expertos de Naciones Unidas	549
3. Sistema interamericano de protección de derechos humanos	553
3.1 La CIDH y el corralito	553
3.2 Visitas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a la Argentina	554
3.3 La administración de justicia en Argentina: tema central en la agenda de la CIDH	555
3.4 Política del Estado en materia de soluciones amistosas. Casos Bulacio, Schiavini y Giovanelli	556
3.5 Casos declarados admisibles	558
4. Posición argentina ante los tratados de derechos humanos	564
4.1 Corte Penal Internacional	564
4.2 Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura	566
4.3 Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación de la Mujer	567
4.4 Proyecto de Convención sobre Desaparición Forzada	568
4.5 Otros tratados	569
4.6 Candidaturas	569
<b>INTEGRAN EL CELS</b>	<b>571</b>

## Agradecimientos

Como todos los años, el CELS agradece a los miembros de sus Programas, Áreas y Equipos de Trabajo, quienes hacen posible que este *Informe* complete su novena edición.

Además, es preciso agradecer a Mary Beloff, a Morita Carrasco, a Paula Gorsd, a Gustavo Plat, a las integrantes del Área Salud, Economía y Sociedad del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Lila Aizenberg, Mónica Gogna, María Alicia Gutiérrez, Andrea Mariño, Mónica Petracci, Mariana Romero, Silvina Ramos, Tamara Soich, Dalia Szulik, Silvana Weller y Nina Zamberlin, y a Sofía Bordenave y Romina Picolotti, miembros del Centro de Derechos Humanos y Ambiente (CEDHA).

Agradecemos también a las personas y organizaciones de todo el país que aportaron información e investigaciones y elaboraron secciones de los distintos capítulos de este libro. Y a los alumnos del Práctico UBA/CELS de la Facultad de Derecho.

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*, *The Tinker Foundation*, *Foreign and Commonwealth Office* a través de la *Embajada Británica en Buenos Aires*, *Fondo de Contribuciones Voluntarias para las Víctimas de la Tortura de Naciones Unidas*, *Amnesty Suenska Fonden*, *Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL)*, *Terres Des Hommes*, *Organización Mundial contra la Tortura*

(OMCT), Embajada Suiza en Buenos Aires, Fundar/Centro de Análisis e Investigación-México, Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), Asociación para Apoyo a Comunidades (APAC), International Human Rights Internship Program (IHRIP), International Center for Transitional Justice (ICTJ), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y a todas las fundaciones y organizaciones, nacionales e internacionales, que han sostenido el trabajo del CELS, que hoy se brinda a la sociedad a través de este *Informe*.

Por último, agradecemos especialmente a María Capurro Robles, coordinadora del *Informe*, a Laura Itchart, Virginia Feinmann y Marie Anne Dubosc, y a todos los compañeros del CELS que trabajaron para hacer posible una nueva entrega.

A todos ellos y a ustedes, muchas gracias.

## 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.<sup>1</sup>

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

<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup>

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

<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup>

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

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup> 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.

<sup>5</sup> 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 beneficiarios<sup>6</sup> 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-

<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup>

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,<sup>8</sup> 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

<sup>7</sup> 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](http://www.iniciativas.org.ar).

<sup>8</sup> 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](http://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.<sup>9</sup>

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.<sup>10</sup>

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

<sup>9</sup> "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.

<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup>

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.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> 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".

<sup>12</sup> "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.<sup>13</sup>

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".

<sup>13</sup> 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.<sup>14</sup> La ausencia de recursos judiciales idóneos y efectivos en casos de graves y sistemáticas violaciones de derechos humanos en algunas provincias nos llevan a

<sup>14</sup> 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.

# I

## Justicia por los crímenes del terrorismo de Estado: un reclamo que no claudica\*

### 1. Introducción

En los años recientes se produjeron importantes avances en las investigaciones judiciales por crímenes cometidos por la última dictadura militar. Alrededor de una decena de resoluciones del Poder Judicial afirmaron la inconstitucionalidad de las leyes de punto final (ley 23.492) y obediencia debida (ley 23.521) y permitieron el avance en el juzgamiento de los máximos responsables de delitos tales como el secuestro, la desaparición forzada de personas, la tortura y el homicidio. Durante 2002, el camino de la justicia se profundizó con importantes decisiones como la del procurador general de la Nación, Nicolás Becerra, que en agosto emitió un dictamen ante la Corte Suprema en el que ratificó la inconstitucionalidad de las mencionadas leyes, también llamadas “leyes de impunidad”. La sociedad apoyó estas medidas y la memoria del terrorismo de Estado fue un eje central de la conciencia cívica, que rechazó el autoritarismo en medio de una grave crisis institucional.

\* Este capítulo estuvo a cargo de Valeria Barbuto (antropóloga, miembro del Programa Memoria y Lucha contra la Impunidad del Terrorismo de Estado del CELS), Natalia Federman (abogada, miembro del programa) y Florencia Plazas (abogada del CELS). El acápite 6 estuvo a cargo de Cristina Caiati, directora del Área de Documentación del CELS.

Sin embargo, la profundización de las investigaciones judiciales también provocó la reacción de sectores que continúan defendiendo la impunidad, impulsando el olvido y atropellando la democracia. Estas manifestaciones se evidenciaron en las presiones ejercidas sobre la Corte Suprema para que garantice a los militares que no serán sometidos a juzgamiento. El entonces jefe del Ejército, Ricardo Brinzoni, ha sido quien más intentó influir en el cierre de los juicios. Sin embargo, los uniformados han contado también con la representación del entonces ministro de Defensa, Horacio Jaunarena. La reacción de la Corte frente a dichas maniobras también resultó alarmante.

La campaña electoral y la asunción del presidente Néstor Kirchner produjo un inesperado cambio de coyuntura política. Durante 2003, el juzgamiento de las graves violaciones a los derechos humanos fue incorporado en la agenda pública como tema de vital importancia: el pronunciamiento explícito del Gobierno nacional de no amparar la impunidad por los crímenes de la dictadura, la derogación del decreto que impedía las extradiciones, los pedidos internacionales que a partir de entonces realizaron países europeos, la declaración de nulidad de las leyes de impunidad por parte del Congreso, los fallos de la Corte Suprema en los casos Hagelin y Videla que sientan una nueva jurisprudencia, la reapertura de las causas judiciales, entre otros. Sin embargo, la Corte aún se muestra reticente a condenar de una vez por todas el terrorismo de Estado. Así lo ha demostrado con los fallos posteriores en los casos Poblete y Vázquez.

Nos proponemos en este *Informe* realizar un abordaje de algunos de los hechos más importantes acontecidos entre enero de 2002 y septiembre de 2003. Lo vertiginoso y variado de los sucesos hace imposible ser exhaustivo en la descripción y el análisis. Esperamos, sin embargo, poder aportar los aspectos más relevantes de este proceso tal como se está desarrollando.

## 2. La impunidad en la agenda pública

Desde el inicio de la campaña electoral presidencial del año 2003, un tema del debate público fue el tratamiento de las graves violaciones a los derechos humanos durante la última dictadura militar. El contexto de este debate fue la discusión sobre la nulidad de las leyes de impunidad y las presiones de sectores militares, eclesiásticos y conservadores sobre la Corte Suprema de Justicia para que resolviera el cierre de las causas. Junto a este tema se encontraba el problema de la seguridad. En las distintas propuestas de los candidatos quedó evidenciado el mayor, menor o nulo apego que ciertos políticos tienen para con las instituciones de la democracia.

El ex presidente Carlos Menem reiteró, una y otra vez, la propuesta de emplear a las Fuerzas Armadas en la lucha contra el crimen y en la represión de la protesta social. En la búsqueda de lograr apoyos para su elección, planteó la necesidad de involucrar a las Fuerzas Armadas en la seguridad interior para “combatir” el delito. Envío una carta a los oficiales de las Fuerzas Armadas en la que les prometió asignarles funciones en ese sentido, y en la que aclaraba que los indultos de 1990 “no sólo buscaron cerrar un ciclo de desencuentros, sino devolver a nuestras Fuerzas Armadas el lugar que merecen en la historia de la Patria”.<sup>1</sup>

En diciembre de 2001, el ex presidente Carlos Menem ya había instado al Gobierno a convocar a un “diálogo político” del que debían participar la Iglesia y las Fuerzas Armadas. La propuesta pretendía instalar a las Fuerzas Armadas como interlocutores políticos del Gobierno, en un contexto de alta conflictividad social en el que ya asomaban las voces que demandaban su intervención.

En el mismo sentido se expresó el candidato Ricardo López Murphy, que reiteradamente insistió en la necesidad de un país que mire al futuro y no al pasado.

Las distintas posiciones políticas a favor de las leyes de impunidad afirmaron que el tiempo transcurrido desde la última dictadura militar hacía necesario que la sociedad pudiera “reconciliarse” y “curar las heridas del pasado”. Sin embargo, esta pretensión absurda no fue acompañada por la sociedad, que entendió la importancia de dejar actuar a la Justicia y se opuso a todo tipo de impunidad.

El 20 de mayo de 2003, luego de ser electo Néstor Kirchner, el entonces presidente Eduardo Duhalde concedió el indulto a 26 personas. Entre ellas se encontraban el ex jefe del Movimiento Todos por la Patria (MTP) Enrique Gorriarán Merlo y el militar carapintada Mohamed Alí Seineldín. Gorriarán iba por su octavo año de prisión en cumplimiento de la pena de reclusión perpetua por el ataque contra el regimiento de infantería de La Tablada en 1989. Al momento del indulto presidencial se encontraba en huelga de hambre. Seineldín cumplía la misma pena, por el alzamiento carapintada del 3 de diciembre de 1990. El Gobierno de Duhalde justificó la medida argumentando que se trataba de un aporte hacia la “pacificación nacional” y para “cerrar un capítulo oscuro de la historia”.

Kirchner se pronunció en contra de la medida y aseguró: “Así como en 1990 no estuve de acuerdo con los indultos (dictados por el entonces presidente Carlos Menem), tampoco lo estoy ahora. No comparto las ideas de generar este sentido de impunidad, por más buena voluntad que haya

<sup>1</sup> Página/12, 6/4/03.

en estas actitudes.”<sup>2</sup> La mayor parte del arco político se opuso a la decisión y opinó que debía ser la Justicia quien definiera el tratamiento a este tipo de hechos.

## 2.1 La subordinación militar al poder civil

El control civil de las instituciones castrenses y la desmilitarización de la seguridad interior fueron dos de las pocas políticas de Estado que la democracia argentina logró sostener con el consenso de las diversas fuerzas partidarias. Sin embargo, desde mediados de la década del noventa no han cesado las presiones por dar injerencia a las Fuerzas Armadas en el ámbito interno. Este tema se volvió crucial durante 2002 y 2003, cuando nuevamente se puso en discusión el rol de las Fuerzas Armadas en el sistema democrático.

Ya en marzo de 2000, a poco de asumir en su cargo, el general Brinzoni había propuesto “discutir seriamente” las cuestiones de seguridad y el vínculo mantenido con ellas por las fuerzas castrenses.<sup>3</sup> El propio ministro Jaunarena jugó un papel más que activo en ese sentido, sosteniendo insistentemente la necesidad de revisar y reformular el esquema normativo y el sistema institucional vigente en materia de seguridad.

Durante todo el año 2002, los tres jefes de las Fuerzas Armadas expresaron su decisión de intensificar el diálogo con distintos sectores sociales, en un claro intento por recuperar la legitimidad y el espacio político perdidos por su actuación durante el terrorismo de Estado. Hacia fines de febrero de 2002, tomaron estado público una serie de reuniones, que tanto el titular del Ejército como el de la Armada, almirante Joaquín Stella, mantuvieron por esos días con empresarios y banqueros, algunas públicas y otras reservadas, en las que abordaron los pormenores de la “situación política y social” argentina. Estos contactos no motivaron ninguna reacción del ministro de Defensa Horacio Jaunarena ni del Congreso de la Nación. La política de reinsertión en la sociedad de las autoridades castrenses resultó avalada por aquellas propuestas destinadas a otorgarles un papel de contención de la crisis social en coordinación con las instancias asistenciales del Estado.

Desde un principio, el Gobierno de Eduardo Duhalde impulsó la idea de otorgarles “una tarea asistencial, una acción cívica muy activa”.<sup>4</sup> Con la aprobación del ministro Jaunarena, la cúpula militar elevó al Gobierno un “plan de ayuda solidaria a fin de aliviar la dramática situación que viven poblaciones en lugares apartados y de difícil acceso”.<sup>5</sup> La moneda de cam-

<sup>2</sup> *Clarín*, 5/5/03.

<sup>3</sup> *La Nación*, 15/3/00.

<sup>4</sup> Agencia Noticias Argentinas, 4/2/02.

<sup>5</sup> *La Nación*, 28/10/02.



bio por esta actuación era el cierre de las causas judiciales en las que se investigan crímenes de lesa humanidad.

Desde la asunción de Brinzoni, a fines de 1999, se emprendió una ofensiva militar destinada a reivindicar institucionalmente a aquellos que han sido culpables de los más graves crímenes cometidos en nuestro país. Prueba de ello fue la nota publicada por el diario *Clarín* el 3 de noviembre de 2002, en la que se informó sobre una reunión secreta entre Brinzoni y dos ministros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. El motivo del encuentro habría sido la inquietud militar por la dificultad de reunir en la Corte los votos necesarios para ratificar en el fallo inminente la validez de las leyes de impunidad.<sup>6</sup> A pesar de la gravedad de la información no hubo ninguna publicación que la desmintiera, ni de los directivos del diario, ni de funcionarios del Gobierno, ni de las Fuerzas Armadas, ni de los propios miembros de la Corte Suprema.

El 12 de enero de 2003, falleció el ex presidente de facto teniente general (R) Leopoldo Fortunato Galtieri.<sup>7</sup> Mientras que la prensa internacional realizó severas críticas al ex mandatario tanto por su actuación en la guerra de Malvinas, como por las graves violaciones a los derechos humanos, Brinzoni participó de la ceremonia de exhumación de sus restos rindiéndole honores. Tal como lo hizo desde el comienzo de su mandato, volvió a hablar de “épocas de desencuentro”, esta vez acompañado por los represores Albano Harguindeguy —ex ministro de Interior de la dictadura— y Jorge Isaac Anaya —jefe de la Armada durante la guerra de las Malvinas—. Los organismos de derechos humanos denunciaron públicamente este hecho por constituir una reivindicación institucional de la última dictadura y reclamaron la destitución del jefe del Ejército: “Consideramos que el general Brinzoni, quien ha presionado al resto de los oficiales en favor de un emblocamiento corporativo, constituye un retroceso en la subordinación del Ejército a las reglas de la democracia y la vigencia de los derechos humanos”.<sup>8</sup> El entonces ministro de Defensa Horacio Jaunarena desestimó la gravedad del hecho y defendió que Brinzoni continuara en su cargo.

<sup>6</sup> Véase en este sentido el acápite 3.1.2 del presente capítulo.

<sup>7</sup> Galtieri gobernó el país entre diciembre de 1981 y julio de 1982. En julio de 2002 había sido detenido con el fin de ser indagado en el marco de la investigación por el secuestro y la desaparición de una veintena de militantes montoneros en 1980 (véase Causa Batallón 601 - Reunión Central, acápite 3.3 del presente capítulo). El 12 de septiembre fue procesado y cumplía arresto domiciliario al momento de su fallecimiento.

<sup>8</sup> Comunicado de prensa emitido el 13 de enero de 2003 por la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos, Abuelas de Plaza de Mayo, Familiares de Desaparecidos y Detenidos por Razones Políticas, Liga Argentina por los Derechos del Hombre, Madres de Plaza de Mayo-Línea Fundadora, Movimiento Ecueménico por los Derechos Humanos, Servicio Paz y Justicia y el CELS.

A pocos días de asumir, el presidente Kirchner decidió promover un cambio militar y pasó a retiro a veinte generales, 12 brigadieres y 12 miembros de la Armada.

En lo que fue su último acto oficial, el 28 de mayo de 2002, el general Ricardo Brinzoni advirtió que “La intriga cuartelera hacia la política fue erradicada de la vida argentina. La intriga política sobre los cuarteles es tan riesgosa como la anterior y parece regresar después de veinte años”.<sup>9</sup> La réplica del Presidente se hizo escuchar un día después en su discurso en el acto del Día del Ejército: “Analizar y caracterizar las conductas del poder político no es función que le corresponda a un militar. Sorprende que, después de lo que ha vivido nuestra Patria, se le pida a la sociedad o se pretenda agradecimiento por respetar la Constitución. La democracia no se ratifica por discursos, sino por conductas”.<sup>10</sup>

Por su parte, el nuevo jefe del Ejército, general Roberto Bendini, trató de dar un mensaje de sintonía con el nuevo Gobierno, haciendo hincapié en la necesidad de que las Fuerzas Armadas participen en el desarrollo nacional y sean profesionalizadas.

Sin embargo, las declaraciones de los militares retirados no cesaron. Los trascendidos sobre la posibilidad de que fuera derogado el decreto 1581/01 que rechazaba *in limine* las extradiciones de militares acusados de graves violaciones a los derechos humanos, generaron mucho malestar entre el cuerpo de militares retirados.<sup>11</sup> En julio, la Asociación Unidad Argentina (AUNAR) publicó una solicitada cuestionando la política del Presidente en relación con las extradiciones de militares acusados de cometer graves violaciones a los derechos humanos durante la dictadura. Entre los firmantes se encontraba un grupo de marinos retirados. A fines de julio el jefe de la Armada, vicealmirante Jorge Godoy, sancionó con arresto a los 12 marinos retirados<sup>12</sup> por dichas declaraciones públicas. Dos días después se producía una reunión en el edificio Libertador en la que Godoy le hizo saber a 47 almirantes retirados que “sobre la actual conducción recae hoy la responsabilidad de adoptar y protagonizar las decisiones que las circunstancias demanden”.<sup>13</sup>

El 23 de julio, el general de brigada Mario Chrétien<sup>14</sup> apercibió verbalmente al teniente general (R) Ricardo Brinzoni, por criticar la política

<sup>9</sup> *Página/12*, 29/5/03.

<sup>10</sup> *Página/12*, 30/5/03.

<sup>11</sup> Véase el acápite 2.2 del presente capítulo.

<sup>12</sup> *La Nación*, 21/7/03. Los sancionados fueron el vicealmirante Julio Lavezzo; los contraalmirantes Norberto Couto, Oscar Albino, Aldo Bachmann, Héctor Martini, Horacio Mayorga, José Estévez, Mario Satti, Miguel Troitiño y Miguel Grondona y el capitán de navío Alfredo Weinstabl.

<sup>13</sup> *La Nación*, 22/7/03.

<sup>14</sup> El jefe del Ejército, general de división Roberto Bendini, se encontraba de licencia.

militar del Gobierno al comentar que no es bueno “plantear ante la opinión pública situaciones ocurridas hace 25 años cuando las Fuerzas Armadas miran hacia el futuro”.<sup>15</sup>

## 2.2 La derogación del decreto 1581/01

Desde el inicio de la democracia, autoridades políticas o judiciales de Estados europeos han solicitado la extradición de militares y civiles argentinos acusados de graves violaciones de derechos humanos durante la última dictadura militar.<sup>16</sup> En la Argentina, la normativa que rige el tratamiento de estos pedidos es la ley 24.767 sobre cooperación internacional en materia penal, por los principios de derecho internacional y, desde fin del año 2001 hasta julio de 2003, por el decreto 1581/01.<sup>17</sup>

Este decreto, firmado el 5 de diciembre de 2001, por el Gobierno de De la Rúa dispuso el rechazo *in limine* de todos los pedidos de extradición que se cursen por procesos judiciales en trámite en otros países por hechos ocurridos en el territorio nacional o lugares sometidos a la jurisdicción nacional.<sup>18</sup> Esta decisión fue la continuidad del decreto 111/98 del presidente Carlos Menem que rechazó cualquier solicitud de cooperación judicial que se cursara desde el exterior aduciendo que violaba la soberanía del Estado argentino.<sup>19</sup>

Los organismos de derechos humanos denunciaron públicamente y ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que el decreto 1581/01 del entonces presidente De la Rúa violaba el principio internacional de “juzgar o extraditar”, atento a que el Estado argentino no garantizaba cumplir con su obligación de someter el asunto a las autoridades competentes para su enjuiciamiento.

El 3 de junio de 2003, los organismos de derechos humanos se reunieron con el presidente Kirchner.<sup>20</sup> En el encuentro le plantearon una amplia

<sup>15</sup> *La Nación*, 24/7/03.

<sup>16</sup> Para un relato pormenorizado de las causas en trámite en países extranjeros en las que se investigan los crímenes cometidos durante la última dictadura militar, véase el acápite 3.10 del presente capítulo.

<sup>17</sup> Publicado en el *Boletín Oficial* el 17 de diciembre de 2001. Firmado por el presidente Fernando de la Rúa, el jefe de gabinete de ministros, Chrystian G. Colombo, el ministro de Justicia, Jorge E. de la Rúa, y el ministro de Relaciones Exteriores, Adalberto Rodríguez Giavarini.

<sup>18</sup> Para más información véase CELS, *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2002. Hechos enero-diciembre 2001*, Buenos Aires, Siglo XXI-Catálogos, 2002.

<sup>19</sup> Decreto 111 del 26 de enero de 1998, publicado en el *Boletín Oficial* el 9 de febrero de 1998, firmado por el ministro de Relaciones Exteriores, Guido Di Tella, y el ministro de Justicia, Raúl Granillo Ocampo.

<sup>20</sup> Participaron de la reunión Abuelas de Plaza de Mayo, Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH), Familiares de Desaparecidos y Detenidos por Razones Políticas,

agenda, que incluyó —además de los temas relacionados con los derechos económicos, sociales y culturales—: 1) la adecuación del derecho interno a los pactos y recomendaciones de los organismos regionales e internacionales; 2) la separación de la Secretaría de Derechos Humanos del mismo ámbito ministerial de la Secretaría de Seguridad;<sup>21</sup> 3) la negativa a que el Estado nacional firme con los Estados Unidos acuerdos bilaterales de impunidad que excluyan a sus ciudadanos de la jurisdicción del Tribunal Penal Internacional; 4) la necesidad de declarar la nulidad de las leyes de obediencia debida y punto final; 5) el rechazo al proyecto de ley antiterrorista S-2239/02, promovido por el senador Miguel Ángel Pichetto que habilita la participación de las Fuerzas Armadas en cuestiones de seguridad interior; 6) la preocupación por la reiteración de prácticas militares de fuerzas armadas conjuntas de otros países; 7) la remoción de sus cargos de todo el personal policial, de Gendarmería y penitenciario, involucrado por cualquier tipo de responsabilidad y/o participación en las reparticiones donde funcionaron los centros clandestinos de detención bajo la órbita de la Policía Federal.

Asimismo, un tema central de la reunión fue el pedido de derogación del decreto 1581/01 que, bajo el pretexto de reglamentar la ley 24.767, establece que el Ministerio de Relaciones Exteriores rechazará los pedidos de extradición por hechos ocurridos en el territorio nacional durante los años 1976-83.<sup>22</sup>

El 25 de julio de 2003, el Poder Ejecutivo derogó el decreto que impedía las extradiciones en medio de un clima político complejo, producto del recambio de las cúpulas militares, el retraso de la resolución sobre la inconstitucionalidad de las leyes de impunidad por parte de la Corte Suprema de Justicia y el pedido de extradición de 46 militares al Reino de España solicitado por el juez Baltasar Garzón.<sup>23</sup> Con la firma del decreto 420/03, se dispuso que las solicitudes de extradición se encuadren en el marco de la ley 24.767.<sup>24</sup>

Liga Argentina por los Derechos del Hombre (LADH), Madres de Plaza de Mayo-Línea Fundadora, Movimiento Ecueménico por los Derechos Humanos (MÉDH), Servicio Paz y Justicia (SERPAJ), H.I.J.O.S. Regional Santa Fe y el CELS.

<sup>21</sup> De conformidad con las recomendaciones del Comité de Derechos Humanos de ONU.

<sup>22</sup> Para más información consúltese CELS, CELS, *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2002. Hechos enero-diciembre 2001*, ed.cit.

<sup>23</sup> Otro antecedente importante en este aspecto fue la decisión adoptada por el Estado mexicano poco tiempo antes, el 10 de junio de 2003. México decidió conceder la extradición a España de Ricardo Miguel Cavallo, miembro del grupo de tareas que funcionó en la ESMA durante la última dictadura militar, para ser juzgado en ese país por delitos de lesa humanidad (véase en este sentido el acápite 3.10.1 del presente capítulo).

<sup>24</sup> Al momento de la derogación estaba pendiente de resolución por la Corte Suprema de Justicia un recurso extraordinario presentado por el Estado alemán en el que se cuestionaba la constitucionalidad del decreto 1581/01 en relación con el rechazo a la solicitud de extradición de Juan Sasiañ y Pedro Durán Sáenz, ambos miembros del Ejército argentino.

El Gobierno argumentó su decisión en la necesidad de que estos pedidos vuelvan a ser materia de la Justicia, en tener presente lo establecido en los tratados internacionales de derechos humanos suscriptos por la Argentina y en que el decreto del ex presidente De la Rúa violaba el principio de igualdad ante la ley, al otorgar mayores derechos a quienes fuesen solicitados por delitos de lesa humanidad cometidos entre el 24 de marzo de 1976 y el 10 de diciembre de 1983.

La derogación del decreto 1581/01 fijó un nuevo sistema de pase obligado a la Justicia ante cualquier pedido de colaboración o extradición de otro Estado. Asimismo, el Ministerio Público y el juez deben impulsar la acción y realizar las detenciones preventivas que correspondan, hasta que el juez de turno resuelva el pedido de extradición.

### 2.3 La declaración de nulidad de las leyes por el Congreso de la Nación

Tal como lo viene realizando desde hace varios años, la diputada Patricia Walsh, de Izquierda Unida, junto a un grupo de legisladores de otras bancadas, presentó un proyecto para declarar nulas las leyes y los indultos de impunidad. La diputada convocó a una sesión especial para tratar dicho proyecto para el 12 de agosto de 2003.

A partir de que el juez Canicoba Corral dispusiera la detención con fines de extradición de 45 militares y un civil, solicitada por el juez español Baltasar Garzón,<sup>25</sup> la discusión sobre la anulación parlamentaria de las leyes de obediencia debida y punto final tomó un nuevo cariz. Rápidamente, las distintas bancadas comenzaron a discutir sus posiciones sobre el proyecto de la diputada Walsh y a proponer otros proyectos de consenso. En los últimos días de julio, el presidente Kirchner dijo públicamente que si el Congreso anulaba las leyes estaría de acuerdo, siempre y cuando, no generara problemas legales. Estas declaraciones fueron entendidas como una luz verde para los legisladores, que apuraron los tiempos de tratamiento legislativo.

Por esos mismos días, el ex presidente Raúl Alfonsín respondió a las declaraciones del presidente Kirchner y rechazó que dichas leyes hayan sido dictadas bajo presión: "Como protagonista principal de las circunstancias históricas que rodearon la sanción y promulgación de esas leyes, creo necesario señalar que nadie me ha extorsionado ni lo hizo con el Congreso de la Nación, y que las decisiones adoptadas por mi Gobierno jamás fueron el resultado de un pacto con los dictadores".<sup>26</sup> También opinó que estaría a favor

<sup>25</sup> Véase en este sentido el acápite 3.10.1 del presente capítulo.

<sup>26</sup> *La Nación*, 1/8/03.

de una nulidad del Congreso. Ya en el mes de junio, Alfonsín había enviado una carta a los legisladores de su partido en la que les aseguraba que la anulación de las leyes no lo desautorizaba ni agraviaba y significaría que "Se habrán superado las debilidades que me llevaron a impulsar dichas leyes".<sup>27</sup>

La mayoría de las bancadas opinó que era muy difícil, teniendo en cuenta la normativa jurídica, anular los indultos presidenciales. Y el Partido Justicialista propuso tratar un proyecto de "inoponibilidad"<sup>28</sup> de las leyes, tratando de generar el consenso necesario interno en el bloque.

El 11 de agosto, el presidente Néstor Kirchner firmó el decreto 579/2003 por el que se ratificó la Convención sobre Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de Lesa Humanidad. Este instrumento obliga a los Estados parte a declarar imprescriptibles los delitos de lesa humanidad sin importar la fecha en que hubieran sido cometidos. Dicha convención entró en vigencia en 1970. En 1995, con el dictado de la ley 24.584, el Congreso de la Nación aprobó el tratado. Sin embargo, aún no había sido depositado el instrumento de ratificación. Al momento del anuncio el ministro de Justicia Gustavo Beliz opinó que se trata de "señales muy importantes para que los otros poderes del Estado interpreten la voluntad de dar por tierra con las violaciones de los derechos humanos y del brutal atentado a la Embajada de Israel y la AMIA".<sup>29</sup> Posteriormente, el Gobierno envió al Poder Legislativo un proyecto de ley para darle rango constitucional a esta norma.

El 12 de agosto de 2003, en una extensa sesión que duró hasta entrada la madrugada del día siguiente, la Cámara de Diputados aprobó el proyecto que otorgó rango constitucional a la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de Lesa Humanidad. Luego aprobó el proyecto de ley que declara "insanablemente nulas" las leyes de punto final y de obediencia debida.

El proyecto que fue aprobado surgió del consenso entre las distintas bancadas y llevó la firma de José María Díaz Bancalari (Partido Justicialista); Elisa Carrió (ARI); Patricia Walsh (Izquierda Unida); Jorge Rivas (Socialismo); Darío Alessandro y Rodolfo Rodil (Frente Grande), Daniel Carbonetto y Francisco Gutiérrez (Polo Social); Alicia Castro (Frente para el Cambio) y Lucrecia Monteagudo (Partido Intransigente).

El tratamiento en la Cámara de Diputados fue polémico y se extendió durante ocho horas. El debate central versó sobre la facultad del Congreso de dictar la nulidad de una norma. Sin embargo, también hubo diputados

<sup>27</sup> *Clarín*, 6/6/03.

<sup>28</sup> La figura de la "inoponibilidad" está prevista en el Código Civil.

<sup>29</sup> *La Nación*, 12/8/03.

que arguyeron sobre la conveniencia de reabrir o no la justicia por estos crímenes. Entre ellos se destacó el diputado de Fuerza Republicana Ricardo Bussi, quien dijo que "Hay que terminar con estas cuestiones que no sirven para nada. Nadie devolverá los muertos a las señoras de Carlotto o Berdina".<sup>30</sup>

La mayoría del justicialismo, del ARI, del socialismo, del Frepaso y de algunos diputados de izquierda<sup>31</sup> votaron a favor de la nulidad. La Unión Cívica Radical se abstuvo.<sup>32</sup> Tal como estaba anunciado, los diputados provinciales, la Ucedé, Fuerza Republicana y Acción por la República defendieron las leyes de impunidad con los mismos argumentos de quienes impulsan el olvido desde hace muchos años.

El 21 de agosto por la madrugada, la Cámara de Senadores aprobó por 43 votos contra siete, y una abstención, la nulidad de las leyes de obediencia debida y punto final. El Senado también aprobó el proyecto para elevar a rango constitucional la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de Lesa Humanidad. El bloque radical mantuvo su decisión contraria a anular las leyes.<sup>33</sup>

La ley 25.779 que declara insanablemente nulas las leyes de obediencia debida y punto final fue promulgada el 2 de septiembre. El mismo día, mientras el presidente Kirchner entregaba a los organismos de derechos humanos una copia del decreto de promulgación, cientos de personas se reunieron en la Plaza de Mayo para realizar un festival artístico que tuvo como consigna "Por una Argentina sin impunidad".

### 3. Procesos judiciales en trámite por violaciones a los derechos humanos cometidas durante el terrorismo de Estado

En este acápite consideraremos los avances y retrocesos que se han presentado durante los años 2002 y 2003 en las diversas causas judiciales en las que se investiga a los responsables de los delitos cometidos por el terrorismo de Estado.

Durante estos años se ha profundizado el rol del Poder Judicial y del

<sup>30</sup> *Diario La Ley*, suplemento especial *Nulidad de las leyes de punto final y obediencia debida. Debate en Diputados*, agosto de 2003.

<sup>31</sup> El único representante de izquierda que rechazó la iniciativa fue Luis Zamora, del bloque de Autodeterminación y Libertad.

<sup>32</sup> A excepción de nueve diputados del bloque que votaron afirmativamente.

<sup>33</sup> También en la votación del Senado hubo excepciones en el bloque radical, que votaron afirmativamente.

Ministerio Público a través de nuevas resoluciones que afirman la inconstitucionalidad de las leyes de obediencia debida y punto final. Así lo entendió el procurador general de la Nación, Dr. Nicolás Becerra, al dictaminar que las mencionadas leyes son inconstitucionales. Por su parte, la Corte Suprema ha sido objeto de fuertes presiones para lograr que garantice la impunidad de los militares responsables de violaciones de derechos humanos durante la última dictadura.

A su vez, la declaración de nulidad de las leyes dictada por el Congreso de la Nación produjo la reapertura de las causas 761 (en la que se investiga los hechos cometidos en el ámbito de la Escuela de Mecánica de la Armada) y 450 (por hechos cometidos en jurisdicción del I Cuerpo de Ejército), que habían quedado trunca luego del dictado de las leyes de impunidad.

Asimismo, se han iniciado causas en las que se investiga la responsabilidad de civiles en los delitos perpetrados por el terrorismo de Estado. Ha sido objeto de gran repercusión pública el inicio de dos juicios sobre la colaboración de los directivos de las fábricas Mercedes Benz y Ford Motors en el secuestro y posterior desaparición de obreros y delegados gremiales de dichas empresas. Esto demuestra que a medida que los jueces responden a su deber de impartir justicia y sancionar a los integrantes de las Fuerzas Armadas y de seguridad, podemos comenzar a dilucidar en su totalidad las responsabilidades por los crímenes de la dictadura.

### 3.1 La nulidad de las leyes de obediencia debida y punto final en el ámbito judicial

#### 3.1.1 El dictamen del procurador general de la Nación

A fines del año 2000, la Justicia comenzó a investigar los delitos de desaparición forzada y torturas cometidos contra José Poblete y Gertrudis Hlaczik de Poblete. En el marco de esta causa, caratulada "Simón, Julio Héctor y otros s/privación ilegítima de la libertad", se demandó la declaración de inconstitucionalidad de las leyes de punto final y obediencia debida. En marzo de 2001, el juez Gabriel Cavallo dictó una resolución de importancia histórica, en la que declaró la inconstitucionalidad de ambas leyes. Esta decisión fue confirmada por unanimidad por la Sala II de la Cámara Federal de Apelaciones en lo Criminal y Correccional en noviembre del mismo año.<sup>34</sup> La resolución fue apelada a la Corte Suprema de Justicia.

La de marzo de 2001 no era la primera resolución judicial que decla-

<sup>34</sup> Para un relato pormenorizado de la causa véase CELS, *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2002. Hechos enero-diciembre 2001*, ed. cit. p. 22.



raba nulas las leyes de impunidad. El 14 de junio de 1987, la Cámara Federal de Bahía Blanca declaró la inconstitucionalidad de la ley de obediencia debida. En el mismo sentido se pronunció, en un voto disidente, el juez Gabriel B. Chausovsky de la ciudad de Paraná el 14 de julio de 1987.<sup>35</sup> Luego de la resolución del juez Cavallo, el 1º de octubre del año 2001, el juez Claudio Bonadío dictó la inconstitucionalidad y la nulidad insanable de las leyes de impunidad en la causa en que se investiga la desaparición forzada del abogado Conrado Gómez, ocurrida el 10 de enero de 1977. Este pronunciamiento fue posteriormente confirmado por la Cámara de Apelaciones. Actualmente, al igual que la causa "Simón, Julio Héctor y otros s/privación ilegítima de la libertad", se encuentra pendiente de resolución por parte de la Corte.

La nulidad de las leyes también fue solicitada por diversos fiscales federales y dictada por numerosos jueces.<sup>36</sup>

Debido a que la resolución de Cámara fue apelada ante la Corte, debió cumplirse con un requisito previo que establece este tribunal: el dictamen, no vinculante, del procurador general de la Nación. Así, el 29 de agosto de 2002, Nicolás Becerra se pronunció a favor de la invalidez e inconstitucionalidad de las leyes de impunidad en el marco de las dos causas mencionadas: aquéllas en las que se investigan la desaparición de Conrado Gómez y la del matrimonio Poblete-Hlaczik.

Uno de los fundamentos de la decisión del procurador es que las leyes de obediencia debida y punto final contradicen el artículo 29 de la Constitución Nacional. Dicha norma prescribe la nulidad insanable de los actos o disposiciones que impliquen el ejercicio de facultades extraordinarias por parte de cualquiera de los poderes del Estado. Los responsables de los delitos cometidos en el ejercicio de la suma del poder público no pueden ser beneficiados con leyes de amnistía dictadas por el Congreso de la Nación.<sup>37</sup>

Por otra parte, en el mismo dictamen, Becerra sostuvo que las leyes de impunidad son inválidas a la luz de los artículos 27, 31 y 75, inciso 22, de

<sup>35</sup> Causa "Acumulación causas artículo 10 ley 23.049 s/Área Paraná", Cámara Federal de Paraná, 14/07/87.

<sup>36</sup> Así se pronunció el fiscal federal de Santa Fe, Alejandro G. Luengo, el 5 de agosto de 2002. Esta investigación fue iniciada con motivo del rechazo por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores de la Nación de un pedido de extradición formulado por el juez español Baltasar Garzón, que dio lugar a la investigación de los hechos por los que el juez español solicitaba la extradición para que fueran juzgados por tribunales argentinos. El juez federal Reynaldo Rubén Rodríguez hizo lugar a la solicitud del fiscal Luengo y, el 14 de agosto, declaró la inconstitucionalidad de las leyes de impunidad.

<sup>37</sup> Para un desarrollo pormenorizado de la implicancia jurídica del artículo 29 de la Constitución Nacional, véase CELS, *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2002. Hechos enero-diciembre 2001*, ed. cit., p. 26.

la Constitución Nacional, 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Finalmente, reafirmó que la desaparición forzada de personas es un delito de lesa humanidad y, por lo tanto, imprescriptible.

El pronunciamiento de Becerra no se fundó solamente en argumentos jurídicos, sino que también estableció que es obligación del Ministerio Público defender la legalidad y que, en ese sentido, pesa sobre ese órgano el deber de velar por el cumplimiento de la obligatoriedad de persecución penal del Estado argentino a la luz de las normas del derecho penal internacional.<sup>38</sup>

Becerra afirmó la necesidad de radicalizar el respeto por los derechos humanos ya que "la violencia que todavía sigue brotando desde el interior de algunas instituciones y que hoy en forma generalizada invade la vida cotidiana de nuestro país debe ser contrarrestada, ciertamente, con mensajes claros de que impera el Estado de Derecho, sobre reglas incommovibles que deben ser respetadas sin excepción, y que su violación apareja necesariamente su sanción. No hace falta aquí mayores argumentaciones si se trata de violaciones que, por su contradicción con la esencia del hombre, resultan atentados contra toda la humanidad".

El dictamen insta a la Corte a profundizar la democracia sobre la base de la verdad y la justicia. En este sentido el procurador manifestó que "la reconstrucción del Estado nacional, que hoy se reclama, debe partir necesariamente de la búsqueda de la verdad, de la persecución del valor justicia y de brindar una respuesta institucional seria a aquellos que han sufrido el avasallamiento de sus derechos a través de una práctica estatal perversa y reclaman una decisión imparcial que reconozca que su dignidad ha sido violada".

### *3.1.2 La situación ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación*

#### *3.1.2.1 Las maniobras para consagrar la impunidad*

Mientras se esperaba que la Corte Suprema de la Nación fallara sobre la validez de las leyes de impunidad se desataron hechos graves que pusieron de manifiesto las presiones a las que se encuentran sometidos habitualmente los miembros del más alto tribunal, y su permeabilidad a las injeren-

<sup>38</sup> El deber de investigar y sancionar los crímenes denunciados "recae sobre todo el Estado y obliga, por tanto, al Ministerio Público y al Poder Judicial a no convalidar actos de otros poderes que lo infrinjan", manifestó Becerra en su escrito. Y opinó que dicho compromiso estatal "no puede agotarse, como regla de principio, en la investigación de la verdad, sino que debe proyectarse, cuando ello es posible, a la sanción de sus responsables".

cias del poder político. A fines de 2002, diversos acontecimientos evidenciaron las maniobras implementadas por sectores del Gobierno para incidir sobre la resolución de este caso a favor de la impunidad de los militares. Nos referimos en particular a una visita del entonces jefe del Estado Mayor General del Ejército, Ricardo Brinzoni, a la propia Corte Suprema.<sup>39</sup>

Las presiones de Brinzoni, lejos de ser cuestionadas o desautorizadas por el Gobierno de Eduardo Duhalde, fueron seguidas por declaraciones del entonces ministro de Defensa, Horacio Jaunarena. El ministro declaró públicamente la necesidad de una solución favorable a la impunidad de los cuadros militares. Estas afirmaciones generaron aún más preocupaciones, a la vez que ratificaron la veracidad de la información periodística.

El 6 de noviembre de 2002 en una conferencia de prensa en Casa de Gobierno, el ministro de Defensa aseguró que las fuerzas armadas viven "un escenario de incertidumbre" ante la posibilidad de que la Corte declare la nulidad de las leyes de punto final y obediencia debida. "No es bueno para ninguna sociedad ni para los miembros de ella que se mantenga el estado de incertidumbre que en este momento existe. Tendríamos un panorama de incertidumbre con respecto a hechos que han sucedido hace más de 20 años en la Argentina", señaló el ministro. Agregó que, si las leyes fueran declaradas inconstitucionales, "se volvería atrás sobre situaciones que ya son cosa juzgada en la Argentina". A su vez, dijo desconocer si el jefe del Ejército se había reunido por este asunto con dos jueces del máximo tribunal.

El 10 de noviembre el diario *Clarín* informó, en una nota titulada "Jaunarena enojó a la Corte", sobre las reacciones de los miembros del tribunal ante las presiones del ministro de Defensa. "Varios jueces de la Corte Suprema están molestos por lo que consideran una 'presión' (...) El disgusto de varios jueces de la Corte no queda ahí: señalan a Jaunarena como el gestor de las dos vacantes en el Tribunal que pretendería el Gobierno de Eduardo Duhalde, según fuentes judiciales. (...) Si bien la validez de estas normas fue confirmada por la Corte hace 15 años, en 1987, ahora el Tribunal deberá tener en cuenta la incorporación de tratados que tienen jerarquía constitucional, así como la postura de la Corte Interameri-

<sup>39</sup> En una nota publicada por el diario *Clarín*, el 3 de noviembre de 2002, se informó sobre una reunión secreta entre Brinzoni y dos ministros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación: Julio Nazareno y Augusto Belluscio. La nota señala que el motivo de la visita habría sido la inquietud frente a la posibilidad de que el tribunal confirmara las sentencias que declaran la nulidad de las leyes de impunidad. A pesar de la gravedad de la información no hubo ninguna expresión que la desmintiera, ni de los directivos del diario, ni de funcionarios del Gobierno, ni de las Fuerzas Armadas, ni de los propios miembros de la Corte Suprema. Cf. *Clarín*, 3/11/02.

cana, que se opone a la amnistía para los responsables de violar derechos humanos",<sup>40</sup>

También el ex jefe del Ejército, teniente general Martín Balza, salió al cruce de las declaraciones de Jaunarena y aseguró que "es necesario eliminar toda impunidad sobre el pasado" para "eliminar toda incertidumbre sobre el futuro".<sup>41</sup>

El 12 de noviembre, el ministro Jaunarena aclaró que no fue su intención "presionar" a la Corte con las advertencias vertidas en conferencia de prensa. Pero, acto seguido, afirmó que "no es bueno" que haya una indefinición sobre la constitucionalidad de esas normas y que cada juez tenga una posición distinta. Según su explicación, cuando expresó que "para algún personal de las Fuerzas Armadas podría traer un estado de incertidumbre" se refería a que con "la situación en este momento como está indefinida, cada persona que esté eventualmente citada depende del juez que le toque juzgar". "Lo que he dicho, es que no es conveniente" esta situación, reiteró el ministro y reclamó a la Justicia que "se defina de una buena vez para que uno sepa la suerte que corre" porque "no es bueno en la sociedad que según el juez que le toque una persona sea privada de la libertad o no". Manifestó también que "Esto no significa que yo esté indicando un camino a seguir a nadie y mucho menos a la Corte Suprema". "Algunos jueces declaran constitucionales las leyes de obediencia debida y punto final, mientras que otros no la declaran inconstitucional (*sic*); yo simplemente expresé un estado de ánimo de una persona que tiene su camino indefinido porque según el juez que le toque y la apreciación que tenga sobre la vigencia de las leyes, tiene una suerte u otra y esto no me parece razonable."

Jaunarena comparó luego la situación de los militares que son juzgados por esas cuestionadas leyes, con "una realidad que le podría pasar a un ciudadano común, cuando está en cuestión la vigencia de una ley".<sup>42</sup>

En los meses siguientes las presiones continuaron. En una nota publicada el 21 de febrero del 2003, el diario *La Nación* informó que el obispo castrense monseñor Antonio Juan Baseotto se había reunido con los ministros de la Corte Suprema de Justicia Adolfo Vázquez, Julio Nazareno, Eduardo Moliné O'Connor, Augusto Belluscio, Enrique Petracchi, Antonio Boggiano y Juan Carlos Maqueda. En dicha reunión, el obispo expresó la inquietud de los militares por el juzgamiento de los responsables de los crímenes cometidos durante la última dictadura militar, y el ministro

<sup>40</sup> *Clarín*, 10/11/02.

<sup>41</sup> *Clarín*, 9/11/02.

<sup>42</sup> *Clarín*, 12/11/02.

Vázquez le adelantó que el alto tribunal resolvería rápidamente el caso, dictando la constitucionalidad de las leyes de obediencia debida y punto final.

El obispo Baseotto había solicitado la audiencia por escrito, en nombre del "Obispado Castrense de Argentina", el 12 de febrero de 2003. Aunque según tal misiva la intención era discutir acerca de la situación que atravesaba el país, el obispo sólo abordó el tema de la futura resolución del alto tribunal con respecto a las leyes de impunidad.

Según la noticia, el obispo señaló que un fallo que las ratificara contribuiría a la "pacificación" de la sociedad argentina. Por su parte, uno de los ministros de la Corte, Adolfo Vázquez, prometió en dicha reunión que el tribunal convalidaría las leyes, comprometió su propio voto en ese sentido<sup>43</sup> y adelantó, incluso, una fecha aproximada en que la sentencia sería firmada.<sup>44</sup>

Ello provocó que el CELS recusara al ministro Vázquez en el marco de la causa Poblete, por entender que incurrió en prejuzgamiento. Estas declaraciones implicaban anticipar su propia opinión en un momento distinto y anterior al del dictado de la sentencia. Por otra parte, asumía un compromiso frente a una autoridad del culto que él mismo profesa, lo que hubiera podido coaccionar su parecer, y comprometió una fecha para el dictado de una sentencia, a pesar de que la Corte Suprema no tiene plazos legales para expedirse. Por último, adelantó la opinión de al menos cuatro de los restantes miembros de la Corte, en tanto no sólo prometió su propio voto sino la sentencia del máximo tribunal.

Por otra parte, Abuelas de Plaza de Mayo, Familiares de Desaparecidos y Detenidos por Razones Políticas, Madres de Plaza de Mayo-Línea Fundadora y el CELS pusieron en conocimiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos las presiones sufridas por la Corte Suprema de Justicia en el marco del proceso de seguimiento del Informe 28/92 sobre la Argentina.<sup>45</sup> La información aportada en esta audiencia se incorporó a la presentación realizada en noviembre de 2002, a través de la cual los organismos reactivaron el caso que se había iniciado ante la CIDH cuando las leyes fueron sancionadas.

<sup>43</sup> De los términos de la nota periodística surge con claridad que las expresiones que utilizó Vázquez indican abiertamente que votaría por la revocación de la sentencia recurrida.

<sup>44</sup> *La Nación*, 21/2/03.

<sup>45</sup> El Informe 28/92 (Informe n° 28 de 1992) fue el pronunciamiento emitido por la CIDH en relación con la denuncia presentada por los organismos de derechos humanos cuando las leyes fueron sancionadas. En aquella oportunidad la CIDH resolvió "que las leyes de punto final y obediencia debida y los decretos de indulto son incompatibles con el Derecho de Justicia consagrado en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos".

En la respuesta presentada por el Estado argentino ante la CIDH decía que "la derogación de las leyes de punto final y obediencia debida, aprobada en 1998, y la declaración de inconstitucionalidad de esas normas dispuesta por varios jueces federales son 'notorios avances' en el cumplimiento de la recomendación que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos hizo a la Argentina en 1992, para que el Estado individualizara y castigara a los responsables de la represión ilegal de la dictadura militar".<sup>46</sup>

Durante la gestión de Eduardo Duhalde, el consenso en la Corte Suprema de Justicia se inclinaba a declarar la constitucionalidad de las leyes de impunidad y cerrar definitivamente la vía judicial en el ámbito nacional.

Sin embargo, el inicio de la campaña electoral llevó a un primer plano el tema de la demorada resolución. La postura de los jueces del alto tribunal fue utilizar esta resolución como moneda de cambio y así poder negociar el apoyo político necesario para asegurar su continuidad en el tribunal, dada la crisis por la que atravesaban. Por ello, y aunque en marzo existían serios indicios de un fallo que ratificaría la constitucionalidad de las normas, la Corte retrasó su resolución.

El presidente Kirchner, en su primer discurso presidencial, hizo explícita su opinión favorable a hacer justicia por los crímenes de la última dictadura. Así, determinó el pase a retiro de las cuestionadas cúpulas militares y la derogación del decreto que impedía las extradiciones. Ello implicó un mensaje claro a la sociedad y al Poder Judicial.

### 3.1.2.2 *La decisión adoptada: prolongar la incertidumbre*

El avance de algunas causas judiciales, la reapertura de otras, los arrestos en razón de las extradiciones y la posible anulación legislativa, sumados al amplio consenso social en favor de la justicia, pusieron a la Corte en el límite. En agosto, emitió un comunicado en el que aclaró públicamente que resolvería los expedientes "en los tiempos que la misma Corte considere necesarios para que todos sus miembros puedan pronunciarse fundadamente y sin ningún tipo de presión".<sup>47</sup> El presidente del tribunal afirmó al diario *La Nación* que no se emitiría ningún fallo hasta tanto no se designe el noveno miembro del tribunal. Carlos Fayt destacó que "la Corte respetará la regla de los nueve (miembros) para analizar los temas graves o sensibles, y la regla de los cinco para los temas comunes".<sup>48</sup>

<sup>46</sup> *La Nación*, 12/4/03.

<sup>47</sup> *La Nación*, 6/8/03.

<sup>48</sup> *La Nación*, 6/8/03.

La tendencia de la Corte en cuanto al tratamiento judicial de las graves violaciones a los derechos humanos pareció mostrar avances sustanciales en los casos Videla<sup>49</sup> y Hagelin.<sup>50</sup> Sin embargo, pocos días después de los mencionados pronunciamientos, la Corte demostró no estar dispuesta a acabar con la impunidad. El 30 de septiembre de 2003 la Corte decidió remitir el expediente en el que se investiga la desaparición del matrimonio Poblete-Hlaczik a la Cámara Nacional de Casación Penal.

Esta resolución presentó diversas irregularidades. En primer lugar fue emitida sin resolver anteriormente la recusación del ministro Vázquez presentada por el CELS. Por otra parte, a pocas semanas de la posible designación del noveno ministro, la Corte decidió que ya no era necesario esperar hasta su incorporación para resolver este tema. Por último, el expediente estaba en condiciones de ser resuelto desde agosto de 2002, fecha en la que el procurador general de la Nación emitió su dictamen. Sin embargo, la Corte demoró más de un año para adoptar una resolución meramente formal como enviar la causa a la Cámara de Casación.

La intervención de la Casación es un tema controvertido y la propia Corte Suprema no ha establecido un criterio único en este aspecto. Sin embargo, es práctica reiterada del máximo tribunal decidir arbitrariamente cuándo procede la intervención de esta Cámara y cuándo no.

Con su resolución, la Corte dilató pronunciarse sobre el fondo de la cuestión, cosa que inevitablemente deberá hacer. Así ha rehuido enfrentar de una buena vez, por la vía adecuada, un tema institucional necesario para resolver los graves temas pendientes de nuestro país.

### 3.2 Causa por la masacre de Margarita Belén

El 13 de diciembre de 1976, un grupo de prisioneros que se encontraban detenidos en la Alcaldía policial de Resistencia, Chaco, fueron fusilados por personal que respondía operativamente a la VII Brigada, a cargo de Cristino Nicolaidis. Antes de la ejecución fueron brutalmente torturados, algunos de ellos, incluso, castrados. La versión oficial afirmó que las víctimas habían muerto por causa de un enfrentamiento con “delincuentes subversivos” mientras eran trasladadas a la Unidad Penitenciaria N° 10 de Formosa. Sin embargo, las contradicciones en que incurrieron las autoridades y las investigaciones oficiales posteriores permitieron establecer fehacientemente que se trató de una masacre.

<sup>49</sup> Véase en este sentido el acápite 3.9.2 del presente capítulo.

<sup>50</sup> Véase en este sentido el acápite 3.7 del presente capítulo.

En mayo de 2001, el CELS presentó una querrela criminal contra todos aquellos que resulten responsables de los delitos de homicidio agravado, desaparición forzada, genocidio y torturas. Estos crímenes fueron cometidos contra 17 personas que pudieron ser identificadas, y cinco más cuyas identidades aún no se han podido determinar. Algunos de los posibles responsables no han sido, hasta ahora, vinculados judicialmente con la masacre. Entre ellos, el ex jefe del Estado Mayor General del Ejército, general Ricardo Brinzoni, quien era secretario de la intervención de la provincia de Chaco al momento de los hechos y fue denunciado en la causa. La masacre no sólo involucra a militares sino también a miembros del Ministerio Público y del Poder Judicial.

En línea con la tendencia de los jueces desde hace dos años, el 6 de marzo de 2003, el juez federal Carlos Skidelsky declaró "la inconstitucionalidad de las leyes 23.492 y 23.521 y la nulidad de su aplicación en la presente causa". En su resolución estableció que "estas leyes dejan sin castigo alguno la muerte de miles de ciudadanos argentinos y extranjeros en un período de tiempo cierto —desde 1976 a 1983—, y sólo por éste, y establecen, en sus consecuencias, una especial categoría de personas que no tienen derecho a la protección del más sagrado de los bienes, la vida humana. Es decir, consagran legalmente una aberrante desigualdad".<sup>51</sup> A su vez, estableció que los tribunales nacionales deben asegurar la implementación en el ámbito nacional de las normas internacionales de protección de derechos humanos vinculantes para la República Argentina. Esta resolución permitiría que los imputados por la masacre puedan ser citados a prestar declaración indagatoria.

El 17 de junio, el juez dictó la orden de detención de diez personas<sup>52</sup> acusadas de integrar el convoy que trasladó a los 22 detenidos que, luego, fueron asesinados. Los militares fueron imputados por los delitos de homicidio agravados por alevosía y por haber sido cometidos con el concurso premeditado de dos o más personas, y desaparición forzada de personas. Tres de los acusados eran militares en actividad.

El defensor oficial de los militares, Carlos Pujol, presentó una acción de hábeas corpus por considerar que la orden de detención era ilegítima en tanto provendría de un juez incompetente. En primera instancia, el hábeas corpus fue rechazado y, consecuentemente, el expediente fue eleva-

<sup>51</sup> Verbitsky, Horacio-CELS s/inconstitucionalidad de las leyes 23.521 y 23.492, en relación: desaparición forzada de personas, torturas y homicidios agravados en hechos ocurridos en la localidad de Margarita Belén (Chaco, 13/12/76), expte. 306/01", Juzgado Federal de Resistencia, Chaco, 6 de marzo de 2003.

<sup>52</sup> Las personas detenidas fueron Horacio Losito, Jorge Alcides Larrateguy, Athos Gustavo Renés, Norberto Raúl Tozzo, Aldo Martínez Segon, Rafael Carnero Sabol, Luis Alberto Pateta, Ernesto Jorge Simoni, Ricardo Guillermo Reyes y Germán Emilio Riquelme.



do en consulta ante la Cámara Federal de Resistencia. Ésta hizo lugar al hábeas corpus ordenando la inmediata libertad de los detenidos y declaró —indirectamente— la incompetencia del juez Carlos Skidelsky.

Frente a la irregular actuación de los fiscales intervinientes en la causa, como en el recurso de hábeas corpus, el CELS denunció la grave actuación del Ministerio Público ante el procurador general de la Nación, Nicolás Becerra. Y el 5 de septiembre, junto a Hijos por la Identidad y la Justicia, contra el Olvido y el Silencio (H.I.J.O.S.)-Regional Chaco, denunciaron ante el Consejo de la Magistratura a los jueces integrantes de la Cámara Federal de Resistencia (Chaco) debido a su complicidad con las personas involucradas en la masacre.

Por una parte, resolvieron una cuestión de fondo en el ámbito del hábeas corpus —vía no apta para discutir la competencia de un juez— contradiciendo así las normas y jurisprudencia aplicables. Luego, al resolver, los jueces incurrieron en prejuzgamiento ya que se pronunciaron sobre la competencia territorial del juez de primera instancia antes de resolver el incidente de incompetencia que se encuentra en trámite y que deberá ser resuelto por el mismo tribunal. En tercer término, a través de la utilización del hábeas corpus, la defensa pretendió evitar que las partes querellantes fueran oídas. Los magistrados fueron artífices de esta maniobra, la consolidaron y demostraron, de esta manera, su falta de imparcialidad.

En cuanto a la actuación del Ministerio Público, tanto el fiscal de primera instancia Carlos Flores Leyes, como el fiscal de Cámara Roberto Mazzoni, se inhibieron de intervenir en el procedimiento de hábeas corpus. Sin embargo, dejaron al frente a sus subordinados: Ana María Torres, secretaria de la fiscalía a cargo de Mazzoni, y Carlos Sansserri, subordinado de Flores Leyes. El resultado de la intervención fiscal fue la absoluta complicidad con la estrategia de la defensa.

Los organismos de derechos humanos solicitaron al Consejo de la Magistratura que se aparte del Poder Judicial a todas aquellas personas que cumplieron un papel en el encubrimiento de la masacre. Por su parte, se solicitó al procurador general de la Nación que se aparte a los miembros del Ministerio Público del caso en cuestión, se adopten las medidas que estime corresponder de acuerdo con los hechos denunciados y que se designe un fiscal *ad hoc* que garantice la independencia e imparcialidad debidas.

### 3.3 Causa Batallón 601-Reunión Central

En el juzgado federal a cargo de Claudio Bonadío se tramita la causa en la que se investiga el secuestro y la desaparición forzada de varios militantes de la agrupación Montoneros, que habían reingresado al país desde

el exilio para llevar a cabo la denominada "contraofensiva montonera". La causa penal está principalmente dirigida a investigar la actuación de los órganos de inteligencia de las Fuerzas Armadas, en especial la actuación del Batallón de Inteligencia 601.

La causa penal se inició en 1998 y se investigan dos hechos. Por un lado, el secuestro y desaparición forzada de Lucía Adela Revora de De Pedro y Carlos Guillermo Fassano y la apropiación del entonces menor de edad Eduardo Enrique De Pedro, ocurridos en el año 1978. Por otro, los secuestros, privaciones ilegítimas de la libertad y desapariciones forzadas de 18 militantes montoneros —Ángel Carbajal, Matilde Adela Rodríguez de Carbajal, Jorge Oscar Benítez, Ángel Servando Benítez, Lía Mariana Ercilia Guangiroli, Raúl Milberg, Ricardo Marcos Zucker, Ernesto Emilio Ferré Cardozo, Marta Elina Libenson, Julio César Genoud, Ángel Horacio García Pérez, Miriam Antonio Fuerichs, Verónica María Cabilla, Lorenzo Ismael Viñas, el Padre Jorge Adur, Horacio Campiglia, Mónica Susana Pinus de Binstock y Silvia Tolchinsky— ocurridas en el transcurso de 1980.

El 10 de julio de 2002 el juez Bonadío ordenó la detención de 42 ex integrantes del Batallón 601 de Inteligencia del Ejército y de ex jefes de la dictadura militar, entre ellos el hoy fallecido ex presidente de facto Leopoldo Galtieri y el ex jefe de la fuerza Cristino Nicolaidis, a quienes acusó, en algunos casos por el secuestro, torturas y asesinato de los militantes montoneros, y en otros por los hechos ocurridos en 1978.

Así, Bonadío declaró la inconstitucionalidad de las leyes de punto final y obediencia debida y transformó en prisión preventiva la detención<sup>53</sup> de varios ex militares y ex integrantes de fuerzas de seguridad.<sup>54</sup>

El 30 de enero de 2003, la Sala II de la Cámara Federal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires resolvió los recursos de apelación que habían sido interpuestos por la defensa de los militares procesados. Allí confirmó la inconstitucionalidad de las leyes de punto final y obediencia debida. Es-

<sup>53</sup> Según el Código de Procedimientos en Materia Penal, vigente al momento de los hechos, el auto de prisión preventiva es equivalente al procesamiento establecido por el nuevo Código Procesal Penal de la Nación.

<sup>54</sup> Además de los mencionados figuran: Carlos Guillermo Suárez Mason, Luciano Adolfo Jáuregui, Jorge Ezequiel Suárez Nelson, Antonio Herminio Simón, Pascual Oscar Guerrieri, Carlos Gustavo Fontana, Julián Marina, Juan Carlos Gualco, Waldo Carmen Roldán, Mario Alberto Gómez Arena, Nedo Otto Cardarelli, Carlos Alberto Roque Tepedino, Francisco Javier Molina, José Ramón Pereiro, Arturo Enrique Pelejero, Santiago Manuel Hoya, Carlos Alberto Barreira, Rubén Alberto Graziano, Juan Carlos Avena, Pablo Armando Giménez, Humberto Eduardo Farina, Juan Antonio del Cerro, Miguel Ángel Junco y Sergio Raúl Nazario. Los delitos que se les imputaron son privación ilegal de la libertad, tormentos, reducción a la servidumbre, homicidio agravado por alevosía y asociación ilícita calificada, entre otros. Además, Bonadío trabó embargos que van desde los 400 mil a los cuatro millones de pesos. Cristino Nicolaidis fue procesado en diciembre de 2002.

te tribunal sostuvo —tal como lo había hecho por primera vez en noviembre de 2001— que “en el contexto actual del desarrollo del derecho constitucional de los derechos humanos la invalidación y declaración de inconstitucionalidad de las leyes 23.492 y 23.521 no constituye una alternativa, es una obligación”.<sup>55</sup> Por otra parte, los camaristas ratificaron que los delitos imputados a los militares retirados son imprescriptibles por tratarse de “delitos contra la humanidad”.

De esta manera, confirmaron el procesamiento de 13 militares.<sup>56</sup> En primera instancia, este caso se rigió por las reglas procesales del viejo Código de Procedimientos en Materia Penal, en el que no está prevista la existencia de una etapa oral. La Sala II, en su resolución, introdujo una modificación en el futuro de este proceso, pues dispuso que la causa pasara a regirse por el actual Código Procesal Penal. De esta forma, una vez finalizada la investigación de los hechos, los procesados serán juzgados en un juicio oral y público.

Tal como lo había sostenido el juez federal Claudio Bonadío, la Cámara estimó que todos los procesados forman parte de una asociación ilícita integrada por las cúpulas del Primer Cuerpo de Ejército y el Batallón de Inteligencia 601 durante el período 1978-1983.

Así, los jueces de segunda instancia entendieron que dicha asociación “contaba con medios humanos y materiales para proceder al ingreso a una vivienda por la fuerza, sin orden de autoridad judicial correspondiente, asesinar a sus ocupantes sin dar explicaciones por ello, sustraer bienes muebles a discreción, secuestrar y, eventualmente, disponer de los menores de edad que pudieran quedar con vida. El carácter institucional exigía el cumplimiento de algunos recaudos burocráticos, entre los que se cuentan la formación de los expedientes administrativos del Ejército argentino y de la Policía Federal (...) Pero ello, lejos de conferirle legitimidad, permite probar el carácter apócrifo de su actuación, en función de las falsedades que ambos contienen. También tenían capacidad para secuestrar a una persona en territorio de una provincia —y aun de países vecinos—, trasladarla a sitios especialmente acondicionados para mantenerla cautiva y efectuar torturas, y hasta disponer de su vida, todo en la más absoluta clandestinidad”.

<sup>55</sup> Causa 19.580 “Incidente de apelación en autos Scagliusi, Claudio Gustavo por privación ilegal libertad personal”, Cámara Federal de Apelaciones en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal, Sala II, 30/01/03.

<sup>56</sup> Carlos Guillermo Suárez Mason, Jorge Ezequiel Suárez Nelson, Antonio Herminio Simón, Pascual Oscar Guerrieri, Carlos Gustavo Fontana, Julián Marina, Juan Carlos Gualco, Waldo Carmen Roldán, Mario Alberto Gómez Arenas, Carlos Alberto Roque Tepedino, José Ramón Pereiro, Santiago Manuel Hoya, Juan Antonio Del Cerro; y dictaron la falta de mérito a Nedo Otto Cardarelli, Arturo Enrique Pelejero, Carlos Alberto Barreira, Rubén Alberto Graciano y Miguel Ángel Junco.

La Cámara describió a la asociación ilícita como integrada por diez o más individuos, con una organización de tipo militar que disponía de armas de guerra o explosivos de gran poder ofensivo (que eran los asignados al Ejército argentino en ese período).<sup>57</sup> A su vez, operaba en más de una de las jurisdicciones políticas del país y estaba compuesta por uno o más oficiales o suboficiales de las Fuerzas Armadas o de seguridad.

En esta ocasión, el tribunal destacó que la falta de información acerca del destino final de las víctimas es la mejor evidencia acerca del acuerdo de voluntades enderezado a perpetuar los efectos de los restantes delitos cometidos por el grupo (privación ilegal de la libertad, tormentos, reducción a la servidumbre, homicidio agravado por alevosía, entre otros) de acuerdo con el plan originariamente trazado desde las más altas esferas de la asociación.

El 27 de marzo de 2003 la Sala II de la Cámara confirmó el procesamiento con prisión preventiva de Cristino Nicolaidis y dispuso la falta de mérito de Claudio Gustavo Scagliusi, por lo que se dispuso su libertad.

El 19 de junio fue detenido el ex jefe del Batallón 601 de Inteligencia del Ejército, el coronel retirado Julio César Bellene, luego de permanecer prófugo durante un año.

El 14 de agosto —a tan sólo dos días de la declaración de nulidad de las leyes de punto final y obediencia debida en la Cámara de Diputados— Bonadío solicitó la detención de tres miembros de la conducción montonera de 1979: Mario Eduardo Firmenich, Roberto Cirilo Perdía y Fernando Hugo Vaca Narvaja. El 16 de septiembre, luego de tomarles declaración indagatoria, tanto Perdía como Vaca Narvaja quedaron procesados en calidad de partícipes necesarios de la desaparición de 15 militantes de la agrupación. “Los integrantes de la Conducción Nacional no podían desconocer que la ‘operación guardamuebles’ era conocida por la inteligencia del gobierno militar, toda vez que eran plenamente conscientes de cuáles eran los métodos de obtención de información de los servicios de inteligencia del aparato represor ilegal estructurado por el Gobierno argentino de la época”, señaló Bonadío en su escrito. Para el juez, los líderes montoneros “sin duda siempre debían haber tomado todos los recaudos necesarios para que sus decisiones no fueran funcionales a la estructura ilegal de la represión”. Pero en este caso particular, dijo Bonadío, “se advierte una conducta lesiva de los mínimos valores jurídicos que hacen al establecimiento de una comunidad”.<sup>58</sup>

<sup>57</sup> Internamente se mantenían las formas institucionales previstas para el funcionamiento de una fuerza armada, pero vaciadas del contenido constitucionalmente previsto para ello.

<sup>58</sup> *Página/12*, 15/8/03.

Vaca Narvaja y Perdía rechazaron los cargos que les imputó el juez y criticaron la intencionalidad política de la causa. Por otra parte, presentaron un pedido de recusación del juez por "enemistad manifiesta", en el que plantearon que Bonadío formó parte de la organización Guardia de Hierro, de posiciones contrarias a Montoneros durante los años setenta.

El juez dictó la captura internacional de Firmenich, dado que vive en España. Su abogado, Guillermo Martínez Agüero, presentó un pedido de eximición de prisión argumentando que el ex dirigente montonero había sido indultado, pero le fue negado por tratarse de hechos por los que no fue denunciado. Al momento de cierre de este *Informe*, aún se encuentra prófugo.

En los primeros días de agosto, se supo públicamente que el intendente de Escobar, Luis Patti —por entonces candidato a las elecciones para gobernador de la provincia de Buenos Aires—, había encubierto a los militares prófugos en la causa. A raíz de una investigación, el juez sospechó que Patti habría encubierto al coronel Luis Enrique Arias Duval y al teniente coronel Jorge Granada, quienes estaban prófugos desde hacía un año. El 24 de julio Arias Duval se negó a declarar y el 25 fue detenido Granada.

A fines de agosto, el juez Bonadío procesó a Luis Patti por el delito de encubrimiento. La Justicia pudo comprobar que existió una serie de llamados telefónicos y, en su propia declaración, el ex policía admitió haber ayudado económicamente al militar, aunque negó conocer que se encontraba prófugo de la Justicia.

### 3.4 Causa por la masacre de Las Palomitas

Según diversos testimonios de sobrevivientes y la sentencia dictada en el juicio a las Juntas, el 6 de julio de 1976 fueron asesinados 12 presos políticos, detenidos a disposición del Poder Ejecutivo nacional, que se encontraban alojados en el penal de Villa Las Rosas, con el aludido fin de ser trasladados a la ciudad de Córdoba. Participaron en el hecho efectivos del Ejército y de la policía provincial. La investigación de estos hechos fue reiniciada debido al pedido realizado por la Asociación de Familiares de Detenidos por Razones Políticas y Gremiales de Salta. La causa quedó a cargo del juez federal n° 2 de Salta, Miguel Medina.

El juez dictó la inconstitucionalidad de las leyes de obediencia debida y punto final, y esta resolución fue confirmada por la Cámara Federal de Apelaciones de Salta el 29 de julio de 2003. Debido a ello, se ordenó la detención del coronel (R) Carlos Mulhall y del mayor (R) Miguel Raúl Gentil para que prestaran declaración indagatoria.

El coronel Mulhall fue el jefe de la Guarnición Militar Ejército Salta y llegó a ocupar el cargo de interventor federal de la provincia. El militar

fue quien dio la versión oficial al entonces juez Lona —responsable del pedido de traslado— sobre la masacre, diciendo que durante el traslado habían sido atacados por “delincuentes subversivos”.

También se solicitó la detención de Hugo Espeche, señalado por el hijo de una de las víctimas como el responsable de ingresar en el penal de Villa Las Rosas y lograr el traslado que terminó con el asesinato de los prisioneros. Los abogados de los familiares de las víctimas ampliaron los pedidos de detenciones a los militares Luis Donato Arenas y Antonio Arrechea por ser quienes firmaron los “partes de guerra” en los que anunciaron la muerte de algunos de los presos.

### 3.5 Causa por la masacre de Fátima

El 20 de agosto de 1976 se hallaron treinta cadáveres, al costado de la ruta n° 6, en la localidad de Fátima. Según quedó demostrado en el juicio a las juntas militares y en el informe de la CONADEP, todos los cadáveres “poseen como rasgo común las circunstancias y el método utilizado para su ejecución: todos ellos atados y vendados con heridas de bala en el cráneo efectuadas a más o menos un metro de distancia, cadáveres estos que fueron sometidos a una única explosión que los dispersó en un radio de 30 mts”.

Las investigaciones demostraron que la noche anterior a la masacre, estas treinta personas fueron sacadas del centro clandestino de detención que funcionaba en la sede de la ex Superintendencia de Seguridad Federal.

En octubre de 2002, el general de división Albano Harguindeguy fue denunciado como uno de los responsables de la desaparición forzada, torturas y homicidio de las treinta víctimas de la masacre. Dicha causa quedó radicada en el Juzgado Federal N° 12, a cargo del Dr. Sergio Torres. Al momento de los hechos Harguindeguy era ministro del Interior, y como tal, responsable sobre los centros clandestinos de detención que funcionaron en las delegaciones de la Policía Federal, entre ellos, la Superintendencia de Seguridad Federal.

El juez Torres se declaró incompetente por entender que correspondía que la causa se tramitara en los tribunales de Mercedes, que tienen competencia sobre Pilar, donde hallaron los cadáveres. La Sala I de la Cámara Federal de Apelaciones decidió que Torres no debía desprenderse del caso, ya que “una parte sustancial de los hechos (los secuestros, las torturas y el cautiverio) se produjo —sin lugar a dudas— en jurisdicción de la Capital”,<sup>59</sup> ya que los jóvenes asesinados habrían estado

<sup>59</sup> Resolución de la Cámara Federal de Apelaciones en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal del 7 de agosto de 2003.

secuestrados en la sede de la ex Superintendencia de Seguridad Federal en la Capital Federal.

Del total de las víctimas, cinco fueron identificadas a comienzos de los años ochenta: Inés Nocetti, Ramón Lorenzo Vélez, Ángel Osvaldo Leiva, Alberto Evaristo Comas y Conrado Alsogaray. Con posterioridad, el Equipo Argentino de Antropología Forense realizó la exhumación de 25 cuerpos y en 1998 comenzaron las identificaciones por medio de análisis genéticos y la devolución de los cuerpos a sus familiares. Se logró entonces la identificación positiva de otras seis personas, tras lo cual la Cámara Federal de Apelaciones en lo Criminal y Correccional de Capital Federal autorizó la devolución de los restos a sus familiares.

Según el testimonio que brindó Armando V. Luchina en el juicio a las Juntas, a él le consta que la noche anterior al suceso investigado fueron “trasladadas” treinta personas ilegalmente detenidas de la Superintendencia de Seguridad Federal y que fueron introducidas en un camión, probablemente drogadas.

Un importante hecho ocurrido en la causa durante 2003 fueron las declaraciones que el general Harguindeguy, el general Díaz Bessone y Reinaldo Bignone dieron a la periodista francesa Marie Monique Robin, y que formaron parte del documental *Escuadrones de la Muerte. La Escuela Francesa*. La periodista investigaba la vinculación entre los represores argentinos y sus pares franceses en cuanto a la enseñanza de su experiencia en Argelia e Indochina. Harguindeguy reconoció el secuestro, las torturas, los asesinatos y las desapariciones de personas como prácticas sistemáticas de la última dictadura militar en lo que planteó como la lucha contra la subversión. Estas declaraciones fueron presentadas como prueba de su responsabilidad por los hechos investigados en la causa.

### 3.6 La reapertura de causas

Con posterioridad a la promulgación de la ley 25.779 que declaró insanablemente nulas las leyes de obediencia debida y punto final, el 1º de septiembre de 2003, la Cámara Federal de Apelaciones en lo Criminal y Correccional, en pleno, resolvió sortear las dos megacausas que habían quedado trunca al momento del dictado de las mencionadas leyes. En estas causas se investigan los crímenes cometidos en la jurisdicción del Primer Cuerpo del Ejército —causa 450—<sup>60</sup> y la investigación de los crímenes cometidos en el ámbito de la Escuela Mecánica de la Armada (ESMA)—causa 761—.<sup>61</sup>

<sup>60</sup> Se estima que la causa consta de diez mil fojas distribuidas en cuarenta cuerpos.

<sup>61</sup> Esta causa consta de aproximadamente siete mil fojas distribuidas en 34 cuerpos.

En su resolución la Cámara Federal dispuso que la competencia sobre estas causas correspondía a los juzgados civiles y, por ello, realizó el sorteo para determinar qué juzgados federales deberán llevar adelante las investigaciones. Luego de varias idas y venidas entre los juzgados, la causa n° 450 quedó radicada en el juzgado n° 6, a cargo de Rodolfo Canicoba Corral, mientras que la causa 761 quedó radicada en el juzgado n° 12 a cargo del juez Sergio Torres.

En cuanto a los fiscales intervinientes, la fiscalía n° 6, a cargo de Eduardo Freiler, investigará la causa 450. Y corresponde a la Fiscalía Federal N° 3 a cargo de Eduardo Taiano, impulsar la investigación en la causa 761.

Al momento del cierre de este *Informe* diversas Cámaras Federales de Apelaciones en lo Criminal y Correccional de todo el país estaban estudiando la reapertura de las causas en las que se investigaron los crímenes del terrorismo de Estado. Así, la Justicia de Córdoba examinaba la posibilidad de reabrir la causa en la que se investigaron los crímenes cometidos en el ámbito del III Cuerpo del Ejército. En esta línea, la jueza de primera instancia en lo federal de Córdoba, Cristina Garzón de Lascano, detuvo a Luciano Benjamín Menéndez, César Emilio Anadón, Luis Alberto Manzanelli, Carlos Alberto Díaz, Oreste Valentín Padován y Ricardo Alberto Lardone. Por su parte, la Cámara de Bahía Blanca analizaba cómo proceder con los expedientes en los que se trataron los delitos perpetrados en la base de Puerto Belgrano y el V Cuerpo de Ejército, como las causas 11/86 y 260/86. La Cámara Federal de Rosario debe definir si reactiva varios expedientes; entre ellos la megacausa "Feced" —caratulada así por el ex comandante de Gendarmería fallecido Agustín Feced—. Por último, el 8 de octubre de 2003 el juez federal de primera instancia de Rosario declaró inválidas e inconstitucionales las leyes de impunidad y dispuso que se reanude la investigación sobre lo ocurrido en el centro clandestino de detención denominado "Quinta de Funes" bajo la órbita del II Cuerpo del Ejército.

### 3.7 Causa Hagelin

El 20 de octubre de 1988, Ragnar Hagelin inició una demanda contra el Estado en el fuero Contencioso Administrativo Federal de la ciudad de Buenos Aires, por daños y perjuicios como consecuencia del desconocimiento del paradero de su hija Dagmar Ingrid Hagelin, desaparecida el 27 de enero de 1977, y el sufrimiento que tal situación generó en su círculo familiar.

El juzgado nacional de primera instancia dictó sentencia el 21 de octubre de 1991 y rechazó la demanda. El señor Hagelin apeló la sentencia ante la Cámara Contencioso Administrativa Federal de Apelaciones, la



que, el 31 de marzo de 1992, revocó la decisión de primera instancia y condenó al Estado pagar la cantidad de 250 mil dólares, más intereses. El 22 de diciembre de 1993, la Corte Suprema de Justicia de la Nación revocó la decisión de la Cámara. Por ello, Hagelin presentó ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) una petición contra el Estado, en la que alegó que en el procedimiento de ejecución de la sentencia judicial se habían violado las garantías del debido proceso en su perjuicio.

El 17 de marzo de 2000 el Estado argentino y Ragnar Hagelin firmaron un acuerdo de solución amistosa en la que el Gobierno argentino se compromete a hacer efectivo el pago por todo concepto de la reparación originada con motivo u ocasión de la privación ilegítima de libertad y posterior desaparición de Dagmar Ingrid Hagelin. Por su parte, Hagelin se comprometió a que "recibido el monto a su entera satisfacción, el Señor Ragnar Erland Hagelin solicitará el archivo de su petición a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, renunciando expresamente a todo otro reclamo por cualquier concepto, sea en el ámbito judicial o administrativo interno o ante otro órgano internacional, con motivo u ocasión de los mismos hechos". Este acuerdo fue aprobado por la CIDH el 13 de abril de 2000.

El 4 de mayo de 1995, Hagelin solicitó la reapertura de la causa penal en la que se investigaba la desaparición de su hija ante la Cámara de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal de la ciudad de Buenos Aires. Luego de diversas idas y venidas judiciales, la presentación de Hagelin quedó radicada ante la Cámara Nacional de Casación Penal. En junio de 2000 se presentó en la causa Luis María Mendía, conocido represor que actuó en la ESMA, y opuso excepción por falta de facultades de Hagelin para actuar en el proceso penal. El represor fundó su solicitud en el acuerdo de solución amistosa firmado ante la CIDH por Hagelin y el Estado argentino y el artículo 1097 del Código Civil.<sup>62</sup> El 29 de noviembre de 2000 la Cámara de Casación determinó que Hagelin no podía solicitar la reapertura de la causa debido a que la solución amistosa que había firmado implicaba renunciar a las acciones criminales. Esta decisión fue apelada ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

El 8 de septiembre de 2003, el alto tribunal, en un fallo novedoso, admitió la legitimidad de Ragnar Hagelin para ser parte en el proceso penal y perseguir el castigo de quienes victimizaron a su hija, a la vez que advirtió que el Estado debe remover los obstáculos a ese fin.

<sup>62</sup> El artículo 1097 del Código Civil señala: "La acción civil no se juzgará renunciada por no haber los ofendidos durante su vida intentado la acción criminal o por haber desistido de ella, ni se entenderá que renunciaron a la acción criminal por haber intentado la acción civil o por haber desistido de ella. Pero si renunciaron a la acción civil o hicieron convenios sobre el pago del daño, se tendrá por renunciada la acción criminal".

Se trata de un importante fallo —en la línea de su inmediato anterior “Videla”—<sup>63</sup> que destaca y cita distintos casos resueltos por la Corte Interamericana, como “Velázquez Rodríguez”, “Barrios Altos”, “Cantoral Benavidez”, “Cesti Hurtado” y “Niños de la Calle”. Por ello, éste es otro paso hacia la incorporación de la jurisprudencia internacional en la que se reconoce la obligación de los Estados de investigar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos.

Para resolver de esta manera, la Corte sostuvo que “los deberes de investigación y sanción a los responsables incumben al Estado como una carga propia. De allí no se deriva sino por un salto lógico que de esos deberes resulte el derecho de los familiares a proseguir la persecución penal (...). Sólo aquellos casos en los que realmente se impida la investigación de las violaciones de derechos humanos y la aplicación de las consecuencias pertinentes, no satisfacen las obligaciones asumidas por un Estado parte en la convención”.<sup>64</sup> Por otra parte, al citar a la CIDH los jueces de la Corte sostuvieron que el Estado “tiene la acción punitiva y la obligación de promover e impulsar las distintas etapas procesales en cumplimiento de su obligación de garantizar el derecho a la justicia de las víctimas y sus familiares. Esta carga debe ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio y no como una gestión de intereses de particulares o que dependa de la iniciativa de éstos o de la aportación de pruebas por parte de ellos”.<sup>65</sup>

Esta importante sentencia permitirá a Hagelin participar de las acciones penales con el fin de determinar cuál fue el destino final de su hija y quiénes fueron los responsables del hecho. A su vez, constituye una nueva afirmación sobre la obligación del Estado de investigar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos. Esta obligación proviene principalmente del derecho internacional de los derechos humanos y, una vez más, los tribunales locales han aplicado sus precedentes.

### 3.8 Investigaciones sobre las responsabilidades civiles

#### 3.8.1 Mercedes Benz

El 28 de octubre de 2002 se presentó una querrela ante la Justicia Federal de la ciudad de Buenos Aires en la que se solicitó la investigación sobre la desaparición de 14 obreros de la filial argentina de Mercedes Benz durante la última dictadura militar.

<sup>63</sup> Véase acápite 3.9.2 del presente capítulo.

<sup>64</sup> CSJN, “H. 17. XXXVII., Hagelin, Ragnar Erland s/recurso art. 445 bis C.J.M.”, resolución del 08/09/03, voto del ministro Fayt, considerando 8º.

<sup>65</sup> CSJN, caso citado, voto del ministro Boggiano, considerando 14º.

La querrela, radicada en el Juzgado Federal N° 3 que subroga el juez Rodolfo Canicoba Corral, fue iniciada por un grupo de familiares de los operarios desaparecidos, e involucra al entonces ministro de Trabajo y ministro de Relaciones Exteriores del Gobierno de Eduardo Duhalde, Carlos Ruckauf, al secretario general del Sindicato de Mecánicos y Afines del Transporte Automotor (S.M.A.T.A.), José Rodríguez, a los ex directivos de la automotriz y a los responsables militares. Se los acusa de asociación ilícita y homicidio.

Los empleados de Mercedes Benz desaparecidos entre 1976 y 1977 pertenecían o apoyaban a la comisión interna de aquella época. Los secuestros quedaron asociados a un conflicto laboral que atravesó la compañía en octubre de 1975, y que incluyó 115 despidos. Como ministro de Trabajo, y dos días antes de la huelga de los trabajadores de la compañía automotriz, Ruckauf firmó el decreto conocido como "de aniquilamiento de la subversión".

La querrela actual, en la que se solicitó que se declare la inconstitucionalidad de las leyes de impunidad, se apoya en la investigación realizada por la periodista alemana Gabriela Weber y en declaraciones obtenidas en el marco de los juicios por la verdad. Entre los elementos a los que logró acceder esta periodista, se encuentra un informe de la propia empresa, según el cual en 1975 Ruckauf ordenó, como titular de la cartera laboral, "eliminar los elementos subversivos de las fábricas". De acuerdo con la documentación "los despidos eran pedido urgente", tanto de Ruckauf como de Rodríguez.

Por otra parte, la casa matriz de la firma en Alemania creó una comisión con el fin de esclarecer las desapariciones de sus antiguos operarios. Las tareas de investigación se extenderán por el plazo de un año y se realizarán tanto en Alemania como en la Argentina. El equipo interrogará a testigos y ex empleados y analizará los archivos de la empresa. Entre sus objetivos centrales se encuentran el de determinar si directivos de Mercedes Benz Argentina proporcionaron a las autoridades militares, entre 1976 y 1978, los domicilios de los 14 obreros secuestrados, y establecer las posibles responsabilidades de la casa matriz en Alemania. Por su parte, en el mes de mayo de 2003, el Comité Ejecutivo de la Federación Internacional de los Trabajadores Metalúrgicos (FITIM), con sede en Ginebra, suspendió a José Rodríguez de su cargo de vicepresidente.

### 3.8.2 Ford Motors

El 1º de noviembre de 2002, el fiscal Félix Crous presentó una denuncia ante la Justicia Federal porteña con el fin de que se investigue la desaparición de operarios de la fábrica Ford con el Motors en Argentina du-

rante la última dictadura. Esta denuncia quedó radicada en el Juzgado Federal N° 3 de la ciudad de Buenos Aires, a cargo del juez Canicoba Corral. Sobre la base del testimonio de Pedro Norberto Troiani —uno de los 25 obreros secuestrados— en el juicio por la verdad de La Plata, el fiscal Félix Crous denunció como presuntos responsables al presidente y miembro del directorio de la filial argentina de la empresa en el momento de los hechos, al gerente de la planta (de apellido Lequer), al jefe de producción (de apellido Medina), a un capataz llamado Miguel Miglacchio y a los militares o policías jefes de área, subzona y zona correspondientes a la planta y a las comisarías 1ª de Tigre y de Ingeniero Maschwitz.

El fiscal Crous sostuvo que “la modalidad era pedir documentos a la salida, así iban siendo ubicados y detenidos y cada dos o tres días seguían desapareciendo operarios. Los militares estaban las 24 horas dentro de la fábrica, lo hacían a la vista de todos y se transportaban en camionetas que les proveía la empresa, que les facilitó todo el lugar para desenvolverse”.

Troiani declaró que el 13 de abril de 1976, aproximadamente a las 10.00, entraron en la fábrica en camionetas unas diez personas uniformadas y fuertemente armadas. Lo detuvieron y lo llevaron al quincho de la empresa, en el campo de deportes, donde tenían instalado el “cuartel”. Allí encontró a cinco compañeros de trabajo. Todos fueron esposados, atados con alambres y a la noche trasladados al centro clandestino de detención que funcionó en la Comisaría 1ª de Tigre. Allí había unos 25 delegados y activistas de las empresas Ford, Terrabusi y del astillero Astarsa entre otras compañías de la zona. Troiani estuvo secuestrado en ese lugar durante cincuenta días.

### 3.9 Causas por apropiación de niños

El 13 de mayo de 2003, las Abuelas de Plaza de Mayo anunciaron la 75ª restitución de un nieto. Horacio Pietragalla Corti es hijo de Horacio Pietragalla, asesinado en Córdoba por la Triple A, y Liliana Corti, asesinada el 5 de agosto de 1976 en la localidad de Villa Adelina. Horacio fue el primer nieto que decidió compartir con las abuelas la conferencia de prensa en la que se hizo el anuncio.

Meses después, el 8 de septiembre, la Cámara Nacional de Casación Penal hizo lugar al recurso presentado por un presunto hijo de desaparecidos con el fin de evitar que se le extraigan las muestras sanguíneas para determinar su verdadera identidad. De esta manera, el tribunal revocó la sentencia dictada por la Sala II de la Cámara Federal de Apelaciones de San Martín que había ordenado la extracción. Una decisión similar fue adoptada por la Corte pocos días después.

### 3.9.1 El caso Herrera de Noble

Las leyes de impunidad excluyeron expresamente ciertos delitos: apropiación de menores de edad y sustitución de identidad, violación, robo de bienes y delitos cometidos por personas que no pertenecían a las Fuerzas Armadas o de seguridad. No existen obstáculos para la sanción penal de los responsables de estos crímenes.

En este contexto, el 17 de diciembre de 2002, fue detenida la directora del Grupo Clarín, Ernestina Herrera de Noble, por orden del juez federal de San Isidro, Roberto Marquevich, en el marco de una causa en la que se investiga la adopción de sus dos hijos: Marcela y Felipe Noble Herrera. La empresaria fue detenida con el fin de ser indagada por los delitos de falsificación de documento público en dos oportunidades, falsedad ideológica en dos oportunidades, uso de documento público falso e inserción de datos falsos en un expediente civil. A su vez, se ordenó el allanamiento de su domicilio particular, procedimiento durante el cual se sequestró documentación.

En el ámbito de la Justicia Federal tramitan desde hace varios años denuncias que ponen en duda la identidad de los dos jóvenes adoptados por la empresaria periodística en 1976. En 2001, las Abuelas de Plaza de Mayo se constituyeron como parte querellante en el expediente. El juez Marquevich entendió que existían razones suficientes para hacer lugar a la detención<sup>66</sup> debido a que, a partir del rastreo del camino de las adopciones, se habían encontrado ciertas irregularidades.<sup>67</sup> Al momento de la detención no existían otros imputados en la causa. Sin embargo, si en el futuro se comprobara que las adopciones no son legales, podrían verse involucrados los funcionarios que intervinieron en el trámite.

El 23 de diciembre, la Sala II de la Cámara Federal de San Martín dispuso la libertad de Herrera de Noble al revocar la denegación de la excarcelación resuelta por el juez. Los camaristas sostuvieron que la restricción de la libertad ambulatoria durante este segmento del juicio únicamente podía obedecer, a una necesidad indispensable, que se verifica cuando el imputado pretende eludir la acción de la Justicia o entorpecerla; estas pautas en el presente caso no estaban verificadas.

<sup>66</sup> La detención fue ordenada violando el principio de inocencia, que rige todo proceso penal e impone que la regla durante el proceso sea la libertad del imputado. La prisión preventiva en la provincia de Buenos Aires es concebida como una pena anticipada, violando este principio y provocando los índices más altos en la historia de superpoblación y hacinamiento en cárceles y comisarías.

<sup>67</sup> Por ejemplo, en uno de los trámites figuraría que la mujer que entregó a uno de los niños presentó un documento de identidad que correspondería a otra persona.

En tanto, Marcela y Felipe Noble Herrera no prestaron su consentimiento para la realización de los estudios de sangre que permitirían conocer la información genética necesaria para determinar su identidad. Éstos fueron ordenados por el juez, decisión apelada por los hijos de Herrera de Noble. El 19 de diciembre, la Cámara Federal de San Martín ordenó suspender el análisis genético.

En medio de severas críticas a su idoneidad por parte de algunos medios de comunicación y habilitando la feria judicial, el 8 de enero de 2003 el juez Marquevich rechazó una recusación en su contra, procesó a Ernestina Herrera de Noble y trabó un embargo sobre sus bienes. La defensa consideró la resolución "arbitraria, contraria a derecho y carente de fundamentos".<sup>68</sup>

La directora del diario *Clarín*, hizo pública una carta el día 11 del mismo mes, en la que aclara que no duda de la buena causa de las Abuelas de Plaza de Mayo y acusa al juez de ser parte de una campaña contra los medios de prensa: "Ese sector político —junto con algunos jueces, ex funcionarios, empresarios y gente de medios— cree que en una sociedad debilitada, donde la política está desprestigiada y no hay liderazgos, hay que barrer a los medios independientes para después hacerse del control de la sociedad. Sé que ellos dicen que 'no se puede gobernar con *Clarín* en contra'. Yo les respondo: lo que no se puede hacer es gobernar arbitrariamente si hay una sociedad informada por medios verdaderamente independientes".<sup>69</sup>

El 26 de marzo de 2003 la Cámara Federal de San Martín separó al juez Roberto Marquevich de la investigación de la causa, ya que entendió que había incurrido en prejuzgamiento al ordenar la detención de la empresaria. La causa posteriormente quedó a cargo del titular del Juzgado Federal N° 2 de San Isidro, Conrado Bergesio. El 12 de agosto, Marcela y Felipe Noble Herrera prestaron su consentimiento ante el nuevo juez para que se les realicen exámenes de histocompatibilidad.

El caso de los hijos de Ernestina Herrera de Noble, durante el 2002, puso sobre el tapete la necesidad de investigar las responsabilidades por los crímenes cometidos durante la dictadura más allá de los mandos militares, así como el desprestigio de algunos funcionarios del Poder Judicial. Pero su repercusión durante el 2003 se centró en un importante tema que debe resolver la Corte Suprema de Justicia: la posibilidad de realizar compulsivamente los análisis genéticos cuando se tienen serios indicios de la apropiación de menores y sustitución de identidad.

<sup>68</sup> *La Nación*, 9/1/03.

<sup>69</sup> *Clarín*, 12/1/03.

### 3.9.2 *El caso Videla: no hay cosa juzgada*

A partir de una denuncia realizada por las Abuelas de Plaza de Mayo en 1996, se inició una investigación del plan sistemático destinado al apoderamiento de menores de desaparecidos. El entonces juez federal Adolfo Bagnasco procesó y dictó la prisión preventiva de Jorge Rafael Videla. El procesamiento del represor fue apelado por la defensa que entendió que existía “cosa juzgada”, al considerar que el plan sistemático ya había sido investigado en 1985 al desarrollarse el juicio a las Juntas.

Posteriormente, la Sala I de la Cámara Federal confirmó dicho procesamiento en 1999. El caso fue apelado ante la Corte Suprema. El procurador general de la Nación dictaminó que no existía cosa juzgada y por lo tanto que no existían impedimentos para juzgar a Videla por estos delitos.

El 21 de agosto de 2003, la Corte Suprema de Justicia dictaminó que Videla debe ser juzgado por el delito de apropiación de menores hijos de desaparecidos, rechazando el planteo de “cosa juzgada”. La Corte entendió que no podía invocarse la defensa de cosa juzgada por hechos por los que no había sido previamente indagado en la causa 13/84, en la que se juzgó a las Juntas militares.

En un importante fallo, que cambia el rumbo de la jurisprudencia de la Corte, se desarrollaron fundamentos que dejan abierta una puerta para que sea incorporado el derecho internacional como criterio en otras causas que involucran delitos de lesa humanidad.

### 3.9.3 *El caso Vázquez: convalidar la impunidad de los apropiadores*

El 30 de septiembre de 2003, la Corte Suprema resolvió la no obligatoriedad de las pericias inmunogenéticas destinadas a establecer la identidad de los jóvenes que, siendo menores, fueron secuestrados junto a sus padres o nacieron durante el cautiverio de sus madres. El fallo fue dictado en el marco del recurso presentado por Evelyn Vázquez con el fin de evitar este análisis para conocer su verdadera identidad.

De esta manera, el tribunal frustró el derecho de los familiares de los desaparecidos a conocer la verdad y contribuyó a convalidar los efectos de un delito tan aberrante como es el de secuestro y ocultación de un menor.

La Corte evitó considerar la circunstancia de que el vínculo entre la joven y sus apropiadores es el resultado de un delito de lesa humanidad. Los jueces de la Corte en ningún momento consideraron el derecho de la familia biológica —y de la sociedad en su conjunto— a conocer la verdad. Esta resolución fue adoptada en contradicción con la jurisprudencia que el tribunal había sentado sobre este tema. En un caso similar anterior, la

Corte no dudó en establecer que la extracción obligatoria de sangre no era incompatible con la Constitución ni violatoria del derecho a la intimidad.

Sin embargo, teniendo en cuenta sólo el derecho a la intimidad de Evelyn Vázquez y su mayoría de edad, la Corte cambió su jurisprudencia para resolver a favor de la impunidad. La actual decisión contribuye a que los delitos de apropiación y sustitución de identidad se sigan cometiendo, que los responsables permanezcan impunes y que tanto los menores como sus familias sigan padeciendo las consecuencias del crimen del que continúan siendo víctimas.

En este caso, la Corte sostuvo que el vínculo entre Evelyn y sus apropiadores configura un obstáculo para esclarecer la verdad y sancionar el delito cometido. De esta manera, no sólo no castiga a los responsables sino que premia su accionar al permitir que puedan ampararse en los efectos del delito cometido. Esta decisión constituye un retroceso en la averiguación del paradero de los chicos y chicas apropiados durante la dictadura.

### 3.10 Los pedidos de extradición de militares argentinos para ser juzgados en el exterior

#### 3.10.1 *La causa ante la Audiencia Nacional de Madrid*

El 10 de junio de 2003, México decidió conceder la extradición a España del capitán de navío (R) Ricardo Miguel Cavallo. Cavallo era el director del RENAVE en ciudad de México al momento en que sobrevivientes de la ESMA lo reconocieron como miembro del grupo de tareas que operó en dicho centro clandestino de detención. Fue detenido en Cancún, el 24 de agosto de 2000, a pedido del juez español Baltasar Garzón.

La Corte Suprema mexicana desestimó un recurso de amparo presentado por la defensa y autorizó la extradición por las acusaciones de "genocidio y terrorismo". El cargo de torturas fue desestimado por prescripción.

En julio se desató una polémica debido a que el militar se negó a declarar ya que planteó que su condición de militar lo imposibilitaba a hacerlo sin previa autorización.<sup>70</sup>

Por otra parte, el 8 de julio, el juez Baltasar Garzón reiteró un pedido de extradición para 41 militares, cuatro integrantes de fuerzas de seguri-

<sup>70</sup> Igual planteo realizó el ex oficial de la Policía Federal, Juan Antonio del Cerro (alias "Colores"), procesado en la causa Poblete y en la causa Batallón de Inteligencia 601-Reunión Central. "Colores" solicitó al entonces jefe de la Policía Federal, comisario general Roberto Giacomino, y del Ejército, Ricardo Brinzoni, que lo releven del "secreto profesional" para ejercer su defensa en los procesos.



dad y un civil acusados de genocidio, torturas y terrorismo.<sup>71</sup> El 24 de julio, el juez Canicoba Corral, en quien había recaído el juicio a efectos de la extradición, libró la orden de detención contra Jorge Rafael Videla, Emilio Eduardo Massera, Omar Rubens Graffigna, Armando Lambruschini, Jorge Isaac Anaya, Rubén Franco y Basilio Arturo Lami Dozo; los ex generales Carlos Suárez Mason, Jorge Olivera Rovere, Antonio Bussi, Ramón Díaz Bessone, Luciano Jáuregui, Juan Carlos Trimarco, Luciano Benjamín Menéndez, José Vaquero; Jorge "el Tigre" Acosta, Jorge Vildoza, Luis María Mendía, Jorge Enrique Perrén, Alfredo Astiz, Antonio Pernías, Juan Carlos Rolón, Pablo Eduardo García Velazco, Adolfo Miguel Donda Tigel, Juan Carlos Coronel, Carlos Eduardo Daviou, Carlos Pazo, Ernesto Frimón Weber, Héctor Febres, Juan Antonio Azic, Carlos Capdevilla; Juan Rolón, Alberto Cattáneo, Mario Caffarena, Eugenio Barrozo; Luis Martella, Fernando Santiago, Jorge Alberto Maradona Jofre, Albino Zimmerman, Antonio Arrechea Andrade, Luis Rizo Avellaneda, Arturo Félix González Naya, Roberto Albornoz, Augusto Neme, Héctor Schwab y, el único civil, el abogado Gonzalo Torres de Tolosa.

Es importante destacar que el ex represor Antonio Domingo Bussi, pese a las impugnaciones presentadas por organismos de derechos humanos, había sido electo como intendente de la capital de la provincia de Tucumán el 29 de junio.

Un día después de la resolución del juez Canicoba Corral, el ayudante mayor de la Prefectura Naval, Juan Antonio Azic, intentó suicidarse. El 28 de julio, el juez confirmó que se encontraban prófugos el teniente coronel (R) Antonio Arrechea Andrade, el teniente coronel (R) Arturo Félix González Naya y el capitán de fragata (R) Jorge Vildoza Ostini.<sup>72</sup>

En contra de la resolución del juez federal, el único civil detenido presentó un recurso de hábeas corpus ante la justicia ordinaria. En primera instancia<sup>73</sup> el recurso fue rechazado. El 6 de agosto, la Sala I de la Cámara de Apelaciones en lo Criminal y Correccional de la Ciudad de Buenos Aires, reconoció que el juez español Baltasar Garzón es "el juez natural" en la causa y rechazó el recurso. Los magistrados Edgardo Donna y Mario Filozof ratificaron el fallo de primera instancia y dijeron que "ante la solitud de detención del juez requirente es el juez requerido quien debe analizar los extremos legales en cuestión".<sup>74</sup>

<sup>71</sup> Las órdenes de detención habían sido dictadas por Garzón el 30 de diciembre de 1999, y rechazadas por el Gobierno de Fernando de la Rúa.

<sup>72</sup> *La Nación*, 28/7/03.

<sup>73</sup> Resuelto por el juez de instrucción Carlos Bourel.

<sup>74</sup> "Torres de Tolosa, G. D. s/hábeas corpus", Cámara de Apelaciones en lo Criminal y Correccional de la ciudad de Buenos Aires, Sala I, 6 de agosto de 2003.

Luego de las detenciones provisionales ordenadas por el juez Canicoba Corral, el juez español elevó formalmente al Gobierno de su país una solicitud que comprendía a 26 de los represores. El fiscal español Pedro Rubira se opuso al pedido de extradición formulado por Garzón y, finalmente, el Gobierno español suspendió dichos pedidos.

En reiteradas oportunidades, España dio curso a pedidos de extradición por crímenes de lesa humanidad, como son los casos de Augusto Pinochet y Ricardo Cavallo.

En este caso, el gobierno español entendió que el escenario político y legal en la Argentina había variado en pos de la búsqueda de la verdad y la justicia, dándole prioridad al ámbito local porque entendió que a través de la anulación legislativa de las leyes de punto final y obediencia debida, estaban dadas las condiciones para reanudar los procesos judiciales. Esta opción está prevista en el tratado entre Argentina y España que establece que la extradición podrá ser denegada cuando fueran competentes los tribunales de la parte requerida. Sin embargo, "podrá, no obstante, accederse a la extradición si la Parte requerida hubiese decidido o decidiese no iniciar proceso o poner fin al que se estuviese tramitando".<sup>75</sup>

Finalizado el trámite de extradición, resultó improcedente continuar con las detenciones cautelares por lo que el 1º de septiembre el juez federal Rodolfo Canicoba Corral dispuso la liberación de los detenidos y el archivo del proceso.

### 3.10.2 Causa por la desaparición de franceses

En lo que fue su primera gira presidencial por Europa, el presidente Kirchner abordó una amplia agenda de derechos humanos y recibió sucesivas manifestaciones en contra de la impunidad. El presidente Jacques Chirac manifestó su preocupación por la existencia de las leyes de impunidad y, semanas más tarde, el ministro de Justicia francés, Dominique Perben, anunció que Francia reclamaría la extradición del ex capitán Alfredo Astiz.<sup>76</sup> Al igual que todas las solicitudes de países europeos, las solicitudes de extradición de Astiz siempre fueron negadas. El marino había sido condenado en ausencia en París en el año 1990, por la desaparición de las monjas francesas Alice Domon y Leonie Duquet.

El 9 de agosto, el gobierno de Francia formalizó el pedido ante la Cancillería reiterando las acusaciones por la causa del asesinato de las monjas.

<sup>75</sup> Artículo 11 del Tratado de Extradición y Asistencia Judicial en Materia Penal con España, aprobado por ley 23.078.

<sup>76</sup> *Clarín*, 27/7/03.

En ese momento, Astiz se encontraba detenido por orden del juez federal Rodolfo Canicoba Corral a raíz del pedido del juez Garzón. Aunque había sido dado de baja en 1998 con motivo de las declaraciones realizadas a la revista *Tres Puntos*, logró quedar detenido en una base de la Armada.

#### 4. La desclasificación de los archivos del Departamento de Estado de los Estados Unidos

El 20 de agosto de 2002, el Departamento de Estado de los Estados Unidos desclasificó más de 4600 documentos secretos sobre violaciones de derechos humanos durante la última dictadura militar.<sup>77</sup> Esta desclasificación tiene su origen en numerosos pedidos presentados al Departamento de Estado por familiares de las víctimas, organizaciones de derechos humanos y jueces argentinos que llevan adelante diversas investigaciones sobre los crímenes cometidos. Los pedidos se efectuaron a través del Freedom of Information Act (Ley de Libre Acceso a la Información, de los Estados Unidos) que regula el acceso a la información en cuanto a documentos gubernamentales.

En el año 2000, la entonces secretaria de Estado, Madeleine Albright, se reunió en Buenos Aires con representantes de organismos de derechos humanos. Allí, Albright se comprometió a que el Departamento de Estado desclasificaría documentos referidos a violaciones a los derechos humanos cometidas a mediados de los setenta y principios de los ochenta. En noviembre de 2000, ordenó la revisión de miles de documentos relacionados, entre otros temas, con desapariciones forzadas, el "Operativo Cóndor" y la apropiación de niños.

El cambio de gobierno en los Estados Unidos en enero de 2001 demoró la apertura pública de estos archivos, pero no interrumpió el proceso. Cabe destacar que con la desclasificación, que se hizo pública en 2002, el Departamento de Estado cumplió su promesa, pero no incluyó documentos de la CIA (Agencia Central de Inteligencia), ni del Departamento de Inteligencia de Defensa, ni de otros ministerios.

Una copia de la totalidad de los documentos desclasificados fue entregada al Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos del Gobierno de la Nación. Asimismo, se distribuyeron copias entre los organismos

<sup>77</sup> Los documentos consisten en comunicaciones entre la Embajada de los Estados Unidos en la Argentina y el Departamento de Estado norteamericano durante los años 1975-1984. Se tratan, en su mayoría, de memorandos, cartas, informes de conversaciones, averiguaciones sobre personas desaparecidas, denuncias de familiares, entre otros.

de derechos humanos y jueces peticionantes de la desclasificación. A su vez, la información puede ser consultada a través de la página de Internet del Departamento de Estado de los Estados Unidos, y en los archivos de algunos organismos de derechos humanos.<sup>78</sup>

En relación con la importancia de estas fuentes documentales, cabe destacar dos puntos centrales. El primero es que el acceso a la información pública es una herramienta fundamental para recuperar archivos relacionados con graves violaciones a los derechos humanos. Nuestro país debe avanzar en la constitución de una normativa que regule la clasificación de sus documentos y el acceso de la sociedad a los mismos. En segundo lugar, las investigaciones sobre el terrorismo de Estado en la Argentina —cualquiera sea su perspectiva y motivación— requieren gran cantidad de información que aún no ha sido explorada. Las Fuerzas Armadas se han negado a brindar datos sobre el destino final de los desaparecidos y han persistido en negar la existencia de archivos en su poder. La información para contribuir al esclarecimiento del destino de miles de víctimas de la dictadura fue aportada por los sobrevivientes, los familiares de las víctimas y los organismos de derechos humanos, quienes también han demandado que las instituciones democráticas ahonden en reconstruir esta información. La aparición de archivos oficiales, como aquellos de los departamentos de inteligencia de las policías provinciales,<sup>79</sup> no hace más que comprobar que el Estado terrorista funcionó utilizando una faceta burocrática que ha dejado importantes registros, que deben ser hallados.

El Estado argentino es responsable de poner a disposición de la sociedad la información y los medios para llegar a la verdad sobre graves violaciones a los derechos humanos. Esta responsabilidad es aún mayor si se tiene en cuenta que la adopción del sistema represivo clandestino se basó en el ocultamiento de la verdad. Este ocultamiento es, aun hoy, uno de los sustentos de la impunidad y un obstáculo para la justicia.

En el marco de la exigua apertura de documentos gubernamentales en el nivel nacional, la desclasificación de documentos del Departamento de Estado de los Estados Unidos ha resultado de fundamental importancia. En primer lugar, aportó nuevas "voces" de la historia. En segundo término, ha brindado a algunos jueces pruebas para avanzar en los procesos judiciales.<sup>80</sup>

<sup>78</sup> Disponible en Internet en <http://www.foia.state.gov>. Además, el CELS elaboró tres selecciones de documentos disponibles en [www.cels.org.ar](http://www.cels.org.ar).

<sup>79</sup> Entre otros, el archivo de la Dirección de Inteligencia de la Policía de la Provincia de Buenos Aires (D.I.P.B.A.), que se encuentra bajo la tutela de la Cámara Federal de La Plata y está siendo digitalizado por la Comisión Provincial por la Memoria, y el Archivo de Inteligencia de la Policía de la Provincia de Mendoza.

<sup>80</sup> Un ejemplo a destacar ha sido la causa analizada en el acápite 3.3. En dicha causa, los documentos han aportado información sobre la estructura y el *modus operandi* del apa-

Tanto el juez de primera instancia como la Cámara Federal de Apelaciones han aceptado los documentos desclasificados como prueba relevante para establecer la verdad objetiva necesaria en los procesos penales. Estos documentos pueden ser una herramienta útil en todas las causas en las que se determina la responsabilidad por violaciones a los derechos humanos.

## 5. El Tribunal Penal Internacional

El 1<sup>o</sup> de julio de 2002 se lograron las ratificaciones necesarias para que entrara en vigencia el Estatuto de Roma para la Corte Penal Internacional (CPI). Ello constituye un gran paso hacia el fin de la impunidad. A partir de esta medida, los responsables de gravísimos crímenes contra la humanidad ya no podrán buscar refugio ni dentro ni fuera de las fronteras de sus países. La Corte concreta el deseo de justicia universal que la comunidad internacional de derechos humanos ha expresado en los últimos años. Argentina se encuentra entre los primeros Estados que ratificaron el Estatuto de la Corte Penal Internacional y ha tenido un papel preponderante a lo largo de todo el proceso de elaboración del tratado.

También se ha trabajado en un proyecto de reforma legislativa para la efectiva implementación en el derecho interno de todos los crímenes tipificados en el Estatuto de la Corte, tales como el genocidio y la desaparición forzada. A pesar de estar reconocidos en tratados internacionales, estos delitos no están incorporados en nuestro Código Penal.

La destacada participación de nuestro país en el proceso de creación de la Corte ofrecía grandes posibilidades de que los candidatos argentinos propuestos para ocupar cargos resultaran elegidos. Se esperaba entonces que la Corte contara con algún argentino entre sus primeros jueces. El Estatuto de Roma establece que los magistrados serán escogidos entre personas de "alta consideración moral, imparcialidad e integridad". Para ello dispone que cualquier Estado parte que desee proponer candidatos, lo haga mediante dos procedimientos: el previsto para proponer candidatos a los más altos cargos judiciales del país; o el establecido para ello en el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. Sin embargo, lejos de fijar

rato de seguridad e inteligencia implicado en estas desapariciones. Se consideró prueba relevante un memorando del 7 de abril de 1980 realizado por el Oficial Regional de Seguridad, James J. Blystone, y dirigido al embajador de los Estados Unidos en la Argentina, que relata detalladamente quiénes eran las víctimas, cómo y dónde sucedieron los hechos y quiénes fueron los responsables. Este documento llamó la atención de la Cámara debido a que el secuestro había ocurrido en Brasil. Por ello, ordenaron al juez que remitiera copias de los documentos a la causa en la que se investiga el denominado "Plan Cóndor".

mecanismos transparentes que condujeran a la elección de candidatos con excelentes trayectorias y conductas intachables, en nuestro país el proceso de selección estuvo plagado de vicios.

No se tomaron las medidas necesarias para asegurar que la presentación de candidatos fuera de conocimiento público, tampoco se le dio la publicidad necesaria para que todas las personas calificadas e interesadas se presentaran y fueran tenidas en cuenta. En un principio se nominó a Silvia Fernández, académica y funcionaria del Ministerio de Relaciones Exteriores que representó a la Argentina ante las Naciones Unidas durante el proceso de creación de la Corte. Sin embargo, el Poder Ejecutivo desconoció luego el mecanismo electivo dispuesto por el estatuto y nominó a Antonio Boggiano, quien sólo unos pocos meses antes había sido acusado por la Comisión de Juicio Político de la Cámara de Diputados por mal desempeño en el ejercicio de sus funciones y por la posible comisión de delitos.<sup>81</sup>

Debido a lo dispuesto por el Estatuto de Roma, esta nominación debería haber tenido la aprobación de la Cámara de Senadores. Sin embargo, el Poder Ejecutivo envió el pliego a las Naciones Unidas sin cumplir con el requisito. Esto provocó la queja ante el Gobierno argentino y la ONU de diversos organismos internacionales y nacionales (Amnesty International, el Caucus de Mujeres por una Justicia de Género y el CELS, entre otros). Finalmente, Antonio Boggiano no resultó elegido y Argentina perdió la oportunidad de contar con un juez en la Corte Penal Internacional.

Finalmente, en febrero del 2003 tomaron posesión de sus cargos 18 jueces. El canadiense Phillippe Kirsch fue elegido presidente de la Corte. Y el 16 de junio, el abogado argentino Luis Moreno Ocampo juró como primer fiscal de la CPI.

Otro tema de preocupación relacionado con el tribunal es la presión ejercida por los Estados Unidos para la celebración de convenios bilaterales que aseguren la impunidad de sus ciudadanos. A fines de 2002, la administración del presidente George Bush propuso al Gobierno argentino realizar un acuerdo bilateral por el que los soldados norteamericanos pudieran no ser llevados ante la CPI en caso de cometer, en territorio argentino, un delito de competencia del referido tribunal.

La propuesta pretende que los Estados se comprometan a extraditar directamente a los Estados Unidos a todo ciudadano estadounidense cuya com-

<sup>81</sup> Aunque no fue separado de su cargo, sobre un total de 236 legisladores, 131 votaron por su destitución. Se trata de uno de los jueces que más acusaciones tuvo por parte de la mencionada comisión.

parecencia haya sido solicitada por la CPI, en lugar de entregarlo a la Corte. El acuerdo implicaría fundamentalmente que éstos no puedan ser juzgados ante la CPI en caso de cometer graves violaciones a los derechos humanos.

Al tratar de eximir de responsabilidad a las personas que cometan estos delitos, el convenio de inmunidad es contrario al espíritu mismo de la CPI, que promueve la protección de los derechos humanos a escala mundial y el fin de la impunidad. Si la Argentina posee el ánimo de cumplir con las obligaciones asumidas internacionalmente, no debería suscribir dicho convenio ya que contribuiría a la impunidad y haría más vulnerable a la Corte Penal Internacional.

Desde el Preámbulo del Estatuto de Roma, queda claro que la creación de la CPI se debe a la necesidad de juzgar a los responsables de los más graves crímenes contra la humanidad, poner fin a la impunidad y prevenir la comisión de este tipo de delitos. El Gobierno argentino debe atender estas consideraciones y no celebrar el mencionado acuerdo.

## 6. Ascensos y designaciones cuestionadas

### 6.1 El cuestionamiento de los pliegos del teniente coronel

Rafael Mariano Braga y del capitán de fragata Julio César Binotti

En 2002, se concretó la posibilidad de participar en audiencias públicas convocadas por la Comisión de Acuerdos del Senado para escuchar los descargos de militares cuyos ascensos habían sido cuestionados por organismos de derechos humanos. En estas audiencias, el teniente coronel Rafael Mariano Braga y el capitán de fragata Julio César Binotti recibieron acusaciones concretas y personalizadas.

Llegar hasta aquí no fue fácil. Hasta ese momento, el CELS había solicitado en reiteradas oportunidades entrevistas a la Comisión de Acuerdos —para exponer a los senadores los motivos de los cuestionamientos— pero en la mayoría de los casos las reuniones no eran concedidas por la Comisión. Estos pedidos tenían por objeto, además, remarcar a los legisladores la inconveniencia de promover uniformados que habían sido acusados de haber cometido violaciones a los derechos humanos durante la última dictadura militar o que habían participado en levantamientos contra la democracia.

En aquellos encuentros participaban representantes de distintos organismos de derechos humanos. Por parte de la comisión sólo estaban presentes aquellos senadores interesados en conocer el origen y el caudal de la información aportada. Los resultados de estas reuniones, en las que se

esgrimían sólidos argumentos sobre la necesidad de depurar las instituciones castrenses, eran muchas veces decepcionantes.

Pero este esquema fue puesto en jaque hacia mediados de 2002.

El CELS había cuestionado en reiteradas oportunidades la posibilidad de ascenso de Binotti, un hombre vinculado a actividades de inteligencia de la Marina, que había tenido desempeño en la Escuela de Mecánica de la Armada, durante los últimos años de la dictadura.<sup>82</sup> En esos años, 1982 y 1983, todavía funcionaban allí algunos sectores como lugares clandestinos de detención y como “oficinas” dedicadas a actividades ilícitas, entre ellas la elaboración de documentos falsos para trámites específicos de determinados marinos y para la venta de inmuebles y automotores robados a las personas detenidas-desaparecidas, durante los operativos de secuestro.

En vísperas de la apertura del período constitucional, permanecía forzosamente vinculado a la ESMA un sobreviviente: Víctor Melchor Basterra, quien fue secuestrado en 1979 y recuperó la libertad primero bajo régimen vigilado y con libertad total en diciembre de 1983. Basterra declaró en 1985 ante la Cámara Federal, en el marco del juicio a las Juntas militares. En aquella oportunidad presentó un documento estremecedor sobre su experiencia en cautiverio, que incluyó fotografías de represores —entre ellas la de Binotti— que fueron publicadas en el *Diario del Juicio*, n° 10, el 30 de julio de 1985 y en un trabajo sobre la ESMA que el CELS publicó un año antes de ese proceso judicial.

Basterra fue por ello ofrecido como testigo ante la Comisión de Acuerdos que evaluaba el pliego de Binotti para su ascenso, propuesta que fue aceptada por el presidente de la Comisión, senador Jorge Busti. Este sobreviviente declaró, en una primera oportunidad, a puertas cerradas y sin registro taquigráfico, de manera que no quedaron constancias de sus palabras.

La Armada, por su parte, presionó a la comisión para que el posible ascenso de Binotti fuera discutido y aprobado.

En junio de 2002, el CELS solicitó a la comisión que la reunión prevista para el 13 de junio, en la que se tratarían los pliegos Braga y Binotti, tuviera carácter público y se permitiera el acceso de los medios periodísticos.<sup>83</sup>

<sup>82</sup> El CELS presentó al Senado sus antecedentes en diciembre de 2001, enero de 2002 y febrero de 2002, en respuesta a pedidos oportunamente formulados. La Subsecretaría de Derechos Humanos de la Nación también cuestionó su ascenso.

<sup>83</sup> En la presentación se destacó: “Resulta de sumo interés para las organizaciones interesadas y para la ciudadanía en general (...) conocer los procedimientos, las causas y las motivaciones que pueden llevar al Honorable Senado de la Nación a adoptar las decisiones sobre cada caso concreto. En este sentido, recordamos que el principio de publicidad de los actos de gobierno es indispensable en una verdadera democracia pues posibilita la intervención de la ciudadanía en el proceso decisorio y en la fiscalización de la actuación de los órganos de gobierno. La información pública es de mayor importancia en momentos



El reclamo del CELS fue atendido y la comisión accedió a que las audiencias fueran públicas. Binotti no se presentó pero en su lugar estuvo el secretario general naval, contraalmirante Héctor Tebaldi. Basterra aportó su testimonio que fue registrado por el taquígrafo incluido, para que se asentara en el Diario de Sesiones.

Los cuestionamientos contra Braga fueron reforzados por la presentación hecha desde Jujuy por la familia de Alcira Fidalgo, quien se encuentra desaparecida. El abogado Andrés Fidalgo estuvo detenido durante la dictadura bajo la responsabilidad de Braga, quien se dedicaba a mortificar a su esposa, Nélica Fidalgo, negándole sin razón las visitas o demorándolas durante horas.

En la audiencia pública sobre Braga —quien como Binotti vio frustrado su ascenso— brindó su testimonio, en primer lugar, el legislador radical Normando Álvarez García, oriundo de Jujuy. Álvarez García identificó al militar como la persona que encabezó el pelotón que irrumpió en su casa el 21 de agosto de 1976 y secuestró a su hermano Julio Rolando Álvarez García todavía desaparecido. Luego se escuchó el descargo del militar quien negó enfáticamente los dichos del legislador.

La conducta de Braga, su insistencia en sostener que no hizo lo que hizo, aun cuando incurrió en contradicciones, puso de manifiesto, una vez más, la vigencia y lozanía del pacto de silencio que existe entre los miembros de las Fuerzas Armadas que participaron en la represión ilegal. Pero además, la energía puesta en dotar a su mensaje de veracidad en detrimento de las pruebas en contrario que surgieron en la audiencia, “dejó flotando” la posibilidad de que ese discurso negador escondiera cierta inconfesada y molesta convicción de la ilegitimidad de los actos cometidos, cuando ejercía con total discrecionalidad el poder sobre la vida y la muerte de los ciudadanos que le otorgó el terrorismo de Estado.

A mediados de 2002, la Comisión de Acuerdos dispuso rechazar los pliegos de ascensos de Braga y de Binotti.

## 6.2 Los cuestionamientos al vicecomodoro Salvador de San Francisco Ozán

Junto con el rechazo de los ascensos de Braga y de Binotti, la Comisión de Acuerdos desechó los cuestionamientos efectuados al vicecomodoro Salvador de San Francisco Ozán —jefe del regimiento de Intelligen-

en que la sociedad demanda transparencia a los poderes políticos (...) La eventual promoción será leída como un gesto de tolerancia con el terrorismo de Estado. En tiempos de incertidumbre política, el Senado de la Nación habrá emitido un oscuro mensaje a las fuerzas armadas y a la sociedad en su conjunto”.

cia de Capital Federal de la Fuerza Aérea— y lo promovió al grado inmediato superior, el 27 de noviembre de 2002.

El CELS había desaconsejado la promoción de Ozán ya que la propia Fuerza Aérea lo había suspendido por veinte días en 1997 por realizar tareas de espionaje sobre periodistas y sobre las actividades de distintas organizaciones políticas y sociales durante la conmemoración del Día Internacional de la Mujer, tareas que no se encuentran autorizadas por la ley.

En aquel momento, numerosos artículos de prensa publicados en los medios gráficos de circulación nacional y en otros medios de tirada más reducida coincidieron en afirmar que en noviembre de 1998 tanto el ex vicecomodoro Ozán como los por entonces brigadier José Vanden Panhuysen, comodoro Jorge Alberto López y capitán Jesús Horacio Gasuti habrían sido separados de sus cargos por el ex jefe de la Fuerza Aérea, Rubén Montenegro, tras una reunión que este último habría mantenido con el entonces ministro de Defensa, Jorge Domínguez. El motivo de esta decisión fue que los mencionados oficiales habían desarrollado tareas de espionaje sobre periodistas y organizaciones políticas y sociales.

Las mismas fuentes manifestaron que, conjuntamente con el desplazamiento de sus cargos, el titular de la Fuerza Aérea habría ordenado la instrucción de un sumario interno. Tales actuaciones habrían concluido en la sanción administrativa de los involucrados con suspensiones de hasta treinta días. Es exactamente esta mención al sumario interno la que motivó el pedido de vista formulado ante la Fuerza Aérea.

En diciembre de 2002, el CELS solicitó al entonces jefe de la Fuerza Aérea, brigadier mayor Walter Barbero, conocer las actuaciones administrativas labradas contra Ozán a propósito de los hechos antes señalados.<sup>84</sup>

En enero de 2003, con la firma del comodoro Eduardo Elio Gaviola a cargo de la jefatura II de Inteligencia, la Fuerza Aérea sostuvo que allí “no obran antecedentes de sumarios internos, instruidos contra el comodoro D. Salvador de San Francisco Ozán (E.Gen.2959)”.

La contradicción entre la respuesta de la fuerza y la abundante información periodística sobre los hechos atribuidos al oficial, plantearon la posibilidad de que el legajo de Ozán hubiera sido librado de estos antecedentes para ser presentado en la Comisión de Acuerdos del Senado y posibilitar su ascenso, como finalmente ocurrió. Frente a este nuevo panorama, el

<sup>84</sup> La petición se fundamentó en el derecho que tiene “todo ciudadano de acceder a información pública, según determinan los arts. 14 de la Constitución Nacional y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”; a su vez, la forma de gobierno republicana que adoptó el Estado nacional “impone el principio de publicidad de los actos administrativos. Este principio garantiza la posibilidad de que la población pueda ejercer un control efectivo sobre los actos de gobierno”.

CELS se dirigió nuevamente al brigadier Barbero, solicitándole información complementaria sobre el tema.<sup>85</sup>

Pero la respuesta a este requerimiento no proporcionó los datos solicitados. El 29 de julio de 2003, el comodoro Oscar Arturo Uncal, jefe del Departamento de Asuntos de Personal, se limitó a responder que "en razón de que la información solicitada se refiere a un trámite de ascenso de una persona de esta Fuerza a la jerarquía de Oficial Superior, corresponde que la misma sea proporcionada por la Comisión de Acuerdos del Honorable Senado de la Nación".

Frente a esta respuesta evasiva, prueba suficiente de la falta de voluntad de las autoridades de la Fuerza Aérea de someterse al control de la sociedad civil, el CELS se dirigió a la senadora nacional Vilma Ibarra quien proporcionó copia del pliego analizado por el Senado de la Nación con motivo del ascenso de Salvador de San Francisco Ozán.

El pliego contenía principalmente el material periodístico que fuera adjuntado a la nota enviada a la Fuerza Aérea y el "legajo abreviado" de Salvador Ozán actualizado al mes de noviembre de 2001. Dicho legajo, que ostenta carácter de confidencial, no registra mención alguna sobre los hechos que motivaron las distintas presentaciones. El legajo afirma que durante el año 1997, Salvador Ozán desempeñaba el cargo de "Jefe Regional de Inteligencia de la Capital Federal" en el ámbito de la Jefatura II, de Inteligencia.

De todas maneras, existe una nota aclaratoria emitida por las propias autoridades de la Fuerza Aérea en la que se señala que "el tratamiento normal para el ascenso del causante no se efectuó en el año 2000 a pesar de encontrarse dentro de los términos reglamentarios, quedando éste en 'SUSPENSO' de acuerdo con lo especificado en el artículo 47, párrafo 95, inciso 4 de la Reglamentación de la ley 19.101 para el Personal Militar, por encontrarse bajo actuaciones de justicia y hasta la finalización de las mismas" (nota aclaratoria al folio n° 7, fdo. vicecomodoro Oscar Rubén Jerez, jefe de la División Documentación y Registros de la Fuerza Aérea Argentina).

Asimismo, cabe destacar que se adjunta al pliego obrante en el Senado de la Nación una copia de la sentencia de sobreseimiento por motivo

<sup>85</sup> Específicamente se le requirió: "1) Informe si, previo al sobreseimiento de Salvador Ozán, existió una sanción en el legajo de este último. De ser afirmativa su respuesta, remita los fundamentos que avalaron la decisión de que dicha sanción fuera retirada. 2) Señale si, en oportunidad del ascenso de Salvador Ozán, los senadores fueron informados acerca de la existencia de una sanción que finalmente habría sido retirada. 3) Indique cuál fue la falta disciplinaria y grado (grave o leve) que le correspondió a Salvador Ozán en virtud de los hechos imputados en la Justicia Federal y de acuerdo al Código de Justicia Militar y sus reglamentaciones. 4) Indique el nombre del funcionario a cargo de la aplicación de la sanción y exponga los motivos por los cuales la misma no fue oportunamente dispuesta".

de prescripción de la acción penal incoada contra, entre otros, Salvador Ozán dictada por el juez federal Jorge L. Balletero el día 6 de septiembre de 2001. Ello, a fin de probar que las razones que dieron lugar a la suspensión del procedimiento de ascenso habían desaparecido. Así, la citada nota aclaratoria señala que “desaparecidas las causas que mantenían en ‘SUSPENSO’ su tratamiento, por haber finalizado dichas actuaciones con sobreseimiento definitivo del causante, según oficio judicial de fecha 6/9/200, relacionado con la causa 11.705/98, corresponde tratamiento retroactivo”.

Como se advierte, la Fuerza Aérea no informó al Senado sobre la iniciación de un sumario interno instruido con motivo de los mismos hechos que dieron lugar a la causa penal. Ello, a fin de determinar las faltas administrativas que estos hechos implicaron, más allá de las sanciones penales que pudieran corresponder.

Frente a esta situación, en septiembre de 2003, el CELS solicitó al ministro de Defensa, José Pampurro, la adopción de las medidas necesarias para determinar cuáles han sido los verdaderos hechos para que éstos sean informados a la opinión pública.<sup>86</sup>

### 6.3 El intento de designación de Manlio Martínez como juez federal de Catamarca

A partir del cuestionamiento presentado por el CELS en junio de 2002, el Consejo de la Magistratura, presidido por el juez de la Corte Suprema de Justicia Julio Nazareno, no designó al ex juez federal de la dictadura en Tucumán, Manlio Torcuato Martínez, como juez subrogante del Juzgado Federal de Primera Instancia de Catamarca. Martínez había sido convocado a cubrir ese cargo vacante por resolución 142/02 del Consejo, de fecha 12 de junio de 2002.

En la presentación, el CELS informó que Martínez había sido designado al frente del tribunal federal de Tucumán en 1975, en el contexto

<sup>86</sup> Se solicitó específicamente al ministro: “1) (...) informe si Salvador Ozán fue efectivamente sancionado por los cargos de “falta de juicio profesional y no competencia sobre el asunto abordado”. Asimismo, en caso de que esta respuesta sea afirmativa; 2) las razones por las que esta información no fue proporcionada al Senado de la Nación ni al CELS cuando fuera requerido; 3) si la sanción fue retirada y cuáles fueron los fundamentos legales para proceder de esta manera; 4) los motivos por los que el retiro de la sanción no fue informada al Senado de la Nación ni al CELS; 5) las razones por las que se informó sobre la aplicación de una sanción a Ozán a los medios de prensa; 6) quién era la autoridad que debía instruir el sumario contra Ozán y no lo hizo; y 7) si se ha aplicado alguna sanción a dicha autoridad”. El trámite ante el Ministerio de Defensa tiene el n° de expte. 15.282/03.

de una creciente represión que se tradujo en la instalación del Operativo Independencia, una misión militar que se sustentó en decretos secretos de la época.

En tal sentido, el diario *La Razón* informó sobre una condena a seis años impuesta por Martínez a una persona por tener material bibliográfico y de propaganda subversiva, una decisión que no guarda relación con el deber de control de legalidad que como juez federal le cabía.<sup>87</sup>

Una de las decisiones que adoptó Martínez a raíz de su función recayó sobre un militante del Partido Comunista Revolucionario (grupo político que apoyaba a Isabel Martínez de Perón y su ministro de Bienestar Social —fundador de la nefasta Triple A—, José López Rega), Enrique Sienquiewicz, a quien condenó como miembro del Ejército Revolucionario del Pueblo a 19 años de prisión, varios de los cuales debió pasar en distintas cárceles del país.

Martínez figura, además, en la Orden Internacional de Detención, emitida en noviembre de 1999 por el juez Baltasar Garzón, titular del Juzgado Central de Instrucción N° 5 de la Audiencia Nacional con sede en Madrid, España. Se lo acusa por su irregular desempeño judicial en el caso del secuestro, desaparición y asesinato de Ángel Gerardo Pisarello, abogado defensor de presos políticos y gremiales de Tucumán, ocurrido el 24 de junio de 1976. Se imputa al juez haber tramitado deficientemente la acción de hábeas corpus interpuesta a favor del letrado, luego haber cerrado sin mayor investigación la causa penal respectiva. Subrayamos, además, que en el auto del juez Garzón, se hace constar que Adelaida Celina Carloni de Campopiano responsabiliza a Martínez en el secuestro y desaparición de su hijo, el joven Julio César Campopiano, ocurrido el 21 de octubre de 1976 en San Miguel de Tucumán.

Se anexó al cuestionamiento el testimonio de un sobreviviente de campos de concentración de esa provincia, Pedro Eduardo Rodríguez, brindado ante el CELS en 1984, en el que le imputa a Martínez la negativa a recibir una denuncia sobre torturas de las que aquél fuera víctima en su lugar de detención.

Por último, se hizo saber al consejo que Martínez había sido ya cuestionado ante la Comisión de Acuerdos del Senado en 1992, cuando fuera propuesto por el Poder Ejecutivo, a cargo de Carlos Menem, para integrar un juzgado federal.

Con todos estos antecedentes el CELS cuestionó a Martínez, con la certeza de que resulta prioritario promover cambios dentro del Poder Judicial, fundamentalmente en el interior del país, donde muchas veces la

<sup>87</sup> *La Razón*, 05/05/76.

administración de justicia muestra un deterioro que la envilece a los ojos de la sociedad sobre la que ella se ejerce.<sup>88</sup>

El Consejo de la Magistratura, mediante la resolución 153/02 del 26 de junio de 2002, dejó sin efecto la convocatoria de Martínez quien inició una acción de amparo con el objeto de que la resolución fuera revocada<sup>89</sup> y solicitó una medida cautelar genérica para que, en el término perentorio de tres días, se procediera a tomarle juramento y a ponerlo en posesión de su cargo. Martínez solicitó además que el Consejo de la Magistratura se abstuviera de considerar antecedentes presentados por organismos de derechos humanos.

En octubre, el juez federal subrogante de Tucumán interviniente, Rómulo Acosta, hizo lugar a la medida cautelar y ordenó al Consejo de la Magistratura que "se abstenga de modificar la situación de derecho existente en el juzgado de Catamarca y, en especial, de convocar a otro magistrado retirado o jubilado para cubrir provisoriamente el cargo de juez federal de esa jurisdicción". La medida cautelar fue confirmada por la Cámara Federal de Apelaciones de Tucumán.<sup>90</sup>

En marzo de 2003, el Consejo de la Magistratura fue notificado de la sentencia dictada en el amparo presentado por el Dr. Manlio Martínez por medio de la cual no se hace lugar a la nulidad planteada por el amparista, pero se ordena al Consejo que cese en su discriminación respecto del amparista. En la misma resolución se declaró que el Dr. Martínez recupera los derechos de ser convocado en el futuro como magistrado jubilado. Dicha decisión fue apelada por el Consejo de la Magistratura por considerar que no había sido notificado correctamente. Así, pese a las cuestiones que aún esperan definición, Manlio Martínez no pudo acceder al juzgado federal de Catamarca.

## 7. Conclusiones

Con el avance de la justicia por los crímenes del terrorismo de Estado, también se acentuó la embestida de ciertos sectores por imponer el olvido y la impunidad. Entre sus argumentos más comunes se encuentra la

<sup>88</sup> Véase en este mismo *Informe* el Capítulo II, acápite 2.3.

<sup>89</sup> Martínez sostuvo que haberse visto impedido de acceder al cargo le había provocado una lesión a la que se sumaba "una campaña en su contra que había afectado gravemente su honor y su buen nombre".

<sup>90</sup> En marzo de 2003, la Justicia tucumana resolvió hacer lugar al amparo y "2) ordenar al Consejo de la Magistratura del Poder Judicial de la Nación que cese en la discriminación y tratamiento desigualitario del que viene siendo objeto el Dr. Manlio Torcuato Martínez desde el dictado de la resolución 153/02...; 3) declarar que, a partir del dictado de la presente, el actor recupere la plenitud de los derechos que le confiere la ley 24.018 para ser llamado como juez 'convocado' en las situaciones previstas en su artículo 16".

idea de que estos crímenes no son problemas actuales y que tomar medidas para afrontarlos sólo implica un obstáculo para el desarrollo de nuestro país. Así, sólo restaría promover un "ejercicio de memoria completa", como lo propuso el general Brinzoni al comienzo de su gestión, que redundaría en otorgar legitimidad a las acciones de la última dictadura militar. A este perverso mensaje apeló el ministro Jaunarena cuando señaló que ante los problemas actuales del país "hay que hacer un esfuerzo para superar esta desgracia que tuvimos que enfrentar alguna vez, porque la Argentina no debe olvidar su historia, pero tampoco ser presa de ella".<sup>91</sup>

De la misma manera se alzaron voces sosteniendo que la actuación de la Justicia, la reflexión social sobre el pasado y la elaboración colectiva de la memoria son acciones que alteran la convivencia democrática y abren una "caja de Pandora" con resultados imprevisibles. Afirman que provoca turbulencias sin sentido pues ya pasó demasiado tiempo.

La justificación central es que preservar una democracia frágil requiere hacer concesiones en la aplicación de la ley. Sin embargo, sería más inteligente, honesto y útil realizar el razonamiento inverso: tenemos una democracia débil porque no se han establecido claramente los límites morales que estructuran nuestra convivencia.

La Argentina tuvo una transición democrática incompleta, porque sólo puede darse una real transición a partir de un conocimiento acabado de lo sucedido. A ello se negaron quienes hoy dicen que hay que "cerrar heridas". Los altos mandos militares y los responsables del terrorismo de Estado siguen presentándose altaneros y satisfechos de sus acciones y, peor aún, siguen siendo un factor de poder, "pueden justificar orgullosamente, condenar a sus jueces, no reconocer la legitimidad del tribunal. Pueden incluso afirmar que ni la información registrada por las comisiones de la verdad, ni los detalles revelados en los juicios penales, los harán retractarse de la justicia histórica de su causa".<sup>92</sup>

Si como institución y como actor político las Fuerzas Armadas han aceptado que el escenario democrático es el único espacio en el cual pueden actuar en defensa de sus propios intereses, el juzgamiento de las violaciones del pasado sólo puede tener como resultado el fortalecimiento de las instituciones y el afianzamiento de principios elementales como la igualdad ante la ley y la negación de toda forma de impunidad.

La justicia, la verdad, la memoria, la ética política y la garantía de derechos son objetivos permanentes de una democracia íntegra y son con-

<sup>91</sup> *La Nación*, 11/7/02.

<sup>92</sup> Cohen, Stanley, "Crímenes estatales de regímenes previos: conocimiento, responsabilidad y decisiones políticas sobre el pasado", en *Nueva Doctrina Penal*, 1997/B, p. 604. Buenos Aires, Editores del Puerto, 1997.

diciones insoslayables, a las que no pueden establecerse límites arbitrarios. Quienes plantean que existe riesgo político para nuestra democracia si estos crímenes son juzgados, son los mismos que presionan a la Corte Suprema de Justicia, pasan por encima de las leyes para conseguir prebendas, desconocen la independencia de los poderes y violentan la convivencia. La excusa de la fragilidad es esgrimida desde la apertura democrática, es decir, desde los mismos veinte años que, según aducen hoy, harían que ya no fuera necesario juzgar los crímenes. Ninguno de estos sectores está dispuesto a reconocer el fracaso de su política de olvido y perdón, cuya ceguera nos hizo perder veinte años en el tratamiento definitivo de esta cuestión. No se trata de reabrir viejas heridas, ni de crear un frente de alto riesgo, ni de volver al pasado. Se trata, por el contrario, de enfrentar de una buena vez, por la vía adecuada, un tema que jamás ha dejado de ocupar un espacio central en la agenda pública.

Sin embargo, durante el mismo período, la perseverancia de la sociedad argentina ha tomado un camino opuesto, llevando adelante un apasionante proceso de construcción de una memoria social sobre el terrorismo de Estado. Un hecho fundamental durante el 2002 y el 2003 ha sido el impulso de la recuperación de predios donde funcionaron centros clandestinos de detención. El 24 de marzo de 2002, la Asociación Seré por la Memoria y la Vida, la Secretaría de Derechos Humanos del Municipio de Morón y un grupo de antropólogos y arqueólogos pusieron en funcionamiento un proyecto para recuperar la historia de lo que fue la "Mansión Seré" (el centro clandestino de detención conocido como "Atila") y comenzaron a cavar para dejar al descubierto los cimientos de esta construcción. El 11 de junio del mismo año, empezaron las excavaciones para desenterrar los sótanos del llamado "Club Atlético", otro centro demolido en 1977 para construir una autopista. Participan de este proyecto el Gobierno de la ciudad de Buenos Aires, organismos de derechos humanos y barriales, familiares y sobrevivientes. En las provincias de Tucumán y Córdoba y en la ciudad de Rosario se llevan adelante iniciativas similares, así como se declaró sitio histórico de la ciudad de Buenos Aires al predio donde funcionó "El Olimpo". Todos estos proyectos se realizan con la premisa de la necesaria reconstrucción histórica, testimonial y arqueológica de los lugares que la dictadura utilizó para violar sistemáticamente los derechos humanos. Aunque la sociedad los identifica como los símbolos del terrorismo de Estado, la mayoría de ellos han pasado inadvertidos y se incorporaron a la cotidianidad sobre la base de la negación y el silencio.

El desarrollo de estos proyectos es parte de la transformación del espacio público y las instituciones de la democracia. El mismo espacio público que la dictadura utilizó para imponer el terror y en el que la sociedad ha



cuestionado los mecanismos del sistema institucional y político. Es por ello que se transforman en lugares compartidos en los que la cultura pública puede interpelar y estimular la reflexión. Al silencio y la negación que instauró el terror se le debe oponer el diálogo y el debate. Un diálogo que inspira a los ciudadanos a asumir responsabilidades sociales y a reconocer los signos y las formas de la represión, de la desigualdad y el abuso de poder.

Un ejemplo claro de las consecuencias de la impunidad es el constante cuestionamiento al rol de las Fuerzas Armadas en democracia. Los avances logrados en la política estatal que implementó el control civil de las instituciones castrenses y la desmilitarización de la seguridad interior ahora vuelven a ser objeto de revisión. Las nuevas teorías sobre la seguridad, que tratan de ampliar el concepto de “nuevas amenazas” para justificar la intromisión castrense en el ámbito interior, pueden asimilarse al modelo plasmado en la *Doctrina de la Seguridad Nacional*, impulsado por el Comando Sur de los Estados Unidos en la década del setenta, que condujo a toda Latinoamérica al horror del terrorismo de Estado.

La falta de respeto a las garantías constitucionales y a las decisiones de los organismos internacionales, la falta de respuesta a las demandas sociales, la brutalidad policial, la exclusión social, la coacción estatal sin garantías y el avasallamiento de la ley en general, son posibles por la existencia de actores políticos amparados en la impunidad. Todo ello impulsó la resolución del procurador general de la Nación, que afirmó que la declaración de inconstitucionalidad de las leyes de impunidad es esencial para demostrar que impera un Estado sujeto a derecho. Ésta debe ser la herramienta para contrarrestar la violencia de las instituciones y de todos los órdenes de nuestra sociedad.

Aceptar que debemos eximir de responsabilidad penal a desaparecidos y apropiadores de menores para preservar la democracia impone un acuerdo social dramático para nuestra convivencia. Será muy difícil explicar, entonces, por qué no deberíamos eximir de responsabilidad a los funcionarios corruptos, los policías asesinos o las mafias enquistadas en el Estado. La forma en que se defina este conflicto determinará los límites tolerables del sistema político e institucional en nuestro país.

## Epílogo en honor a María Adela Gard de Antokoletz y Alfredo Bravo

El 23 de julio de 2002 falleció María Adela Gard de Antokoletz, a los noventa años, miembro de Madres de Plaza de Mayo-Línea Fundadora. Adela fue una de las 14 madres que intentaron ser atendidas en la Casa de Gobierno el 30 de abril de 1977; no lo lograron, pero se quedaron reunidas en la plaza. Éste fue sólo el comienzo. Fue impulsora del acompañamiento a Olga Márquez de Aredes para llevar adelante las hoy célebres marchas por el Apagón de Ledesma.

El 26 de mayo de 2003, falleció Alfredo Bravo, maestro, militante gremial docente, secretario general de la Confederación de Trabajadores de la Educación (CTERA) en 1973 y fundador de la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH) en 1975. Incansable luchador por los derechos humanos, Bravo sufrió el secuestro y la tortura durante la última dictadura militar. Desde el retorno a la actividad política a partir de 1983, mantuvo una conducta ética que sólo contados políticos mantienen.

Ambos fueron ejemplos de la lucha por la verdad y la justicia y nos acompañarán siempre como testimonio de integridad y coraje.

## II

### Transformaciones urgentes hacia una justicia democrática\*

#### 1. La Justicia como uno de los desafíos más importantes de la democracia argentina

Lograr una correcta administración de justicia es el gran desafío que enfrenta la democracia argentina. En un contexto de profundo retraimiento económico, inequidad social y grave crisis institucional que afecta transversalmente los poderes republicanos del Estado, el correcto funcionamiento de la administración de justicia toma una importancia vital para el mantenimiento de los derechos y libertades fundamentales de las personas. Ello pues constituye el último resorte institucional al que los ciudadanos y ciudadanas pueden acudir ante las violaciones a sus derechos básicos.

\* Por Andrea Pochak, directora del Área Jurídica del CELS. Agradecemos la colaboración de Silvia Garrigue, abogada de la provincia de Santa Cruz para la elaboración del acápite 3.1. El acápite 3.2 estuvo a cargo de Matías Duarte, abogado, miembro de Abogados y Abogadas del Noroeste Argentino en Derechos Humanos y Estudios Sociales (ANDHES). El acápite 3.3 ha sido elaborado por Sebastián Tedeschi, abogado del CELS, sobre la base de la denuncia presentada ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por el Dr. Enzo Dante Stivala, presidente del Colegio de Abogados de Córdoba, e Ignacio Garzón Sánchez, Claudia Alejandra Oddone y Francisco Luis Riego, miembros del estamento de abogados del Consejo de la Magistratura de la provincia de Córdoba. La autora agradece también la colaboración brindada por Gonzalo Bueno, abogado voluntario del CELS, para la elaboración de los acápites 3.4 y 3.5., a la asociación civil fueguina Participación Ciudadana por la elaboración del acápite 3.6.

Es claro que los reclamos sociales no se dirigen únicamente a la administración de justicia. Por el contrario, éstos surgen en medio de una profunda crisis institucional, en la que la Constitución y los procedimientos legales derivados de ella corren serio riesgo de ser subestimados, soslayados, eludidos o socavados.

No obstante, el descrédito de las demás instituciones, como el Congreso Nacional, provoca un traslado de las expectativas populares al Poder Judicial, como último espacio para la defensa de los derechos humanos y como "contrapeso" de los demás poderes políticos.<sup>1</sup>

Sin lugar a dudas, y por varias razones, durante los años 2002 y 2003 la Justicia estuvo en el centro de la discusión pública como nunca antes. Por un lado, a raíz de la intensificación de los reclamos sociales en pos de una Justicia independiente y creíble.<sup>2</sup> Por otro, en razón de que en este período se pusieron en marcha —por primera vez luego de varios años— procedimientos de destitución y designación de jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Como veremos, existen diferencias sustanciales entre los procesos de designación y de remoción de jueces, impulsados durante 2002, y los novedosos procedimientos llevados a cabo a partir de 2003 (desde la gestión del presidente Néstor Kirchner). En tercer lugar, porque la situación crítica que atraviesan muchas de las justicias provinciales logró mayor repercusión merced a los escándalos que pusieron en evidencia la falta de independencia judicial. Un claro ejemplo de ello son los pedidos de intervención federal de la Justicia de Santiago del Estero a partir de mediados de 2003.

La crisis de legitimidad de la Justicia no es nueva ni exclusiva de la Corte Suprema: comenzó hace ya mucho tiempo y —tal como analizamos en la edición anterior de este *Informe* y expondremos en este capítulo— se reproduce con diferente intensidad en distintas provincias del país. Así, durante

<sup>1</sup> En tal sentido, sostiene Alberto Binder que "se advierte que se está ante el resultado de una debilidad estructural del sistema de control. Y si bien no todos los mecanismos de control dependen del sistema judicial, tienen en él su núcleo ordenador. La sociedad tiene que controlar, las organizaciones no gubernamentales tienen que controlar, y hay muchas instituciones que tienen que controlar, pero el núcleo de ordenamiento y fortalecimiento de todo el sistema de control republicano es el Poder Judicial. El problema del abuso de poder da cuenta del deficitario funcionamiento del Poder Judicial". Binder, Alberto, "Nuestra cultura jurídica es obstáculo para la democracia", *Clarín*, 2/2/03.

<sup>2</sup> Fundamentalmente a partir de ciertas políticas públicas, como el "corralito" financiero, la administración de justicia en general, y la Corte Suprema de Justicia de la Nación en particular, se convirtieron en el blanco de los reclamos sociales y las críticas en la Argentina. Semanalmente, ahorristas y asociaciones profesionales marcharon a partir del año 2002 al Palacio de Tribunales en demanda de un fallo que pusiera fin a la privación sistemática de justicia. De esta manera, los nuevos reclamos se unieron a las reivindicaciones históricas por justicia: por ejemplo, por las violaciones de derechos sociales, contra la impunidad de los casos de violencia policial, del caso AMIA, etc.

muchos años, el incumplimiento de las expectativas depositadas en la Justicia fue erosionando la credibilidad y el reconocimiento de esa institución, ocasionando malestar y agravando los padecimientos de la ciudadanía.<sup>3</sup>

Una democracia sólida y estable requiere, para su funcionamiento, de un Poder Judicial legítimo, creíble, neutral respecto de intereses particulares, y capaz de realizar el valor justicia. Ello en la medida en que constituye el control de legalidad y de tutela de derechos fundamentales —incluso frente a la mayoría— necesarios para un Estado de Derecho.<sup>4</sup>

Por eso, a principios del 2002, un grupo de organizaciones —entre ellas el CELS— elaboró dos documentos (“Una Corte para la Democracia” y “Una Corte para la Democracia II”),<sup>5</sup> en los que se advierte que la

<sup>3</sup> Ilustra lo afirmado una encuesta nacional realizada por Gallup Argentina, en la que se daba cuenta de que en el año 2000 la Justicia tenía la imagen más baja desde 1984, mientras que la de los jueces y fiscales había caído un 68,42% en 16 años (Encuesta Gallup, en *La Nación*, 23/01/01). Por su parte, la misma encuestadora reveló en 2002 que sólo el 19% confiaba en la Justicia (Encuesta Gallup, en *La Nación*, 06/08/02). Por otro lado, y ya con referencia a la Corte Suprema de la Nación, una encuesta realizada por la consultora Analogías reveló que el 89% de los argentinos tiene formado un concepto negativo del Alto Tribunal (*Clarín*, 24/02/02).

<sup>4</sup> Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) tiene dicho que “el funcionamiento adecuado del Poder Judicial es un elemento esencial para prevenir el abuso de poder por parte de otros órganos del Estado, y por ende, para la protección de los derechos individuales. Para que el Poder Judicial pueda servir de manera efectiva como órgano de control y garantía de los derechos humanos, no sólo se requiere que éste exista de manera formal, sino que además el Poder Judicial debe ser independiente e imparcial. Como afirma el artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana, la separación e independencia de los poderes es un elemento indispensable de la democracia”. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Comunicado de prensa 33/02, sobre la visita a la República Argentina (29 de julio al 6 de agosto de 2002).

<sup>5</sup> Ambos documentos fueron elaborados por el CELS, la Asociación por los Derechos Civiles, la Fundación Poder Ciudadano, la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) y la Unión de Usuarios y Consumidores; se encuentran disponibles en [www.cels.org.ar](http://www.cels.org.ar). En los documentos se analizan los principales problemas que afectan el buen funcionamiento del sistema judicial en la Argentina. Entre otros, se puntualiza en: 1) La excesiva acumulación de causas por la ampliación de su competencia, lo que produce demoras en la resolución de las causas, y obstaculiza un seguimiento correcto de las decisiones del tribunal para analizar la calidad de sus razonamientos y preservar la seguridad jurídica. Esto se explica, en gran parte, por la significativa cantidad de causas que resuelve anualmente la Corte Suprema de Argentina, pues entiende en un total aproximado de 14.700 causas. 2) Falta de publicidad de las audiencias que las partes tienen con ella, dando lugar a posibles tratos desiguales como consecuencia del mayor “acceso” que alguna de ellas pudiera tener a los despachos de los miembros del tribunal. 3) Los obstáculos a la participación de la ciudadanía en la búsqueda de la justicia, en aquellos casos en que las cuestiones en debate no conciernen solamente a las partes involucradas en el proceso, sino que la decisión de la Corte puede afectar el interés público. 4) La falta de transparencia en la gestión y funcionamiento de la propia Corte Suprema de Justicia de la Nación, en tanto los ministros no presentan las declaraciones juradas patrimoniales exigidas por la ley de Ética Pública. 5) La falta de un mecanismo de control de la administración del Poder Judicial. En este sentido, las tareas de administración que ejercen la Corte Suprema y el Consejo de la Magistratura no están

crisis de legitimidad de la Corte Suprema no estaba relacionada únicamente con la composición del máximo tribunal. En los documentos se presentan, además, una serie de medidas que, de adoptarse, permitirían reconstruir nuestras instituciones más básicas sin caer en la incoherencia de hacerlo desobedeciendo la ley. Entre las recomendaciones se sugería modificar el proceso de remoción y de designación de los jueces de la Corte con el fin de garantizar su transparencia y el respeto del debido proceso. Varias de estas propuestas han logrado una importante incidencia. Así, como trataremos en el acápite 2.8, en función de lo elaborado en aquellos documentos, el presidente Kirchner dictó el decreto 222/03 que modificó el sistema de designación de jueces de la Corte Suprema.

Asimismo, la cuestión de la administración de justicia en la Argentina fue motivo de preocupación de los organismos internacionales de derechos humanos. En tal sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a partir de su visita a la Argentina a mediados de 2002, convocó a varias reuniones y audiencias para recibir información sobre el tema.<sup>6</sup> Las visitas al país y las audiencias convocadas en su sede de Washington reflejan la respuesta de la CIDH a la preocupación transmitida por diferentes organizaciones y personalidades, respecto de la grave crisis institucional, social, política y económica. Es por ello que la falta de independencia judicial en la Argentina fue uno de los problemas de mayor preocupación y motivó encuentros de la CIDH con funcionarios gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil.<sup>7</sup>

sometidas al control de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas del Estado. 6) El permiso a los jueces para no pagar impuestos a las ganancias. En los últimos tiempos la ciudadanía ha manifestado su rechazo a todos los privilegios y prerrogativas de que gozan los funcionarios del Estado. En este contexto se ubica la autoexclusión del Poder Judicial en su conjunto, y en particular de la Corte Suprema de Justicia, del pago del impuesto a las ganancias. 7) La falta de transparencia en la designación de los ministros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. 8) La falta de transparencia en el proceso de destitución o remoción de jueces, en especial de los ministros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

<sup>6</sup> Para ampliar la información sobre las visitas de la CIDH a la Argentina y sobre las audiencias convocadas por la Comisión, véase el Capítulo XV de este mismo Informe.

<sup>7</sup> La primera reunión de trabajo sobre el tema tuvo lugar en Buenos Aires el 29 de julio de 2002. En ella participaron distintas organizaciones no gubernamentales y asociaciones profesionales dedicadas a la justicia. Además, el CELS junto con el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal (institución que aglutina a todos los abogados matriculados en la Capital Federal teniendo un total aproximado de sesenta mil afiliados), y con la adhesión del Colegio Público de Abogados de la Provincia de Córdoba (que reúne en su seno a más de siete mil abogados de esa ciudad y de las ciudades de Alta Gracia, Villa Carlos Paz, Río Segundo y Jesús María de la provincia de Córdoba), denunció esta situación el 18 de octubre de 2002, en una audiencia convocada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Luego, el 28 de febrero de 2003, el CELS y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) mantuvieron una nueva audiencia ante el organismo en la que ampliaron la información sobre la crisis institucional de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y la falta de independencia del Poder Judicial en varias provincias argentinas. Asimismo, en

Esperamos entonces que los reclamos sociales den lugar a una profunda transformación en la Justicia, procesos de reforma en los que la sociedad civil debe participar activamente, en pos de una Justicia más independiente, accesible, eficiente y moderna. En definitiva, los reclamos sociales deben motivar una discusión seria sobre el rol de la justicia en la vigencia de los derechos fundamentales.<sup>8</sup>

## 2. La Corte Suprema en el centro de la discusión política. Su crisis de legitimidad. Los juicios políticos. La designación de nuevos integrantes

### 2.1 Introducción<sup>9</sup>

Las serias denuncias de falta de independencia e imparcialidad que recaen sobre la Corte Suprema de Justicia han roto el vínculo de confianza entre ésta y la ciudadanía. La sociedad tiene una percepción altamente negativa sobre el funcionamiento del máximo tribunal, y un temor generalizado de falta de independencia e imparcialidad. Los cuestionamientos provienen de diversos sectores de la sociedad y abarcan no sólo a ciudadanos y ciudadanas privados de justicia, sino también a representantes de los principales partidos políticos, profesionales, periodistas, organizaciones no gubernamentales, etcétera. Por ello, durante estos últimos años las sentencias de la Corte, su funcionamiento institucional y la persona de sus jueces fueron seriamente cuestionados por distintos sectores.<sup>10</sup>

agosto de 2003 la CIDH volvió a visitar el país, y mantuvo nuevas reuniones sobre el tema. Es importante tener en cuenta que, en febrero de 2003, en el mismo período de sesiones, la CIDH convocó de oficio a una audiencia que también involucraba a la Corte Suprema. En el marco del proceso de seguimiento del Informe N° 28 dictado en el año 1992, el CELS y otros organismos de derechos humanos denunciaron a la comisión las presiones de las Fuerzas Armadas y de sectores del Poder Ejecutivo para que la Corte Suprema se pronuncie en favor de la constitucionalidad de las leyes de punto final y obediencia debida. (Véase en este mismo Informe, el Capítulo I.) Los textos completos de las denuncias pueden consultarse en [www.cels.org.ar](http://www.cels.org.ar).

<sup>8</sup> Véase el capítulo "Sin justicia en las provincias", en CELS, *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2002. Hechos enero-diciembre 2001*, ed. cit.

<sup>9</sup> Los acápites 2.1 a 2.5 fueron elaborados a partir del informe realizado por el CELS y el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal, al que adhirió el Colegio Público de Abogados de Córdoba, y que fue presentado en la ya mencionada audiencia celebrada ante la CIDH el 18 de octubre de 2002 (se encuentra disponible en [www.cels.org.ar](http://www.cels.org.ar)).

<sup>10</sup> El 18 de julio de 2002 diversos sectores de la sociedad constituyeron un Tribunal Ético para analizar la conducta de los ministros de la Corte Suprema desde el año 1990 hasta el 2001, y concluyeron en una "condena" al máximo tribunal "por su constante menosprecio de los derechos de los habitantes y en especial de los sectores más desposeídos, con violación de la Constitución". Este Tribunal Ético fue convocado por la Asociación de Abogados

La situación es de enorme gravedad, pues la crisis de legitimidad que enfrenta la Corte Suprema, a la par que erosiona directamente los pilares mismos del Estado de Derecho, socava la confianza y credibilidad de la sociedad en las instituciones democráticas.

El máximo tribunal es uno de los principales responsables de esta crisis institucional. La Corte Suprema no es un órgano más de la estructura estatal. Antes bien, es la institución sobre la cual reposan, en última instancia, el pleno respeto a los derechos fundamentales de las personas y el resguardo de la democracia.

Se trata, en definitiva, de una situación de privación sistemática de justicia, provocada por el temor objetivo de falta de justicia independiente e imparcial del máximo tribunal, y por la actuación irregular de sus miembros en su tarea de último intérprete de la ley y máximo garante de los derechos fundamentales.

En este acápite, explicaremos el origen de la falta de legitimidad de la Corte Suprema, que se encuentra, entre otras razones, en su composición durante la gestión del ex presidente Menem —conformando la “mayoría automática”— y en algunos de los fallos más cuestionados de la década del noventa, muchos de los cuales generaron denuncias de juicios políticos que fueron “archivadas”. Además, nos referiremos a dos hechos emblemáticos del 2002: los procesos de juicios políticos contra los nueve miembros de la Corte —y la evidente “negociación política” de la que fueron parte—; y la designación irregular del ex senador Juan Carlos Maqueda. Por último, informaremos sobre lo acontecido en 2003: nos referimos a los procesos de juicio político impulsados contra el ex presidente de la Corte Suprema, Julio Nazareno, que culminaron con su renuncia, y contra Eduardo Moliné O’Connor; y a los cambios en el proceso de designación de jueces en general, y de la Corte Suprema de Justicia en particular, que se pusieron en práctica con la candidatura como juez de la Corte del jurista Eugenio Raúl Zaffaroni.

Laboralistas, la Federación Judicial Argentina, las Madres de Plaza de Mayo-Línea Fundadora, la Asociación Americana de Juristas, la Asociación Latinoamericana de Abogados Laboralistas, la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), y quienes lo conformaron fueron representantes de diversos sectores de la sociedad. Entre otros, podemos señalar los siguientes: Adolfo Pérez Esquivel, Premio Nobel de la Paz; Salvador María Losada; Víctor De Genaro de la CTA; el periodista Miguel Bonasso; el rabino Daniel Goldman; el abogado Ricardo Monner Sans; el ex fiscal de Estado Ricardo Molinas; la obispa metodista Nelly Rotchie; el dramaturgo Tito Cossa; la cantante Teresa Parodi; José María Pizzurno, de la Asociación de Abogados de Buenos Aires; Antonio Forte, en representación de los jubilados; Néstor Correa, de la Asociación Gremial Docente de la Universidad de Buenos Aires (UBA); Pedro Kesselman, vicepresidente del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal; Beinusz Schmukler, de la Asociación Americana de Juristas, y Guillermo Pajoni y Ulises Gorini, de la Federación Judicial Argentina. Cf. diario *Página/12*, 19/07/02.



## 2.2 Los antecedentes de la composición de la Corte, fuente principal de su deslegitimación

La crisis de legitimidad de la Corte Suprema de Justicia, como vimos, no es nueva. La designación de magistrados de ostensible carácter partidista y sin los antecedentes, la trayectoria pública y el prestigio necesarios para ocupar el cargo, constituyó la fuente principal de deslegitimación de la Corte.

La actual composición de la Corte Suprema se remonta a las modificaciones que impulsó el ex presidente Carlos Menem en 1990. En aquella oportunidad, y a pesar de las francas oposiciones de distintos sectores de la sociedad, y aun de los entonces ministros del alto tribunal, se amplió el número de integrantes de la Corte de cinco a nueve miembros. Esta modificación afectó gravemente la vigencia del principio de separación de los poderes del Estado, pues los ministros nombrados para completar el nuevo cupo tenían notorios vínculos con el ex presidente y vendrían a conformar lo que se conocería en la opinión pública como la “mayoría adicta o automática” del Poder Ejecutivo nacional.<sup>11</sup>

La “mayoría automática” de la Corte Suprema afectó sensiblemente la independencia del Poder Judicial, pues otorgó el aval jurídico necesario para todas sus transformaciones políticas y económicas, incluyendo las privatizaciones de los servicios públicos, el plan Bónex, el rebalanceo telefónico, la indexación de las jubilaciones y los indultos a los militares responsables del terrorismo de Estado.

## 2.3 Funcionalidad de la Corte al poder político

Ante la irregular conducta de la Corte Suprema, la opinión pública, junto con numerosos medios de prensa, juristas y académicos, proclamaron la falta de independencia de los ministros Nazareno,<sup>12</sup> Vázquez, López, Boggiano y Moliné O'Connor<sup>13</sup> en aquellas causas que revestían gran interés para

<sup>11</sup> Fueron merecedores de este calificativo los ministros Julio Nazareno, Adolfo Vázquez, Guillermo López, Antonio Boggiano y Eduardo Moliné O'Connor, por favorecer mediante sus resoluciones —y por la mayoría que representaban en el tribunal— las políticas públicas que llevó adelante el ex presidente Menem. En este sentido, cabe recordar que en la sesión del Senado, previo al acuerdo, sobre las propuestas para ministros de la Corte provenientes del Poder Ejecutivo, la deliberación pública acerca de los antecedentes y calidades de los nominados fue prácticamente nula. Los acuerdos se lograron entre los partidos políticos fuera del recinto, en reuniones secretas de comisión, o aun fuera del ámbito parlamentario. La selección de la mayoría de los miembros se basó en pliegos de antecedentes incompletos, algunos de los cuales no superaban las cuatro líneas.

<sup>12</sup> Como veremos, Nazareno renunció a la Corte Suprema el 26 de junio de 2003.

<sup>13</sup> Cuyo proceso de juicio político, al cierre de esta edición, se encontraba en pleno trámite ante el Senado de la Nación.

el Poder Ejecutivo a cargo del ex presidente Menem. En este sentido, podemos señalar sólo como ejemplos ilustrativos de la mencionada funcionalidad, los fallos dictados por la Corte en los casos "Dromi, José Roberto s/avocación" (por la privatización de Aerolíneas Argentinas), "Nieva, Alejandro y otros c/Poder Ejecutivo Nacional Decreto 375/97 s/amparo" (por la privatización de los aeropuertos), "U.O.M. c/Estado Nacional" (por la ultraactividad de los convenios colectivos de trabajo), y el caso "Incidente de apelación de Emir Yoma" (que dispuso la libertad del ex presidente Menem en 2001).

### 2.3.1 La resolución del caso "Dromi s/avocación"

En el año 1990 la Corte Suprema acogió el *Per Saltum* presentado por el entonces ministro Roberto Dromi, y convalidó el marco regulatorio de la privatización de Aerolíneas Argentinas implementado por un decreto del entonces presidente. Por medio de aquel artilugio procesal, el máximo tribunal se avocó —sin sustento en norma legal alguna que la autorizase—<sup>14</sup> en la causa de la privatización de la línea aérea estatal, impidiendo la intervención de los jueces y tribunales a quienes correspondía adoptar las decisiones pertinentes, y cuya operación de transferencia estaba fundadamente sospechada de encubrir escandalosos negociados, que involucraban a numerosos funcionarios públicos.

### 2.3.2 Las resoluciones de los casos "UOM" y "Nieva"

Las resoluciones sobre el caso "UOM" y "Nieva" fueron seriamente cuestionadas, poniéndose especial énfasis en la mayoría automática que había prevalcido en el interior de la Corte para resolver favorablemente los intereses del Poder Ejecutivo nacional.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Cf. Carrió, Alejandro D., y Garay, Alberto, *La jurisdicción "Per Saltum". Su estudio a partir del caso Aerolíneas Argentinas*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1991.

<sup>15</sup> Así, el diario *La Nación* en su editorial del 19 de diciembre de 1997 señaló que "La Corte ha mostrado, una vez más, su predisposición a favorecer los designios del Poder Ejecutivo aún violentando elementales normas de procedimiento (...) El país ha quedado atrapado en la estrategia montada por un oficialismo que controla dos de los poderes del Estado y ha encontrado la manera de neutralizar al tercero, condenándolo a la inacción (...) Cualquier planteo ante el Poder Judicial es fácilmente conjurado por la influencia manifiesta que el Poder Ejecutivo ejerce sobre la Corte Suprema, en la que algunos Magistrados le son sistemáticamente adictos" (*La Nación*, 19/12/97). Respecto del caso "Nieva" el periodista Adrián Ventura alertaba, desde las páginas de *La Nación* que "los ministros menemistas de la Corte Suprema (...) están a punto de echar por la borda en la causa Aeropuertos todo el sistema constitucional. Pretenden que los tribunales dejen de ser considerados como parte del Poder Judicial y piensan producir un desequilibrio en el esquema democrático argentino capaz de sepultar la constitución" (Ventura, Adrián, "La traición suprema", *La Nación*, 12/12/97).

Asimismo, y también a raíz de la resolución del caso “Nieva”, numerosos y prestigiosos académicos denunciaban la existencia de una mayoría automática en la Corte y los costos que ello implicaba para el sistema republicano argentino.

Así, el desequilibrio institucional provocado por el fallo queda expuesto descarnadamente por el constitucionalista Humberto Quiroga Lavié, quien sostuvo que “en nuestro país las contradicciones del Gobierno quedan regularizadas por decisiones omisivas de la Corte Suprema. Ése es nuestro sistema de organización: hecho de contradicciones y de omisiones de los poderes de control. Hemos entrado en el primer mundo de la desregulación constitucional por omisión aplicativa”.<sup>16</sup> Por su parte, el constitucionalista y ex ministro de Justicia y Derechos Humanos Jorge Reinaldo Vanossi criticó entonces duramente la falta de independencia de esta mayoría de la Corte y los graves efectos sobre el Estado de Derecho, expresando que, al ser la Corte Suprema el centro de críticas por corrupción, pedidos de coimas y arbitrariedades, “los nueve ministros deberían tener un gesto patriótico y renunciar ya. Esta Corte no puede seguir ni un día más (...) Aquí pareciera que los elegidos [los jueces] se consideran deudores eternos de los políticos que los nombran. Lo vemos en el fallo de los aeropuertos que es un fallo eminentemente político”.<sup>17</sup>

### 2.3.3 El incidente de apelación de Emir Yoma

En el marco de una causa en la que se investigaba una presunta asociación ilícita entre funcionarios públicos para vender armas a Ecuador y Croacia, se presentó un incidente de apelación de Emir Yoma en el que

<sup>16</sup> Cf. Quiroga Lavié, Humberto, “La sentencia de la Corte Suprema en la causa de los aeropuertos. Clave para entender el desequilibrio institucional de los argentinos”, *La Ley*, pp. 1-3, 6 de marzo de 1998.

<sup>17</sup> Cf. Vanossi, Jorge Reinaldo, “Esta Corte debe renunciar”, *Tres Puntos*, 30/12/97. Por otro lado, el 28 de diciembre de 1997 en la solicitada titulada “En defensa del control de constitucionalidad” varios profesores universitarios de Derecho Constitucional se pronunciaron en contra de la “mayoría automática” de la Corte Suprema, la que incurrió —según los profesores— en desconocimiento de la división de poderes, base del sistema republicano de gobierno; desnaturalización del control difuso de constitucionalidad de los actos del Poder Ejecutivo, hasta tornarlo inoperante; desplazamiento del Congreso y sustitución del anterior por el Poder Ejecutivo a partir del procedimiento de permitirle a este último legislar por la vía de los decretos de necesidad y urgencia; confusión del control judicial con el control político que debe ejercer el Congreso. (La solicitada fue firmada por los siguientes académicos/as del país: Germán Bidart Campos, Alberto Spota, Jorge Reinaldo Vanossi, Dardo Pérez Guilhou, Gerardo Ancarola, Antonio María Hernández, Félix Loñ, Humberto Quiroga Lavié, Daniel Sabsay, Alberto Rodríguez Galán, Adrián Ventura, Susana Cayuso, Jorge Gentile, Augusto Morello, Antonio Castagno, Horacio Sanguinetti, Roberto Berzonce, José Benvenuti, Eduardo Oteiza, Juan Sola, Carlos Vargas Gómez, Porfirio Aquino, Mario Midón, Beatriz Alice, María Cristina Serrano y Alberto Dalla Via).

se discutía la prisión preventiva dictada en su contra y del presidente Menem, entre otras personas. En esta causa la Corte no sólo permitió la libertad de los funcionarios involucrados, sino que descalificó a los jueces y fiscales con un llamado de atención por el modo en que habían interpretado la ley penal.

Este caso tiene una particularidad que agrava aún más el comportamiento de la Corte Suprema. Dos de los ministros que votaron favorablemente para disponer la libertad del ex presidente, tenían con él notorios vínculos: el entonces presidente del máximo tribunal, Julio Nazareno, había sido socio de Menem en un estudio jurídico, y el ministro Adolfo Vázquez había manifestado públicamente su amistad con el ex presidente. Sin embargo, ninguno de ellos se excusó en la causa.

El fallo fue interpretado por diversos sectores como un claro mensaje político del máximo tribunal: se "avalaría jurídicamente" a los funcionarios públicos ligados a la última gestión menemista, en aquellas causas que se les iniciaran por corrupción.<sup>18</sup> La sociedad, por su parte, reaccionó con indignación y rechazo a estas maniobras y decisiones, pues existía una sensación generalizada de que el fallo respondía a motivaciones políticas y no jurídicas.<sup>19</sup>

## 2.4 Los pedidos de juicio político durante la década del noventa

Por casos como los expuestos fueron acumulándose en la Cámara de Diputados múltiples pedidos de juicio político contra los ministros de la Corte Suprema, que fracasaron al no contar con suficiente apoyo político.

En 1998, por ejemplo, se presentaron varios pedidos de juicio político contra los ministros de la denominada "mayoría automática", por convalidar —mediante sus resoluciones— el avasallamiento de la Constitución Nacional.<sup>20</sup> Todos estos pedidos fueron rechazados de plano.<sup>21</sup>

<sup>18</sup> En este sentido, el diario *Página/12* revelaba que, al haber consultado a funcionarios judiciales sobre este fallo, les habían expresado que éste "deb[ía] leerse por sobre todo como el fruto de una necesidad estratégica: la preservación de la corporación política". Cf. *Página/12*, 25/11/01.

<sup>19</sup> Una encuesta realizada por el Centro de Estudios de Opinión Pública (CEOP) reveló que un 76,1% de los encuestados consideraba que la decisión del tribunal "obedeció a una decisión política y no a la aplicación estricta de la ley". Encuesta realizada en la provincia de Buenos Aires y la Capital Federal, *Clarín*, 26/11/01.

<sup>20</sup> Expediente 459-D-98. Comisión de Juicio Político de la Cámara de Diputados de la Nación.

<sup>21</sup> Entre los fallos que constituyeron los fundamentos de los pedidos de juicio político en aquella oportunidad, podemos señalar los siguientes:

- El caso "Sallago", en el que la Corte Suprema convalidó un decreto de necesidad y urgencia, luego usado como el disparador que implicó la virtual partida de defunción de la industria de la marina mercante argentina cuando no estaban dadas ni la necesidad ni la urgencia, y aplicó como único fundamento un falso precedente que nada tenía que ver con el caso.

La mayoría de las causales de mal desempeño que se invocaron durante los últimos años para pedir los juicios políticos de los ministros de la Corte Suprema se encontraron luego incluidas en el dictamen acusatorio que pronunció la Comisión de Juicio Político de la Cámara de Diputados en el año 2002.

## 2.5 El juicio político impulsado, negociado y archivado en 2002

### 2.5.1 Síntesis

Ante los fuertes reclamos de diversos sectores sociales, que se intensificaron a partir de diciembre de 2001, el procedimiento constitucional de remoción de los jueces del máximo tribunal<sup>22</sup> fue nuevamente impulsado.

El 7 de febrero de 2002, se inició el procedimiento de remoción al declararse la admisibilidad formal y la apertura de la investigación por la causal de mal desempeño. A partir de entonces, la Comisión de Juicio Político de la Cámara de Diputados de la Nación investigó y evaluó los pedidos de juicio político, y el 16 de mayo de 2002 concluyó en un dictamen acusatorio contra los nueve miembros del máximo tribunal.

El dictamen formulaba 44 cargos contra Julio Nazareno, cuarenta cargos contra Eduardo Moliné O'Connor, 36 contra Guillermo López, 29 contra Adolfo Vázquez, 35 contra Antonio Boggiano, 23 contra Carlos Fayt, 22 contra Augusto Belluscio, 12 contra Enrique Petracchi, y nueve contra

-El caso "Cochia", mediante el cual el máximo tribunal admitió otro decreto, que no cumplía con los requisitos de necesidad y urgencia, y cuyo contenido era de notoria inconstitucionalidad. Como resultado del fallo se dispuso la privatización sin respaldo legal, se anularon derechos de los trabajadores y se arrasó aproximadamente con tres decenas de convenios colectivos vigentes.

-El caso "Chocobar", por desconocer los derechos adquiridos por los jubilados con anterioridad a la reforma del sistema, lo que es inadmisibles para quienes tienen reservado el rol de tribunal de garantías constitucionales.

-El caso "Miara", por el cual el máximo tribunal hizo lugar a un recurso de hecho notoriamente inadmisibles y entró a considerar la conducta de quienes cometieron los delitos de retención y ocultamiento de menores de diez años y falsedad ideológica de documento público —en el contexto de la sustracción de hijos menores de desaparecidos y sustitución de su identidad— haciendo caso omiso de las circunstancias agravantes.

-El caso "Novello", por dar prevalencia a la verdad formal sobre la objetiva contrariando el principio sentado desde antiguo por la misma Corte, respecto de que la renuncia consciente a la verdad es incompatible con el servicio de justicia. Así, convalidó un fraude electoral en el partido de Avellaneda, provincia de Buenos Aires, en los comicios celebrados en 1991 para beneficiar al partido oficialista.

<sup>22</sup> La Constitución Nacional establece en sus artículos 53, 59 y 60 el siguiente mecanismo de remoción de los magistrados de la Corte Suprema: la Cámara de Diputados es la titular del derecho de acusar a los ministros, y a la de Senadores le corresponde juzgar en juicio público a los acusados por la Cámara de Diputados.

Gustavo Bossert. En general, acusaba por "mal desempeño" a los nueve ministros por la conducta adoptada en las sentencias del "corralito", el desvío de armas, la habilitación de Raúl Romero Feris como candidato a gobernador, el traspaso de la "causa Moneta" de la Justicia mendocina a la Capital Federal, el rebalanceo telefónico y la declaración de inconstitucionalidad del inciso 4 del artículo 99 de la Constitución que obliga a los jueces mayores de 75 años a pedir autorización al Senado para seguir en el cargo, la no aplicación de la ley de Ética Pública en cuanto a la difusión de sus declaraciones juradas y el manejo administrativo del tribunal.

El dictamen acusatorio debía ser tratado en sesión plenaria por la Cámara de Diputados para confirmarlo y elevarlo a la Cámara de Senadores para que dilucide sobre la base de las respectivas pruebas la responsabilidad de cada uno de los ministros, o bien archivar el trámite de juicio político. Sin embargo, aquél no fue tratado por el pleno de la Cámara de Diputados sino hasta octubre de 2002, cuando concluyó "sobreseyendo" a los nueve ministros de la Corte.

Mientras tanto, todos los detalles relativos a los procedimientos de juicio político tomaron gran notoriedad y ocuparon un lugar prioritario en la atención de la opinión pública, al punto que distintos actores de la sociedad, particularmente las asociaciones profesionales de abogados de distintas jurisdicciones del país, cuestionaron activamente a los miembros de la Corte, por intermedio de manifestaciones, marchas, comunicados de prensa, campañas de firmas, entre otros modos de reclamo, solicitando expresamente su renuncia.

A su vez, este proceso de juicio político contra los nueve miembros de la Corte tuvo lugar en medio de las duras negociaciones que el Poder Ejecutivo nacional llevaba a cabo con los organismos multilaterales de crédito con la finalidad de obtener ayuda financiera. En ese contexto, estos organismos dirigieron presiones indirectas a los jueces de la Corte, con el fin de que se pronunciaran en un sentido favorable a las medidas de política económica del Poder Ejecutivo.<sup>23</sup> Sin lugar a dudas, las presiones

<sup>23</sup> Así, por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional, por intermedio de su titular, Horst Köhler, reclamó expresamente que se frenaran los amparos judiciales para evitar el drenaje de los fondos de los bancos. Cf. *Editorial*, revista del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal, períodos de julio y agosto de 2002. También ilustra lo expuesto la interpelación que John Thornton, jefe de la misión del Fondo Monetario Internacional encargada de negociar con la Argentina, le realizó al ministro de Economía Roberto Lavagna para que se frenaran los amparos judiciales que filtraban el dinero de los ahorristas del sistema financiero. En este sentido, en el mes de julio de 2002 la Asociación de Abogados de Buenos Aires (AABA) presentó una acción directa a la Corte Suprema solicitándole que hiciera cesar la privación de justicia que padecían los miembros de la sociedad por la sanción, aplicación e interpretación jurisprudencial de las leyes y decretos referidos al "corralito financiero", y por la presencia y actividad de un sistema de imposición político y económico-financiero, cons-

internacionales tuvieron incidencia en los conflictos institucionales que se suscitaron entre los poderes de la República, lo cual profundizó la crisis de legitimidad de la judicatura, particularmente de los miembros de la Corte Suprema.

### 2.5.2 La negociación institucional

Para comprender la fuerte negociación política que tuvo lugar a propósito del juicio político promovido contra los miembros de la Corte durante 2002, resulta imprescindible tener en cuenta que el 1º de diciembre de 2001 el ex presidente Fernando de la Rúa dictó el decreto 1570/01, que consistió en la inmovilización de los depósitos bancarios. El "corralito financiero" tenía una superlativa importancia para el Gobierno nacional, pues la estructura vertebral de las políticas gubernamentales que se estaban instrumentando en el país tenía como base la inmovilización de las colocaciones bancarias.

Pocas semanas después de firmado el decreto, la Corte Suprema dictó el fallo "Kiper", que avalaba la constitucionalidad del "corralito", al revocar las medidas cautelares que le habían permitido al Sr. Kiper retirar sus ahorros del sistema bancario.<sup>24</sup> No obstante, apenas dos meses después, a principios de 2002, la Corte Suprema dictó una nueva sentencia sobre el mismo tema, en la que declaraba esta vez la inconstitucionalidad del decreto 1570/01.<sup>25</sup> Esta sentencia contrariaba absolutamente la posición que había sostenido el máximo tribunal al resolver el caso "Kiper" en el mes de diciembre de 2001.

Ante este nuevo fallo, el entonces presidente Eduardo Duhalde remarcó su molestia con la Corte Suprema, expresando que "el controvertido fallo (...) se debió a que el Gobierno no cedió al 'chantaje' que los miembros del máximo tribunal realizaban ante el Poder Ejecutivo y el Congreso, 'en el que exigían que no se los enjuiciara'".<sup>26</sup> En el mismo sentido, explicó Duhalde que "cuando la Cámara de Diputados creó la comisión de

título por agentes internacionales y nacionales, en cuanto afectaba la plenitud de la jurisdicción de los tribunales argentinos y lesionaba la soberanía del Estado nacional. Asimismo, en dicha presentación judicial, los abogados de la AABA recusaron a todos los miembros del máximo tribunal por no ofrecer las garantías de independencia e imparcialidad al momento de impartir justicia.

<sup>24</sup> CSJN, "Kiper, Claudio y otros c/Estado Nacional s/Medida Cautelar Autónoma", 28 de diciembre de 2001.

<sup>25</sup> CSJN, "Smith Carlos c/Poder Ejecutivo Nacional s/sumarísimo", sentencia del 1º de febrero de 2002. Una de las principales causales de mal desempeño que enfrentaron los ministros de la Corte Suprema en el juicio político que se ventilaba en la Cámara de Diputados era la disímil motivación de criterios con respecto al "corralito" en el transcurso de dos meses.

<sup>26</sup> Cf. *La Nación*, 02/02/02. El destacado es nuestro.

juicio político comenzaron a chantajearnos no sólo a los diputados, inclusive hablaron con ministros del Ejecutivo nacional pidiendo que no se los enjuiciara”.<sup>27</sup>

Queda claro entonces que las declaraciones del presidente Duhalde anunciaban públicamente la existencia de un conflicto entre los poderes, que se extendería a lo largo de los meses que duraría el juicio político. En igual sentido se manifestaron numerosos referentes del espectro político local.<sup>28</sup>

El mencionado fallo “Smith” acentuó los tiempos del juicio político, pues determinó tanto al Presidente como a numerosos legisladores de diversos partidos a impulsar su trámite.<sup>29</sup>

A partir de la clara decisión política, la Comisión de Juicio Político de la Cámara de Diputados avanzó sobre la investigación y la instrucción del procedimiento de remoción de los ministros de la Corte.<sup>30</sup> Como expusimos, el día 16 de mayo de 2002 la Comisión pronunció un dictamen acusatorio con numerosas causales de mal desempeño imputadas a cada uno de los ministros del máximo tribunal.

<sup>27</sup> Declaraciones del presidente Duhalde en el programa radial “Conversando con el Presidente” de Radio Nacional. Véase también *Clarín*, 04/02/02r.

<sup>28</sup> Entre otras opiniones, “la diputada Elisa Carrió (ARI) señaló que ‘el fallo de la Corte es una extorsión al Gobierno con clara intencionalidad política para evitar que avancemos con el proceso de remoción. No lo van a conseguir. Actuaron en respuesta o venganza a un mecanismo institucional que la gente venía reclamando que se ponga en marcha que es el juicio político’. En igual sentido, el diputado Darío Alessandro (Frepasso), expresó que ‘Lo que la Corte Suprema está haciendo es extorsionar al poder político por considerarse intocables. Pero no son intocables. Debemos trabajar rápido, pero con seriedad, y no echar leña al fuego’. Asimismo, el diputado Sergio Acevedo (Partido Justicialista), presidente de la Comisión de Juicio Político de la Cámara de Diputados, señaló que ‘La Corte persigue, sin duda en una lucha de poderes, generar un conflicto institucional muy fuerte y profundizar la situación de crisis de la Argentina’. En tanto, el diputado Héctor Polino (ARI) expresó que ‘El cuestionamiento que la opinión pública realiza al alto tribunal de justicia de la Nación pone en sospecha cualquier decisión que él tome, aun cuando la misma sea ajustada a derecho, como en este caso. Por ello, el avance del proceso de juicio político deberá ser inexorable’. Por su parte, la diputada Nil-da Garré (Frepasso), señaló que ‘El fallo de la Corte no es para proteger a los ahorristas sino una extorsión a los otros poderes del Estado, especialmente al Legislativo, que inició el tratamiento del juicio político a varios de sus miembros. Seguramente la famosa mayoría automática de Menem, al que recientemente dejó en libertad por haber convalidado el plan económico cuyas consecuencias sufrimos, está siendo nuevamente funcional a su jefe y a su proyecto de desestabilización institucional’. Cf. *La Nación*, 03/02/02. Los destacados nos pertenecen.

<sup>29</sup> En este sentido, el diario *Clarín* expresó que “el Gobierno y la oposición acordaron promover el juicio político a la Corte Suprema de Justicia. Es la respuesta directa del oficialismo al fallo [Smith] que el viernes declaró inconstitucional el decreto que impulsó el corralito”. Cf. *Clarín*, 03/02/02. El destacado es nuestro.

<sup>30</sup> Cf. *Clarín*, 09/07/02.



Sin embargo, un par de días después, y ante el riesgo de que la Corte Suprema dictase nuevos fallos que pudieran afectar el plan económico del Gobierno, el presidente Duhalde cambió de actitud con respecto a los juicios, e inició una etapa de "acercamiento" a los jueces del máximo tribunal con el objeto de alcanzar algún "acuerdo institucional" que le permitiese llevar adelante su plan de gobierno.<sup>31</sup>

En tal sentido, dio claras señales políticas para "enfriar" los juicios políticos en la Cámara de Diputados. El "acuerdo institucional" estaría asentado sobre la base de dos ideas centrales: el aval jurídico de la Corte para mantener el "corralito", y el archivo del juicio político a los ministros del máximo tribunal que se ventilaba en el Congreso de la Nación.<sup>32</sup>

Para ello, Duhalde debía desactivar el dictamen acusatorio que pesaba sobre los ministros de la Corte Suprema. Su primer gesto fue diferir la discusión del dictamen dentro del propio bloque de diputados justicialistas de la Cámara de Diputados. Esta circunstancia paralizó el trámite normal, y le dio al presidente Duhalde un fuerte apoyo en su intención de archivar los juicios políticos.

En consecuencia, se iniciaron una serie de contactos con los ministros de la Corte para delinear una salida a la preocupación del Gobierno argentino. El 9 de julio, el ministro de Economía, Roberto Lavagna, el presidente Duhalde, y los ministros de la Corte Suprema Eduardo Moliné O'Connor, Adolfo Vázquez y Antonio Boggiano, mantuvieron una reunión en la quinta de Olivos. Duhalde los había invitado para conmemorar el Día de la Independencia de la Argentina. Sin embargo, por el contexto económico y político en el que se celebraba la reunión, según las informaciones periodísticas, resultaba claro que el tema de fondo eran las inminentes resoluciones de la Corte Suprema sobre el "corralito" financiero.<sup>33</sup> Luego, el 20 de julio, el ministro de Justicia y Derechos Humanos visitó a los miembros del alto tribunal en el edificio donde funcionan sus oficinas; según todas las versiones periodísticas esta reunión también tuvo un tras-

<sup>31</sup> Las causas de este cambio de actitud fueron reflejadas por el diario *Página/12*, donde el periodista Sergio Moreno expresó que: "El cambio de actitud del Gobierno reproduce su valoración sobre la relación costo-beneficio que arrojaría mantener la avanzada de la administración Duhalde sobre los supremos". Cf. *Página/12*, 19/05/02.

<sup>32</sup> La Asociación de Abogados de Buenos Aires denunció en su declaración del día 2 de abril del 2002 estas negociaciones entre los poderes republicanos. En este mismo sentido, el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal advirtió su preocupación por las probables presiones y negociaciones dirigidas a alterar y concluir la normal sustanciación del juicio político seguido a los miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en tanto afectan la división de poderes en la Argentina.

<sup>33</sup> Con este sentido se refirieron a la reunión la mayoría de los medios de prensa. Cf. *La Nación*, 11/07/02; *Clarín*, 20/07/02; *Página/12*, 10/07/02.

fondo de negociación por el "corralito" financiero y el archivo de los juicios políticos a los miembros de la Corte.<sup>34</sup>

En forma simultánea a los contactos con la Corte Suprema, el presidente Duhalde mantuvo reuniones con los diputados oficialistas, a los que les envió claras señales para que contribuyeran a archivar los juicios políticos.<sup>35</sup> En este sentido, se intensificó la determinación de tratar con premura el dictamen acusatorio en el seno de la Cámara de Diputados, a sabiendas de que no existían los consensos políticos necesarios para elevarlo a la Cámara de Senadores,<sup>36</sup> y que ello implicaría archivar los trámites.

Sin embargo, la determinación apuntada se encontró con nuevos obstáculos. Los legisladores que respondían a la idea oficial de archivar los juicios no lograban reunir la mayoría necesaria para conformar el quórum reglamentario y posibilitar así el tratamiento del dictamen en la Cámara de Diputados. En tal sentido, los diputados que persistían con la idea de promover el juicio político recurrieron a la estrategia de no otorgar quórum legislativo, única posibilidad de evitar el cierre de la investigación. Por ello, un sector mayoritario del bloque oficialista se vio en la necesidad de negociar con las demás fuerzas políticas con el fin de alcanzar el quórum necesario y desechar así definitivamente con el juicio político.<sup>37</sup>

En síntesis, durante muchos meses no se logró quórum para tratar el dictamen en la Cámara de Diputados y por ello los juicios políticos a los ministros del máximo tribunal se mantuvieron abiertos.

Esta situación de conflicto institucional generó en la opinión pública la idea de que cada acto del Poder Ejecutivo o cada sentencia de la Corte Suprema respondía a la tensión existente entre ambos. De tal manera, el fallo "Tobar" de la Corte Suprema que declaró la inconstitucionalidad de la ley 25.453 y su decreto reglamentario 896/2001 —en cuanto implementaban un recorte del 13% en los salarios de los empleados públicos y los jubilados—<sup>38</sup> fue interpretado por numerosos sectores de la sociedad co-

<sup>34</sup> Cf. *Clarín*, "Gestos de acercamiento entre el Gobierno y la Corte", 20/07/02.

<sup>35</sup> Como señalamos anteriormente, esta nueva actitud de los legisladores oficialistas y del presidente Duhalde contrasta abiertamente con la que habían adoptado a partir del fallo de la Corte Suprema en el caso "Smith", que declaró la inconstitucionalidad del "corralito".

<sup>36</sup> Se requiere el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes.

<sup>37</sup> Cf. *Clarín*, 13/08/02.

<sup>38</sup> La Corte dispuso que se le reintegrara al señor Leónidas Tobar los montos que habían sido retenidos de su salario en virtud de la ley 25.453, denominada "Ley de Déficit Cero" (CSJN, "Tobar, Leónidas c/E.N. M" Defensa-Contaduría General del Ejército-Ley 25.453 s/amparo-Ley 16.986", T.348. XXXVIII, sentencia del 22 de agosto de 2002).

mo una suerte de presión al Poder Ejecutivo para que intensificara su intención de archivar los juicios políticos.<sup>39</sup>

Los casos pendientes de resolución en la Corte Suprema —que eran funcionales a las políticas llevadas adelante por el Gobierno— y los juicios políticos a los miembros del alto tribunal, configuraron el marco propicio tanto para un conflicto institucional entre los poderes republicanos, como para el inicio de una “negociación” con el objeto de encontrar salidas a los problemas particulares de cada uno de ellos: la resolución de los casos que eran funcionales a las políticas del Poder Ejecutivo, en un caso, y la conclusión y archivo de todos los juicios políticos a los miembros de la Corte, en el otro.

### 2.5.3 La privación de justicia que provocó esta “negociación institucional”

Este grave conflicto institucional resultó, *per se*, determinante de una real privación de justicia. Tanto en la opinión de los medios de comunicación como en la de importantes referentes sociales, se señaló la existencia de espurios acuerdos entre ambos poderes, no desmentidos por los protagonistas, que hasta incluirían algunas sentencias como moneda de cambio. En la sociedad argentina se instaló así una afianzada creencia acerca de que los casos pendientes de decisión de la Corte podrían ser resueltos, no de acuerdo con derecho sino en función de aquellas oscuras negociaciones.

La posible incorporación de las decisiones del máximo tribunal a la negociación del juicio político contribuyó al descrédito generalizado sobre la Corte y alimentó la sospecha objetiva de la sociedad sobre la falta de independencia e imparcialidad de algunos de sus miembros. Este temor fundado representa una denegación de justicia para la sociedad argentina y vulnera los derechos y garantías consagrados en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos. Es una situación que resiente el derecho a la justicia y a contar con un tribunal imparcial e independiente de aquellas personas que tuviesen alguna causa en trámite en las instancias judiciales inferiores, pues en caso de llegar a la Corte, su

<sup>39</sup> En este sentido, el diario *Clarín* señaló que “la imposibilidad del presidente Eduardo Duhalde de desactivar en Diputados el dictamen acusatorio de la Corte, disparó en el Tribunal la decisión de comenzar a resolver una serie de temas sensibles para el Gobierno. Se estima que en los próximos días podrían salir algunas causas en contra del corralito financiero” (Cf. *Clarín*, 23/08/02). Por su lado, el periodista Joaquín Morales Solá se refirió al fallo en cuestión expresando que la Corte Suprema había efectuado otro *golpe de Estado judicial*, y señaló que los jueces de la Corte reclamaban el archivo de los juicios políticos (Cf. *La Nación*, 25/08/02).

resolución podría ser objeto de una ilegítima negociación entre los poderes. Este derecho integra el denominado debido proceso legal.<sup>40</sup> Más que atributos de la institución judicial, la imparcialidad e independencia de los tribunales de justicia son derechos humanos de todas las personas.<sup>41</sup>

Los tribunales internacionales de derechos humanos han sostenido, en este sentido, que todo juez sobre el cual pueda haber razones legítimas para dudar de su imparcialidad debe abstenerse de conocer en un caso. No es necesaria la prueba directa sobre la imparcialidad del juez o del tribunal, sino que resulta suficiente constatar la duda legítima de los justiciables, constituida sobre bases objetivas y razonables.

De esta manera, la Corte Suprema no sólo generó un justificado temor de la sociedad, sino que además provocó, tal como fuera denunciado por la Asociación de Abogados de Buenos Aires, una situación generalizada de falta de justicia. Ello fue así dado que, ante el dictado por parte del Poder Ejecutivo de una serie de normas que buscaron evitar el drenaje de los fondos de las entidades bancarias que los ahorristas estaban logrando retirar a través de amparos judiciales —prolongando los plazos de los trámites judiciales en curso y limitando las facultades de los jueces de primera instancia para ordenar la devolución efectiva de los depósitos—, la última palabra la tenía la Corte Suprema. Sin embargo, no se pronunció sobre ellas sino hasta la clausura de su juicio político.

Ante esta situación, es claro que la Corte Suprema tenía la obligación indelegable de poner en ejercicio sus poderes institucionales, tanto implícitos como explícitos, para remover los obstáculos legales que vulneraban el derecho a la justicia de los ciudadanos.<sup>42</sup> Pese a ello, el máximo tribunal, en vez de desplegar su función jurisdiccional para asegurar la supremacía

<sup>40</sup> El derecho a contar con jueces imparciales e independientes ha sido reconocido por diversos instrumentos internacionales e interpretado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, entre otros organismos internacionales. Así, la Declaración Universal de los Derechos Humanos lo prevé en su artículo 10; la Declaración Americana en su artículo 26; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 14.1; la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 8; y el Convenio Europeo para los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales en el artículo 6.1. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, por su parte, establece que existen dos pruebas que revelan si un tribunal puede ser considerado imparcial, "la primera consiste en investigar la convicción personal de un juez particular en un caso determinado y la segunda en comprobar *si el juez ofreció garantías suficientes para excluir cualquier duda legítima al respecto*" (Tribunal EDH. caso "Gautrin y Otros v. Francia", sentencia del 20 mayo 1998, párr. 58; caso "Saraiva de Carvalho v. Portugal", sentencia del 22 abril 1994, párr. 33 (destacado incorporado)).

<sup>41</sup> Relator especial sobre la Independencia de Magistrados y Abogados, Sr. Param Cumaraswamy, Informe provisional sobre la misión del relator especial a Bélgica, E/C-N.4/1998/39/Add.3, 16 de febrero de 1998.

<sup>42</sup> Es posible recordar que la Corte Suprema de Justicia ya tuvo oportunidad de intervenir en situaciones generales de privación de justicia, en las que ella misma reconoció sus

de la Constitución, condicionó su actividad a la resolución previa de los problemas circunstanciales que afectaban a sus ministros.

#### 2.5.4 El cierre del juicio político

En la madrugada del 11 de octubre de 2002, la Cámara de Diputados decidió cerrar el proceso de juicio político. Los impulsores de la destitución no lograron los dos tercios que necesitaban para presentar las nueve acusaciones redactadas por la Comisión de Juicio Político de la Cámara ante el Senado.

La Comisión de Juicio Político de la Cámara de Diputados no cumplió con plazos ni formalidades que permitieran no sólo garantizar el derecho de defensa de los jueces acusados —de modo que no pendiera sobre ellos una acusación por tiempo indeterminado y que se les aseguraran las garantías propias de un proceso como el de referencia—, sino también generar credibilidad en la sociedad en su conjunto, y evitar que una institución fundamental como la Corte Suprema de Justicia se encontrara bajo sospecha o sometida a las presiones propias de tener “pendiente” el tratamiento de un juicio político por un tiempo mayor al razonable.

Por sólo 13 votos, y tras una sesión que duró prácticamente 24 horas, ese juicio político contra los nueve miembros de la Corte Suprema pasó a

facultades para gestionar todas aquellas medidas que hicieran a una correcta administración de justicia y al aseguramiento de los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico. Así, en el caso “Pérez de Smith, Ana María y otros s/pedido” definió los elementos que configuran una privación efectiva de justicia, y los deberes que pesan sobre la Corte cuando una situación de la naturaleza de las denunciadas ocurren. Este fallo fue dictado durante la última dictadura militar en un contexto de masivas violaciones a los derechos humanos, donde los agentes estatales perpetraron asesinatos, secuestros, desapariciones forzadas, torturas, entre otras graves violaciones, y dejaron un trágico saldo de treinta mil personas desaparecidas. Allí se sostuvo que: “... esta situación [la privación efectiva de justicia] no sólo se configura cuando las personas se encuentran ante la imposibilidad de recurrir ante un tribunal competente o cuando la decisión judicial se aplaza en forma irrazonable o indefinida, sino también cuando no se dan las condiciones necesarias para que los jueces puedan ejercer su imperio jurisdiccional con la eficacia real y concreta que, por naturaleza, exige el orden jurídico, de manera que éste alcance su efectiva vigencia en el resultado positivo de las decisiones que la Constitución Nacional ha encomendado al Poder Judicial. Ello con tanta mayor razón cuando, como en la situación aquí planteada, están en juego derechos fundamentales de las personas... Frente a esta situación generalizada [de privación de justicia], el tribunal se ve nuevamente en el ineludible deber de actuar en el ejercicio de sus poderes implícitos que, como órgano supremo y cabeza de uno de los Poderes del Estado, le son connaturales e irrenunciables en orden a salvaguardar la eficiencia de la administración de justicia, de modo que la función específica de los magistrados goce de las garantías y condiciones necesarias al logro de resultados efectivos, plasmados en decisiones provistas de concreta utilidad para la protección de los derechos cuya protección se les demanda...” (CSJN, caso “Pérez de Smith, Ana María y otros s/pedido”, expte. P-51 RN, sentencia del 21 de diciembre de 1978).

la historia. Sin embargo, la votación dejó en evidencia el grado de deslegitimidad de varios ministros, ya que —aun sin reunir la mayoría absoluta de votos exigida por la Constitución Nacional— se reunieron más votos para la acusación que para el sobreseimiento. Por ejemplo, la acusación contra Nazareno, entonces presidente de la Corte Suprema, obtuvo 143 votos a favor y noventa en contra; la de Vázquez, 140 contra 95 por la absolución; la de Moline O'Connor, 139 adhesiones contra 98 negativos; la de López, 132 contra 97; la de Antonio Boggiano fue de 131 contra 97; y el enjuiciamiento a Augusto Belluscio cosechó 122 votos favorables y 109 en contra. Mientras tanto, la acusación de Carlos Fayt fue apoyada por 85 votos y rechazada por 135; la de Enrique Petracchi tuvo 72 contra 158, y la de Gustavo Bossert, 63 contra 168.

## 2.6 Irregularidades en el proceso de designación de Maqueda como miembro de la Corte Suprema

En diciembre de 2002, a partir de la renuncia de Gustavo Bossert, el 21 de octubre de ese año,<sup>43</sup> el Poder Ejecutivo, de manera “acelerada y sorpresiva” —a efectos de impedir la participación y discusión de la sociedad civil—, presentó ante el Senado de la Nación el pliego del entonces presidente provisional del Senado, Juan Carlos Maqueda,<sup>44</sup> para ocupar el puesto vacante en la Corte Suprema.

Una vez más, el Poder Ejecutivo y el Legislativo desperdiciaron la oportunidad excepcional de adoptar las medidas necesarias para recuperar la legitimidad del sistema de justicia en la Argentina, y de la Corte Suprema en particular, a través de acciones que apuntaran a mejorar el sistema de designación de los magistrados.

Resultaba imprescindible que el Ejecutivo permitiera la participación ciudadana en la decisión del candidato propuesto al Senado. Asimismo, debería haberse instrumentado un procedimiento que hiciera posible, sea quien fuere el candidato propuesto, conocer en profundidad sus antecedentes y brindar a la sociedad civil la oportunidad de participar del debate en el Senado acerca de la conveniencia o no de su designación. En este sentido, el procedimiento debía ser público en todas las etapas, y permitir el planteo de objeciones o adhesiones y ellas ser tomadas como antecedente de la decisión que adoptara el Poder Ejecutivo primero y el Poder Legislativo después. Además, resultaba necesario que el procedimiento fuera deliberativo y que las decisiones fueran tomadas con un margen de tiempo

<sup>43</sup> Quien adujo razones de “cansancio moral”.

suficiente como para evitar resoluciones apresuradas del tipo de las que han existido en anteriores designaciones en el alto tribunal.

Por el contrario, el proceso de designación de Maqueda se caracterizó por la falta de transparencia y participación; a tal punto, que tuvo lugar en una sesión celebrada en el Senado en horarios nocturnos, el día previo a que concluyera el período ordinario de sesiones.

Más allá de los reconocidos antecedentes jurídicos de Maqueda —que, en realidad, superan los de varios de los miembros de la Corte Suprema—, resultaba indispensable un amplio debate acerca de, por ejemplo, las concepciones Jurídicas de Maqueda, o bien si, teniendo en cuenta la crisis de legitimidad de la justicia en general, y de la Corte Suprema en particular, el “perfil” de Maqueda resultaba el más adecuado.

Nada de ello fue permitido. En definitiva, tanto el Poder Ejecutivo como el Senado mantuvieron las prácticas institucionales que habían sido fuertemente criticadas por vastos sectores de la sociedad civil, y que coadyuvaron a socavar la legitimidad y el prestigio de la Corte Suprema. “La designación se negoció en secreto entre los partidos políticos y el acuerdo se prestó sin que hubiera antes una sola audiencia. Duhalde firmó el pliego el 17 de diciembre y diez días después Maqueda recibió el acuerdo. Para mayor irrisión, al mismo tiempo se anunció una reforma al reglamento del Senado por la cual la designación de los jueces de la Corte requerirá audiencias públicas, pero recién a partir de marzo”.<sup>44</sup>

Maqueda asumió el 30 de diciembre, y su designación rindió inmediatamente frutos. En el mes de febrero de 2003, mediante su decisión de solicitar una prórroga para estudiar el caso, el Gobierno de Duhalde consiguió detener un fallo contra la pesificación de los depósitos. Asimismo, Maqueda rechazó la recusación formulada por un grupo de ahorristas que alegaban que, como senador, había votado, por ejemplo, la derogación de la ley de intangibilidad de los depósitos.

## 2.7 Los juicios políticos contra Nazareno y Moliné O'Connor

### 2.7.1 El juicio político contra Nazareno y su renuncia

Néstor Kirchner asumió como presidente de la Nación el 25 de mayo de 2003. Inmediatamente comenzaron los conflictos institucionales con la Corte Suprema y, en particular, con algunos de sus miembros.

El 29 de mayo se reunió la Comisión de Juicio Político de la Cámara de Diputados, presidida por Ricardo Falú (Partido Justicialista), quedando en

<sup>44</sup> Verbitsky, Horacio, “Veinte años después”, *Página/12*, 29/12/02.

evidencia la clara decisión de impulsar el juicio político, en principio, contra el presidente de la Corte Suprema, Julio Nazareno. Al mismo tiempo, el ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, Gustavo Beliz, afirmó públicamente que "sería lo más saludable para las instituciones que algunos de los miembros de la Corte presentaran su renuncia" y agregó que "algunos, incluso, ya se encuentran en condiciones de jubilarse".<sup>45</sup>

Ello provocó el enojo del ministro Nazareno quien el mismo día (3 de junio), en una improvisada conferencia de prensa en la puerta de Tribunales, replicó: "las renunciaciones no se anuncian, se hacen"; y contestó "ya no hay Corte adicta a nada. Hablar de una Corte adicta es un absurdo total... Eso es el supuesto de que hubiera sido adicta, y yo lo niego". Luego agregó: "si ahora sacan a esta Corte ¿usted qué cree, que van a poner aquí a los enemigos? Si me están diciendo que yo fui adicto a Menem, con ese mismo criterio tendrían que decir que no saquen a esta Corte adicta porque Menem ya no está. Y no pongan ustedes a nadie a dedo". Para dar por finalizada la charla, y ante otra pregunta relacionada con los recursos atrapados en el corralito financiero, dio a entender que la Corte podría obligar a devolver a los ahorristas sus depósitos en dólares, con el consiguiente trauma para la marcha de la economía.<sup>46</sup>

Por aquellas semanas eran cotidianos los cruces entre Nazareno y el ministro Beliz. Sin embargo, sorprendió que el 4 de junio el propio presidente Kirchner, en un discurso por cadena nacional, criticara duramente al titular de la Corte y le pidiera al Congreso que separara a "uno o más miembros" de la "triste y célebre mayoría automática" menemista. Kirchner criticó las declaraciones de Nazareno, a las que calificó como parte de "un pasado que se resiste a conjugar el verbo cambiar que el futuro demanda".<sup>47</sup>

Muchos interpretaron el discurso presidencial como una intromisión en las facultades de otro poder, en este caso, del Poder Legislativo. Sin embargo, el discurso fue "entendido" por los legisladores, y la Comisión de Juicio Político aceleró los trámites de las denuncias contra Nazareno. De esta manera, los dichos de Nazareno constituyeron una nueva causal de juicio político.

Mientras tanto, Nazareno tampoco conseguía el aval de los demás miembros de la Corte.<sup>48</sup> En una carta pública, el juez Juan Carlos Ma-

<sup>45</sup> Cf. Boschi, Silvana, "Duro cruce entre Nazareno y Beliz por el futuro de la Corte", *Clarín*, 04/06/03.

<sup>46</sup> *Ídem*.

<sup>47</sup> Cf. Boschi, Silvana, "Por tv Kirchner reclamó que echen a Nazareno de la Corte", *Clarín*, 05/06/03.

<sup>48</sup> El mismo 3 de junio por la mañana, un inusual "memorándum" llegó a los despachos de todos los jueces de la Corte. Allí, con la firma de un secretario letrado, se informa-



queda se dirigió a Nazareno solicitándole su renuncia a la Presidencia del cuerpo.<sup>49</sup>

La Comisión de Juicio Político sesionó durante el mes de junio de 2002. Investigó al magistrado por varios casos. Entre ellos, el caso Magariños, en el cual la Corte había aplicado una sanción disciplinaria contra un juez, el Dr. Héctor Magariños, imponiéndole una sanción económica por haber participado en carácter de jurista experto en un caso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por violación de garantías judiciales contra un imputado.<sup>50</sup> Además, se incluían las causas relacionadas con las empresas Meller S.A.<sup>51</sup> y Sevel,<sup>52</sup> una causa por haber anticipado en forma pública, supuestamente, el sentido del fallo redolarizador favorable a la provincia de San Luis. Por último, como quinta causal, se incluyeron las declaraciones efectuadas el 3 de junio, que se interpretaron como un intento de presión hacia el Ejecutivo y provocaron la respuesta presidencial.

Finalmente, en la sesión del 19 de junio, la Comisión de Juicio Político aprobó el dictamen acusatorio de Nazareno, acusándolo por 16 cargos y convocándolo para hacer su descargo una semana después. El 27 de junio, la Comisión de Juicio Político desestimó el descargo y agregó seis nuevos cargos.<sup>53</sup> Volvió a citarlo para un nuevo descargo el 3 de julio siguiente.

ba que "por disposición del Sr. Presidente del Tribunal, será presentada para ser tratada y dictar sentencia en el acuerdo a celebrarse el día miércoles 11 del corriente mes, la causa 'Lema Armando Enrique y otra sobre acción de amparo'". El anuncio disgustó a varios jueces, no sólo porque no era el procedimiento habitual, sino porque (según algunos funcionarios) vieron tras esa actitud una maniobra de presión hacia el Gobierno (Cf. Boschi, Silvana, "Tras la ofensiva de Kirchner el jefe de la Corte dice que no se va", *Clarín* 06/06/03).

<sup>49</sup> Cf. Boschi, Silvana, "Ofensiva interna contra Nazareno", *Clarín*, 10/06/06.

<sup>50</sup> Se trata del caso "Alberto Fernández Prieto" contra el Estado argentino (caso 12.315 del registro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos). El CELS ha emitido un pronunciamiento sobre el tema, que puede encontrarse en [www.cels.org.ar](http://www.cels.org.ar).

<sup>51</sup> En este caso, se acusaba a Nazareno por haber firmado la decisión de la Corte de convalidar una resolución de la entonces interventora de ENTEL, María Julia Alsogaray, que ordenaba el pago de 29 millones de dólares a favor de la firma como proveedora de la ex telefónica estatal. Según la SIGEN y la Procuraduría del Tesoro, la deuda ya había sido liquidada en su totalidad. Sin embargo, la Corte desconoció estas opiniones y reconoció la de un tribunal de Obras Públicas que convalidaba el pago. Merced a la decisión de la Corte, Meller S.A. reclama ahora al Estado 400 millones de dólares.

<sup>52</sup> En la causa Sevel, la Corte Suprema, con la firma de Nazareno, había rechazado un recurso de queja contra el fallo que había sobreseído a los dueños de la empresa en una causa por una millonaria evasión de impuestos que se habría consumado mediante el recurso de fraguar firmas de particulares en operaciones de importación de automóviles traídos al país por la propia Sevel.

<sup>53</sup> Los nuevos cargos eran por tres casos: 1) supuestas presiones a secretarios de la Corte —el magistrado los había citado en su domicilio y en su despacho antes de que fueran a declarar ante la comisión legislativa que investiga el atentado a la Embajada de Israel—; 2) un caso similar al caso Magariños, por la imposición de sanciones a la jueza en lo laboral Haydée Dragoinetti de Román; 3) por la percepción indebida de un plus mensual por desarraigo, por recibir un adicional por llevar adelante sus tareas fuera del lugar de su residencia, cuando en realidad todos los ministros de la Corte tienen la obligación de fijar su residencia en la Capital Federal.

Entre la noche del 26 y la madrugada del 27 de junio, Nazareno presentó su renuncia indeclinable.<sup>54</sup> Un fuerte argumento que hacía prever este desenlace es que si resultaba destituido por juicio político, no podría percibir una pensión vitalicia de alrededor de 12 mil pesos mensuales.

### *2.7.2 El juicio político contra Moliné O'Connor*

Inmediatamente concluidos los episodios que tuvieron como protagonista a Nazareno, la Comisión de Juicio Político se dispuso a tratar las denuncias contra Eduardo Moliné O'Connor. El 3 de julio se declararon admisibles cuatro denuncias en su contra y se abrió el trámite de pedido de juicio político. Tres de las causas (Magariños, Meller S.A. y Sevel) ya habían sido utilizadas contra Nazareno.

Posiblemente teniendo en cuenta la experiencia de Nazareno en cuanto a la falta de apoyo de sus "compañeros" del alto tribunal, con fecha 3 de julio Moliné O'Connor renunció a la Vicepresidencia del cuerpo y los convocó a elegir "autoridades provisionales".

El 10 de julio de 2003 la Comisión de Juicio Político aprobó el dictamen contra Moliné O'Connor. El 13 de agosto, la Cámara de Diputados, por amplia mayoría (140 votos), también aceptó la acusación por mal desempeño de sus funciones, que pasó entonces al Senado de la Nación.

El 3 de septiembre de 2003 se inició formalmente el proceso de juicio político ante el Senado de la Nación.<sup>55</sup> La defensa del magistrado recusó a la senadora Cristina Fernández de Kirchner por su condición de esposa del presidente de la Nación. Unas semanas después, la Comisión de Asuntos Constitucionales rechazó la recusación. Durante ese mismo mes la defensa recusó al senador Jorge Yoma.

A finales de septiembre, los medios de comunicación informaron sobre una reunión sostenida por Moliné O'Connor con el resto de los jueces de la Corte. En dicha reunión, Moliné O'Connor, habría pedido la solidaridad del tribunal para evitar que el Senado lo suspendiera en sus funciones. Moliné había sostenido que el Senado no tenía atribuciones para suspenderlo y que esta decisión violaría el principio de la división de poderes. Por ello, en la reunión del 23 de septiembre, habría tratado de advertir a algunos de sus colegas que la Corte debía responder con espíritu de cuerpo a la "embestida oficial". Según los medios de comunicación

<sup>54</sup> El 4 de julio, Carlos Fayt fue elegido por unanimidad como el presidente provisorio de la Corte hasta el mes de noviembre.

<sup>55</sup> Es importante destacar que en dicha sesión hubo un incidente con una persona desconocida que se sentó en una banca pero no votó. El oficialismo relacionó el episodio con una maniobra destinada a hacer caer el juicio político.

Moliné llegó a plantearles dos opciones: presentar él mismo un recurso ante la Corte para que ésta se pronunciara contra la suspensión, o pedir un pronunciamiento “espontáneo” del tribunal.<sup>56</sup>

Esta información fundamentó una nueva causal de juicio político por mal desempeño en sus funciones, promovida por el presidente de la Comisión de Juicio Político de la Cámara de Diputados, Ricardo Falú.<sup>57</sup> Se sostiene que Moliné ejerció una presión indebida sobre sus colegas.

El 29 de septiembre de 2003, Moliné presentó su descargo escrito ante el Senado de la Nación. El 8 de octubre, se defendió oralmente. Al finalizar la sesión, el Senado, a requerimiento de la Cámara de Diputados, aprobó la suspensión del magistrado. Al término de este *Informe*, todavía no se había resuelto su posible destitución.

## 2.8 Las reformas al proceso de designación de jueces

### 2.8.1 El decreto 222/03

Aun antes de producida la vacante en la Corte Suprema por la renuncia de Julio Nazareno, el Poder Ejecutivo demostró su voluntad de modificar el procedimiento de designación de jueces de la Corte.<sup>58</sup> En tal sentido, el ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos solicitó una reunión con las organizaciones no gubernamentales autoras de los documentos “Una Corte para la Democracia I y II”, para discutir algunas de las propuestas allí contenidas. Beliz había conocido los documentos antes de asumir y declaró estar dispuesto a impulsar desde su función las reformas sugeridas.<sup>59</sup> Las organizaciones solicitaron el pleno respeto a los mecanismos constitucionales en los procesos de selección y remoción de los magistrados, el dictado de un decreto presidencial autolimitativo de sus poderes de designación de los miembros de la Corte y la implementación de un método de consulta ciudadana previa a la designación de los jueces, entre otros puntos que habían sido desarrollados ampliamente en los documentos de principios de 2002. En la reunión se discu-

<sup>56</sup> Cf. Boschi, Silvana, “Moliné pidió apoyo en la Corte para enfrentar el juicio y no lo consiguió”, *Clarín*, 24/09/03.

<sup>57</sup> Cf. “Moliné con una nueva acusación”, *Clarín*, 25/09/03.

<sup>58</sup> Como veremos en el acápite correspondiente a la situación de la Justicia en la provincia de Santa Cruz, la decisión del presidente Kirchner de mejorar los procedimientos de designación de jueces, autolimitando su facultad constitucional, dista mucho de la manipulación política al Poder Judicial que caracterizó su gestión como gobernador de la provincia de Santa Cruz.

<sup>59</sup> La reunión tuvo lugar el 5 de junio. Durante esa jornada, el tema del día era el impulso presidencial al juicio político a los miembros de la Corte.

tieron aspectos concretos del mecanismo propuesto, y el ministro prometió la redacción de un decreto presidencial que contemplara las sugerencias.

Apenas dos semanas después, el 19 de junio de 2003, el Poder Ejecutivo nacional dictó el decreto 222/03,<sup>60</sup> mediante el cual autolimita —por medio de un proceso transparente y participativo— su facultad constitucional de designar a futuros miembros de la Corte Suprema.<sup>61</sup> Mediante el decreto se establecen criterios rectores para la nominación de jueces para el alto tribunal (como la idoneidad técnica, ética y moral, la independencia política y demostrado compromiso con los valores democráticos y de derechos humanos)<sup>62</sup> y se ordena un procedimiento de consulta a la ciudadanía y de recolección de información sobre el candidato.<sup>63</sup>

La norma y el proceso que ella ordena dejaron en evidencia que las reformas necesarias respecto del proceso de designación de los miembros de la Corte Suprema eran fácilmente alcanzables y dependían, en gran medida, de la existencia de la voluntad política para llevarlas adelante.

Con más razón entonces, este decreto constituye un primer paso sumamente importante para recuperar la credibilidad de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.<sup>64</sup>

<sup>60</sup> Publicado en el *Boletín Oficial* el 20/06/03.

<sup>61</sup> Prevista en el artículo 99 inciso 4 de la Constitución Nacional.

<sup>62</sup> Además, se postula tender al equilibrio de género, geográfico y de especialidad jurídica en la conformación global de la Corte Suprema.

<sup>63</sup> El candidato, según el artículo 5 del decreto, deberá presentar "una declaración jurada con la nómina de todos los bienes propios, los de su cónyuge y/o los del conviviente, los que integren el patrimonio de la sociedad conyugal, y los de sus hijos menores, en los términos y condiciones que establece el artículo 6 de la Ley de Ética de la Función Pública N° 25.188 y su reglamentación.

"Deberán adjuntar otra declaración en la que incluirán la nómina de las asociaciones civiles y sociedades comerciales que integren o hayan integrado en los últimos OCHO (8) años, los estudios de abogados a los que pertenecieron o pertenecen, la nómina de clientes o contratistas de por lo menos los últimos OCHO (8) años, en el marco de lo permitido por las normas de ética profesional vigentes, y en general, cualquier tipo de compromiso que pueda afectar la imparcialidad de su criterio por actividades propias, actividades de su cónyuge, de sus ascendientes y de sus descendientes en primer grado, ello con la finalidad de permitir la evaluación objetiva de la existencia de incompatibilidades o conflictos de intereses". Además, el artículo 8 del decreto establece que se requerirá a la AFIP "preservando el secreto fiscal, informe relativo al cumplimiento de las obligaciones impositivas de las personas eventualmente propuestas".

<sup>64</sup> "El decreto 222/03 representa un encomiable intento por parte del Poder Ejecutivo de poner mayor orden y transparencia en el proceso de nominación de quienes eventualmente puedan llegar a acceder a un sitial en el más alto tribunal", Carnota, Walter F., "Un punto de partida para una mejor selección de jueces de la Corte Suprema", publicado en *El Dial* ([www.ElDial.com](http://www.ElDial.com)).

### 2.8.2 La aplicación del nuevo mecanismo

El Poder Ejecutivo propuso al jurista Eugenio Zaffaroni como candidato para ocupar la vacante dejada por Nazareno y puso entonces en funcionamiento el nuevo mecanismo. Las organizaciones no gubernamentales que habían sugerido el procedimiento iniciaron un monitoreo riguroso de su aplicación.

Dos fueron los puntos en los que se evidenciaron dificultades en la correcta aplicación del decreto. En primer lugar, se solicitaron explicaciones al Ministerio de Justicia (órgano de aplicación del decreto), sobre la *falta de publicidad oportuna de las observaciones* que iban presentándose sobre la candidatura de Zaffaroni.<sup>65</sup>

El viceministro de Justicia, Abel Fleitas Ortiz de Rozas, respondió el pedido sosteniendo que “Es intención de esta gestión, *a posteriori* del vencimiento del plazo que estipula el artículo 6 del decreto 222/03, el 6 de agosto del corriente, hacer conocer las observaciones que hubieran cumplido las pautas de la norma mencionada”. Sin embargo, resultaba fundamental que las observaciones fueran públicas durante el período en que se permite la participación ciudadana. El proceso previsto en el decreto 222 aspira a que se genere un debate en la opinión pública. Por ello, la falta de publicidad de las observaciones empobrece el debate e impide al presidente contar con información completa sobre el candidato.

Otra de las falencias en la correcta aplicación del decreto 222 fue la *falta de información que proveyó el candidato Zaffaroni sobre sus clientes* en los últimos ocho años, tal como lo establece el artículo 5 del decreto. Zaffaroni se limitó a informar que se encontraba amparado por el secreto profesional.

Esta información no tiene como objetivo discriminar a los candidatos sino prevenir futuros conflictos de interés. Con relación al secreto profesio-

<sup>65</sup> Tal como establece el decreto, las observaciones presentadas deben referirse al cumplimiento “de los requisitos constitucionales para el acceso al cargo de juez de la Corte Suprema de Justicia de la Nación; su aptitud moral; su idoneidad técnica o jurídica; su trayectoria; su compromiso con la defensa del orden constitucional, de los derechos humanos y de los valores democráticos”. La disposición tiene como objetivo evitar toda expresión y objeción que no apunte a una seria valoración de los candidatos a integrar la Corte, punto con el cual las organizaciones coinciden plenamente. Por ello, las ONGs solicitaron que las observaciones que cumplieran con los requisitos impuestos por el decreto, fueran publicadas durante el período que se permite la participación ciudadana. Los medios de comunicación informaban sobre algunas observaciones pero ellas no eran accesibles en la página web del Ministerio. En un principio, todo parecía indicar que el Ministerio daría a conocer el contenido de las observaciones presentadas a partir del domingo 13 de julio —día en que fueron publicados los antecedentes de Zaffaroni en varios diarios nacionales y en la página web de la cartera—. Si bien en un principio figuraba un cartel que advertía que todavía no se había hecho ninguna presentación formal, tanto el acceso a las informaciones como el cartel de advertencia fueron retirados del sitio web el miércoles 16 de julio.

nal, es preciso tener en cuenta, en primer lugar, que éste queda debidamente resguardado por el decreto 222; además, si bien se trata de una obligación del abogado, es en interés de los clientes. Por ello, el Poder Ejecutivo debería haberle solicitado al candidato que desplegara las medidas necesarias con el fin de recabar las autorizaciones pertinentes de sus clientes (pues es un derecho renunciable por éstos). Por otra parte, si se trata de preservar a los clientes, por el supuesto carácter estigmatizante de los casos relacionados con el derecho penal, sólo se podría haber justificado la no publicidad de la declaración pero no la omisión de su presentación ante el Poder Ejecutivo.

### *2.8.3 Las asignaturas pendientes en la instancia del Senado*

El Senado de la Nación, por su parte, también debía impulsar reformas a su reglamento con el fin de complementar el paso dado por el Poder Ejecutivo.<sup>66</sup> Como vimos, previo a la designación de Maqueda, el Senado había discutido reformas al reglamento con el objeto de incorporar las audiencias públicas para los procesos de acuerdos. Sin embargo, para esa ocasión, explícitamente quedaron afuera los procesos de acuerdos para jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Por ello, en julio de 2003 se propusieron reformas al reglamento del Senado, tendientes a garantizar mayor transparencia y participación de la sociedad civil en el proceso de acuerdo de los magistrados del alto tribunal. Fundamentalmente, se propuso la realización de una audiencia y un coloquio público a cada aspirante a la Corte.

Durante los primeros días de julio, el Senado aprobó modificaciones al reglamento. Si bien se contempló la posibilidad de que la sociedad civil presentara observaciones escritas a las candidaturas, no se permitió su participación directa en las audiencias. Tampoco se garantizó la televisación del coloquio en el que el candidato debía responder a las preguntas de los senadores. Otras dos asignaturas pendientes del nuevo reglamento son la necesidad de que el dictamen de la Comisión de Acuerdos tenga en cuenta las observaciones presentadas y que el voto de los senadores sea nominal.

Como veremos, también este nuevo reglamento se puso en práctica por primera vez en el proceso de designación de Eugenio R. Zaffaroni. La aplicación, afortunadamente, fue positiva pues corrigió algunas de las fallencias que el reglamento tiene.

<sup>66</sup> Según establece la Constitución Nacional, la propuesta del Poder Ejecutivo para jueces de la Corte Suprema debe contar con el acuerdo de los dos tercios del Senado. El Senado de la Nación tiene una comisión denominada "Comisión de Acuerdos", encargada de analizar los pliegos que requieren acuerdos del Senado.

#### 2.8.4 Las reformas en los procesos de designación de otros jueces

Las organizaciones no gubernamentales que promovimos el dictado del decreto presidencial 222/03 también impulsamos medidas similares para el caso de otros jueces. Así, en aquella misma reunión celebrada con el ministro Beliz, solicitamos el dictado de un nuevo decreto que instalara el mismo procedimiento participativo y transparente para los demás candidatos a jueces federales y nacionales. Un tiempo después, celebramos reuniones con autoridades del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para que se instaure un sistema parecido en el nivel local. Nuevamente, nuestras recomendaciones fueron bien recibidas por las autoridades competentes.

El 13 de agosto de 2003 Néstor Kirchner firmó el decreto 588/03<sup>67</sup> que obliga a aplicar el sistema de evaluación pública instituido por el decreto 222/03 para designar a cualquier juez, fiscal o defensor público del orden nacional o federal. De este modo, los candidatos a magistrados deberán difundir sus declaraciones patrimoniales y se habilitará una instancia para presentar observaciones y realizar consultas sobre las cualidades de los postulantes.<sup>68</sup>

Al igual que para el caso de candidatos a jueces de la Corte Suprema, los particulares, los colegios profesionales, las asociaciones profesionales, académicas, de derechos humanos y otras que por su naturaleza y accionar tengan interés en el tema podrán presentar por escrito objeciones o adhesiones a cada uno de los candidatos. Asimismo, el Ministerio de Justicia, en el mismo plazo, podrá invitar a exponer su opinión a las entidades profesionales, de la magistratura y a las organizaciones sociales que considere pertinentes con relación a cada cargo a cubrir. Cuando el o los cargos a cubrir tuvieran su asiento en las provincias se considerará, también, la opinión de entidades de la jurisdicción de que se trate. Todas las observaciones recibidas se publicarán en la página web del Ministerio. Una vez cumplido el período de consultas, el Ministerio de Justicia tendrá que elaborar y remitir un informe al Presidente, quien será el encargado de elegir el candidato cuyo pliego elevará al Senado a fin de recabar el acuerdo pertinente.

En la misma línea, el 24 de septiembre de 2003, el jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Aníbal Ibarra, firmó el decreto

<sup>67</sup> Publicado en el *Boletín Oficial* el día 14/08/03.

<sup>68</sup> Según establece el decreto 588/03, cuando el Ministerio de Justicia reciba por parte del Consejo de la Magistratura una terna de candidatos para un cargo, difundirá en la página del Ministerio, en dos diarios y en el *Boletín Oficial* el puntaje que obtuvo cada uno en el concurso del consejo y el respectivo currículum detallado. Al mismo tiempo, se obliga al aspirante a presentar su declaración jurada.

1620<sup>69</sup> con el objeto de autolimitar sus facultades para proponer candidatos al Tribunal Superior de Justicia y al Ministerio Público de la ciudad (abarcando al procurador general, al defensor general y al asesor general). Este decreto establece que el Poder Ejecutivo deberá someter a consideración de la ciudadanía de la ciudad de Buenos Aires el nombre del candidato que proponga, antes de elevarlo a la Legislatura para que ésta lo apruebe. La única diferencia significativa con el proceso establecido por el decreto 222/03 es el plazo —de sesenta días— dentro del cual el Poder Ejecutivo debe presentar candidatos para cubrir la vacante producida y publicar su nombre y antecedentes. Además, teniendo en cuenta la incorrecta aplicación del decreto 222/03, en este caso se estableció explícitamente que las observaciones presentadas por la ciudadanía deberán publicarse de inmediato en la página web.

## 2.9 Proceso de designación de Eugenio Raúl Zaffaroni

El 1º de julio de 2003 el presidente Kirchner propuso la candidatura de Eugenio Zaffaroni, de 63 años, teórico del Derecho Penal y poseedor de una amplia trayectoria como jurista y docente.

De acuerdo con el sistema establecido por el decreto 222/03, el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos publicó unos días después la declaración jurada de bienes y los antecedentes profesionales y políticos de Zaffaroni en el *Boletín Oficial*, en la página web del Ministerio y a los principales diarios de circulación nacional. Como fuera dicho en acápite anterior, Zaffaroni se negó a dar los nombres de los clientes que defendió en los últimos ocho años debido a que, según su versión, “la mayoría son personas que han estado involucradas en causas penales y que han sido absueltas”. Aun así, escribió bajo juramento que no patrocina demandas contra el Estado, que no defiende a personas involucradas en narcotráfico ni a funcionarios corruptos y que no tiene causas en la Corte ni integra sociedades comerciales.<sup>70</sup>

Desde el 17 de julio, y durante 15 días, la cartera a cargo del ministro Beliz recibió más de 956 presentaciones sobre el candidato, elaboradas por ciudadanos y entidades sociales, profesionales y de defensa de los derechos humanos.<sup>71</sup>

<sup>69</sup> Publicado en el *Boletín Oficial* el 25/09/03.

<sup>70</sup> Cf. “Zaffaroni reveló el detalle de sus casas y cuentas bancarias”, *La Nación*, 16/07/03.

<sup>71</sup> Ciento catorce opiniones espontáneas firmadas por entidades profesionales, académicas y sociales (de las cuales 92 se pronunciaron a favor de Zaffaroni y 22 en contra) y 842 particulares (entre las cuales las críticas fueron mayoría, aunque el Gobierno desestimó mu-



La postulación de Zaffaroni instaló en la sociedad un apasionado debate en torno a las concepciones jurídicas y posiciones ideológicas que debe tener un juez de la Corte. El hecho de que el candidato no haya generado dudas sobre su capacidad técnica o su independencia política<sup>72</sup> implica un avance cualitativo respecto de anteriores designaciones, en las que se discutía la falta de antecedentes académicos del candidato o las irregularidades cometidas en el proceso de su designación. Tampoco se cuestionó su idoneidad moral o ética, más allá de algunas impugnaciones que hacían referencias a irregularidades en la situación previsional de Zaffaroni,<sup>73</sup> o en la falta de información sobre algunos de sus bienes en las declaraciones juradas presentadas ante la Oficina Anticorrupción (COA).<sup>74</sup>

A partir del 6 de agosto, el Poder Ejecutivo tuvo 15 días para analizar todas las opiniones resumidas en un informe presentado por el Ministerio. El 27 de agosto el presidente dispuso elevar el pliego de Zaffaroni al Senado.

Una vez recibida la propuesta, la Comisión de Acuerdos fijó un plazo para recibir las observaciones por parte de la sociedad civil. Entre el 15 y el 23 de septiembre la Comisión de Acuerdos recibió cuarenta impugnaciones y seis escritos de adhesión.<sup>75</sup>

Estudiadas las observaciones, los legisladores remitieron copia al penalista de aquellas que no habían sido rechazadas, a fin de que pudiera responderlas por escrito. La audiencia pública se celebró finalmente el 6 de octubre.

La sesión pública de la Comisión de Acuerdos fue presenciada por más de doscientas personas, y cubierta por los medios de comunicación más

chas de las presentaciones por tratarse de formularios idénticos, presentados "en cadena", más las respuestas de veinte organizaciones consultadas por el Gobierno (diez se expidieron en forma favorable a la propuesta, una se expidió en forma negativa, cuatro contestaron pero se excusaron de expedirse y cinco no contestaron). Cf. "Kirchner analiza los elogios y las críticas a su candidato en la Corte", *La Nación*, 18/08/03.

<sup>72</sup> Algunos pocos alegaron que Zaffaroni había participado en la campaña presidencial de Néstor Kirchner, sin embargo ello fue desmentido por el Gobierno y el candidato.

<sup>73</sup> La AFIP, pese a que se reserva el secreto impositivo, informó al Poder Ejecutivo que Zaffaroni no registraba deudas impositivas. En relación con los aportes previsionales, Zaffaroni habría tenido una deuda que fue saldada al inicio del proceso de selección.

<sup>74</sup> Al cierre de este *Informe*, la OA había concluido en su dictamen que Zaffaroni no había cometido delito alguno. Sin embargo, sostuvo que obró "con extremo descuido y desprolijidad al presentar las declaraciones juradas" ante esa oficina. Según el dictamen, la "obligación [de presentar las declaraciones] es claramente personal, y, por lo tanto, no es relevante lo alegado por Zaffaroni en cuanto a la supuesta desatención de su contador. Era a él a quien incumbía el deber de detallar adecuadamente su patrimonio en las declaraciones juradas" (...) La omisión de Zaffaroni sólo parece deberse a su actuar claramente descuidado, lo que si bien podría reprochársele éticamente (en efecto, el desinterés exhibido en completar adecuadamente su declaración jurada no parece corresponderse con un correcto, transparente y responsable ejercicio de funciones públicas) no por ello configuraría el tipo penal del delito de omisión (art. 268, inciso 3 del Código Penal)

<sup>75</sup> Cf. "Objeciones a Zaffaroni", *La Nación*, 24/09/03.

importantes. Las impugnaciones y las adhesiones a la candidatura fueron leídas por los senadores. También se leyó el descargo que por escrito presentó el candidato a la Comisión de Acuerdos. Luego, el presidente de la Comisión de Acuerdos leyó más de cien preguntas formuladas por la sociedad civil en las presentaciones, las que fueron contestadas por Zaffaroni. Las preguntas abarcaron distintos temas, desde aspectos relacionados con sus declaraciones juradas, hasta sus posiciones jurídicas e ideológicas sobre algunos temas relevantes.

La Comisión de Acuerdos fijó el día 8 de octubre para definir el dictamen que elevaría al pleno del Senado. Al término de este *Informe* la Comisión de Acuerdos había aprobado el dictamen favorable y se había planeado la sesión del pleno del Senado para mediados de octubre.

### 3. Poder Judicial en las provincias argentinas

Como hiciéramos en el *Informe CELS 2002*, en este acápite hemos decidido incluir un estudio sobre la Justicia en las provincias de Santa Cruz, Córdoba y Salta. Abordaremos nuevamente la crítica situación de la Justicia en Santiago del Estero y actualizaremos lo ocurrido en San Luis y Tierra del Fuego.

#### 3.1 La Justicia en la provincia de Santa Cruz

El actual presidente de la Nación, Néstor Kirchner, gobernó por más de diez años la provincia de Santa Cruz. Ello, fue así porque la Constitución provincial fue reformada en 1994 y en 1998, y en ambas oportunidades se modificó la cláusula que regula la sucesión del Poder Ejecutivo con el fin de habilitar a su titular para sucesivas reelecciones. En este sentido, al término del segundo mandato, en 1998, se convocó a una consulta popular obligatoria y vinculante para que los ciudadanos decidieran acerca de la necesidad de otra reforma de la Carta Magna que permitiera, entre otras cosas, la reelección del gobernador y vicegobernador. La consulta popular se pronunció a favor de una nueva reforma constitucional.

Santa Cruz atraviesa una crisis institucional de gravedad, caracterizada por la ausencia de mecanismos eficaces de control de los actos de gobierno: un Poder Judicial dependiente del poder político; la mayoría de

<sup>26</sup> También se ha denunciado al Gobierno de Kirchner por asfixiar a la prensa y basta con leer los diarios locales y hablar con sus periodistas para comprobarlo. Como ocurre en muchas provincias, tres de los diarios se sostienen casi totalmente con la publicidad oficial y no es posible encontrar en sus páginas testimonios contrarios al Gobierno. El cuarto, *Tiempo Sur*, pasó

los medios de comunicación subordinada al Gobierno mediante una manipulación evidente de la publicidad oficial, que limita en gran medida a las restantes fuerzas partidarias;<sup>76</sup> la concentración de recursos económicos destinados a obras públicas en el Gobierno provincial, con fuertes restricciones a los municipios; y una marcada desmovilización social, producto de la economía de la provincia, en la que la mayoría o una parte significativa de la sociedad recibe ingresos del sector público.

De las distintas falencias institucionales, en este *Informe* nos referiremos a la situación del Poder Judicial, cuya independencia se encuentra seriamente cuestionada.

Como ocurrió en el nivel nacional y en varias provincias argentinas, desde el poder político se buscó influir en la Justicia mediante el incremento de vacantes del Superior Tribunal de Justicia. Así, una de las primeras medidas adoptadas por Kirchner al lograr su reelección en 1995 fue conseguir que aumentara de tres a cinco el número de sus miembros.<sup>77</sup> Las vacantes así creadas se cubrieron con personas identificadas por lazos ideológicos con el Partido Justicialista o por lazos de parentesco con algunos de sus dirigentes. Por ello, en 1995 asumieron como nuevos integrantes Jorge Ballardini, Jorge Alberto Morón y Laura Patricia Ballester.<sup>78</sup> Ballardini, ya fallecido, fue funcionario de Kirchner desde 1991 y se desempeñó como asesor general de gobierno. Laura Patricia Ballester es la esposa del diputado provincial Hugo Carlos Muratore,<sup>79</sup> presidente de la bancada oficialista.

Quien se desempeñó como presidente del Superior Tribunal, Carlos Zanini, fue funcionario de todas las gestiones de Kirchner —sus últimos cargos fueron el de ministro de Gobierno y el de presidente del bloque de Diputados del PJ—. Según denunció el jefe del bloque radical de la Cámara de Diputados, Roberto Giubetich, un tercer juez, Ricardo Napolitani, habría llegado al cargo por ser amigo del diputado nacional y actual gobernador

a la oposición hace un año y medio —luego de haber sido un acérrimo oficialista— cuando el Gobierno llegó a adeudarle 250 mil pesos por publicidad oficial. Desde entonces, tras una reducción al mínimo de su redacción, vive de sus ventas y de avisos de pequeños comerciantes. Sus periodistas lo festejan" (Véase Mochkofsky, Graciela, "Justicia cuestionada", *La Nación*, sección Enfoques, 26/01/03).

<sup>77</sup> Con la modificación de la ley 1ª, que rige el funcionamiento del Poder Judicial, se amplió el número de miembros del tribunal.

<sup>78</sup> El tercer cargo vacante se consiguió gracias a la renuncia de Juan Carlos González, quien decidió acogerse al beneficio jubilatorio.

<sup>79</sup> Muratore fue elegido diputado como representante de un municipio de la provincia. La figura del diputado "por pueblo" fue incorporada en la última reforma constitucional de Santa Cruz. En total, la Legislatura está integrada por 24 legisladores: 14 electos a razón de uno por cada municipio y los restantes elegidos directamente por el pueblo de la provincia en distrito único, asegurando la representación de las minorías (art. 85 de la Constitución provincial). Sin embargo, en la práctica, este sistema permitió mantener la mayoría oficialista absoluta en la Legislatura.

Sergio Acevedo.<sup>80</sup> Zanini y Napolitani fueron designados en el mes de noviembre de 2001. Sus nombramientos fueron cuestionados por sectores jurídicos y políticos, que denunciaron irregularidades en la votación.

Para completar la estrategia de "control" sobre el máximo órgano de Justicia se dispuso, mediante una ley provincial sancionada en 1995, la ilegítima remoción del procurador general, cabeza del Ministerio Público. La ley sancionada con tal propósito viola la garantía de inamovilidad de los magistrados y el principio de la independencia judicial. El caso del procurador Eduardo Sosa será especialmente analizado en este *Informe*. Sintéticamente, diremos que en 1998 la Corte Suprema de Justicia de la Nación, luego de un largo proceso judicial, dispuso la inmediata reincorporación de ese funcionario en su cargo, sin que exista hasta ahora la certeza de que la orden será acatada. Por el contrario, se advierte una clara decisión política de desconocer la sentencia de la Corte, lo que consituye una inadmisibles confrontación institucional, de gravísimas implicancias.<sup>81</sup>

Como ocurre en muchas otras provincias, también en Santa Cruz se ha intentado manipular el Consejo de la Magistratura. Existen denuncias que sostienen que irregularmente se ha modificado su composición, con el objeto de influir en la designación de jueces "obedientes" al poder político.

### 3.1.1 *El caso del ex procurador general Sosa. Siete años de lucha en el interior del Poder Judicial*<sup>82</sup>

Eduardo Sosa asumió como procurador general ante el Superior Tribunal de Justicia de Santa Cruz el 28 de agosto de 1990. Desde su nombramiento como cabeza del Ministerio Público de la provincia (que incluía el Ministerio Fiscal y Pupilar) Sosa se desempeñó en la defensa de los intereses del Estado en el interior del Poder Judicial provincial. Según dispone la Constitución de Santa Cruz, el procurador goza del derecho a la inamovilidad.

Sin embargo, en septiembre de 1995 se sancionó la ley 2404, mediante la cual se modificó abruptamente la estructura del Poder Judicial provincial y se dispuso, en consecuencia, dejar cesante a Eduardo Emilio Sosa. En efecto, esta ley desdobló el cargo de procurador en dos: un agente fiscal ante el Superior Tribunal de Justicia provincial y un defensor de pobres, ausentes e incapaces. Ninguno de estos cargos fue ofrecido a Sosa; el artículo 9 de la norma dispuso, en consecuencia, la cesantía del funcio-

<sup>80</sup> Cf. Mochkofsky, Graciela, art. cit.

<sup>81</sup> "El gobernador Kirchner y su provincia", Cf. *La Nación*, 8/06/02, p. 16.

<sup>82</sup> Este acápite se basa en información suministrada por *Infocívica*, "Calvario judicial en tierras de Kirchner", 6/02/03.

nario. De esta manera, una política aparentemente "legal" violó la Constitución Nacional y provincial, echando por la borda principios básicos de la independencia judicial, como la inamovilidad de jueces y magistrados.

Kirchner intentó justificar el alejamiento de Sosa declarando públicamente que respondía a su afinidad con el partido radical. Sosa, en cambio, denunció que fue removido por desempeñarse de manera independiente.

Por ello, recurrió a la Justicia, alegando la violación del principio de inamovilidad judicial y la inconstitucionalidad del artículo 9 de la ley 2404. El 29 de abril del 1997, el Superior Tribunal de la provincia, si bien admitió la inconstitucionalidad de la norma cuestionada, no adoptó las medidas necesarias para reponer a Sosa en el cargo. Frente a esta situación, el ex procurador presentó un recurso extraordinario ante la Corte Suprema de Justicia pidiendo que completara el fallo. El 30 de junio del 1998, la Corte aceptó el recurso de Sosa, reconoció la inconstitucionalidad del artículo 9 y resolvió, además, que el fallo del tribunal provincial era incompleto porque la reposición del funcionario judicial resultaba una consecuencia de natural admisión. Por ello, la Corte Suprema devolvió la causa al Superior Tribunal de la provincia para que resolviera en tal sentido.

A más de cinco años de dictada la sentencia del más alto tribunal de justicia, Sosa no ha sido reincorporado, con la excusa de que el cargo no cuenta ya con presupuesto asignado.

En este sentido, luego del fallo de 1998 tomó nuevamente intervención el Superior Tribunal de la provincia de Santa Cruz, integrado ahora por jueces subrogantes (por excusación de sus titulares). El Superior Tribunal dejó transcurrir más de un año sin resolver. Ante esta situación, el 24 de septiembre de 1999 Sosa volvió a reclamar ante la Corte Suprema el incumplimiento del fallo, y ésta nuevamente intimó a la provincia a su reincorporación.

Recién el 26 de julio de 2000, se dictó la sentencia y el caso tomó un giro inesperado: el tribunal decidió no hacer lugar a la reincorporación de Sosa argumentando que la vacante exigida por el ex procurador ya había dejado de existir y que no podían dejar cesantes a las dos personas que habían sido nombradas en la Fiscalía y la Defensoría.

Por esta razón, en agosto de 2000, Sosa interpuso un nuevo recurso extraordinario federal contra la resolución del tribunal provincial solicitando a la Corte Suprema que revisara la decisión. El 2 de octubre de 2001, la Corte volvió a reconocer los derechos de Sosa y revocó el fallo del tribunal, disponiendo su reincorporación al cargo, en las condiciones previas a la ley 2404, y le otorgó un plazo de treinta días para hacerlo. Sin embargo, el tribunal provincial interpuso un recurso de reposición, argumentando que el cargo ya no contaba con presupuesto asignado y pidió a la Corte Suprema que reviera su fallo. Si bien el máximo tribunal nacional

desestimó el pedido, la reincorporación de Sosa al cargo nunca se concretó. Por ello, el ex procurador volvió a denunciar su incumplimiento solicitando la intervención directa de la Corte Suprema.

Sin embargo, el 16 de octubre de 2002, la Corte Suprema —luego de subrayar que sus fallos son obligatorios y deben ser lealmente acatados— desestimó el pedido de Sosa “sin perjuicio de lo que en su caso corresponda decidir una vez que se pronuncie el tribunal de la causa sobre los pedidos que en orden al cumplimiento de la sentencia pudiera formular el peticionario”.

Cumpliendo la última indicación formulada por la Corte Suprema de Justicia, Sosa inició un incidente de ejecución de sentencia ante el Superior Tribunal de Justicia de Santa Cruz que hoy se encuentra en pleno trámite. Mientras tanto, Sosa sigue cesante y si bien la violación de sus derechos fue reconocida por el máximo tribunal, no cuenta con mecanismos para forzar la ejecución de esta sentencia.<sup>83</sup>

### 3.1.2 Irregularidades en el Consejo de la Magistratura

A lo largo del año 2002, el Consejo de la Magistratura de la provincia estuvo también en el centro de la discusión pública. La Asociación de Abogados de Río Gallegos denunció públicamente la evidente injerencia del poder político, que intenta “desnaturalizar su importante rol seleccionador de jueces, para convertirlo en un simple apéndice bajo su órbita”.<sup>84</sup>

Los graves hechos denunciados se refieren al irregular reemplazo de la presidente del Consejo de la Magistratura, Laura Patricia Ballester, quien representaba al Superior Tribunal de Justicia. Según denun-

<sup>83</sup> Al respecto, el defensor del ex procurador Sosa, el Dr. Daniel Sabsay, declaró “más allá de la situación individual del Dr. Sosa, de resultados de su aberrante destitución, desde el punto de vista institucional, el caso pone de manifiesto el mal funcionamiento de nuestras instituciones. Así, se permite la perpetuación de una abierta violación a la Constitución de una provincia que produce la destrucción de la independencia de la Justicia. Por lo tanto, desaparece la posibilidad de control sobre el poder político al estar ausente la posibilidad de contar con magistrados probos profesionalmente y objetivos y neutrales en sus sentencias. Frente a este estado de cosas, y en aplicación del artículo 5 de la Constitución Nacional que obliga a las provincias a asegurar una administración de justicia conforme al principio de separación de poderes, la intervención de la Corte Suprema de Justicia de la Nación produce un efecto meramente declarativo. En suma, el Estado de Derecho carece de continuidad en el territorio argentino, ya que de resultados de este caso su vigencia se ve seriamente afectada en una de sus provincias”. Ídem.

<sup>84</sup> El comunicado emitido por la Asociación de Abogados de Río Gallegos, el 29 de noviembre de 2002, añade que “desde sus inicios el Consejo de la Magistratura carece de presupuesto, infraestructura y personal, poniendo en evidencia que el Poder Ejecutivo poco interés tiene en su funcionamiento, a menos que se concrete la pretensión de controlarlo abiertamente como lo demuestran estos graves hechos que denunciamos”.

cian los abogados, el correcto desempeño de la magistrada en el desarrollo de los concursos para la selección de jueces, no fue tolerado por el poder político, que aspiraba a cubrir los cargos con candidatos "amigos".

Ballester presentó su renuncia al Consejo de la Magistratura, que fue aceptada por el Superior Tribunal de Justicia mediante acuerdo ordinario 2881 del 5 de noviembre de 2002. En tanto el Consejo de la Magistratura es un órgano extra poder, la renuncia debería haber sido presentada y eventualmente aceptada por este órgano y no por el Superior Tribunal.

Más grave aún es que el Superior Tribunal violó la ley 2552 Ley de Creación del Consejo de la Magistratura y su reglamento, que prevén —para el caso de renuncia de uno de sus miembros titulares— su remplazo por quien había sido designado suplente, en este caso la Dra. Clara Zalazar. Por el contrario, el Superior Tribunal de Justicia, mediante la acordada 2883, del 20 de noviembre de 2002 designó al Dr. Ricardo Alberto Napolitani como consejero titular por el tribunal.

En otro comunicado del 11 de diciembre de 2002, la Asociación de Abogados de Río Gallegos denunció que la violación del procedimiento para reemplazar a la Dra. Ballester "cristaliza la intervención política del Gobierno para controlar al Consejo y asegurarse que quienes resulten seleccionados para cubrir las magistraturas sean funcionales, dóciles y permeables a los dictados del poder político". Con este objetivo, el poder político ha buscado, además, separar o destituir al consejero representante electo por los abogados de la provincia, el Dr. Luis M. Aguilar Torres, mediante "la formulación de una injusta denuncia en su contra, por parte del consejero representante del Poder Ejecutivo, Dr. Olaf Aaset".<sup>85</sup>

<sup>85</sup> El documento fue firmado por Alejandro Ricardo Fernández, presidente, y Bernardino Zaffrani, vicepresidente de la Asociación. Es preciso aclarar que Zaffrani, abogado de varios gremios estatales, fue querellado por el gobernador Kirchner por haber cuestionado el vaciamiento de Yacimientos Carboníferos Río Turbio, y por haberle atribuido presuntas maniobras en beneficio del concesionario, en una nota de opinión publicada en el diario *Tiempo Sur* el 20 de mayo de 2002. La querrela pretende un millón de pesos como indemnización. En esta presentación resulta irregular el hecho de que la Justicia haya permitido que la interposición de la querrela prospere, sin exigirle previamente al gobernador —al igual que a todo ciudadano— el pago de la tasa de justicia. Cf. "Kirchner Néstor Carlos s/ Promueve querrela por calumnias e injurias c/Zaffrani Bernardino y/o Zaffrani, Dino", expte. 1401/2002. Una vez que Kirchner asumió como presidente, las partes llegaron a un acuerdo, que quedó plasmado en el expediente el 9 de junio de 2003. Kirchner desistió de la querrela y Zaffrani sostuvo que las expresiones que dieron inicio a la querrela no tuvieron ánimo de ofender sino de plantear diferencias de opinión con el manejo de la "cosa pública" y la administración del Estado, y que no había querido imputar conductas delictivas al gobernador.

### 3.2 La administración de justicia en Salta: el caso Gareca

Este acápite analiza el proceso de destitución de Roberto Elio Gareca, ex juez de instrucción penal de la provincia de Salta, a los efectos de evidenciar, por un lado, que no se ajustó a los lineamientos de imparcialidad que deben ostentar los órganos estatales que ejercen funciones jurisdiccionales, y por otro, la irregular composición del Jurado de Enjuiciamiento prevista por la Constitución de la provincia de Salta.

#### 3.2.1 El proceso de destitución del juez Gareca

El Dr. Roberto Gareca se desempeñó como juez de instrucción formal de 4ta. nominación, desde el 12 de marzo de 1998 hasta el 13 de diciembre de 2002, día en que fue destituido por el Jurado de Enjuiciamiento.

El 11 de septiembre de ese año, el Dr. René Alberto Gómez, abogado del foro local, acusó ante el Jurado de Enjuiciamiento al Dr. Gareca por numerosos hechos que, a su criterio, se subsumían en las causales de remoción previstas en el artículo 160 de la Constitución de Salta.<sup>86</sup> Sin embargo, aquél resolvió declarar admisible la acusación contra el magistrado sólo por tres hechos:

1. Mal desempeño en la causa "Radiodifusora Benjamín p/Estafa" por haberse inhibido después de veinte meses del momento en que tomó conocimiento de que el imputado había sido su defendido en el año 1981.
2. Mal desempeño, por haber expresado, el 28 de agosto de 2002 en un programa radial del periodista Martín Grande, conceptos referentes a abogados del foro local que lesionaron "los deberes éticos de la magistratura y la dignidad particular de los abogados y la de la profesión misma".

<sup>86</sup> Entre otros, fue denunciado por los siguientes hechos: 1) no haberse inhibido en la causa penal "Responsable de Radiodifusora Benjamín p/Estafa" (expte. 35.307/99) que se seguía contra Benjamín Méndez, a quien había patrocinado en 1981; 2) por violación de secreto en función de los dichos del Dr. Gareca en los programas radiales de Mario Peña y Martín Grande, y en el semanario *Cuarta Propuesta* en los que ventiló pormenores de las actuaciones e investigaciones realizadas por el magistrado en la causa "Díaz Vicedo, Norma Graciela y Bligaard, Martín Andrew p/Estafa a Quiroga, Jorge Marcelo" (expte. 41.904/02) cuando ésta se encontraba bajo secreto sumarial; 3) por denunciar ante el Tribunal de Ética del Colegio de Abogados de Salta al Dr. René Gómez por la configuración del delito de calumnias e injurias en su contra; 4) por no practicar ningún acto procesal efectivo en la causa contra Alberto Cabana, ex intendente de la localidad de General Güemes, provincia de Salta, para asegurar los medios probatorios y evitar su sustracción, destrucción o inutilización, como finalmente sucedió.



3. Violación de secreto en la causa “C/Díaz Vicedo, Norma Graciela y Bligaard, Martín Andrew”, en razón de haber revelado datos de ella en el mismo programa radial citado, después de haber girado definitivamente las actuaciones al Juzgado de Instrucción Penal de 3ra. Nominación a fin de que continúe con las investigaciones pertinentes.

El 13 de diciembre el Jurado de Enjuiciamiento dictó —con disidencias—<sup>87</sup> la sentencia que destituyó a Gareca por entender que había incurrido en las causales admitidas formalmente en la acusación. El magistrado impugnó la sentencia mediante un recurso de inconstitucionalidad previsto por la legislación local ante la Corte Superior de Salta, por entender que en su proceso de destitución se habían violado las garantías constitucionales de defensa en juicio. Este recurso aún se encuentra pendiente.

El Dr. Gareca sostuvo, durante todo el proceso, que estaba padeciendo una persecución política por investigar a numerosos funcionarios vinculados a la administración provincial y que la decisión del Jurado de Enjuiciamiento estaba fijada de antemano.<sup>88</sup> Por su parte, numerosos miembros de la sociedad, abogados, juristas, legisladores nacionales y el Colegio de Magistrados de la provincia de Salta se manifestaron en contra del proceso de destitución, y en favor de la independencia judicial respecto de la injerencia de los poderes políticos.<sup>89</sup> El Colegio de Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial de Salta emitió en ese momento un sugestivo comunicado de prensa en el que señaló “que la independencia judicial requiere que las disconformidades de las partes con las decisiones adoptadas por un juez, dentro de un juicio, en principio sólo activen planteos procesales y recursos dentro del mismo”.<sup>90</sup>

<sup>87</sup> El fallo fue dividido. De los nueve miembros que componen el Jurado, seis votaron por la destitución en función de las tres causales por las que se admitió formalmente la acusación; otro miembro votó por la destitución en función del desempeño del juez en la causa contra Benjamín Méndez; y dos miembros rechazaron el pedido de destitución del juez.

<sup>88</sup> En particular, y según lo expresado por el Dr. Gareca, la investigación penal que desencadenó su destitución fue la dirigida contra el ex ministro de la Producción y Empleo, Gilberto Oviedo y el ex secretario de Obras Públicas, Luis Siegrist, por “negociaciones incompatibles con la función pública” e “incumplimiento de los deberes de funcionario público”, por supuestas irregularidades en la contratación y ejecución de 18 obras públicas por un valor cercano a los cuarenta millones de dólares. Estas obras habrían sido adjudicadas a las empresas DINARCO y CONCIEL, cuyos propietarios tendrían vínculos familiares con aquéllos.

<sup>89</sup> Cf. *Página/12*, 26/02/03. En particular, se sumaron a este reclamo el presidente de la Caja de Abogados de Salta, Pedro Burgos; el camarista Félix Costas; el presidente de la Escuela de Abogados, Emilio Cornejo Costas; el presidente del Colegio de Abogados al momento del proceso de destitución del magistrado, Daniel Tort; y la ex presidenta del Tribunal de Ética del Colegio de Abogados, Carolina Garzón de Figueroa (Información extraída de [www.saltaaldia.com](http://www.saltaaldia.com)).

<sup>90</sup> Comunicado de prensa emitido en función de la reunión ordinaria del Colegio de Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial del 1º de octubre del 2003.

### 3.2.2 La irregular composición del Jurado de Enjuiciamiento

La Constitución de la Provincia de Salta —reformada en 1998— establece en su artículo 160 que los magistrados serán removidos de su cargo por un Jurado de Enjuiciamiento. En cuanto a su composición, el mismo artículo establece que el jurado estará integrado por “el juez de la Corte que la preside; un juez de la Corte elegido entre sus pares; dos diputados y dos senadores, abogados si los hubiera. Uno por la mayoría y otro por la primera minoría; el fiscal de Estado, y un abogado de la matrícula designado por la Cámara de Diputados y un abogado de la matrícula designado por la Cámara de Senadores”.

Como puede observarse, la composición del jurado salteño se caracteriza por su alta integración política y por la escasa participación de otros sectores de la sociedad en el mecanismo de remoción de magistrados.

En efecto, los abogados son elegidos directamente por los cuerpos políticos y no por sorteo o por sus pares, como ocurre en el Jurado de Enjuiciamiento nacional y en la mayoría de las provincias argentinas.<sup>91</sup> Éste no es un dato menor, ya que la participación de los abogados y los miembros del Poder Judicial encuentra su fundamento en la necesidad de despolitizar el juzgamiento de los magistrados, en tanto su eventual remoción implica un acto de extrema gravedad institucional.

Tanto los jueces sometidos a un proceso de remoción como la sociedad en su conjunto, demandan observar procesos de remoción transparentes, libres de cualquier sospecha e impermeables a intereses contrarios a la finalidad del Jurado de Enjuiciamiento. Con esta lógica, fueron incorporados los miembros del Poder Judicial y los abogados en nuestra Constitución y en diversas constituciones provinciales.<sup>92</sup>

Se percibe, entonces, el riesgo institucional que implica un mecanismo de remoción de magistrados con poca participación de otros secto-

<sup>91</sup> Véase artículo 115 de la Constitución Nacional; artículo 160 de la Constitución de Tierra del Fuego; artículo 220 de la Constitución de Córdoba; artículo 128 de la Constitución de Buenos Aires; artículo 172 de la Constitución de Formosa; artículo 211 de la Constitución de Chubut; artículo 113 de la Constitución de La Pampa; artículo 230 de la Constitución de San Juan; artículos 220 y 222 de la Constitución de Río Negro; artículo 197 de la Constitución de Santiago del Estero, artículos 121 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, entre otras.

<sup>92</sup> Las características del Jurado de Enjuiciamiento que comentamos han llevado a expresar al jurista salteño Oscar Pedro Guillén que “el Jurado de Enjuiciamiento ha quedado en manos de componentes políticos y hasta es posible que un partido tenga *quorum* propio y forme su voluntad”. El jurista, después de señalar que el intento de despolitizar al Jurado de Enjuiciamiento ha fracasado, afirma que en la provincia de Salta este instituto es —en la medida en que resuelve la suerte del proceso mediante una simple mayoría— una especie de juicio político acotado. Guillén, Oscar Pedro, *La reforma constitucional de Salta de 1998*, Depalma, Buenos Aires, 2000, p. 185.

res de la sociedad y potencialmente vulnerable ante voluntades o presiones políticas.

### 3.2.3 La composición del Jurado de Enjuiciamiento en el caso Gareca

Entre los miembros que integran el Jurado de Enjuiciamiento se encuentra el diputado provincial Arnaldo Damián Estrada, designado por la Cámara de Diputados para ocupar el lugar previsto para un abogado de la matrícula. La integración del diputado Estrada fue cuestionada seriamente por dos hechos fundamentales: por un lado, se había desempeñado como abogado defensor de Gilberto Oviedo, ex ministro de Producción y Empleo de la provincia, en una causa que tramitaba ante el juzgado del Dr. Gareca y, por el otro, porque al momento de integrar el Jurado estaba imputado en una causa penal que el Dr. Gareca estaba investigando.<sup>93</sup>

De acuerdo con las previsiones del artículo 6 de la ley 7138 —que reglamenta el proceso de destitución de magistrados—, las circunstancias mencionadas inhibían al diputado Estrada de integrar el Jurado y entender en la causa.<sup>94</sup> Sin embargo, éste no se inhibió.

La participación del diputado Estrada no fue menor para la suerte del proceso pues durante su desarrollo integró la voluntad del tribunal, tanto en las cuestiones propias a la dirección del proceso, como en las decisiones de los planteos de la defensa del Dr. Gareca que señalaban violaciones al debido proceso. Por último, cabe destacar que en la sentencia final del Jurado de Enjuiciamiento el diputado Estrada fue uno de los jurados que votó a favor de la destitución del magistrado.

Es posible advertir, entonces, que la composición del Jurado de Enjuiciamiento que destituyó al Dr. Gareca está en contradicción con las previsiones de la Constitución Nacional y los tratados internacionales de derechos humanos suscritos por nuestro país, en tanto reconocen el derecho de toda persona a contar con jueces que sean imparciales y que, además, tengan apariencia de tales.<sup>95</sup>

<sup>93</sup> Causa penal "Pedro Máximo de los Ríos, Fathala Raúl Moisés, Aguirre, María del Socorro; Trosero de Martíá; y Estrada, Arnaldo Damián, p/fraude a la Administración Pública", expte. 21.649/92.

<sup>94</sup> La ley provincial 7138 establece en su artículo 6 "... Los miembros del Jurado y el secretario podrán ser recusados o deberán inhibirse únicamente por los motivos taxativamente previstos en el Código Procesal Penal...". Por su parte, el Código de Procedimiento Penal de Salta, en su artículo 51 establece "... El juez se inhibirá de conocer en la causa... 1) ... Si hubiere intervenido como funcionario del ministerio fiscal, defensor o mandatario...". El destacado no pertenece.

<sup>95</sup> Cabe recordar que antes de la reforma constitucional de 1994 la imparcialidad e independencia de los jueces no estaba contemplada explícitamente en su texto. Sin embargo, era opinión predominante en la doctrina y la jurisprudencia nacional que el derecho a contar con tribunales imparciales e independientes estaba implícito en el artículo 18 de la

La esencia política que caracteriza a los procesos de remoción de magistrados no autoriza el apartamiento de las reglas del debido proceso. En este sentido, el constitucionalista Germán Bidart Campos ha sostenido acerca de este proceso que “se trata de un juicio de sustancia política pero que en lo formal es jurídico; por lo tanto no puede apartarse de las reglas del debido proceso, debiendo ser respetadas sus pautas con el mismo rigor que existen para el resto de los juicios”.<sup>96</sup>

Por las consideraciones expuestas, surge claramente que Gareca tenía serios fundamentos para dudar objetivamente sobre la imparcialidad del Jurado de Enjuiciamiento, pues uno de sus miembros —que había sido investigado por él— era ahora su juez. Esta circunstancia, además de estar al margen de la ley, genera ante los ojos de cualquier observador razonable una duda objetiva y fundada sobre la imparcialidad del Jurado y resiente el derecho del Dr. Gareca a obtener justicia.

La imparcialidad de los tribunales que administran justicia no admite interpretaciones restrictivas,<sup>97</sup> pues son ellos los encargados de velar por el respeto a los derechos y libertades fundamentales de las personas. Lo que está en juego, en última instancia, es el derecho a obtener justicia.

### 3.3 La Justicia en Córdoba: el regreso al viejo sistema de elegir jueces y fiscales adictos al poder

#### 3.3.1 *Hacia un sistema más transparente de designación de jueces*

Desde el retorno a la democracia en 1983, la provincia de Córdoba comenzó su proceso de consolidación democrática que en el plano institucional provincial se plasmó en la reforma de su Constitución en 1987.<sup>98</sup> El artículo 144 inciso 9 —que establecía que el gobernador de la provincia es quien designa a los miembros del Superior Tribunal de Justicia y demás tribunales inferiores, y a los miembros del Ministerio Público, previo acuerdo de la Legislatura— no fue modificado. No obstante, la novedad introducida por la Convención Constituyente fue el artículo 157, que estableció que la ley de designación de magistrados dispondría un procedimiento que favoreciera la igualdad de oportunidades y la selección por idoneidad.

Constitución Nacional. Con la reforma de 1994 se incorporaron a la Constitución Nacional mediante el artículo 75 inciso 22 numerosos instrumentos internacionales sobre derechos humanos que contemplan expresamente el derecho referido y ponen en cabeza del Estado la obligación de garantizarlo plenamente.

<sup>96</sup> Bidart Campos, Germán, “Comentario al fallo de la Corte Suprema de la Nación en el caso ‘Nicosia’”, (Fallos: 316: 2940), *El Derecho*, Tomo 158, pp. 237-267.

<sup>97</sup> Véase, Tribunal EDH, caso “De Cubber”, sentencia del 26 de octubre de 1984, párr. 30.

<sup>98</sup> Sancionada el 26 de abril de 1987.

Con el fin de instrumentar el mandato constitucional, se sancionó la ley 8097<sup>99</sup> mediante la cual se estableció que para la designación de los miembros de los tribunales inferiores, asesores letrados e integrantes del Ministerio Público Fiscal —con excepción del fiscal general y jueces de paz legos— el Poder Ejecutivo sería asistido por una Comisión Asesora.<sup>100</sup> La intervención de una comisión integrada pluralmente, creaba una sensación de independencia del poder político en la designación de los magistrados. Sin embargo, esta sensación se frustró rápidamente, puesto que la Comisión no estaba facultada para establecer un orden de mérito<sup>101</sup> de los candidatos y además sus dictámenes no tenían carácter vinculante.<sup>102</sup>

Este sistema de designación de jueces fue reemplazado tiempo después por la ley 8802<sup>103</sup> que creó el Consejo de la Magistratura con el fin de asistir al Poder Ejecutivo en la designación de magistrados de los tribunales inferiores de la provincia, integrantes del Ministerio Público Fiscal y asesores letrados —con excepción del fiscal general y de los jueces de paz legos—. <sup>104</sup> Su ubicación institucional se dispuso en la órbita del Ministerio de Justicia.<sup>105</sup>

La creación del Consejo, de acuerdo con lo expresado en el debate legislativo, tuvo por fin dar transparencia al mecanismo para la designación de jueces y funcionarios del Poder Judicial. Esta cuestión había constitui-

<sup>99</sup> Publicada en el *Boletín Oficial* el 19 de noviembre de 1991.

<sup>100</sup> Esta comisión estaría integrada por un vocal del Superior Tribunal de Justicia; un fiscal general de la provincia o un fiscal adjunto; un diputado provincial, electo por sus pares; un miembro del Consejo de Partidos Políticos, perteneciente a un partido sin representación parlamentaria; un miembro de la Federación de Colegios de Abogados de la Provincia de Córdoba, designado por ésta; un miembro del Colegio de Abogados o su Delegación, correspondiente a la circunscripción del domicilio donde esté matriculado el aspirante, en caso de no pertenecer al Poder Judicial, o del domicilio donde desempeña sus funciones si perteneciera al Poder Judicial y un profesor titular por concurso de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, que no sea miembro del Poder Judicial, designado por el Poder Ejecutivo. Ley 8097, artículos 1 y 2.

<sup>101</sup> Ley 8097, artículo 12.

<sup>102</sup> Ley 8097, artículo 13: "Carácter del Dictamen. Los dictámenes no serán vinculantes y sólo tendrán valor de opinión consultiva a los fines del ejercicio de la atribución conferida en el artículo 144, inciso 9 de la Constitución Provincial".

<sup>103</sup> La ley 8802 fue publicada en el *Boletín Oficial* el 20 de octubre de 1999.

<sup>104</sup> Ley 8802, artículo 1.

<sup>105</sup> La nueva institución estaba compuesta por nueve miembros titulares y dos suplentes por cada titular, con la siguiente conformación: el presidente del Tribunal Superior de Justicia; el ministro de Justicia de la provincia; un diputado de la provincia; el fiscal general de la provincia; un juez o fiscal de la provincia de la primera circunscripción judicial; un juez o fiscal de la provincia de las restantes circunscripciones judiciales; un miembro de número de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba —que no sea magistrado o fiscal—; un abogado de la matrícula de la primera circunscripción judicial y un abogado de la matrícula de las restantes circunscripciones judiciales.

Decreto 2345/99, artículo 1. Publicado en el *Boletín Oficial* el 29 de noviembre de 1999.

do un punto central en la campaña electoral que desarrolló el gobernador José Manuel de la Sota. Tal es así, que el entonces candidato había expresado que no iba a designar ningún magistrado hasta que no estuviera creado y en funciones el Consejo de la Magistratura.

Entre los elementos a destacar del nuevo sistema se puede mencionar que la ley de creación del consejo preveía la publicación del orden de mérito resultante de las evaluaciones de los aspirantes, por tres días, en dos diarios de circulación masiva en la provincia y en el *Boletín Oficial*<sup>106</sup> y la realización de una audiencia pública para recibir las objeciones que pudieran presentarse sobre los seleccionados.<sup>107</sup> Otro elemento es que en el proceso de selección el consejo debía elevar al Poder Ejecutivo el listado conteniendo el orden de mérito, explicitando el puntaje obtenido por cada uno de los seleccionados<sup>108</sup> y que el gobernador podía respetar el orden de mérito establecido por el Consejo de la Magistratura, preservando sus atribuciones constitucionales de designar a los jueces.<sup>109</sup> Esta virtud se complementó entonces con la renuncia del gobernador, por decreto, a la facultad de alterar el orden de mérito dispuesto por el Consejo.<sup>110</sup>

Luego de su creación, el Consejo tuvo un funcionamiento regular durante dos años y medio, con las dificultades propias de toda institución en la etapa de implementación. Ello, sin perjuicio de señalar que el nuevo organismo no era completamente independiente, ya que su presupuesto dependía de la Secretaría de Justicia provincial. A su vez, los miembros del consejo desempeñaban sus funciones sin sueldos ni honorarios, constituyéndose una clara desigualdad entre los miembros que ya percibían ingresos provenientes del cargo público que daba origen a su representación y quienes no representaban a los poderes públicos.

### 3.3.2 La vuelta al sistema de designación de jueces "a dedo"

Uno de los aspectos del sistema anterior que mayor malestar había despertado en la opinión pública y en el ámbito judicial había sido la designación de fiscales y jueces sustitutos.

<sup>106</sup> Ley 8802, artículo 28.

<sup>107</sup> Ley 8802, artículo 29.

<sup>108</sup> Ley 8802, artículo 30.

<sup>109</sup> Ley 8802, artículo 32. Ello por cuanto la Constitución provincial establece que corresponderá al gobernador la designación de los magistrados.

<sup>110</sup> Decreto 2635/99, artículo 1 (reglamentario del artículo 32 de la ley 8802). El artículo 2 del decreto establecía que el Poder Ejecutivo remitiría los pliegos de aspirantes para que la Cámara de Senadores preste acuerdo, en los términos del artículo 89 inciso 3 de la Constitución de la provincia, respetando irrestrictamente el orden de mérito confeccionado por el Consejo de la Magistratura.

En este sentido, la ley 8435 de organización de la justicia preveía el cargo de juez sustituto<sup>111</sup> para los casos de vacancia o impedimento de otros magistrados, siempre que la observancia del orden de reemplazo previsto acarreará inconvenientes serios al servicio, a criterio del Superior Tribunal de Justicia.<sup>112</sup> En estos casos la designación quedaba a cargo del Poder Ejecutivo, que debía seleccionar el magistrado de la lista de inscriptos a los que hubiera prestado acuerdo el Senado.<sup>113</sup> En cada caso, el Superior Tribunal de Justicia determinaba el juez sustituto que reemplazaba al impedido y de conformidad al procedimiento más conveniente a las necesidades del servicio.<sup>114</sup> La Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal (ley 7826) en su artículo 26<sup>115</sup> preveía un sistema similar para el cargo de fiscal sustituto.

Por ello, el mejoramiento sustancial del sistema establecido por la ley de creación del Consejo de la Magistratura —por medio de la realización de concursos y órdenes de mérito— fue una solución esperada para enfrentar ese problema, que se había convertido en crónico en la Justicia cordobesa.

El 26 de octubre de 2002 era la fecha prevista para realizar los exámenes para el concurso de mérito para el cargo de fiscal. Tres días antes se presentó un proyecto en la Legislatura por el cual se ratificaba sin concurso ni orden de mérito a los fiscales sustitutos.<sup>116</sup> Al día siguiente, la ley fue promulgada con el número 9051.<sup>117</sup> El mismo día de la publicación de la ley en el *Boletín Oficial*, el Colegio de Abogados de Córdoba interpuso una acción declarativa de inconstitucionalidad, junto con una medida caute-

<sup>111</sup> Ley 8435, publicada en el *Boletín Oficial* el 10 de febrero de 1995.

<sup>112</sup> Ley 8435, artículo 55. Además se estableció que cuando se tratara de una vacante definitiva, el juez sustituto durará en el cargo el término máximo de un año, plazo durante el cual, el Poder Ejecutivo procederá a designar al titular en los términos del artículo 144 inciso 9 de la Constitución. Existiendo razones fundadas, se podría extender el nombramiento del juez sustituto por una única vez y por un término que no podrá exceder los seis meses. Asimismo cuando para el cargo vacante existieran postulantes que hubieran cumplido los requisitos de la ley 8097, el Poder Ejecutivo tendría un plazo máximo de seis meses para cubrir definitivamente la vacante.

<sup>113</sup> Ley 8435, artículo 58.

<sup>114</sup> Ley 8435, artículo 59.

<sup>115</sup> Ley 7826 publicada en el *Boletín Oficial* el 26 de octubre de 1989. El artículo 26 que prevé este cargo rige conforme la modificación realizada por artículo 6 de la ley 8249 (*Boletín Oficial* del 2 de febrero de 1993).

<sup>116</sup> Cf. artículo 20 del proyecto. Según da cuenta el diario *La Voz del Interior* del día 24 de octubre de 2002, entre ellos, se encontraban los fiscales sustitutos Gustavo Marchetti —que había desestimado una causa contra funcionarios provinciales por la sobreimpresión de los bonos Lecor— y Gustavo Aravena —quien había imputado al destituido fiscal anticorrupción, Luis Juez—. También mediante el proyecto quedaba confirmado el juez de control sustituto, Juan Carlos Angelone, que tenía en sus manos una causa contra el fiscal de Estado, Domingo Carbonetti, por presuntos actos de corrupción en el manejo de plazos fijos del Estado.

<sup>117</sup> Publicada en el *Boletín Oficial* el 25 de octubre de 2002.

lar de no innovar, solicitando suspender los efectos de la nueva ley por ser ésta contraria a lo establecido constitucionalmente. El Superior Tribunal de Justicia provincial concedió la medida provisional y decidió suspender la aplicación de la nueva ley<sup>118</sup> hasta tanto se resuelva si la nueva ley es constitucional o no.

El 30 de octubre el Colegio de Abogados denunció ante el Superior Tribunal que circulaban versiones de que el Poder Ejecutivo provincial estaría enviando los pliegos de acuerdo para los funcionarios sustitutos beneficiados por la cuestionada nueva ley.

Ese mismo día, la bancada oficialista de la Legislatura provincial, en evidente incumplimiento de la orden judicial, presentó un proyecto para declarar la emergencia judicial y así favorecer la acumulación de facultades del Poder Ejecutivo provincial en la designación de jueces.

El 5 de noviembre se presentó otro proyecto —que fue agregado al anterior— por el que se afianzó el pedido de declaración de emergencia judicial, se suspendió la aplicación de la ley 9051 y se propuso la vuelta a la ley 8097, restableciendo el sistema de designaciones de magistrados previo a la creación del Consejo de la Magistratura. Con algunas modificaciones este retorno al viejo sistema cuestionado fortalece aun más el predominio del Poder Ejecutivo en la comisión que designa los miembros del Poder Judicial.<sup>119</sup>

Finalmente, el 20 de noviembre de 2002 la Legislatura sancionó la ley 9061 mediante la cual eliminó el Consejo de la Magistratura.<sup>120</sup> Uno de los fundamentos falaces que se invocaron para declarar la emergencia fue la situación de hecho causada por la renuncia de los representantes del los abogados en el Consejo. Lo que allí se oculta es que la renuncia de los abogados se había producido en repudio a las acciones de manipulación política que el Poder Ejecutivo y el bloque oficialista de legisladores habían intentado realizar en este organismo. La emergencia judicial se estableció hasta el 12 de julio de 2003 con facultad del Poder Ejecutivo para prorrogar por un año más esta situación.

<sup>118</sup> Específicamente suspendió los efectos de los artículos 5, 6 *in fine*, 10, 11, 14, 15, 16, 17, 18 y 20 de la ley 9051.

<sup>119</sup> La nueva composición de la Comisión Asesora quedó dispuesta de la siguiente manera: un vocal del Tribunal Superior de Justicia; el fiscal general de la provincia o un fiscal adjunto; un legislador provincial electo por sus pares; el secretario de Justicia de la provincia o quien en el futuro ejerza tal competencia en la estructura orgánica de la administración; un miembro del Consejo de Partidos Políticos, perteneciente a un partido sin representación parlamentaria; un miembro de la Federación de Colegios de Abogados de la Provincia de Córdoba, designada por ésta y un profesor titular por concurso de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, que no sea miembro del Poder Judicial, designado por el Poder Ejecutivo.

<sup>120</sup> Ley 9061, artículo 6.



Hoy, con la mencionada nueva ley, vuelve a tener vigencia el viejo sistema de designación de magistrados. Si bien el Consejo de la Magistratura que rigió desde 1999 no garantizaba un estándar satisfactorio de independencia judicial, esta medida intempestiva desanda el camino.

Ante estos hechos de grave avasallamiento a la independencia judicial, el Colegio de Abogados de Córdoba presentó el 21 de febrero de 2003 una denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA. En el escrito se denuncia al Gobierno provincial por violación de la Convención Americana, especialmente en cuanto a la garantía judicial de un tribunal independiente e imparcial. Se sostiene que la sanción de las leyes provinciales 9051 y 9061 viola la convención, entre otras razones, por la influencia desmedida del Poder Ejecutivo en la designación de los cargos.

El retorno al viejo sistema arremete también con la tendencia que surgió en las reformas constitucionales en el orden nacional y provincial, que trataron de diseñar instituciones que procuren conformar un Poder Judicial más independiente e imparcial, comprometido con los derechos humanos y la democracia. El alejamiento de criterios de mérito y la eliminación de la participación de otros actores diferentes del Poder Ejecutivo provincial en la selección de fiscales y magistrados no hace más que reforzar las sospechas de una justicia dependiente del Poder Ejecutivo.

### 3.4 La crítica situación de la Justicia en Santiago del Estero

#### 3.4.1 *La investigación por el doble crimen de La Dársena hace evidente la falta de justicia independiente*

La gravísima situación institucional que atraviesa la provincia de Santiago del Estero, y en particular la falta de independencia judicial, fue motivo de un profundo análisis en el *Informe CELS 2001*. En esta oportunidad hemos decidido retomar el tema, por ciertos hechos ocurridos en 2003, que colocaron a la Justicia de Santiago del Estero en el centro de la agenda política nacional, y que generaron varios pedidos de intervención federal de la Justicia provincial. En tal sentido, la investigación por los asesinatos de las jóvenes Leila Bshier Nazar y Patricia Villalba puso al descubierto la estrecha relación existente entre el Poder Judicial y el poder político de la provincia.

Desde el comienzo de la investigación, tanto los familiares de las víctimas como organismos de derechos humanos sospechaban que el crimen había sido encubierto por la policía. Así, a pesar de que inmediatamente de encontrados los cuerpos, fue detenida una persona que habría sido vis-

ta con las jóvenes asesinadas poco tiempo antes de su desaparición, los familiares de las víctimas cuestionaron esa detención e insistieron en que la investigación estaba siendo desviada como consecuencia de que los verdaderos responsables tenían vínculos con el poder político. Sin embargo, el juez de la causa omitió esas denuncias y prosiguió la investigación sobre la base de la hipótesis que imputaba la comisión del crimen al joven carnicero José Llugdar, único detenido y sospechoso hasta el momento.<sup>121</sup>

Sorpresivamente, cuatro meses después del asesinato, se presentó un testigo de identidad reservada que aportó nuevos datos a la causa. En pocas horas, esta nueva información provocó un revuelo político en la provincia y el caso se conoció en el nivel nacional. El joven de 25 años que había sido detenido inicialmente como sospechoso de haber cometido el asesinato fue liberado inmediatamente por falta de pruebas y el juez de la causa ordenó nuevas detenciones.<sup>122</sup>

Ante las numerosas irregularidades en la investigación denunciadas por los familiares de las víctimas del doble crimen de La Dársena y frente a la gran cantidad de violaciones a los derechos humanos cometidas en la provincia que permanecían impunes —tal como lo vienen denunciando las Madres del Dolor, la Pastoral Social y la Iglesia Católica—, en el nivel provincial y nacional, comenzó a estudiarse la posibilidad de intervenir el Poder Judicial provincial.

#### 3.4.2 *La posible intervención federal de la Justicia provincial*

En una multitudinaria asamblea en la que participaron más de 150 abogados y por amplia mayoría, el Colegio de Abogados de Santiago del Estero decidió apoyar una eventual intervención federal del Poder Judicial provincial.<sup>123</sup> Al mismo tiempo, el temor de que el doble crimen pase a engrosar las filas de casos impunes en la provincia, provocó fuertes reacciones en la sociedad santiagueña. Una tras otra se fueron sucediendo las marchas del silencio en reclamo de justicia por el asesinato de Leila Bshier Nazar y Patricia Villalba.<sup>124</sup>

La grave crisis institucional que se desató en la provincia provocó la renuncia del vicegobernador Darío Moreno y del comisario general Musa Azar, quien había sido por más de cuarenta años el subsecretario de Inteligencia de los gobiernos de Carlos Juárez y de su esposa, Mercedes “Ni-

<sup>121</sup> *Clarín*, 23/03/03.

<sup>122</sup> *Clarín*, 05/06/03.

<sup>123</sup> *Clarín*, 15/07/03.

<sup>124</sup> *Clarín*, 26/06/03.

na" de Juárez. Asimismo, fue relevada toda la cúpula de seguridad de la provincia y fue separado de la Cámara de Diputados de la Legislatura provincial uno de sus miembros, que fue mencionado en el caso.

En el ámbito del Poder Judicial presentaron su renuncia tres de los cinco miembros del Superior Tribunal de la provincia. En primer lugar, renunció el presidente Ernesto Kozameh, quien tenía tres pedidos de juicio político, dos de los cuales se encontraban relacionados con la causa. Luego renunció su vicepresidente, José Antonio Azar, quien también había recibido duros cuestionamientos relacionados con el caso.<sup>125</sup> La última en renunciar fue Miriam Argibay de Bilik, vocal del Superior Tribunal.

En el mes de agosto de 2003 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) realizó una visita de dos días a la provincia en el transcurso de la cual se reunió con el vicegobernador y con el obispo provincial, y mantuvo entrevistas con numerosas organizaciones profesionales y particulares que le informaron sobre los cientos de casos de violaciones a los derechos humanos que permanecían impunes. Tras la visita, la CIDH expresó "su preocupación por el profundo deterioro del estado de derecho en Santiago. En el ámbito del Poder Judicial la comisión fue informada sobre la falta de independencia del mismo, pilar básico del sistema republicano de gobierno, y esto tiene serias consecuencias sobre la protección de los derechos de los habitantes".<sup>126</sup>

Según declaró Santiago Canton, secretario ejecutivo de la CIDH, entre las violaciones denunciadas ante la Convención Americana sobre Derechos Humanos se encuentran el "retardo injustificado, denegación de justicia, violación del derecho a la defensa, violación del derecho a un juez natural y selección de jueces por medios que dejan dudas sobre la imparcialidad".<sup>127</sup> Asimismo, reveló que habían recibido información sobre la existencia de "grupos armados clandestinos que por medio de la violencia e intimidación desplazan a los campesinos que ocupan sus tierras en ausencia absoluta de procedimientos judiciales independientes que garanticen el derecho a la propiedad. En muchos casos estos grupos están acompañados por la policía local".<sup>128</sup> También informó que hay "denuncias sobre graves violaciones a los derechos humanos por parte de la policía, tales como apremios ilegales, torturas, tormentos, inclusive cuestiones extrajudiciales. La falta de independencia del Poder Judicial conduce a la ausencia de investigación y absoluta impunidad en todos estos casos".<sup>129</sup>

<sup>125</sup> *Clarín*, 23/08/03.

<sup>126</sup> *Clarín*, 30/08/03.

<sup>127</sup> Art. cit.

<sup>128</sup> Art. cit.

<sup>129</sup> Art. cit.

La situación se hacía insostenible. A mediados del mes de septiembre de 2003, los secretarios de Derechos Humanos y de Justicia de la Nación realizaron una visita a la provincia de Santiago del Estero tras la cual elaboraron un informe en el que dejaron constancia de todas las irregularidades imputadas a la Justicia y a la policía. Este informe impulsaría la decisión del Gobierno nacional de intervenir el Poder Judicial de la provincia. Según los medios de comunicación, establece que la “caracterización principal de la Justicia santiagueña es la ausencia de independencia respecto del poder político, y su baja eficacia en el cumplimiento en tiempo y forma del estudio y resolución de los casos presentados”<sup>130</sup> y agrega que el Poder Judicial “manifiesta una fuerte discrecionalidad en la investigación, a caballo de una policía profundamente cuestionada que tiene a cargo las instrucciones, y un bajo apego a las normas de debido proceso y a las garantías reconocidas en la Constitución provincial, nacional y los tratados internacionales”.<sup>131</sup> El informe fue formalmente presentado a la Cámara de Diputados en octubre de 2003.

Mientras tanto, en un intento desesperado por evitar la intervención federal, la Legislatura provincial aprobó un proyecto de ley enviado por la gobernadora para pasar a disponibilidad a los cinco mil policías de Santiago del Estero. Esta ley dispuso la caducidad de las juntas de calificaciones de la institución y designó una comisión para que evalúe la aptitud de cada uno de los efectivos.

En relación con la causa, a finales de septiembre, la investigación parecía estar más encaminada, enfocando hacia el centro del poder político. La jueza María del Carmen Bravo, el 29 de septiembre, ordenó varias detenciones por el doble crimen. Entre ellas, algunos comisarios que habían intervenido originariamente en la investigación, el primer juez de la causa Mario Castillo Solá, un diputado provincial (Carlos Anauate) y el defensor del pueblo de la ciudad de Santiago del Estero, Gilberto Perducca.

Al cierre del presente *Informe* la intervención federal del Poder Judicial aún no ha sido dispuesta. Sin embargo, tanto los medios de comunicación como la opinión pública consideran que la medida es inminente. Así, el 30 de septiembre de 2003, Beliz aseguró que “lo que pasa en Santiago del Estero es una vergüenza nacional”, y confirmó que el Poder Ejecutivo estaba evaluando la posibilidad de intervenir el Poder Judicial de la provincia.<sup>132</sup> Para el martes 30 de septiembre, algunos diputados habían

<sup>130</sup> *Página/12*, 19/09/03.

<sup>131</sup> Art. cit.

<sup>132</sup> Voza, Roberto, “Piden el desafuero de un legislador y del ombudsman”, *La Nación*, 30/09/03.

solicitado una sesión especial para tratar la cuestión de la intervención. Sin embargo, ésta se pospuso para el 8 de octubre, pero fracasó por falta de quórum. Los diputados justicialistas estaban a la espera de un proyecto oficial de intervención federal.

### 3.5 La falta de justicia en San Luis: nuevas destituciones a jueces independientes

El Poder Judicial de la provincia de San Luis atraviesa una profunda crisis desde hace ya varios años. Las normas citadas y los hechos relatados en anteriores informes del CELS demuestran claramente que desde el Gobierno de la provincia —esto es, desde el Poder Ejecutivo provincial—, fundamentalmente a partir de 1995, se adoptó la decisión política de someter al sistema judicial local en términos absolutos, eliminando todo vestigio de independencia de los órganos del Poder Judicial, y se desarrollaron acciones concretas con tal fin.

En este proceso, el Ejecutivo contó con la completa complicidad del Poder Legislativo —de mayoría oficialista—, órgano que aprobó sin discusión todos los proyectos de ley emanados directamente del despacho del gobernador. Estos proyectos fueron remitidos al Congreso local con el exclusivo objeto de someter a cualquier órgano judicial que se atreviera a aplicar las normas constitucionales y legales vigentes en perjuicio de la arbitraria voluntad del Ejecutivo. Asimismo, esta política fue acompañada en su casi totalidad por la prensa escrita, radial y televisiva.

El plan instrumentado desde el Poder Ejecutivo culminó con la eliminación de principios como la división de los poderes del Estado y, especialmente, con la independencia del Poder Judicial. Para ello se recurrió a la violación del principio de intangibilidad de las remuneraciones judiciales, se limitó el control judicial de los actos de los demás poderes, se impuso un férreo verticalismo funcional, se expulsó del sistema a quienes no se resignaban a cumplir con el perfil de juez obediente al Ejecutivo, y se incorporó a la judicatura a quienes sí garantizaban docilidad y obediencia.

La batería jurídica ideada desde el Poder Ejecutivo fue explicada con detalle en anteriores informes. En esta ocasión, merece la pena destacar que en el año 2003, tras la asunción de Alberto Rodríguez Saá como nuevo gobernador, se dictó, por iniciativa del Poder Ejecutivo provincial, una nueva ley que dispuso la caducidad de “todas las leyes de la provincia de San Luis”. Por medio de esta ley, se resolvió que todas las leyes deberán ser ratificadas una por una a través de una nueva ley. Con el propósito de revisar toda la legislación y decidir qué leyes deben ser ratificadas, se designó una comisión de “notables puntanos”. Toda ley que no sea ratificada

quedará automáticamente derogada en abril de 2004. Entre las leyes derogadas, aunque resulte obvio mencionarlo, están los códigos procesales y la totalidad de las leyes que regulan el funcionamiento del Poder Judicial y de organismos vinculados: Ley Orgánica de Tribunales, Ley de Jurado de Enjuiciamiento, Ley de Conjuces, etcétera.

Por otra parte, en 2003 se sancionó la ley 5073 que dispuso una nueva suspensión por cuarenta días hábiles de todos los juicios contra el Estado hasta que se notifique la existencia de cada uno, a través de formularios confeccionados al efecto con los datos completos, a la Fiscalía de Estado como si ésta no tuviera conocimiento de juicios que efectivamente conoce. Asimismo, se modificó el Código Procesal y se dispuso que antes de correrse traslado de toda nueva demanda contra el Estado ésta, junto con toda la prueba, debe ser notificada por oficio al Gobierno. Como consecuencia de esta modificación procesal, el Estado tiene un plazo de casi tres meses para contestar cualquier demanda, cualquiera fuere el objeto del juicio.

En el *Informe* sobre los hechos de 2001, explicamos los casos de las ex juezas Adriana Gallo y Ana María Careaga. Como veremos en este acápite, la situación no ha cambiado durante 2002 y 2003. Por el contrario, las últimas decisiones judiciales en el caso Careaga, así como la destitución de otra jueza, la Dra. Silvia Maluf de Christin, demuestran la continuidad de la política de avasallamiento a la independencia judicial.

Es preciso advertir que, al cierre de este *Informe*, se encuentra pendiente, además, el juicio político contra la jueza Alicia Neirotti de Lucero, a quien se acusa por el mismo hecho por el cual se destituyó a Silvia Maluf de Christin: haber firmado una solicitada llamando la atención sobre la falta de independencia judicial en la provincia.

### 3.5.1 La respuesta judicial en el caso Careaga.

La ex jueza de San Luis, Ana María Careaga, fue destituida en 1998. Sin embargo, merced a la demora de los tribunales provinciales, recién en mayo de 2002 su defensa pudo presentar el caso ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Como era de esperar, los tribunales de San Luis rechazaron todos los planteos relacionados con las violaciones al debido proceso en este caso.

La persecución judicial contra Careaga, que culminó con su juicio político y destitución, fue promovida por el poder político de San Luis, a raíz de su resistencia al avasallamiento de la independencia judicial y de su rol en la investigación de episodios de corrupción cometidos por funcionarios públicos. La reacción del Gobierno provincial se produjo cuando la jueza llamó a prestar declaración indagatoria a Jorge Alberto Cangiano,

ex intendente de Villa Mercedes, por su supuesta participación en hechos de corrupción vinculados con el ejercicio de su función.

Desde el comienzo, el procedimiento de juicio político, desarrollado por el Jurado de Enjuiciamiento, estuvo viciado con graves irregularidades. Entre ellas, cabe señalar la ilegítima conformación del Jurado; el agregado de "nuevos hechos" a la acusación sin dar posibilidad a la defensa por estas incorporaciones; el rechazo de la mayoría de la prueba de descargo ofrecida; la evidente parcialidad del Tribunal —en tanto el intendente investigado por la jueza pudo acceder al expediente del juicio político sin habersele concedido vista alguna—, entre muchas otras arbitrariedades. No obstante, el proceso culminó con la destitución de la Dra. Careaga de su cargo de jueza penal y su inhabilitación por quince años para el ejercicio de cargos públicos. Además, el Tribunal de Enjuiciamiento la acusó penalmente por la supuesta comisión de varios delitos, causa que aún se encuentra en trámite.

La violación de las más elementales garantías del debido proceso —como la de juez natural, imparcialidad del tribunal, el derecho de defensa en juicio, el principio de legalidad sustantivo, el principio de congruencia—, la libertad de expresión y el acceso a la justicia motivaron la presentación de numerosos recursos contra la sentencia del Jurado de Enjuiciamiento. Sin embargo, y a pesar de haberse tomado ya más de tres años, el Superior Tribunal de la provincia rechazó todos esos planteos. Finalmente, el 9 de mayo de 2002 se presentó un recurso de queja ante la Corte Suprema de Justicia que se encuentra pendiente de resolución.

### 3.5.2 La destitución de la jueza Silvia Maluf de Christin

La Dra. Silvia Maluf de Christin era titular del Juzgado en lo Civil, Comercial y Minas N° 2 de la Segunda Circunscripción de San Luis. Al igual que muchos magistrados, se opuso al avasallamiento de la independencia judicial en la provincia. Maluf fue una de las juezas que, presentó una acción de amparo en contra de la violación al principio de la intangibilidad de las remuneraciones judiciales.

Pero también, y junto con la Dra. Ana María Careaga y otros magistrados, Maluf firmó, el 7 de febrero de 1997, una carta en la que hacía pública su adhesión a los considerandos de una solicitada del Colegio Público de Abogados de la provincia, en la que se denunciaba el agravamiento de la situación institucional del Poder Judicial local, como consecuencia de la injerencia del Poder Ejecutivo.<sup>133</sup>

<sup>133</sup> La carta sostenía: "Tenemos el agrado de dirigirnos a Ud. y por su intermedio a sus asociados, a fin de expresarle que compartimos la interpretación de la problemática pro-

Por ese único motivo, la Procuración de la provincia<sup>134</sup> promovió un proceso de remoción contra la jueza Maluf ante el Jurado de Enjuiciamiento provincial (cuya integración ha sido cuestionada en reiteradas oportunidades por el CELS y otras organizaciones, no sólo por la falta de imparcialidad de sus integrantes, sino también y sobre todo porque su composición ni siquiera respeta lo establecido por la Constitución provincial).<sup>135</sup> La procuradora acusó a Maluf de haber cometido, por la sola firma del documento, cuatro causales de destitución: a) violación de los deberes de funcionario público; b) desconocimiento inexcusable y grave del derecho; c) incumplimiento de los deberes inherentes a su cargo; y d) intervención pública o encubierta en política, o realización de actos de este carácter.

Si bien los jueces no pueden participar en política partidaria, definitivamente tienen no sólo el derecho sino el deber de actuar en cuestiones institucionales, tales como la defensa de la división de poderes y la independencia judicial. Por ello, el caso de la Dra. Maluf configura una nueva manifestación de los ataques a la independencia judicial que se verifican en la provincia de San Luis y en distintas provincias de nuestro país. La Procuración formuló esta única acusación contra Maluf, hecho que demuestra la evidente persecución política contra los jueces independientes, que buscó y consiguió la destitución de otras dos magistradas, Adriana Gallo y Ana María Careaga.<sup>136</sup>

vincial, vertida en los Considerandos de la Resolución de ese Colegio de Abogados de fecha 4 de febrero del corriente año. Teniendo en cuenta las circunstancias político-institucionales por las que atraviesa la provincia de San Luis, y que han sido analizadas con acierto en el referido documento, es nuestro deber adherir como integrantes del Poder Judicial de la provincia". Siguen a continuación distintas firmas y sellos aclaratorios, entre los que figura "Silvia S. Maluf de Christin, Juez".

<sup>134</sup> En el caso, intervino la procuradora general subrogante, Diana María Bernal.

<sup>135</sup> El jurado estuvo integrado por José Guillermo Catalfano (como presidente), Amanda E. Etcheverry, Mariel E. Linardi, José María Durán, Carlos A. Cobo, Aldo R. Ayello, Patricia N. Gatica, Francisco H. Barrera y Nidia S. Sosa Lago. Sobre la integración inconstitucional del Jurado de Enjuiciamiento, remitimos a CELS, *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2002. Hechos enero-diciembre 2002*, ed. cit., p. 138.

<sup>136</sup> Al igual que en el caso de Careaga, varios juristas reconocidos —como Susana Albanese, Gregorio Badeni, Ricardo Gil Lavedra, Silvia A. Fernández, Leonardo Franco, Julio B. J. Maier, Mario Rejman Farah, Daniel Sabsay y Raúl E. Zaffaroni— suscribieron una carta al jurado de Enjuiciamiento en la que manifiestan su preocupación por la sustanciación del enjuiciamiento dirigido contra Maluf de Christin. Sostienen los firmantes: "La ponderación de las razones de promoción de juicios de destitución requiere un especial cuidado, so riesgo de esconder persecuciones o diferencias de tipo político o ideológico, o bien un ataque a la independencia judicial. Es motivo de preocupación enterarse que la promoción del jury de enjuiciamiento en el caso de la Dra. Maluf de Christin estaría motivada en opiniones vertidas por la jueza acerca de la situación institucional del Poder Judicial de la provincia. Sin embargo, los jueces no pierden la libertad de expresarse libremente sobre cuestiones que suscitan debate en la provincia. Resultaría razonable vedar la participación de los jueces en



El juicio tuvo lugar el 28 de octubre de 2002. Durante la primera jornada se plantearon excepciones preliminares de prescripción, caducidad y nulidad. Las primeras fueron planteadas en razón de los más de cinco años transcurridos entre el momento del hecho y el juicio, y a causa de que el Jurado de Enjuiciamiento superó todos los plazos previstos legalmente para la investigación. La nulidad se pidió, entre otras cuestiones, por la irrazonabilidad de la acusación. El Tribunal rechazó por unanimidad todos estos planteos. Incluso el presidente del Jurado —presidente del Superior Tribunal de la provincia— adelantó que las decisiones del Tribunal eran “irrecorribles”. En este sentido, es evidente que eventuales recursos que la defensa podría interponer ante el Superior Tribunal de la provincia de San Luis por la decisión final del Jurado, serían rechazados.

Durante la tarde del 28 de octubre tuvieron lugar los testimonios,<sup>137</sup> que coincidieron en remarcar la crisis institucional que atraviesa la Justicia de San Luis desde 1996 y ratificaron que la suscripción de los considerandos de la solicitada respondió al deber de todo juez de alertar sobre el peligro institucional y promover a la preservación de las instituciones.

El 29 de octubre se presentaron los alegatos de las partes y el 1º de noviembre se dictó sentencia. Como era esperable, el Jurado de Enjuiciamiento resolvió destituir a la jueza.<sup>138</sup> Hasta la fecha de cierre de este *Informe*, los recursos interpuestos corrieron la misma suerte que los casos anteriores: todos fueron rechazados.

### 3.6 La Justicia en Tierra del Fuego durante el año 2002

La situación de la Justicia en la provincia de Tierra del Fuego ya fue objeto de análisis en el *Informe* del año 2001. Sin embargo, durante 2002 y 2003 sucedieron varios hechos que confirmaron la fragilidad institucio-

política partidaria, pero no exigir al juez que se abstenga de expresar toda opinión sobre materias de interés público, y menos aún cuando las cuestiones sobre las que el juez opina están vinculadas directamente con funciones del poder que desempeña. Las garantías de independencia e inamovilidad de los jueces están dirigidas no sólo a proteger la investidura individual del juez, sino fundamentalmente la confianza pública en la Justicia. Es de esperar que estos valores primen en San Luis a la hora de juzgar la conducta de la Dra. Maluf de Christin”.

<sup>137</sup> Además de la Dra. Maluf, declararon dos abogados que fueron presidentes de los Colegios Públicos de Abogados de Villa Mercedes y San Luis hasta su disolución, Julio Esnaola y Miriam Agúndez (quien además es integrante de la Federación Argentina del Colegio de Abogados); también lo hicieron un ex camarista de Villa Mercedes, Carlos Aostri, y el ex presidente del Superior Tribunal de Justicia hasta 1996, Elías Taurant, fecha en la que renunció como consecuencia de la campaña de desprestigio promovida en su contra a través de la prensa.

<sup>138</sup> El único cargo que le imputaron finalmente fue el de haber realizado intervención o actos políticos. A diferencia de los otros dos casos, la Dra. Maluf no fue inhabilitada.

nal del Poder Judicial de la provincia y desnudaron las fallas de un sistema altamente politizado, pero también víctima de los mismos intereses que lo interfieren.

El Poder Judicial de esta provincia atraviesa una compleja situación institucional debido a un inédito régimen de jubilación anticipada que doblegó el principio de inamovilidad de magistrados. Al mismo tiempo, el mecanismo de selección y destitución de jueces padece groseras irregularidades que no garantizan la independencia judicial.

Entre los diversos sucesos ocurridos en estos últimos tiempos, merecen destacarse la renuncia del vicepresidente del Superior Tribunal de Justicia, Carlos Andino; la acefalía en que quedó sumergido el Poder Judicial a partir del fallecimiento del único integrante del Superior Tribunal, y la falta de respuestas institucionales a la crisis de legitimidad de la Justicia; las irregularidades cometidas durante el proceso de designación de los jueces del Superior Tribunal y durante los nombramientos de varios funcionarios judiciales; el rechazo por parte del Consejo de la Magistratura de una grave denuncia contra una magistrada; y las persecuciones padecidas por quienes denunciaron estos hechos, como la campaña de desprestigio llevada a cabo por uno de los organismos de contralor de los actos de gobierno, la Fiscalía de Estado.<sup>139</sup>

### *3.6.1 Renuncia del vicepresidente del Superior Tribunal de Justicia, Carlos Andino*

En febrero de 2002, de manera intempestiva, se produjo el alejamiento del ex ministro del Superior Tribunal de Justicia, Carlos Andino, quien se desempeñaba como vicepresidente del cuerpo. El abogado renunciante, un ex legislador provincial, concejal y autoridad partidaria del Partido Justicialista (PJ) de la provincia, había llegado a la Corte por sus contactos políticos. Muchos interpretaron la renuncia como parte de una interna justicialista local.

En el momento de irse Andino confesó, en el texto de su renuncia, "haber estado, los últimos meses, sumido en la tristeza y el cansancio moral por no poder vislumbrar la provincia que se merecen nuestros hijos". Además, arremetió contra el vicegobernador Daniel Gallo (del PJ), pero también contra los legisladores Rubén Sciutto, titular de la bancada oficialista, y Alejandro Vernet, de la Unión Cívica Radical (UCR), a quienes acusó de "montarse en la demanda de la población para diferenciarse de la dirigencia política cuestionada socialmente y ser reelectos en los puestos de privilegio que les han dado el poder".

<sup>139</sup> Sobre este tema, véase el Capítulo IV de este Informe.

Los miembros del Superior Tribunal mantenían desde hacía meses un duro enfrentamiento verbal con el oficialismo, que exigía la aplicación de un nuevo recorte presupuestario en el Poder Judicial. En esta disputa, el vicegobernador Gallo fue quien llegó más lejos cuando afirmó que a los jueces "les falta coraje para aplicar el ajuste" y criticó a los miembros del Tribunal por cobrar sueldos que rondan los diez mil pesos.<sup>140</sup> Además, a lo largo de todo 2002, el vicegobernador no evitó hacer comentarios contra actuaciones judiciales que no beneficiaban los intereses del Gobierno provincial.<sup>141</sup>

El texto de la renuncia de Andino es un muestrario de las graves falencias institucionales de la Justicia fueguina. Reafirma que la impunidad ha sido una constante desde su asunción hasta su alejamiento e incluso identifica a los sectores que la promueven, a quienes vincula con el gobierno provincial. Sostiene, por ejemplo, que el vicegobernador es uno de los responsables de la crisis a la que se llegó como consecuencia de una dirigencia corrupta e inepta. De esta manera, el ex vicepresidente del Tribunal Superior no sólo admite que se producen hechos de corrupción, sino que además los individualiza y denuncia.

<sup>140</sup> Cf. *La Nación*, 12/2/02. El 30 de enero el vicegobernador Daniel Gallo había declarado a FM Prensa: "al Poder Judicial la realidad lo va a superar. Se puede ajustar mucho más. Hay poderes que se quedan en la proclama y no hacen nada. El gasto político tiene que estar relacionado con la calidad de trabajo y tenemos que hablar del gasto público en función de la calidad de los funcionarios" (Cf. Declaraciones a FM Prensa de Ushuaia, 30/01/02). Unos días más tarde, el 4 de febrero, el legislador (PJ) Rubén Sciutto redobló las críticas a la Justicia: "en el Poder Judicial tienen que reflejar lo que vive la gente y tienen que ser solidarios... Voy a ser claro, creo que acá no podemos escapar a la realidad que vive la comunidad y el país. No voy a hablar de patriotismo pero tenemos que tener un criterio sobre lo que estamos viviendo. Voy a acompañar al vicegobernador porque la Justicia debe estar adaptada al país. Cada Poder puede bajar su sueldo y la gente tendrá que juzgar si los jueces están bien pagos o mal pagos. Yo creo que debe haber un ajuste porque en algunos casos no se adaptan a la realidad", declaró Sciutto a FM Prensa. El legislador olvidó mencionar que su partido impulsó la remoción masiva de jueces y el copamiento del Poder Judicial.

<sup>141</sup> Entre estos casos, se destacan la medida cautelar que pesificó las tarifas portuarias y las acordadas por las cuales el Poder Judicial provincial fijó sus propias remuneraciones, al margen de los planteos públicos de reducción realizados por el Ejecutivo. Andino, por el contrario, aseguró que la Justicia había ahorrado dos millones de pesos con la rebaja voluntaria del 10% del salario de jueces y funcionarios judiciales, que iban a ser utilizados para construir la sede de ese poder en Río Grande. Pero el Gobierno había reasignado el ahorro al restar el mismo monto del presupuesto 2002 para el Poder Judicial. Andino acusó al Ejecutivo de "ignorar las reales necesidades del servicio de justicia en la provincia" (declaraciones a FM Prensa de Ushuaia, 13/02/02). En los días posteriores a la dimisión de Andino, el legislador justicialista Sergio Cejas manifestó a la misma emisora: "la gente pedía que el Superior Tribunal anterior no esté más y entonces lo cambiamos". En el mismo reportaje deslizó que la "Justicia y el Ejecutivo se alimentan entre sí" y admitió desconocer "las causas de la renuncia del compañero Andino".

### 3.6.2 *Acefalia del Poder Judicial de la provincia*

A la renuncia de Andino sucedió, en septiembre de 2002, el fallecimiento del presidente —y por entonces único miembro— del Superior Tribunal de Justicia de la provincia, José Antonio Salomón.<sup>142</sup> Se generó entonces una situación de incertidumbre insitucional, ya que el Superior Tribunal quedó en estado de acefalía total.

La reacción del Poder Judicial provincial para sortear el vacío de autoridades fue el dictado —por parte de los jueces subrogantes del Superior Tribunal— de la acordada 48, por la cual se autodesignó como presidente provisorio del máximo tribunal provincial al camarista Francisco de la Torre y como segundo integrante al camarista Francisco Tavarez Guerrero. De esta manera, el juez de la Sala Civil de la Cámara de Apelaciones de la provincia se convirtió sorpresivamente en el nuevo presidente del tribunal y, como tal, en presidente del Consejo de la Magistratura.

Si bien, en principio, se resolvía la situación de acefalía que afectaba al organismo, la acordada recibió serios cuestionamientos por parte de distintos abogados. El secretario de superintendencia del tribunal, Carlos Straticco, y el fiscal ante ese organismo, Carlos Bassanetti, entendieron que los jueces subrogantes habían actuado interpretando un “vacío legal”, porque las normas en vigencia no contemplan la inédita situación que se produjo en el tribunal, que quedó sin ninguno de sus tres miembros.<sup>143</sup>

<sup>142</sup> El tercer ministro nunca fue designado luego de la masiva jubilación, que incluyó a la totalidad del anterior Superior Tribunal integrado por Félix González Godoy, Thomas Hutchinson y Omar Carranza. En el esquema posterior de reparto de cargos y jueces, la designación de Andino respondió a los intereses del PJ y el nombramiento de Salomón al Movimiento Popular Fuegoño, uno de los fundadores de este partido provincial.

<sup>143</sup> Por su parte, el constitucionalista Daniel Sabsay, en un reportaje concedido el 9 de septiembre al programa de radio “Botella al mar”, manifestó que “ya había una situación de grave anomalía en el Poder Judicial que se agudizó cuando quedó semiacéfalo el Superior Tribunal de Justicia. Por entonces, la existencia de un Consejo de la Magistratura cerrado al público y sin un proceso transparente de selección de jueces, me había llevado a pensar en su momento que de hecho se producía algo muy similar a casi la carencia de un Poder Judicial autónomo. Lo que ocurre hoy es de todavía mayor gravedad. Porque no se han solucionado los problemas existentes desde hace dos años, y se ha permitido que todo empeorara aun más”. También para Sabsay existía una laguna normativa, pues no se habían previsto disposiciones que de manera específica contemplaran una situación semejante. “Un sistema de subrogancias habla de algo accidental. Cómo se puede, ante la urgencia, solucionar la falta de integrantes de un tribunal para proveer a la solución de justicia. Aquí pareciera haberse producido la consolidación de un órgano regular. Tan regular que inclusive se designa al representante ante el Consejo de la Magistratura, es decir al que va a designar a los miembros del Superior Tribunal. Y con la incongruencia o llamativa circunstancia de que un juez va a colaborar en designar a quien luego se convertirá en superior suyo”.

La designación del camarista como presidente del Superior Tribunal no sólo provocaba tensiones en materia de garantías judiciales —ya que las decisiones del tribunal de segunda instancia que él integraba serían resueltas por él mismo— sino que también significaba su integración al Consejo de la Magistratura. Como respuesta, los jueces explicaron que se excusarían de intervenir en casos donde les tocara revisar sus propios fallos.

Si se tiene en cuenta que en esta oportunidad le correspondía al consejo designar nada menos que a los tres integrantes del Superior Tribunal de Justicia, en el marco de una Justicia sometida al poder político, no había otra posibilidad que una rápida reacción del partido oficialista que había promovido la remoción de jueces y la incorporación de la esposa del gobernador al Consejo de la Magistratura.

La incorporación se concretó el 10 de septiembre, cuando el Consejo de la Magistratura resolvió —por cuatro votos contra dos—<sup>144</sup> desconocer la autoridad del presidente provisional del Superior Tribunal, Francisco de la Torre, a quien impidió integrarse al organismo que selecciona y remueve a los jueces.<sup>145</sup>

El Poder Judicial, los partidos políticos y el Colegio de Abogados de Ushuaia resolvieron callar ante este nuevo avance del poder político sobre la Justicia. La corporación judicial, que había amenazado con “plantarse” como nunca antes frente al Gobierno, se rindió a sus disposiciones como tantas otras veces en los últimos años. Las hipótesis fueron que habían negociado futuros nombramientos en el Consejo de la Magistratura.<sup>146</sup> Diez días después de la inesperada muerte de Salomón, no se registraba en la clase dirigente de Tierra del Fuego un estado de preocupación acorde con las circunstancias. Como si la “laguna legal” que impidió una sucesión de autoridades prolija y ordenada hubiera paralizado a quienes tienen la obligación cívica y moral de intervenir en el debate, aun si sus roles difieren sustancialmente de la labor judicial. En lugar de dar paso a ideas y mecanismos superadores, la acefalía del Superior Tribunal originó dislates y enfrentamientos.

<sup>144</sup> La decisión fue avalada por los consejeros alineados con el Gobierno provincial (Alberto Revah, ministro coordinador del Gobierno; Nélida Lanzares, legisladora del PJ; el fiscal de Estado, Virgilio Sucre) y por el representante de los abogados de Río Grande, mientras que contó con el rechazo de la legisladora Mónica Mendoza (MoPoF) y de Marcelo Echazú, delegado de los letrados de Ushuaia.

<sup>145</sup> El consejo dispuso que De la Torre no tenía atribuciones para presidir el tribunal y que la solución de la acefalía no estaba contemplada en la ley. De este modo, el Consejo funcionó con un miembro menos hasta se nombró a los nuevos jueces.

<sup>146</sup> Las últimas designaciones de jueces confirmaron las hipótesis ya que correspondieron a miembros de la Magistratura provincial que no habían apoyado la acordada 48.

### 3.6.3 La designación de los nuevos miembros del Superior Tribunal de Justicia

Antes de la muerte de José Antonio Salomón, se había iniciado el proceso de designación de los dos jueces que integrarían el Superior Tribunal. Con su fallecimiento se concretaría la tercera vacante.

En septiembre se llevó a cabo el proceso, caracterizado por una manifiesta falta de transparencia.<sup>147</sup> Se presentaron diez candidatos, cuya evaluación estuvo a cargo del Consejo de la Magistratura, que no se basó en métodos o estándares objetivos que permitieran inferir que los elegidos serían designados por sus cualidades técnicas o profesionales, y por lo tanto, serían los más idóneos para llevar la investidura judicial.<sup>148</sup> Como consecuencia de las iniciativas presentadas por organizaciones de la sociedad civil y algunos juristas, durante los concursos realizados en 2002, a diferencia de lo ocurrido el año anterior, las sesiones de las entrevistas y las votaciones fueron de acceso público.

El 23 de septiembre de 2002, Ricardo Klass —ex abogado personal de Carlos Menem, ex secretario de Justicia de la Nación, asesor legal del Gobierno nacional y del Gobierno de la provincia de Buenos Aires—<sup>149</sup> y Mario Rob-

<sup>147</sup> Sobre este tema, véase CELS, *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2002, Hechos enero-diciembre 2001*, ed. cit., p. 101. Con la inteligencia de la directa vinculación existente entre nuestro sistema democrático y una justicia independiente e imparcial, distintos juristas de reconocido prestigio, autoridades de la Federación Argentina de Colegios de Abogados y organizaciones de la sociedad civil en general han expresado su consternación por la falta de transparencia e imparcialidad en los mecanismos de selección de jueces en la provincia de Tierra del Fuego.

<sup>148</sup> El Consejo de la Magistratura de Tierra del Fuego está conformado mayoritariamente por personas que, de uno u otro modo, tienen vinculación con el Poder Ejecutivo provincial. En este sentido, dos de sus siete integrantes son legisladores provinciales, siendo uno de ellos la esposa del mismo gobernador. Conforman también el Consejo de la Magistratura el fiscal de Estado provincial —quien fue designado por el Poder Ejecutivo de la provincia— y el ministro coordinador. La nómina del Consejo se completa con el único integrante del Superior Tribunal de Justicia provincial (ausente en esta selección) y con dos representantes por los colegios de abogados de la provincia (uno por Ushuala y otro por Río Grande).

<sup>149</sup> Ricardo Klass fue abogado de Carlos Menem en varias causas personales contra periodistas. También en el proceso que se sustanció a partir de la muerte de Carlos Menem (h), hijo mayor del ex mandatario y en la causa del pasaporte falso entregado a Monzer Al Kassar. También fue abogado de otros representantes emblemáticos del entorno menemista como Carlos Corach, Eduardo Bauzá y Jorge Domínguez. Fue secretario de Justicia de la Nación durante el mandato de Menem y subsecretario de Gobierno en la gestión de Saúl Bouer como intendente de la ciudad de Buenos Aires. Se desempeñó hasta fines de 2001 como jefe de asesores del secretario de Gobierno de la provincia de Buenos Aires. Hasta su designación, asesor personal del gobernador bonaerense Felipe Solá y, poco tiempo antes de su designación en el Superior Tribunal, había aceptado un cargo en el Gobierno nacional. Un dato a destacar es que su esposa, Norma López, había sido contratada por el Banco de la Provincia de Tierra del Fuego a principios de 2002, a pesar de que residía en Buenos Aires, y nombrada "asesora del directorio en materia penal" a cambio de cuatro mil pesos mensuales, alojamiento y pasajes aéreos.

bio —ex funcionario de la última dictadura militar y juez federal de Mar del Plata—<sup>150</sup> se convirtieron en los dos nuevos jueces del Superior Tribunal.<sup>151</sup> La culminación del proceso también puso fin al estado de acefalía total del Tribunal y dio por terminado el debate en torno a la acordada 48.<sup>152</sup> El proceso de elección se realizó en menos de media hora. Los consejeros no fundamentaron sus decisiones y sólo se limitaron a contabilizar los votos volcados en planillas individuales y leídos luego en voz alta por el secretario. Ni el presidente del Consejo, José Luis Paños, ni ningún otro integrante del organismo formuló declaraciones con posterioridad a la votación.

#### 3.6.4 *El proceso de designación y remoción de jueces: rápidas decisiones del Consejo de la Magistratura*

En una sesión maratónica realizada el 4 de diciembre de 2002, el Consejo Provincial de la Magistratura seleccionó a seis nuevos jueces<sup>153</sup> y a un vocal abogado del Tribunal de Cuentas, en tanto que declaró desierto el concurso para cubrir la vacante producida en el Juzgado Correccional de Río Grande. La sesión se desarrolló entre las 10.00 y las 16.00 —con un

<sup>150</sup> Entre 1978 y 1979 Robbio fue asesor de la Secretaría de Información Pública de la Presidencia de la Nación. Después ocupó un cargo en Canal 13 hasta el 9 de diciembre de 1983, época en que se realizaban listas negras y persecuciones.

<sup>151</sup> El gobernador Carlos Manfredotti firmó luego los decretos de designación que posibilitaron a los jueces prestar juramento el 1º de octubre, transformándose así en las máximas autoridades del Poder Judicial fueguino.

<sup>152</sup> La selección de los nuevos jueces comenzó a cristalizarse minutos después de las 19 del 23 de septiembre, cuando los seis miembros del Consejo de la Magistratura empezaron a sesionar ante una nutrida concurrencia de público, en su mayoría vecinos interesados en el tema pero también algunos militantes partidarios. Ambos letrados fueron seleccionados por unanimidad durante la votación definitiva realizada a las 19.30 en la sede del Consejo Provincial de la Magistratura. En la votación preliminar, los diez candidatos que llegaron a esta instancia precisaban tres votos afirmativos para pasar a la siguiente rueda. Sin embargo, el fiscal de Estado adjunto, Ricardo Francavilla, obtuvo dos votos y el secretario de Demandas Originarias de la Corte, Nicolás Sissini, cosechó uno, igual que el ex camarista Francisco de Antueno, el ex letrado de Yaciretá Roberto Rosemberg y el abogado local Federico Rauch. No lograron votos la abogada Teresa Lopardi, el abogado Jorge Frúchtenitch y la defensora oficial Ana María Tótar. Por consiguiente, sólo pasaron de etapa Klass y Robbio con seis votos cada uno. En la votación definitiva ambos fueron elegidos por la unanimidad de los consejeros presentes y logran el acceso a los dos cargos que estaban en juego.

<sup>153</sup> Mediante el sistema de ronda de votaciones, los consejeros proclamaron a Javier Darío Muchnik como nuevo integrante de la Sala Penal de la Cámara de Apelaciones de la provincia. A su vez, la actual defensora pública Gabriela Yuba fue elegida como jueza de Familia y Minoridad de Ushuaia, mientras que Edith Miriam Cristiano fue seleccionada como jueza del Juzgado del Trabajo de Río Grande. Por su parte, el recién creado Tribunal Oral en lo Criminal, con competencia en la zona norte de la provincia, fue constituido por los jueces Juan José Varela, Gonzalo Sagastume y Eugenio Sarrabayrouse.

El consejo eligió también al actual subsecretario Legal y Técnico de la provincia, Rubén Herrera, como vocal del Tribunal de Cuentas, luego de una selección que se caracterizó por ser la más disputada.

cuarto intermedio de tres horas—, se caracterizó por el voto alineado del presidente del organismo y de la Corte, Ricardo Klass, de la legisladora justicialista y esposa del gobernador, Nélica Lanzares, y del ministro coordinador, Alberto Revah, con quienes coincidió —en la mayoría de los casos— la postura del fiscal de Estado, Virgilio Martínez de Sucre. Alternando entre la disidencia y el acuerdo votaron la legisladora mopofista Mónica Mendoza y los representantes de los abogados de Ushuaia, Marcelo Echazú, y de Río Grande, José Luis Paños.

La asociación civil Participación Ciudadana planteó nuevamente las irregularidades que padecen los concursos de selección de jueces en Tierra del Fuego. En este sentido, criticó que los consejeros puedan votar sin justificar sus posiciones, ya que esto genera decisiones arbitrarias, porque un consejero puede votar a favor de un candidato e inmediatamente votar en contra, sin dar ninguna explicación. Asimismo se ha denunciado que algunos consejeros (por ejemplo, Alberto Revah) no habrían participado de las entrevistas con los candidatos. Participación Ciudadana pidió investigar estas denuncias. Por su parte, algunos integrantes del organismo, demostraron cierto “desconocimiento” sobre el reglamento interno y el modo en que debía llevarse a cabo las votaciones.

### 3.6.5 La desestimación de un pedido de jury de enjuiciamiento

El Consejo Provincial de la Magistratura tardó dos años y ocho meses en completar el Superior Tribunal de Justicia. Pero en poco más de dos minutos desestimó el pedido de jury de enjuiciamiento presentado por Participación Ciudadana contra la jueza de la Sala Civil de la Cámara de Apelaciones de Río Grande, Josefa Haydeé Martín, acusada de copiar una sentencia.

Los cargos contra Martín no eran menores: un informe especial del diario *Tiempo Fuego* había revelado, el 8 de diciembre de 2001, que la camarista y el ex juez Luis Felipe Ricca copiaron íntegramente el contenido de una sentencia que había sido dictada dos años antes por los jueces Nebli José Imperiale y María Rosa Ayala. Efectivamente, el 26 de noviembre de ese año, con excepción de algunos mínimos giros idiomáticos, Ricca y Martín transcribieron, en la sentencia definitiva 91/01 de la Sala Civil, Comercial y del Trabajo de la Cámara de Apelaciones de la provincia, el texto de la resolución dictada por el mismo órgano judicial el 6 de diciembre de 1999.<sup>154</sup>

<sup>154</sup> La copia es tan obvia que a simple vista pueden señalarse cerca de cincuenta párrafos coincidentes entre los votos de cada uno de los jueces. Ricca, luego renunciante al cargo a raíz del escándalo de su vinculación con el brasileño Paulo Cesar Farias (PG Farias), repitió el pronunciamiento del juez Imperiale producido dos años antes, mientras que Martín lo hizo con los argumentos de su colega Ayala. En el ámbito nacional es muy recordado



Ninguno de los siete consejeros dio a conocer un solo fundamento que avalara la desestimación del pedido de enjuiciamiento. Por el contrario, algunos tuvieron un comportamiento que despierta serias sospechas de arbitrariedad o negligencia en el ejercicio de un cargo público.<sup>155</sup>

el caso de Roxana Rogovsky Tapia, quien se recibió de abogada en 1987 y en 1993 ya era jueza, impulsada por sectores oficialistas. En la veloz carrera se le "olvidó" aprender a redactar las sentencias. Para subsanarlo, intentó contratar a un abogado como personal de su despacho judicial. Pero el hombre grabó las conversaciones y denunció todo a la Justicia. Con el juicio político ya en marcha y la creciente revelación de la vinculación de su familia con el Gobierno, la jueza decidió renunciar.

<sup>155</sup> La legisladora del Movimiento Popular Fueguino, Mónica Mendoza, consultada por el presidente del cuerpo, Ricardo Klass, manifestó primero que aún no se encontraba en condiciones de pronunciarse sobre el caso y que precisaba consultar a su asesor letrado (ya que ella no es abogada). Sin embargo, treinta segundos después, avaló la posición mayoritaria de desestimar el pedido de jury y enviar las actuaciones al Superior Tribunal de Justicia, para que se evalúe la eventual aplicación de sanciones disciplinarias contra la magistrada. Por otra parte, el abogado José Luis Paños, representante de los letrados de Río Grande en el consejo, votó en contra de la apertura del jury cuando autoridades del propio Colegio de Abogados de la ciudad del norte de la provincia anunciaron públicamente, el año pasado, la presentación de una denuncia contra Martín por el mismo tema. Al respecto, los abogados riograndenses sostuvieron que "no existen algunos textos interpolados entre un fallo y el otro, sino que se ha seguido todo el hilo argumental, párrafo por párrafo, con pequeños cambios en algunas palabras. La copia es casi textual y constituye una actitud peligrosa de los jueces que no hagan un análisis específico de cada caso que llega para su tratamiento". Es cierto que Paños no sólo representa a los letrados nucleados en el colegio, pero era de esperar una conducta y una actitud más coherentes en su accionar.

### III

## El Estado frente a las manifestaciones de la crisis social.

## La investigación judicial de los hechos del 20 de diciembre, ejecuciones en puente Pueyrredón y desalojos violentos\*

### 1. Introducción

En este capítulo se analizarán, en primer lugar, los avances de la causa iniciada a raíz de las muertes y lesiones producidas por miembros de la Policía Federal Argentina en los hechos de represión de las manifestaciones del 20 de diciembre de 2001 en la ciudad de Buenos Aires. Luego se describirán algunas de las causas penales iniciadas en distintas ciudades del interior del país en ocasión de los “saqueos” a supermercados<sup>1</sup> que se produjeron entre los días 19 y 20 del mismo mes.

\* Los acápites 1 y 2 fueron elaborados por Tamara Tobal, abogada, con la colaboración de Andrea Pochak (directora del Área Jurídica del CELS), Alberto Bocino, abogado, Leonardo Filippini, abogado, y Christian Rubilar, estudiante de Derecho. Los acápites 3 y 4 fueron elaborados por Gerardo Fernández, abogado, miembro del Programa de Violencia Institucional, Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos del CELS.

<sup>1</sup> Rubén Aredes, por ejemplo, fue víctima de la represión policial al saqueo a un supermercado, si bien no había participado en esos hechos. El 20 de diciembre, a las 15.00, cuando regresaba del trabajo hacia su casa en villa Ciudad Oculta, Aredes fue ejecutado por la policía que perseguía a un grupo de personas que había saqueado un supermercado. Recibió cuatro disparos de balas de plomo en el tórax pero continuó con vida. La policía cercó la villa de emergencia y, a pesar de los pedidos de los vecinos, no dejó que entrara la ambulancia del SAME. Rubén Aredes llegó al hospital transportado por un remis y murió al día siguiente. La causa en la que se investiga su muerte fue archivada. El fiscal que la instruyó lo resolvió así a pesar de no haber tomado declaración testimonial a los policías que participaron en la represión. No se preocupó por recabar más información ni tomó medida alguna para esclarecer la muerte. La causa fue desarchivada y tuvo algunos avances luego de una investigación periodística del programa televisivo “Puntodoc”.

Con relación a los hechos, el análisis publicado por el CELS en el *Informe 2002*<sup>2</sup> era incipiente ya que la causa penal recién se había iniciado. Este capítulo, en cambio, abarcará los detalles de la investigación y la situación de las personas involucradas, lo cual resulta necesario en virtud de la trascendencia de lo ocurrido durante aquellas jornadas.

En este capítulo también se hará referencia a los asesinatos de Darío Santillán y Maximiliano Kosteki (miembros del Movimiento de Trabajadores Desocupados, Corriente Aníbal Verón) por funcionarios de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, el 26 de junio de 2002. Éste fue el episodio más grave de represión ilegal de manifestaciones durante 2002 y anticipó la entrega del Gobierno por parte del presidente Eduardo Duhalde.

Por último, incorporamos también en estas páginas el relato de los violentos desalojos del ex Patronato de la Infancia y de la fábrica Brukman, que fue recuperada por sus empleados. Los desalojos se produjeron a principios de 2003 y fueron protagonizados por miembros de la Policía Federal.

Estos episodios ilustran las respuestas que el Estado ha brindado a las distintas manifestaciones del descontento frente a la crisis social y las secuelas del desempleo y la pobreza.

## 2. Los hechos del 19 y el 20 de diciembre de 2001

### 2.1 La investigación judicial de la represión en la ciudad de Buenos Aires

En este acápite analizaremos el avance de la causa en la que se investigan los sucesos del 19 y el 20 de diciembre de 2001 en la Plaza de Mayo, el Congreso de la Nación y sus inmediaciones. En primer término, reseñaremos los acontecimientos de aquellas jornadas y sus circunstancias. Luego, describiremos a las víctimas y las circunstancias de sus muertes. Finalmente, analizaremos el estado de la causa, su organización, las personas que han resultado imputadas y aquellas que ya no se encuentran en tal situación.

#### 2.1.1 Los hechos

En el área céntrica de la ciudad de Buenos Aires, por lo menos cinco personas murieron, 227 resultaron heridas y cerca de trescientas fueron detenidas al margen de las causales establecidas por la ley.

<sup>2</sup> CELS, *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2002. Hechos enero-diciembre 2001*, ed. cit., p. 59.

No bien comenzaron las manifestaciones, en el seno del Gobierno nacional se realizaron diferentes reuniones entre funcionarios del Poder Ejecutivo y la cúpula de la Policía Federal para definir cuáles serían las políticas que se llevarían a cabo para controlar las protestas.

El 19 de diciembre, mediante el decreto 1678/01, el presidente Fernando de la Rúa dictó el estado de sitio en todo el país.<sup>3</sup> Si bien este decreto alega las facultades otorgadas en el artículo 23 de la Constitución Nacional, lo cierto es que el estado de sitio fue dictado transgrediéndolas ya que no fueron tenidos en cuenta los requisitos que se exigen para la adopción de tal medida.<sup>4</sup>

Momentos después de dispuesto el estado de sitio, el entonces ministro del Interior, Ramón Bautista Mestre, dictó la resolución 902 por la cual se constituyó el "Comité de Crisis".

En el transcurso de las reuniones entre el Poder Ejecutivo y la cúpula de la Policía Federal se adoptó la decisión política de desplegar las fuerzas de seguridad en toda la extensión del territorio nacional y, en especial, se dispuso el operativo policial que fue montado sobre la Plaza de Mayo, el Congreso de la Nación y la zona del Obelisco.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> El decreto fue firmado por el presidente De la Rúa, el jefe de Gabinete, Chrystian Colombo, y el ministro del Interior, Ramón Mestre quien falleció en marzo 2003.

<sup>4</sup> El artículo 23 de la Constitución Nacional establece que el estado de sitio debe ser dictado en la provincia o territorio en "donde exista la perturbación del orden". Por el contrario, el decreto 1678/01 fue dictado en todo el país sin tener en cuenta la situación de cada provincia. Además, el decreto estableció la vigencia del estado de sitio por un plazo de treinta días sin mediar justificación alguna para la disposición de esta duración temporal. El decreto tampoco especificó qué garantías constitucionales se suspendían como consecuencia de la medida. Con relación a quién tiene la facultad de dictar el estado de sitio en caso de conmoción interior, nuestra Constitución otorga esta facultad al Congreso y, si éste está en receso, al presidente. En aquel momento, el Congreso no estaba en receso pues sesionaba en su período extraordinario. También se incumplieron los requisitos de validez determinados por los instrumentos internacionales de derechos humanos incorporados a la Constitución. Éstos establecen que se trata de una medida de última *ratio* y por ello prevén un conjunto de requisitos que deben cumplirse. Así, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos si bien reconoce que los Estados parte podrán adoptar disposiciones que suspendan las obligaciones contraídas, establecen que deberán hacerlo en la "medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación" (art. 4.1); es claro que ello no fue respetado por el decreto presidencial. Tampoco se cumplió con lo establecido por el artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que ordena informar, en el mismo decreto, las disposiciones cuya aplicación se hayan suspendido y los motivos que han suscitado esa suspensión. Esta información no fue incorporada al decreto 1678/01.

<sup>5</sup> La primera de estas reuniones tuvo lugar el 19 de diciembre alrededor de las 20.00 en el Ministerio del Interior. A ella asistieron Ramón Bautista Mestre (ex ministro del Interior), Enrique Mathov (entonces secretario de Seguridad Interior), Rubén Santos (se desempeñaba como jefe de la Policía Federal), Osvaldo Cannizaro (subjefe de la Policía Federal), Raúl Andreozzi (superintendente de Seguridad Metropolitana), Carlos A. Moyano (superintendente del Interior) y siete miembros de la cúpula de la Gendarmería y la Prefectura. Allí se decidieron estrategias y acciones concretas para afrontar la situa-

El primer incidente grave tuvo lugar a las 3.30 del 20 de diciembre cuando miembros de la Policía Federal dispararon con pistolas reglamentarias (9 mm) sobre manifestantes en las escalinatas del Congreso Nacional. Jorge Demetrio Cárdenas recibió un impacto de bala en la pierna.<sup>6</sup>

Alrededor de las 9.00 de ese día se realizó una reunión en la Secretaría de Seguridad Interior que fue convocada por Enrique Mathov. Una hora más tarde, la policía comenzó a reprimir a los manifestantes que se habían congregado pacíficamente en la Plaza de Mayo. La represión fue violenta. Efectivos de la policía montada agredieron a las madres de la Asociación Madres de Plaza de Mayo tirándoles encima sus caballos y golpeándolas con palos.

Con el transcurso de las horas la represión fue aumentando. La jueza federal María Romilda Servini de Cubría, quien se encontraba de turno, se presentó en la plaza y dio la orden de hacer cesar la represión, pero los funcionarios policiales no obedecieron.

A las 14.00 el jefe de la Policía Federal se reunió con la jerarquía de la fuerza. En aquel encuentro se decidió aumentar la cantidad de efectivos policiales en la calle y continuar con la represión de los manifestantes. Como consecuencia, la violencia aumentó. A las 15.30 se realizó otra reunión del Comité de Crisis que fue presidida por Enrique Mathov.

Media hora más tarde, policías de comisaría y de infantería, en un sistema de avances y retrocesos —desplegados sobre la Avenida de Mayo, en el trayecto que va desde la Plaza de Mayo hacia la avenida 9 de Julio—, dispararon balas de plomo contra los manifestantes. Algunos de estos disparos impactaron en los cuerpos de Diego Lamagna, Gastón Riva y Carlos Almirón y les quitaron la vida.

Sobre la Avenida de Mayo, en la esquina de Chacabuco, funcionan el Banco HSBC y la Embajada de Israel. Alrededor de las 16.20, el móvil 451, a cargo del subcomisario Omar Bellante, se replegó dentro del edificio donde funcionan ambas entidades. Los manifestantes comenzaron a tirar piedras contra el vidrio polarizado del banco. En respuesta, miembros de la guardia de seguridad del banco y funcionarios de la Policía Federal comenzaron a disparar contra los manifestantes desde el edificio. La ráfaga de disparos atra-

ción de crisis. Con el mismo fin, a las 23.00 tuvo lugar otro encuentro en el edificio "Guardacostas", en la que estuvieron presentes Mathov —quien llegó demorado por encontrarse en la Casa de Gobierno—, el comisario Santos, el jefe de Gendarmería y el jefe de Prefectura.

<sup>6</sup>Jorge Demetrio Cárdenas murió meses después. La jueza federal María Romilda Servini de Cubría, quien tuvo a su cargo la investigación sobre las causas de su muerte, dictaminó que, contrariamente a lo sostenido por los familiares, la muerte de Cárdenas habría sido causada por razones ajenas a la herida de bala de la cual fue víctima.

vesó el vidrio causando una víctima fatal, Ariel Benedetto, quien murió por causa de un disparo en la cabeza. El sistema de video del banco registró las 16.28. De la Rúa daba en ese momento un discurso televisivo por el que exhortaba a las fuerzas políticas a formar un gobierno de coalición nacional.

Tres horas más tarde, a las 19.20, en la plazoleta de Cerrito y Sarmiento, miembros de la Brigada de Asuntos Internos, quienes viajaban en tres autos no identificables (una Ford Ranger a cargo del comisario Orlando Juan Oliverio, un Fiat Palio rojo a cargo del subcomisario Carlos José López y un Peugeot 504 blanco a cargo del principal Eugenio Figueroa) estacionaron en forma de abanico, dispararon sus escopetas contra las personas que allí se encontraban y se retiraron a toda velocidad, de contramano. Dos disparos impactaron en el cuerpo de Alberto Márquez, quien se encontraba, junto a su mujer, observando los acontecimientos. También resultaron gravemente heridos Martín Galli, Oscar Coronel, Paulo Córdoba y Paula Simonetti.

A esta misma hora, De la Rúa firmaba el decreto 1682/01 mediante el cual ponía a disposición del Poder Ejecutivo Nacional a 29 personas que ya habían sido detenidas por la policía. Es necesario aclarar que cuando el presidente firmó este decreto, algunas de estas personas ya habían salido en libertad por orden del juez Crispo, titular del Juzgado Criminal y Correccional N° 18 de la Capital Federal, quien tomó esa decisión a raíz de los hábeas corpus que le fueron presentados.

Algunos minutos más tarde, el presidente renunció y abandonó la Casa de Gobierno. Regresó al día siguiente, para levantar el estado de sitio dictado el 19 de diciembre.

### *2.1.2 Las víctimas en la ciudad de Buenos Aires*

*Gastón Marcelo Riva (31 años)*

Gastón había nacido en la ciudad de Ramallo, provincia de Buenos Aires, pero desde hacía diez años vivía en Buenos Aires, en el barrio porteño de Flores, junto a su esposa, María Mercedes Arena, y sus tres hijos. Tenía una moto que utilizaba para trabajar durante el día en una mensajería. De noche, hacía reparto para una pizzería. El jueves 20 de diciembre, Gastón fue a la manifestación en moto. Alrededor de las 16.00 avanzaba por Avenida de Mayo hacia la plaza. Estaba entre las calles Bernardo de Irigoyen y Tacuarí cuando un disparo en el tórax le quitó la vida. Fue trasladado por una ambulancia del SAME al Hospital Argerich. Murió, según las constancias médicas, a las 16.30.

*Diego Lamagna (26 años)*

Diego vivía en Sarandí, Avellaneda, provincia de Buenos Aires. Desde chico se había hecho cargo de sostener a su madre y sus dos hermanas, ya que su padre había muerto cuando él tenía once años. Era fanático de las bicicletas y llegó a competir en distintos lugares del país. El jueves 20 de diciembre, Diego almorzó junto a su madre y luego salió a visitar a un amigo en el barrio porteño de Palermo. Se tomó el colectivo pero no pudo llegar a su destino: a raíz de los acontecimientos que estaban ocurriendo en el centro de la ciudad, el colectivo interrumpió su recorrido y él bajó y se unió a la manifestación. Se encontraba sobre la Avenida de Mayo, entre Bernardo de Irigoyen y Tacuarí, cuando un disparo en el tórax le quitó la vida. Otras personas que se hallaban en el lugar, al ver que las ambulancias no venían a buscarlo, lo alzaron y lo llevaron hasta la plazoleta que separa Bernardo de Irigoyen de la avenida 9 de Julio, desde donde fue trasladado luego por una ambulancia del SAME al Hospital Argerich. Los informes médicos indicaron que Diego murió a las 16.45.

*Carlos Almirón (23 años)*

Carlos vivía en Lanús, provincia de Buenos Aires con su abuela y sus dos hermanos. Estaba cursando el Ciclo Básico Común para la carrera de Sociología y trabajaba con su padre colocando membranas en los techos. Era militante de la CORREPI (Coordinadora Contra la Represión Policial e Institucional). El jueves 20 de diciembre viajó en tren a plaza Constitución para concurrir a la manifestación en la Plaza de Mayo. Fue asesinado por un impacto de bala en el pecho en el momento en que, junto con otras personas, cruzaba la avenida 9 de Julio, desde la esquina de Lima e Hipólito Irigoyen, en dirección a Avenida de Mayo. Eran aproximadamente las 17.00. Carlos fue trasladado por una ambulancia del SAME y murió, por la noche, en el Hospital Argerich.

*Gustavo Ariel Benedetto (23 años)*

Gustavo vivía con su madre y su hermana en La Tablada, provincia de Buenos Aires. Un año y medio antes su padre había fallecido y, desde entonces, era el sostén de la familia. Trabajaba desde los 18 años en supermercados y el 19 de diciembre había sido despedido. Al día siguiente, se dirigió a la Plaza de Mayo para participar en la manifestación. Al pasar por la esquina de Chacabuco y Avenida de Mayo, un disparo que provino del interior del edificio donde funcionan el banco HSBC y la Embajada de Is-

rael le produjo la muerte. Gustavo fue trasladado por una ambulancia del SAME al Hospital Ramos Mejía. Murió, según las constancias médicas, a las 17.30 de esa misma tarde.

*Alberto Manuel Márquez (57 años)*

Alberto estaba casado, era padre de tres hijos y abuelo de dos nietos. Trabajaba vendiendo seguros del Banco de la Provincia de Buenos Aires. El jueves 20 de diciembre fue a la plaza con su esposa y una pareja amiga. A raíz de la represión y de los hechos de violencia que estaban ocurriendo, Alberto, su mujer y sus amigos consideraron prudente permanecer en la plazoleta de Cerrito y Sarmiento y se sentaron a descansar en uno de los bancos. En determinado momento Alberto se levantó para ver mejor lo que sucedía y recibió dos disparos por la espalda que le quitaron la vida. Eran aproximadamente las 19.20. Fue alcanzado por dos de los disparos realizados por miembros de la Brigada de Asuntos Internos que circulaban en tres autos no identificables. Fue trasladado por una ambulancia del SAME al Hospital Ramos Mejía, donde murió.

### *2.1.3 El estado de la causa*

#### *2.1.3.1 La estructura*

La represión, las muertes y los hechos de violencia ocurridos durante estas jornadas motivaron la radicación de denuncias y querellas, a partir de las cuales se iniciaron procesos penales en varias ciudades del país.

En la ciudad de Buenos Aires, el mismo 20 de diciembre, la Fiscalía Federal en lo Criminal y Correccional n° 5, a cargo de los fiscales federales Luis H. Comparatore y Patricio B. Evers, formuló el requerimiento necesario, impulsando la acción penal por los hechos denunciados. La causa quedó radicada en el Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal n° 1, a cargo de la jueza María Romilda Servini de Cubría, secretaria n° 1.

La jueza, sin explicar claramente las razones, resolvió dividir el proceso en dos sumarios que investigan los distintos acontecimientos delictivos que habrían tenido lugar en el centro de la ciudad de Buenos Aires durante las jornadas del 19 y el 20.

El primer sumario (A-5622/01) tramita bajo la dirección de la magistrada y tiene por objeto la investigación de la responsabilidad de altos jefes del Gobierno nacional y de la Policía Federal, que estaban en el ejercicio de sus funciones durante esos días.



El segundo sumario (A-5624/01) fue delegado a los fiscales, quienes investigan la responsabilidad de los ejecutores materiales. Éstos, por razones prácticas, subdividieron la investigación en legajos separados (508, 508 bis y 508 ter).

### 2.1.3.2 Los avances en la causa que tramita bajo el sumario 5624/01 (instrucción a cargo de los fiscales)

#### a. Legajo 508

Bajo este legajo se investiga la muerte de Gastón Riva, Diego Lamagna y Carlos Almirón y las lesiones sufridas por varios manifestantes en la zona de Plaza de Mayo.

En los inicios de esta causa, la investigación sobre las muertes avanzaba lentamente.

En la investigación se contaba con los peritajes —según los cuales las balas que produjeron las muertes eran postas de plomo compatibles con las escopetas 12/70 utilizadas por la policía—, con las desgrabaciones de las modulaciones de la radio policial (*trunking* policial) —que indican quiénes se encontraban en el lugar en ese momento y en qué situaciones— y con las declaraciones de testigos. Sin embargo, los fiscales no contaban con videos ni con fotos del momento del hecho y ello motivaba la lentitud del proceso.

Con el transcurso del tiempo, la investigación fue avanzando. Pasado más de un año, el CELS incorporó a la causa un video —filmado por un camarógrafo de Canal 13— en el cual se ve al grupo de policías (en su mayoría pertenecientes a la comisaría 4ª) que se encontraba al frente de la línea de fuego cuando murieron Gastón, Diego y Carlos. En las imágenes se ve también claramente a uno de estos policías disparando una escopeta de la cual sale expulsado un cartucho rojo que, según el peritaje realizado por Gendarmería, correspondía a una bala de plomo. Se incorporaron, además, las imágenes obtenidas por el fotógrafo Iván Clemenco, a quien se le tomó declaración testimonial.

A partir de estas pruebas la situación cambió.

Los peritajes de la Gendarmería compararon la imagen del video —en la que se ve a un funcionario policial disparando— con las fotos de los policías que estuvieron ese día asignados a la Avenida de Mayo. Las fotografías aportadas por Iván Clemenco permitieron identificar a los policías que se encontraban al frente de la línea de fuego al momento de producirse la muerte de Gastón y de Diego. A su vez, varias de las declaraciones testimoniales establecieron que el policía que se ve disparando una escopeta

12/70 de la cual se desprende un cartucho rojo sería el oficial principal Víctor Manuel Belloni.<sup>7</sup> Belloni fue citado para brindar declaración indagatoria por los homicidios de Diego Lamagna, Carlos Almirón y Gastón Riva y por las lesiones de Fernando Rico y Damián Ángel Aquino. Al cierre de este *Informe* todavía no se había resuelto su situación procesal. De todas maneras, queda pendiente determinar quiénes son los otros policías que ese día se encontraban junto al oficial Belloni frente a la línea de fuego en el momento de producirse los asesinatos.

Es importante aclarar que a partir de la incorporación de estas pruebas se dictó la falta de mérito de Leandro Hernán Morales y de Bernardo Alejandro Guaita.

Leandro Hernán Morales, oficial ayudante perteneciente al Grupo de Asalto 5 del entonces Cuerpo de Operaciones Federales de la Policía Federal, había sido indagado por los tres homicidios y por las lesiones que sufrieron varios manifestantes sobre Avenida de Mayo. El 20 de diciembre estaba ubicado en la intersección de Avenida de Mayo e Hipólito Irigoyen formando parte del operativo policial que se montó sobre la Avenida de Mayo. De todas maneras, la Justicia resolvió que hasta el momento no existen pruebas para procesarlo o para sobreseerlo.

Bernardo Alejandro Guaita, policía de la comisaría 4ª, fue indagado por los tres homicidios y por las lesiones de alguno de los manifestantes. En un primer momento se creyó que él era el policía que aparece disparando una escopeta 12/70 con cartucho rojo en las imágenes televisivas de Canal 13 a las que se hizo referencia en párrafos anteriores. Como en el caso de Morales, la Justicia determinó que hasta el momento no hay pruebas para procesarlo o para sobreseerlo.

Hasta que estas pruebas fueron aportadas, sólo el policía Ernesto Sergio Weber, jefe de la fuerza n° 2 del Cuerpo de Operaciones Federales de la Policía Federal, había sido formalmente imputado. El 20 de diciembre, Weber se encontraba a cargo del operativo en la zona de Plaza de Mayo. En su fallo del 26 de julio de 2002, la Sala I de la Cámara Nacional de

<sup>7</sup> Víctor Manuel Belloni fue indagado el 17 de septiembre de 2003 porque "durante la tarde del día 20 de septiembre de 2001 y cuando se encontraba integrando el dispositivo policial desplegado sobre la Avenida de Mayo a la altura de su cruce con la calle Bernardo de Irigoyen, efectuó disparos de escopeta contra los manifestantes utilizando munición clasificada como de 'Propósitos Generales' —posta de plomo—, cuyo empleo en dicho lugar y tiempo causara la muerte de quienes en vida fueran Gastón Riva, Carlos Almirón y Diego Lamagna, como así también lesiones de distinta gravedad en las personas de Fernando Rico y Damián Ángel Aquino. Se impone del mismo modo al imputado que Gastón Riva habría sido herido de muerte en Avenida de Mayo frente al n° 933 de la acera vehicular, segundo carril más cercano a la vereda impar. Diego fue herido a la altura del n° 917 de dicha arteria sobre la vereda par y Carlos Almirón fue alcanzado en Avenida de Mayo, sobre la acera vehicular a unos metros de la esquina con Bernardo de Irigoyen".

Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal había ordenado que se tomara declaración indagatoria a Weber con relación a las muertes de Riva, Lamagna y Almirón y a las lesiones sufridas por varios manifestantes. Los camaristas indicaron la participación fundamental de Sergio Weber. Sin embargo, la jueza sólo lo indagó por los ultrajes, maltratos y vejaciones a las integrantes de la Asociación Madres de Plaza de Mayo y, al resolver su situación, decretó la falta de mérito para procesarlo o sobreseerlo. Esta resolución fue apelada y la Cámara, si bien confirmó la decisión, reiteró a la jueza lo ordenado el 26 de julio ya que, a pesar de haber transcurrido casi un año desde dicha resolución, Weber no había sido indagado por su responsabilidad en los homicidios y las restantes lesiones. Al cierre de este *Informe* la jueza todavía no había cumplido con lo ordenado por su superior.

*b. Legajo 508 bis*

En este legajo se investiga la muerte de Alberto Márquez y las lesiones graves ocasionadas a Martín Galli, Paula Simonetti, Oscar Coronel y Paulo Córdoba.

Los funcionarios de la Policía Federal, pertenecientes al Departamento Control de la Superintendencia de Asuntos Internos, Orlando Juan Oliverio, Ariel Gonzalo Firpo Castro, Eugenio Figueroa y Carlos José López, fueron procesados con prisión preventiva el 1º de marzo de 2002.

Los policías interpusieron recursos de apelación. La Sala I de la Cámara de Apelaciones confirmó los procesamientos y la prisión preventiva. La Cámara entendió que estaba "suficientemente probado que el día 20 de diciembre de 2001, aproximadamente a las 19.20, el comisario Orlando J. Oliverio, el agente Ariel G. Firpo Castro, el comisario José López y el principal Eugenio Figueroa, cuando circulaban en fila a bordo de una Ford Ranger, un Fiat Palio rojo y un Peugeot 504 blanco, por la avenida 9 de Julio, detuvieron su marcha en la cuadra que se ubica entre las calles Sarmiento y Perón —altura 200/299—, formando con los vehículos un abanico enfrentado a los carriles de sentido contrario de circulación. Luego de ello, habrían disparado con las escopetas que portaban, cargadas con munición de plomo, contra varias personas que se hallaban en actitud pacífica ubicadas en la plazoleta que separa dicha avenida de la calle Cerrito. Parte de la munición disparada habría impactado, por un lado, en el cuerpo de Alberto Manuel Márquez, y provocado su muerte minutos después y, por otro, en el cuerpo de Martín Esteban Galli".

Todos los policías interpusieron recurso extraordinario federal contra esa resolución. El 28 de diciembre de 2002 estos recursos fueron concedi-

dos por la Cámara de Apelaciones y se encuentran pendientes de resolución en la Corte Suprema de Justicia.

Luego de la reconstrucción de los hechos que le costaron la vida a Márquez y que motivaron las heridas de Galli, Simonetti, Córdoba y Coronel —que se concretó el 17 de noviembre de 2002—, la jueza resolvió la falta de mérito de Orlando Juan Oliverio, Ariel Gonzalo Firpo Castro, Eugenio Figueroa y Carlos José López por las lesiones de Simonetti, Córdoba y Coronel. Los fiscales y la querellante Paula Simonetti apelaron. La Cámara todavía no resolvió esta cuestión.

Por otra parte, la fiscalía recibió los resultados de los peritajes realizados por Gendarmería Nacional durante la reconstrucción de la muerte de Alberto Márquez, de los que surge que hubo más disparos desde los móviles conducidos por López y Figueroa. Por ello insistió con el pedido de detención de los otros ocupantes de esos vehículos.

Es preciso explicar que, a principios de 2003, la situación procesal de los imputados pegó un giro inesperado. El 26 de febrero la jueza sobreescribió a Firpo Castro considerando que, de las pruebas obrantes en la causa, surgía que él no había disparado. Lo resuelto por la magistrada contradice lo sostenido por la Cámara que consideró que “todos” los integrantes de los tres móviles cumplieron una función esencial en la acción que terminó con la vida de Márquez y dejó seriamente herido a Galli. Los fiscales y algunas de las querellas apelaron y la Cámara revocó el sobreseimiento de Firpo Castro y resolvió su falta de mérito.

En cuanto a Orlando Juan Oliverio, Eugenio Figueroa y Carlos José López, la magistrada dispuso, por un lado, su sobreseimiento parcial respecto de las lesiones a Roque Oscar Coronel y Paulo Diego Córdoba y, por otro, amplió sus procesamientos por el delito de abuso de armas. En esa misma resolución la jueza ordenó la detención del sargento primero Roberto Emilio Juárez, quien viajaba junto a Eugenio Figueroa en uno de los autos de la Brigada de Asuntos Internos. El propio Figueroa acusó a Juárez de haber realizado los disparos. La jueza lo procesó y le dictó prisión preventiva por encontrarlo autor del delito de homicidio, lesiones graves y abuso de armas. La resolución de la magistrada fue apelada en estos puntos pero la Cámara la confirmó.

#### *c. Legajo 508 ter*

En el marco del legajo 508 ter se investiga la responsabilidad por la muerte de Gustavo Benedetto. Se encuentran procesados por este hecho el ex custodio de seguridad del banco HSBC, Jorge Eduardo Varando, quien fue teniente coronel en la última dictadura militar, y el subcomisa-

rio encargado de montar el operativo de seguridad en la zona del banco, Omar A. Bellante.

Varando se encuentra procesado con prisión preventiva desde el 13 de marzo de 2002. La Cámara confirmó su procesamiento con prisión preventiva. El defensor de Varando interpuso un recurso extraordinario federal, que fue concedido el 28 de diciembre de 2002 y se encuentra pendiente de resolución en la Corte Suprema de Justicia. El 9 de enero de 2003, basándose en elementos surgidos de la reconstrucción de los hechos, la defensa solicitó su sobreseimiento. Los fiscales se opusieron y pidieron el procesamiento de varios custodios que el 20 de diciembre se encontraban en el banco.

El subcomisario Omar Alberto Bellante se encuentra procesado por los delitos de incumplimiento de los deberes de funcionario público y por encubrimiento y actualmente se encuentra en libertad. En un primer momento, Bellante estaba procesado con prisión preventiva por el homicidio doloso de Benedetto y la Cámara había confirmado el procesamiento considerando que el imputado había sido el encargado de montar un operativo de seguridad en la sede de la Embajada de Israel, en Chacabuco y Avenida de Mayo, y que, por consiguiente, se encontraba en posición de garante respecto a las víctimas y tenía la posibilidad física de evitar la situación lesiva. Sin embargo, a partir de la reconstrucción del hecho y de nuevos elementos de prueba incorporados a la causa, el 20 de diciembre de 2002, la Cámara ordenó a Servini de Cubría que "evalúe la presentación de la defensa de Omar Bellante", que pretendía deslindar su responsabilidad en el hecho por considerar que el imputado se encontraba físicamente lejos del lugar donde se efectuaron los disparos. Por ello, el 30 de diciembre de 2002 la magistrada modificó la calificación legal (autor de homicidio), reemplazándola por la de autor de los delitos de incumplimiento de funcionario público y de encubrimiento. A raíz de este cambio de calificación, Bellante se encuentra en libertad a pesar de estar procesado.

### *2.1.3.3 Los avances de la causa 5622/01 (instrucción bajo la dirección de la jueza Servini de Cubría)*

Bajo la dirección de la jueza ha quedado la investigación que comprende las responsabilidades de los funcionarios del Gobierno nacional y de los altos funcionarios de la Policía Federal Argentina que se encontraban en ejercicio de sus funciones durante las jornadas del 19 y el 20 de diciembre.

A continuación, se detallará la responsabilidad que en cada caso se imputa a dichos funcionarios.

*Fernando de la Rúa y Ramón Bautista Mestre*

Fernando de la Rúa y Ramón Bautista Mestre fueron imputados por los mismos hechos en razón de los cargos que ejercían en diciembre de 2001 dentro del Poder Ejecutivo, es decir, presidente y ministro del Interior respectivamente. La acción penal contra Mestre se extinguió a raíz de su muerte.

Desde el inicio de la causa, De la Rúa fue imputado por las detenciones ilegales. Recordemos que en el área de Plaza de Mayo se produjeron detenciones masivas de personas sin que mediara ninguno de los requisitos necesarios para concretarlos. Los arrestos ilegítimos fueron anotados como detenidos a disposición del Poder Ejecutivo Nacional. Recién cerca de las 19.00 del día 20, el entonces presidente firmó el decreto 1682/01 por medio del cual puso a disposición del Poder Ejecutivo Nacional a 29 personas que habían sido detenidas con anterioridad. Al firmarse este decreto algunas de estas personas ya habían sido dejadas en libertad por el juez competente a raíz de la presentación de acciones de hábeas corpus.

La jueza tomó declaración indagatoria a De la Rúa por este delito. Le imputaba haber firmado el decreto 1682/01 mediante el cual se ordenó la detención de 29 personas, sin tomar los recaudos necesarios para verificar si esas personas habían sido detenidas correctamente por la Policía Federal y, entre otras cosas, si todavía se hallaban detenidas. Estas circunstancias otorgan el carácter ilegítimo a las detenciones previstas en el decreto presidencial.

Por este delito la magistrada le dictó la falta de mérito, pues consideró que las pruebas existentes hasta el momento no eran suficientes para procesarlo o para sobreseerlo. La Cámara Federal, el 26 de julio de 2002, confirmó la falta de mérito<sup>8</sup> y ordenó, además, que se tomara declaración indagatoria a De la Rúa y a Mestre en relación con los homicidios del 20 de diciembre. Los dos ex funcionarios sólo habían sido indagados por la jueza respecto de los detenidos pero, hasta entonces, no habían sido vinculados al proceso por las muertes.

<sup>8</sup> La Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal en su fallo del 26 de julio de 2002 confirmó la falta de mérito de Fernando de la Rúa y de Ramón Bautista Mestre de la siguiente manera: "no se encuentra acreditado por el momento que las detenciones hayan sido ilegítimas (...). Sin perjuicio de ello, cabe destacar que la fiscalía se encuentra recibiendo declaración a aquellas personas que fueron privadas de su libertad y como consecuencia de las atribuciones que surgen del estado de sitio, puestas a disposición del Poder Ejecutivo Nacional (...). Por ello, hasta tanto no se concluya con la investigación de cada una de las veintinueve detenciones cuestionadas y se verifique su legitimidad o ilegalidad, es claro que no existe mérito para procesar o sobreseer a los imputados con relación a esos hechos".

Concretamente, la Cámara le imputó en esta oportunidad “que como presidente de la Nación autorizó el despliegue de un servicio de seguridad de carácter extraordinario destinado a proteger la Casa de Gobierno, el Congreso de la Nación y toda su área céntrica circundante, de las manifestaciones de los días 19 y 20 de diciembre de 2001, que por su falta de adecuado control, dimensión y magnitud incrementó el riesgo inherente al masivo empleo de la fuerza pública que se hiciera, violentando quienes lo dispusieran y condujeran sus deberes de protección respecto de la integridad física de los manifestantes y del personal policial empleado, dando lugar a que se produjeran las muertes de Diego Lamagna, Gastón Riva, Carlos Almirón, Alberto Márquez y Gustavo Benedetto, y las lesiones de 234 personas”.

Durante más de diez meses la jueza no cumplió con lo que de manera clara le había ordenado la Cámara. Luego de reiterados pedidos de los fiscales y de las diferentes querellas recién citó al ex presidente a prestar declaración indagatoria a mediados de 2003. La defensa realizó numerosos artilugios para retrasar dicho acto. Finalmente el ex presidente fue indagado el 26 de agosto de 2003 por los homicidios y las lesiones. Pero la jueza Servini de Cubría, mediante una escueta resolución, le dictó la falta de mérito. Los fiscales y algunas querellas han apelado la resolución y está pendiente ante la Cámara.

Para explicar por qué un ex presidente debe responder por las muertes ocasionadas por las fuerzas de seguridad se debe tener en cuenta que, como superior jerárquico de las fuerzas de seguridad y garante del cuidado de la población, permitió los hechos ejecutados por sus subordinados, violando el deber especial de cuidado que tienen los funcionarios encargados de dirigir y coordinar las fuerzas de seguridad, por ser ésta la fuerza estatal que monopoliza la violencia. La cuestión radica en que la grave situación de violencia que se vivió en esas trágicas jornadas no pudo haber sido desatendida por el presidente de la Nación. Éste debió haber previsto, para ponerse a la altura de las circunstancias, que sin su intervención de algún modo positivo las fuerzas de seguridad podían llegar a producir los graves hechos que finalmente se conocieron. El presidente, como máxima autoridad del Ejecutivo, mantiene el poder de avocación de las facultades delegadas a sus ministros y secretarios cuando él lo crea necesario, por eso sería falso considerar que la seguridad de la Nación sólo compete al secretario de Seguridad y sus subordinados.<sup>9</sup> Así

<sup>9</sup> El deber de cuidado que se le reclama a De la Rúa puede ir progresivamente desde la prohibición de realizar conductas que de modo directo y seguro afectan bienes jurídicos —por ejemplo, la prohibición de ordenar disparar sobre un manifestante inde-

lo entendió la Cámara Federal en su resolución de julio de 2002. En aquella oportunidad sostuvo que el operativo de seguridad montado sobre la Plaza de Mayo, el Congreso de la Nación y la zona del Obelisco "obedeció a una decisión política del Gobierno nacional" y que los funcionarios del poder político "se encontraban informados de los acontecimientos".<sup>10</sup> La defensa del ex presidente intentó, a través de distintas vías recursivas, que la Corte Suprema de Justicia de la Nación revocara esta resolución de la Cámara. El máximo tribunal aún no se ha pronunciado sobre este punto.

*Enrique Mathov*

El 21 de diciembre de 2001, Enrique Mathov, quien había sido secretario de Seguridad de la Nación durante el Gobierno de Fernando de la Rúa, se presentó espontáneamente y manifestó su posición en un largo escrito en el que explica, entre otras cuestiones, la situación en la que se encontraba el país cuando él estaba en el ejercicio de sus funciones.

El 6 de febrero de 2002 se le tomó declaración indagatoria.<sup>11</sup> Se le imputó que, a raíz de sus funciones, se encontraba a cargo de las fuerzas de

fenso— hasta comportamientos imprudentes que de un modo remoto generan riesgos prohibidos por el derecho penal —tales como haber dispuesto la actuación represiva de los subordinados de manera imprecisa, sin una especificación del ámbito temporal o espacial de su intervención o sin controlar los medios a utilizar—.

<sup>10</sup> La Cámara en su fallo del 26 de julio de 2002 sostuvo que "el despliegue de las fuerzas de seguridad en toda la extensión del territorio nacional y, en especial, el operativo policial montado sobre la Plaza de Mayo, el Congreso de la Nación y la zona del Obelisco, obedeció a una decisión política del Gobierno nacional. En otras palabras, dada la magnitud de los acontecimientos, no fue la conducción de la Policía Federal Argentina u otra fuerza de seguridad quien decidió llevar adelante ese gran operativo, sino que fue el poder político el que ordenó cuáles eran los objetivos a cumplir, uno de los cuales era impedir manifestaciones y mantener la Plaza de Mayo libre de personas. Si se quiere, 'el qué' y 'el cómo' (...) La decisión de haber desplegado un operativo de tal envergadura recayó, como se dijo, en el poder político cuyos funcionarios se encontraban informados de los acontecimientos tanto por lo que transmitían los medios masivos de comunicación como por lo reproducido por las cámaras de la Policía Federal que eran operadas desde la Dirección General de Operaciones de la Policía Federal Argentina a las que tenían acceso en el Ministerio del Interior y en la propia Secretaría de Seguridad".

<sup>11</sup> A Enrique Mathov se le imputa "haber impartido órdenes, en su carácter de secretario de Seguridad del Gobierno del ex presidente Fernando de la Rúa, dirigidas a la jefatura de la Policía Federal Argentina, relativas al control del orden público durante los eventos de concentración de personas que tuvieron lugar los días 19 y 20 de diciembre de 2001 en el área en que se ubican el Congreso de la Nación, Casa de Gobierno y sus vías de comunicación, resultando del cumplimiento de las mismas una represión en principio abusiva por parte del personal de la fuerza de seguridad, que determinara lesiones en distintas personas y el fallecimiento de quienes en vida fueron Diego Lamagna, Marcelo Riva, Carlos Almirón, Alberto Márquez y Gustavo Ariel Benedetto".



seguridad y había asumido la dirección del operativo de seguridad, dando órdenes a la Policía Federal que permitieron los hechos ejecutados por sus subordinados que causaron la muerte de cinco personas y las lesiones de muchas otras.

Es necesario aclarar, además, que luego del dictado del estado de sitio, se incrementó la desprotección de la población. Esto debió incrementar también el deber de control y supervisión del secretario de Seguridad, no pudiendo ampararse en un papel de mero espectador. De todas maneras, Mathov tomó un papel activo y asumió la dirección del operativo de seguridad, teniendo pleno conocimiento de la existencia de heridos de bala. Sobre la base de estos hechos se lo responsabiliza de manera imprudente por las muertes y lesiones.

El 1º de marzo de 2002, la jueza indagó a Mathov por segunda vez<sup>12</sup> imputándole, además, su responsabilidad por la detención ilegítima de personas realizadas mediante la firma del decreto presidencial 1682/01 al que hemos hecho referencia. Como secretario de Seguridad, Mathov tenía conocimiento de que las detenciones habían sido realizadas sin cumplirse los requisitos de legitimidad necesarios. Sin embargo, nada hizo al respecto para hacerlas cesar.

El 7 de marzo de 2002, Mathov fue procesado por el delito de incumplimiento de los deberes de funcionario público y por las 29 detenciones ilegales y se le dictó la prisión preventiva. Sus defensores apelaron este procesamiento.

El 3 de mayo de 2002, la jueza decretó la falta de mérito por las cinco muertes y por las lesiones de distintas personas, decisión que fue apelada por las distintas querellas y los fiscales. El 26 de julio, la Cámara resolvió los planteos de la defensa y de la acusación pública y privada.

En primer lugar, confirmó el procesamiento por el delito de incumplimiento de los deberes de funcionario público.

En segundo lugar, revocó el procesamiento por el delito de privación ilegal de la libertad y dictó la falta de mérito argumentando que "no existen elementos que, por el momento, permitan tener por acreditado que Mathov tenía conocimiento de las detenciones sobre las cuales se le reprocha no haber informado a la autoridad competente o no haberlas hecho cesar".

En tercer lugar, y respecto a su responsabilidad por las muertes y las lesiones, la Cámara sostuvo que "la acción de Mathov de coordinar y des-

<sup>12</sup> En la segunda indagatoria se le imputó a Mathov "haber tomado conocimiento de la detención de distintas personas a disposición del Poder Ejecutivo Nacional sin la verificación de pruebas valederas mínimas y necesarias de aplicación dentro del régimen jurídico del estado de sitio, y en ese conocimiento ni las hizo cesar ni tomó cuenta de su improcedencia a aquellos funcionarios que pudieran resolver en consecuencia".

plegar el operativo policial puesto en práctica el 20 de diciembre en las calles de la ciudad de Buenos Aires incrementó el riesgo de que se produzcan muertes y lesiones". Remarcó que Mathov violó sus deberes de control sobre las fuerzas policiales, y que, a raíz de su conducta, se produjeron las muertes de Diego Lamagna, Marcelo Riva, Carlos Almirón, Alberto Márquez y Gustavo Ariel Benedetto y las lesiones de 227 personas. De este modo el tribunal revocó la falta de mérito dictada por la jueza y resolvió su procesamiento por estos delitos. La Cámara hizo hincapié en que el operativo de seguridad implementado fue producto de una decisión política y que Mathov es uno de los principales responsables en virtud del cargo que ejercía en ese momento.

Por último, el tribunal dispuso el cese de la prisión preventiva de Enrique Mathov y su inmediata libertad.

Contra esta resolución, Mathov interpuso recursos de casación y extraordinario federal que fueron rechazados el 23 de diciembre de 2002 por la misma Cámara Federal. Ante esa negativa, los abogados del ex secretario de Seguridad recurrieron en queja ante la Cámara Nacional de Casación Penal, que también denegó el recurso. Como último intento de controvertir la resolución de la Cámara Federal, volvieron a presentar recurso extraordinario federal, que fue denegado el 23 de mayo de 2003.

#### *Virgilio Loiácono*

Virgilio Loiácono, quien se desempeñó como secretario Legal y Técnico de la Presidencia de la Nación durante el Gobierno de la Alianza, asumió luego la defensa del ex presidente en esta causa. Sin embargo, a partir de la declaración indagatoria de De la Rúa se lo responsabilizó también por los sucesos del 19 y el 20 de diciembre. Por lo tanto, la Justicia decidió llamarlo a declaración indagatoria y apartarlo de la defensa del ex presidente por su calidad de imputado en la causa.

A raíz del cargo que detentaba en diciembre de 2001, se le reprochó su participación en la redacción del decreto presidencial mediante el cual se privó de la libertad de manera ilegítima a varias personas. El ex funcionario fue citado a prestar declaración indagatoria<sup>13</sup> el 3 de mayo de 2002, pero cuestionó esta citación esgrimiendo su nulidad. Sin embargo, el planteo no tuvo acogida favorable por el tribunal.

<sup>13</sup> Loiácono fue indagado por "haber tomado conocimiento personal de la ilegal detención de veintinueve personas, omitir hacer cesar las mismas, y haber participado en su carácter funcional de la redacción del decreto presidencial 1682/01".

De todas formas, el 24 de junio de 2002, la jueza dispuso la falta de mérito de Loíacono. El agente fiscal cuestionó esta decisión y dedujo recurso de apelación por considerar que ya existían en la causa elementos suficientes para resolver y dictar su procesamiento como partícipe necesario del delito de abuso de autoridad. La falta de mérito fue confirmada por la Cámara el 20 de septiembre de 2002. Los fiscales insistieron con su procesamiento.

*Rubén Jorge Santos*

El 8 de febrero de 2002, Rubén Jorge Santos fue citado a prestar declaración indagatoria. Se le imputó que, como jefe de la Policía Federal, dirigió el operativo policial que causó la muerte de cinco personas, las lesiones de 234 manifestantes y un gran número de detenciones infundadas en manos de sus subordinados.

El 1º de marzo de 2002, la jueza decretó su procesamiento con prisión preventiva por los delitos de abuso de autoridad y privación ilegal de la libertad, que fue apelado por su defensa unos días después.

La Cámara, en su fallo del 26 de julio de 2002, confirmó su procesamiento por el delito de abuso de autoridad pero declaró parcialmente nulo el procesamiento en lo que respecta a las privaciones ilegales de libertad, destacando que en la indagatoria que le había sido tomada no le habían descripto correctamente los hechos imputados y, por consiguiente, no habían respetado el derecho de defensa en los términos exigidos por la Constitución en su artículo 18.

Por otro lado, la Cámara revocó su falta de mérito por el delito de lesiones y confirmó su procesamiento, modificando la calificación legal de los hechos, por la de autor de los homicidios de Diego Lamagna, Marcelo Gastón Riva, Gustavo Ariel Benedetto, Carlos Almirón y Alberto Márquez, realizados de manera culposa (cinco hechos) y por las lesiones también culposas (227 hechos). También ordenó que se continúe con las investigaciones respecto al delito de vejaciones a las madres de la Asociación Madres de Plaza de Mayo. A raíz de este fallo del tribunal, Rubén Santos quedó en libertad durante el proceso.

A raíz de lo ordenado por la Cámara, Servini de Cubría amplió el procesamiento de Santos por los siete hechos de los que fueron víctimas las madres, pero cambiando su calificación legal por una menos gravosa: lesiones leves culposas. De modo que el ex jefe de la Policía Federal está actualmente procesado por cinco homicidios y 234 lesiones, en forma culposa.

*Norberto Edgardo Gaudiero y Raúl Roberto Andreozzi*

En su carácter de jefe de la Dirección General de Operaciones de la Policía Federal Argentina, Norberto Edgardo Gaudiero fue indagado por su participación en la represión del 19 y el 20 de diciembre, precisamente por recibir órdenes y dar directivas para mantener el orden público incurriendo en un actuar abusivo que habría desencadenado las lesiones y muertes por parte del personal actuante.

Raúl Roberto Andreozzi, en su carácter de superintendente de Seguridad Metropolitana, fue indagado por el mismo hecho.

La jueza dictó la falta de mérito en ambos casos. Sin embargo, la resolución fue revocada por la Cámara que resolvió, en primer lugar, el procesamiento de Andreozzi y de Gaudiero por el delito de abuso de autoridad, considerando que se encontraba suficientemente probado que ambos abusaron de sus funciones en el momento en que transmitieron las órdenes de detención de personas, a pesar de que no se daban las condiciones que habilitan al personal policial para hacerlo, aun teniendo en cuenta el estado de sitio que regía en todo el país. En segundo término, la Cámara ordenó que ambos imputados fueran indagados por los homicidios de Diego Lamagna, Gustavo Marcelo Riva, Carlos Almirón, Alberto Márquez y Gustavo Ariel Benedetto, por las lesiones de 227 manifestantes ocurridas durante la jornada del 20 de diciembre y por el delito de vejaciones a las integrantes de la Asociación Madres de Plaza de Mayo.

Luego de una inexplicable demora de la jueza para cumplir con lo ordenado por la Cámara, las declaraciones indagatorias se tomaron finalmente en mayo de 2003; se resolvió ampliar el procesamiento de los imputados con relación a estos hechos, sólo que cambiando la calificación del delito de vejaciones de las madres por el de lesiones leves, menos gravoso. El pronunciamiento de la jueza fue apelado por la defensa.

#### *Otros altos funcionarios policiales imputados*

A los funcionarios cuya situación se informa a continuación, se les reprocha haber impartido directivas a sus subalternos cuyo cumplimiento determinó la muerte de cinco personas y las lesiones de muchas otras en las jornadas del 19 y el 20 de diciembre de 2001.

- Daniel Juan Fernández actuó como comisario de la comisaría 2ª de la Policía Federal Argentina. Fue indagado el 9 de enero de 2002 y

la jueza dictó su falta de mérito, que fue confirmada el 26 de julio de 2002 por la Cámara.

- Lucio Tirao se desempeñó como comisario de la comisaría 1ª de la Policía Federal Argentina. Fue indagado el 11 de enero de 2002 y la jueza le dictó la falta de mérito. El 26 de julio la Cámara confirmó lo resuelto por Servini de Cubría.
- Daniel Alfredo Mancini era jefe de la comisaría 6ª de la Policía Federal Argentina. Fue indagado también en enero de 2002. Luego, la jueza dispuso su falta de mérito, decisión que fue confirmada por la Cámara Federal.
- Alfredo Héctor Salomone actuó como comisario inspector y jefe de la circunscripción primera de la Policía Federal Argentina. Como los funcionarios policiales mencionados anteriormente, Salomone fue indagado en enero de 2002. La jueza de grado dispuso su falta de mérito, confirmada luego por la Cámara.
- René Derecho tuvo a su cargo la circunscripción séptima de la Policía Federal Argentina. Se encuentra con falta de mérito, que fue confirmada el 26 de julio de 2002 por la Cámara.
- Jorge Alberto Bertolini actuó como jefe de la Dirección General de Comisarias Norte de la Policía Federal. Fue indagado el 9 de enero de 2002. Luego, la jueza Servini de Cubría dispuso su falta de mérito y la Cámara confirmó esta resolución.
- Idéntica es la situación de Víctor Hugo Condinanzo, quien se desempeñaba como jefe de la Dirección General de Comisarias Sur, y de Eduardo Mario Orueta, jefe de la comisaría 2ª.
- Jorge Alberto Palacios actuó como titular de la Dirección de Terrorismo Internacional y Delitos Complejos. Fue indagado el 16 de enero de 2002. Luego, la jueza de grado dispuso su falta de mérito. El 26 de julio la Cámara confirmó lo resuelto por Servini de Cubría. El mismo día fueron indagados Próspero Raúl Trezeguet —quien actuó como jefe de la circunscripción segunda— y Alberto Alfano —jefe de la circunscripción tercera— y su actual situación procesal es similar a la de Palacios.
- Daniel Omar Vigliano, quien se desempeñaba como jefe de la circunscripción primera, fue indagado el 17 de enero de 2002 por Servini de Cubría. La jueza dispuso su falta de mérito, que fue confirmada por la Cámara.
- A Carlos Alberto Contreras, jefe de la comisaría 2ª, también le fue confirmada la falta de mérito, luego de su indagatoria, el 14 de enero de 2002.

## 2.2 Los hechos ocurridos en distintas localidades del país

El 19 y el 20 de diciembre se produjeron en todo el país numerosos saqueos contra comercios. Las fuerzas de seguridad reprimieron estos hechos y otras manifestaciones de protesta. En algunas localidades se produjeron enfrentamientos entre las personas que reclamaban alimentos y los agentes de seguridad, e incluso algunos comerciantes reaccionaron utilizando armas de fuego.

En este acápite se tratarán concretamente algunos de los sucesos ocurridos en las provincias durante estas jornadas y las investigaciones a que dieron lugar. En algunos de los casos nombrados en este *Informe* las muertes fueron producidas por la policía local y en otros fueron producto del accionar de los dueños de locales comerciales donde se produjeron los saqueos.

### 2.2.1 Provincia de Buenos Aires

En Lanús fue asesinado el joven Diego Ávila mientras participaba supuestamente del saqueo al supermercado Family. Recibió un disparo que le quitó la vida, atribuido al dueño del local, Kuing Lein Gain. Por su muerte se inició una causa penal en la cual el comerciante fue sobreseído en mayo 2002.<sup>14</sup>

En Merlo fueron asesinados Juan Hernán Flores y Eduardo Legembre. Juan Flores tenía 15 años y murió de un disparo durante un tiroteo. La fiscalía n° 3 de Morón acusó a Mario Choke, Ariel Guardia y Claudio Castro por los delitos de "homicidio simple y robo agravado en poblado y en banda". En este caso está pedida la elevación a juicio. Eduardo Legembre fue asesinado mientras participaba supuestamente en el saqueo de un supermercado. Recibió tres balazos que le quitaron la vida. Miguel Lentini, quien se encuentra prófugo, fue imputado por el homicidio.<sup>15</sup>

En La Matanza fueron asesinados Damián Vicente Ramírez, de 14 años, y Ariel Maximiliano Salas, de treinta años. Ambos murieron frente a un mercado en Gregorio de Laferrere, en La Matanza. Los dueños y los guardias del comercio fueron imputados por sus muertes (ellos son César Orellana, Julio César Melara, Alonso Joulíe, Luis Mazzi y César Enrique Maguicha).<sup>16</sup>

En Quilmes fue asesinado Pablo Marcelo Guías, supuestamente mientras saqueaba supuestamente un mercado. Recibió un balazo en un riñón. Nicolás Damiko fue imputado por el delito de "homicidio simple".<sup>17</sup>

<sup>14</sup> *Clarín*, 26/12/02.

<sup>15</sup> Art. cit.

<sup>16</sup> Art. cit.

<sup>17</sup> Art. cit.

En Almirante Brown fueron asesinados Víctor Ariel Enrique y Roberto Agustín Gramajo. Víctor Enrique murió en la vereda del autoservicio Arca Noé del barrio Don Orione, en Claypole. Por este episodio fue detenido el dueño del local, Ángel Villanueva, que tenía una escopeta calibre 12/70 y una pistola.<sup>18</sup> Roberto Gramajo fue baleado cuando la policía dispersaba a un grupo que habría intentado ingresar al autoservicio Nico, en Don Orione. Varios testigos vieron cómo la policía le disparó; sin embargo, ninguna persona ha sido detenida aún en la causa.<sup>19</sup>

En Lomas de Zamora, Villa Centenario, fue asesinada Mariela Rosales, baleada cuando supuestamente saqueaba el supermercado Hola, cuyo dueño está imputado por la muerte.<sup>20</sup>

### 2.2.2 Provincia de Santa Fe<sup>21</sup>

En la provincia de Santa Fe se produjeron brutales episodios de violencia en los que estuvieron involucrados policías, comerciantes y vecinos que intentaban ingresar por la fuerza a distintos supermercados.<sup>22</sup> En estos hechos perdieron la vida Juan Delgado (27 años, asesinado en Rosario el 19/12/01), Claudio Hugo "Pocho" Lepratti (38 años, asesinado en Rosario el 19/12/01), Marcelo Pacini (15 años, asesinado en Cabaña Leiva, Rosario, el 19/12/01), Graciela Acosta (35 años, asesinada en Villa Gobernador Gálvez, Rosario, el 20/12/01), Yanina García (18 años, asesinada en Rosario el 20/12/01), Rubén Pereyra (20 años, asesinado en Rosario el 20/12/01), Ricardo Álvarez Villalba (23 años, asesinado en Rosario el 20/12/01), Walter Campos (16 años, asesinado en Rosario el 21/12/01) y Graciela Machado.<sup>23</sup>

Graciela Acosta fue asesinada cerca del supermercado La Gallega, en Villa Gobernador Gálvez. Había ido al lugar a buscar a su hijo y se detuvo a observar la aglomeración de gente que pedía alimentos cuando de manera sorpresiva un grupo de policías avanzó y uno de ellos le disparó. A raíz de su muerte se inició una causa penal pero aún no se ha determinado quién fue el autor del disparo.

<sup>18</sup> *Clarín*, 21/12/02.

<sup>19</sup> *Clarín*, 26/12/02.

<sup>20</sup> Art. cit.

<sup>21</sup> Fuentes: Informes de la Comisión Investigadora No Gubernamental de los Hechos de Diciembre de 2001 en Santa Fe, conformada por representantes de distintos sectores sociales para impulsar y evaluar las investigaciones judiciales. Agradecemos también los aportes de Celeste Neyra de la Red Eco para la elaboración de este acápite.

<sup>22</sup> *El Litoral*, edición digital, 20/12/01.

<sup>23</sup> Machado murió a raíz de un paro cardíaco cuando escapaba, junto con otros vecinos, de la represión policial.

Walter Campos fue asesinado el 21 de diciembre en el barrio Empalme Graneros, donde esperaba ayuda alimentaria junto a otros vecinos. A raíz de la larga espera, él y otro joven habrían amenazado a uno de los encargados de la distribución. Por ello, personal policial comenzó a perseguirlos. Algunos de los numerosos testigos de estos hechos sostienen que el muchacho tenía un arma en la mano pero no la usó. Aseguran además que Campos cruzó el arroyo Ludueña y se escondió en una calle paralela a las vías, donde recibió un disparo en la cabeza proveniente del arma de un francotirador de las Tropas de Operaciones Especiales (TOE), quien reconoció luego ante la Justicia haber sido el autor de las detonaciones en respuesta a disparos que habrían realizado Campos y su compañero. A pesar de esta confesión, el juez a cargo de la investigación dictó su sobreseimiento.

Juan Alberto Delgado fue asesinado cuando esperaba la entrega de alimentos en las calles Necochea y Cochabamba junto a unas doscientas personas. Delgado murió en circunstancias confusas; los numerosos testimonios aportados a la causa y a la Comisión Investigadora No Gubernamental identifican a un policía apodado "Toro" como autor de los disparos que provocaron su muerte. Si bien los dichos no concuerdan en el relato puntual del homicidio, todos refieren aquello que luego confirmó la autopsia: disparos de arma de fuego —ocho en total— y fuertes golpes y heridas de bala de goma.<sup>24</sup> La causa está caratulada como homicidio, pero ningún policía fue aún imputado por el hecho.

Yanina García fue asesinada en la zona de Pasco y Gutemberg de un disparo en el abdomen. Había salido a la vereda a buscar a su hija, preocupada por el sostenido ruido de las balas. De acuerdo con los testimonios de los vecinos, la policía disparaba a mansalva para reprimir un intento de saqueo desde móviles que tenían los números de patrulla y de patente tapados. El sumario policial por la muerte de García llegó al Juzgado de Instrucción encargado de los hechos recién a mediados de febrero de 2002.

Claudio Lepratti fue asesinado mientras se encontraba en el techo de la escuela n° 756 del barrio Las Flores, donde trabajaba. En la causa están procesados con prisión preventiva los agentes policiales Esteban Velázquez y Rubén Pérez, pertenecientes al Comando Radioeléctrico de Arroyo Se-

<sup>24</sup> Algunos testimonios aportados a la Comisión Investigadora No Gubernamental afirman que Delgado fue herido por disparos y derribado por un policía que le puso su "cachiporra" entre las pantorrillas; que cuando quiso levantarse el policía apodado "Toro" intentó dispararle con su escopeta Itaka pero ésta no tenía carga, y que finalmente extrajo un revólver de sus ropas y le disparó. Otros testimonios detallan que los disparos iniciales lastimaron las piernas de Delgado, quien cayó boca abajo y recibió en esa posición disparos de balas de goma y golpes; señalan también que los efectivos debieron aprovisionarse de municiones porque habían agotado la carga de sus escopetas y que uno de los oficiales efectuó tres disparos con "un arma común de la policía".



co. Según numerosos testigos, los policías descendieron del móvil 2270 del Comando Radioeléctrico y dispararon hacia el lugar donde estaba Lepratti, aunque aún no se determinó cuál de las dos armas oficiales causó su muerte. La Cámara de Apelaciones en lo Penal de Rosario confirmó la prisión preventiva de los policías.

Ricardo Villalba fue asesinado en el barrio Parque Casas. La gente había ocupado las calles reclamando comida. Según los testimonios, Villalba y su amigo corrieron al ver el violento despliegue policial; un policía descendió de uno de los patrulleros que se encontraban en el lugar, se puso de rodillas, le apuntó y le disparó. Días más tarde hubo allanamientos y detenciones en el barrio que, según los vecinos, buscaban amedrentar a cualquier probable testigo. En la causa iniciada a raíz de la muerte de Villalba no se había dispuesto medida probatoria alguna hasta que el abogado Carlos Varela presentó testigos dispuestos a reconocer al autor de los disparos mortales.

Rubén Pereyra murió a causa de un disparo de bala de plomo en el barrio Las Flores.

Marcelo Pacini fue asesinado de un balazo que, según los testigos, provino del arma de un farmacéutico. Sin embargo, la esposa de Pacini negó esta versión.<sup>25</sup> Según el diario *El Litoral*, el comerciante Víctor Hugo Clemente habría confesado en sede policial haber sido el autor del disparo.<sup>26</sup>

La Comisión Investigadora No Gubernamental de los Hechos de Diciembre ha denunciado, en distintas oportunidades, serias irregularidades, omisiones y falencias en los procesos tramitados ante el Juzgado de Instrucción N° 13 que investiga los homicidios de Delgado, García, Campos, Villalba, Pereyra, Lepratti y Acosta.

### 2.2.3 Provincia de Córdoba

David Ernesto Moreno tenía 13 años y fue asesinado mientras intentaba ingresar a un supermercado del barrio Villa 9 de Julio, al noroeste de la ciudad de Córdoba. Por su muerte se inició una causa penal, y la investigación quedó a cargo de la fiscalía de Eduardo Soria. La abogada de la familia de la víctima denunció trabas en la Justicia para investigar<sup>27</sup> y la familia de Moreno denunció haber recibido amenazas de muerte por teléfono.

Los peritajes realizados en la causa determinaron que las balas que mataron a David eran similares a las utilizadas por la policía cordobesa; sin

<sup>25</sup> Información brindada por Juan Ticiani, corresponsal de *Rosario/12* en la ciudad de Santa Fe, a la Comisión Investigadora No Gubernamental de los Hechos de Diciembre de 2001 en la provincia de Santa Fe.

<sup>26</sup> *El Litoral*, edición digital, 21/12/01.

<sup>27</sup> *Clarín*, 26/12/02.

embargo, todavía ningún funcionario de dicha fuerza fue separado de su cargo. En esta causa no hay hasta el momento ningún imputado y su avance es lento.<sup>28</sup>

La defensa de la familia, a cargo de María Elba Martínez, recogió testimonios acerca de que la muerte haya sido consecuencia de un error aislado de un policía que cargó plomo. Por el contrario, revelarían una práctica usual que consistía en mezclar cartuchos de goma y de plomo en los cargadores de las escopetas Maverick usadas ese día. Además, lograron establecer que los policías presentes frente al supermercado donde murió David eran 37: nueve miembros de la Guardia de Infantería, cuatro policías traídos de la Unidad Regional N° 7 de Río Tercero y, por último, 24 de la Patrulla Preventiva Norte, que llegaron en 12 móviles. Se conocen los nombres de los agentes de infantería, de los policías del interior, pero no los de la patrulla. En cuanto a las balas de plomo, los vecinos indicaron que provenían de los policías de la Patrulla Preventiva Norte, de gorra y uniforme azul, cuyos nombres, precisamente, la policía no aportó. Los funcionarios policiales a cargo de los operativos, a quienes cabría responsabilidad por la muerte de Moreno, son el comisario Luis Farías y el jefe de policía Jorge Rodríguez.<sup>29</sup>

#### 2.2.4 Provincia de Corrientes<sup>30</sup>

Ramón Alberto Arapi fue asesinado por una comisión policial que había sido desplegada a raíz de los saqueos en la capital provincial. Mientras tomaba algunas bebidas con sus amigos recibió un disparo desde un móvil de la comisaría 13ª. Allí se trasladaba una comisión policial integrada por el subcomisario René Piriz, el sargento Ramón Leiva, el cabo primero Alberto Alfonso, el chofer cabo primero Esteban Blanco, y el agente Juan Ramón Vallejos.

A raíz de su muerte se inició una causa penal que está a cargo del juez Mario Payes del Juzgado N° 1. Ya han declarado numerosos vecinos que presenciaron los hechos e identificaron a los autores como integrantes de la fuerza policial.<sup>31</sup>

<sup>28</sup> *La Voz del Interior*, 21/05/02.

<sup>29</sup> *La Voz del Interior*, 19/05/02.

<sup>30</sup> En un principio, además del caso de Arapi, fue denunciada la muerte de Juan Alberto Torres, de 21 años, quien sufrió una herida de arma de fuego en la zona abdominal que le provocó una perforación digestiva. Ingresó al Hospital Escuela a las 3.05 del 20 de diciembre. Fue sometido a cirugía y trasladado a la Unidad de Terapia Intensiva del Hospital Vidal de la capital provincial. En un principio se afirmó que había muerto, pero luego se supo que sobrevivió, aunque permaneció largo tiempo en gravísimo estado.

<sup>31</sup> La mayoría identificó claramente la camioneta Ford F 100 bordeau como perteneciente a la comisaría 13ª, ya que desde hacía tiempo realizaba el patrullaje habitual en el

La Comisión Provincial de Derechos Humanos denunció la “manifiesta morosidad en las actuaciones del juez Mario Payes para tomar declaración en carácter de imputados a los efectivos policiales” mencionados con anterioridad. Desde el 4 de septiembre de 2002 —previa existencia de dos pedidos de pronto despacho— se pide su testimonio como imputados y posterior procesamiento por homicidio calificado. Al mes de abril de 2003, el agente Juan Ramón Vallejos era el único detenido (desde el 29 de julio pasado) pero no se había dictado su procesamiento. Su abogado defensor elevó a la Cámara un pedido de nulidad del reconocimiento del imputado. Si éste es aceptado, toda la causa quedará sin efecto.

### 2.2.5 Provincia de Entre Ríos

Un policía fue condenado a diez años de prisión por la muerte de Eloísa Paniagua, de 13 años, asesinada de un disparo en la cabeza mientras huía de la policía el 20 de diciembre de 2001. Se trata del cabo de la policía Silvio Martínez. La Sala I de la Cámara del Crimen de Entre Ríos produjo la primera condena en todo el país por las muertes violentas que se produjeron en los últimos días del Gobierno de Fernando de la Rúa.

La sentencia no dejó conformes a los familiares de Eloísa, que habían solicitado una pena de 18 años, y tampoco al defensor de Martínez, quien afirma que “No existen pruebas que puedan incriminarlo. Es un chivo expiatorio, porque los autores intelectuales de este crimen son el gobernador [Montiel], el ministro de Gobierno de ese entonces Enrique Carbó y el jefe de la policía de ese entonces, Víctor Ojeda”.

La posibilidad de un recurso de casación no sólo fue planteada por el defensor del policía condenado; también la sugirió Rosario Romero, abogada de los Paniagua.

Por la muerte de Romina Elizabeth Ituraín, la joven de 15 años que murió en las inmediaciones del supermercado Wal Mart, se inició una causa penal que tramita ante el Juzgado de Instrucción N° 1 de Paraná, a cargo de juez Ricardo González. Pese a los reiterados pedidos de la familia de la víctima, los peritajes siguen haciéndose con colaboración de la policía provincial. De la causa surge que el disparo que mató a Romina no fue efectuado desde barrios aledaños al supermercado,<sup>32</sup> tal como sostenían fuentes oficiales, sino que provino de armas que portaban efec-

barrio. La camioneta fue secuestrada como parte de la prueba en la causa. Además se allanó la comisaría 13ª y se secuestró el libro de guardia, en el que se destaca una corrección grosera en el horario de regreso de la camioneta el 20 de diciembre. En el lugar del hecho se recogieron dos casquillos, que serían del arma reglamentaria policial calibre 9 mm.

<sup>32</sup> *El Diario de la Ciudad de Paraná*, 21/12/01.

tivos policiales mientras perseguían a las personas que habían ido a pedir alimentos al supermercado.

La investigación por la muerte de José Daniel Rodríguez no ha avanzado de forma sustantiva. Este joven desocupado y militante de la Corriente Clasista y Combativa (CCC) que el 19 de diciembre había sido visto acompañando a un grupo de personas que reclamaban alimentos frente a un comercio, apareció muerto el 1º de enero de 2002 en las inmediaciones de un supermercado.<sup>33</sup>

Las otras muertes ocurridas en Entre Ríos, motivaron un frustrado pedido de juicio político a Sergio Montiel, quien era en esos momentos gobernador de la provincia y tomó la decisión de convocar a la Gendarmería para prevenir los saqueos.

#### 2.2.6 Provincia de Río Negro

La causa iniciada por el asesinato de Elvira Avaca, quien murió como consecuencia de un disparo en las inmediaciones del supermercado Alarcón, está a cargo del juez Rubén Norry. El magistrado efectuó en abril de 2002 un planteo de incompetencia ante la Justicia Federal, al entender que el hecho había tenido lugar cuando se encontraba vigente en el país el estado de sitio y que por tal razón los hechos investigados debían recaer en ese ámbito federal. El planteo de Norry ingresó al Juzgado de María del Carmen García y ésta corrió vista a la fiscal federal de primera instancia Alicia Ferrando. Esta última dictaminó que era improcedente el planteo de Norry y que la causa por la muerte de Avaca debía seguir en la Justicia provincial. Aún se aguarda la resolución de la jueza García, quien debe decidir si la causa pasa a la Justicia Federal o permanece en manos del juez Norry.<sup>34</sup>

#### 2.2.7 Provincia de Tucumán

Luis Alberto Fernández fue asesinado mientras vendía sandías frente al hipermercado Libertad de la avenida Roca al 3400 cuando la policía reprimía a los vecinos que pedían alimentos.<sup>35</sup> La represión estuvo a cargo de la Gendarmería, la Policía de la Provincia de Tucumán y la Policía Federal. Aunque efectivos de alto rango afirman que sólo se usaron balas de goma y gases lacrimógenos, testigos presenciales indican que las balas dis-

<sup>33</sup> *El Diario de la Ciudad de Paraná*, 02/01/02.

<sup>34</sup> *La mañana del Sur*, 08/05/02.

<sup>35</sup> *La Gaceta de Tucumán*, 21-23/12/01.

paradas eran de plomo. Los abogados de la familia Fernández se presentaron ante la Fiscalía 7ª, a cargo de Joaquina Verma y Ernesto Baclini, y solicitaron el secuestro de todas las armas de Gendarmería y un listado de los efectivos intervinientes en la represión.

### **3. La masacre de Avellaneda. Los asesinatos de los piqueteros Darío Santillán y Maximiliano Kosteki**

El 26 de junio de 2002, distintas organizaciones de desocupados impulsaron una jornada de protesta que consistió en el bloqueo de los principales accesos a la ciudad de Buenos Aires. Los convocantes prometieron mantener los cortes hasta obtener una respuesta oficial a sus reclamos. En los días previos, el Gobierno nacional hizo saber que no permitiría los cortes y dispuso un gigantesco operativo policial que, según sus responsables, contaría con cerca de dos mil hombres, pertenecientes a la Policía Federal, a la Policía de la Provincia de Buenos Aires, a la Gendarmería y a la Prefectura.

En horas del mediodía, alrededor de dos mil quinientos manifestantes intentaron cortar el puente Pueyrredón, que une la ciudad de Buenos Aires con la localidad de Avellaneda. Las fuerzas de seguridad los reprimieron con gases lacrimógenos y balas de goma. Esto provocó fuertes enfrentamientos con algunos manifestantes, mientras que el grueso de los piqueteros intentaba huir hacia la estación de ferrocarril de Avellaneda, a pocas cuadras del lugar.

En el hall de la estación fue asesinado Darío Santillán, de 21 años, mientras asistía a Maximiliano Kosteki, de 24 años, que había sido mortalmente herido a cien metros del lugar. Ambos eran desocupados que pertenecían al Movimiento de Trabajadores Desocupados, Corriente Aníbal Verón. Además, alrededor de noventa personas resultaron heridas por causa de la represión policial —treinta de ellos a raíz de disparos de armas de fuego— y 160 manifestantes fueron detenidos por la policía. Algunas personas denunciaron haber sufrido torturas durante la detención por efectivos de la comisaría 1ª de Avellaneda. Entre los detenidos había 52 mujeres (siete de ellas embarazadas) y 43 menores de edad.

Por la tarde, la policía allanó brutalmente y sin orden judicial un local del partido político Izquierda Unida ubicado a pocas cuadras del lugar de los incidentes y desalojó con gases lacrimógenos a los militantes que allí se encontraban. Dos personas resultaron heridas, una de ellas como consecuencia del impacto de balas de goma en su cabeza.

Frente a la gravedad de los hechos, la policía aseguró que únicamente había utilizado balas de goma y afirmó que se habían producido enfrenta-

mientos entre los grupos de piqueteros.<sup>36</sup> El comisario inspector Alfredo Fanchiotti, jefe del operativo en el puente, realizó una improvisada conferencia de prensa en la puerta del Hospital Fiorito, donde la policía también reprimió a las personas que buscaban a sus familiares heridos. Mientras contestaba las preguntas de los periodistas, el comisario fue golpeado por un manifestante que lo responsabilizó por las muertes de los piqueteros.

En un primer momento, los máximos responsables del Poder Ejecutivo adoptaron la versión policial. Aseguraron que durante la represión sólo se utilizaron balas de goma y repitieron que los incidentes habían sido consecuencia de enfrentamientos entre los mismos grupos de desocupados.

Al día siguiente, el 27 de julio, el presidente Duhalde pidió a la Justicia que se investigara un supuesto "complot" que habría intentado derrocar los poderes constituidos y el orden democrático.<sup>37</sup>

Estas afirmaciones fueron contrastadas por la primera autopsia sobre los cuerpos de Kosteki y Santillán, que determinó que los jóvenes habrían sido asesinados con disparos de escopetas con perdigones de acero, disparados a menos de diez metros de distancia.<sup>38</sup> Ante estas revelaciones el Gobierno nacional cambió súbitamente su postura y acusó a los responsables policiales de brindar información falsa. Además, se publicaron documentos periodísticos —filmaciones, fotografías y testimonios— que comprometían a Fanchiotti en los últimos momentos de vida de Santillán. Estas pruebas revelaron que Santillán permaneció en el hall de la estación para ayudar a Kosteki hasta que también fue baleado por policías (entre ellos, el mismo Fanchiotti), quienes lo trasladaron enseguida hasta la calle, donde falleció.

Durante los primeros días de julio, la investigación judicial admitió oficialmente que el comisario Fanchiotti fue responsable del asesinato de Darío Santillán y reveló que los disparos que produjeron la muerte de Maximiliano Kosteki habían provenido también de la Policía Bonaerense.

El fiscal de la causa ordenó la detención del comisario Fanchiotti y de su segundo, el oficial Carlos Jesús Quevedo. A los pocos días, los agentes de la Policía Bonaerense Alejandro Acosta y Lorenzo Colman —suboficial y cabo del Comando de Patrullas de Avellaneda, respectivamente— fueron detenidos por su responsabilidad en el homicidio de Santillán.

<sup>36</sup> *Clarín Digital*, 27/6/02.

<sup>37</sup> Esta nueva posición se fundamentaba en las primeras averiguaciones de las fuerzas policiales y de inteligencia, que señalaban que en las agrupaciones Corriente Anibal Verón y el Movimiento Teresa Rodríguez se habían identificado a dos supuestos activistas vinculados con un representante de las Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas (FARC). *La Nación Line*, 28/6/02.

<sup>38</sup> *Clarín*, 28/6/02.

Mientras tanto, el gobernador de la provincia de Buenos Aires, Felipe Solá, suspendió a 110 policías (es decir, todos los efectivos de la policía provincial que estaban bajo el mando de Fanchiotti), por la muerte de los dos piqueteros, pasándolos a disponibilidad preventiva.<sup>39</sup>

Pese a que la teoría oficial echó toda la culpa de lo sucedido al comisario Fanchiotti y los funcionarios bajo su responsabilidad,<sup>40</sup> varias fuentes negaron esta interpretación, entre ellas los testimonios de otros manifestantes, algunos de los cuales resultaron heridos por balas de plomo lejos de la estación de Avellaneda.

En la actualidad, la situación de las personas sindicadas como responsables por la represión del 26 de junio es diversa: Fanchiotti y Acosta han sido acusados de doble homicidio agravado por alevosía, respecto de Kosteki y Santillán, tentativa de homicidio agravado respecto de siete manifestantes que se retiraban por la avenida Hipólito Yrigoyen; Lorenzo Colman, Carlos Quevedo, Mario de la Fuente, Gastón Sierra y Félix Osvaldo Vega fueron acusados por el fiscal de encubrimiento agravado por ejercicio de la función pública (art. 277 inc. 1, apartados b y d, e inc. 2, apartado a del Código Penal). Por su parte, Francisco Celestino Robledo está acusado de haber ejercido de manera ilegítima funciones públicas inherentes a los funcionarios de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, a pesar de no tener tal condición (figura prevista por el art. 246, inc. 1 del Código Penal). Desde el principio, Fanchiotti negó haber disparado con balas de plomo a los manifestantes y acusó a su chofer, el cabo Acosta, de haber sido el autor material de la muerte de Darío Santillán.

La salvaje represión en Avellaneda anticipó la entrega del Gobierno de Eduardo Duhalde y la convocatoria a elecciones generales.

## 4. Desalojos violentos durante 2003

### 4.1 Ex Patronato de la Infancia (Padelai)

El Gobierno de la ciudad de Buenos Aires ordenó el desalojo del ex Patronato de la Infancia, aduciendo un peligro de desmoronamiento. El ex Padelai fue inaugurado en 1891 y funcionó hasta 1978. En 1984, el edificio fue ocupado por 108 familias que formaron años después una

<sup>39</sup> El presidente de la Nación, Eduardo Duhalde, declaró que los policías habían perpetrado una "atroz cacería". *La Nación Línea*, 20/6/02.

<sup>40</sup> El gobernador Felipe Solá declaró que para él, el jefe del operativo que culminó con la muerte de los dos jóvenes era "un psicópata y un asesino" (*Clarín Digital*, 30/7/02).

cooperativa a la cual se le reconoció en 1990 la propiedad del 70% del inmueble.

Según el Gobierno, las 154 familias que todavía vivían allí se encontraban en una situación de peligro ya que, de acuerdo con un informe de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Buenos Aires, el edificio corría serio riesgo de derrumbe por sus pésimas condiciones edilicias.

El Gobierno ofreció créditos y subsidios a los ocupantes para que abandonaran el lugar. La oferta oficial no fue aceptada por 89 familias que consideraron que el dinero ofrecido no era suficiente para poder mudarse a viviendas dignas.

El 25 de febrero de 2003 la zona amaneció cerrada al tránsito con más de cien policías que cercaban el predio. Por la mañana, el Gobierno realizó el último intento para convencer a los ocupantes; ante la negativa se dispuso el desalojo por la fuerza. Al mediodía, los efectivos policiales lanzaron gases lacrimógenos dentro del inmueble, pese a la presencia de niños y ancianos. Luego ingresaron al edificio y dando golpes y empujones expulsaron a los ocupantes.<sup>41</sup> Según sostuvieron los vecinos, la policía también provocó destrozos en las viviendas durante el operativo.<sup>42</sup>

Integrantes de asambleas barriales, piqueteros, militantes políticos y vecinos se acercaron al lugar en solidaridad con los desalojados y fueron brutalmente reprimidos con gases y balas de goma. Los manifestantes respondieron la agresión lanzando piedras. La violenta jornada culminó con más de cincuenta personas detenidas y numerosos heridos.

Durante los incidentes, personal policial golpeó al periodista Maximiliano García Solla y al camarógrafo Julián Sequeira, ambos pertenecientes al equipo periodístico del programa televisivo "Puntodoc". García Solla fue golpeado y luego detenido por resistirse. Sequeira sufrió una fractura de nariz mientras filmaba el violento accionar policial y debió ser hospitalizado.<sup>43</sup>

A los pocos días, algunos de los ocupantes presentaron una querrela contra el Gobierno de la ciudad de Buenos Aires por el violento desalojo del predio y solicitando que se exija al Gobierno no demoler el edificio. El juez de instrucción Marco Aurelio Layus ordenó entonces detener la demolición del edificio.<sup>44</sup>

Por otro lado, organismos de derechos humanos solicitaron información al Gobierno de la ciudad de Buenos Aires sobre el violento desalojo

<sup>41</sup> "Cases y palos, la especialidad de la policía", *Página/12*, 26/02/03.

<sup>42</sup> *La Nación*, 26/02/03.

<sup>43</sup> *Página/12*, 26/02/03 y *La Nación*, 26/02/03. Además, el CELS tomó conocimiento de estos graves hechos a través de las declaraciones directas de las víctimas.

<sup>44</sup> "La justicia frenó la demolición en el edificio desalojado del ex Padelai", *Página/12*, 27/02/03.



del predio. Los funcionarios negaron su responsabilidad por los graves hechos de violencia, justificaron la decisión de desalojar forzosamente el predio y explicaron que no tenían ningún tipo de información acerca de la cantidad de heridos ni de detenidos.

#### 4.2 Represión en el exterior de la fábrica Brukman

La fábrica textil Confecciones Brukman se encontraba ocupada por cincuenta trabajadores (en su mayoría mujeres) desde el 18 de diciembre de 2001 luego de que el dueño de la empresa, Jacobo Brukman, la abandonara y pidiera la convocatoria de acreedores. Los trabajadores, a quienes el empleador les adeudaba varios sueldos, solicitaron créditos para reparar las máquinas y continuaron con la explotación comercial. En varias oportunidades el dueño intentó recuperar la fábrica pero los empleados resistieron los intentos de desalojo.

En la noche del 17 de abril de 2003, en vísperas de Viernes Santo, trescientos efectivos policiales cumplieron la orden del juez Jorge Rimoldi y desalojaron el lugar. Rimoldi ejecutó la resolución de la Sala VII de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Convencional de la Capital Federal, integrada por los magistrados José Manuel Piombo y Abel Bonorino Peró, que había revocado un fallo del juez de instrucción Enrique Velázquez y había ordenado el ingreso de los policías al inmueble.<sup>45</sup> Desde el día siguiente al desalojo se dispuso un enorme operativo de seguridad en las inmediaciones de la fábrica, lo cual aumentó el clima de tensión con los trabajadores que se mantenían en los alrededores. Esta circunstancia fue advertida por algunos organismos de derechos humanos en sendas entrevistas con el ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, Juan José Álvarez, y con el propio juez de la causa, cuya intervención fue solicitada por los organismos.

El lunes 21 los trabajadores llamaron a una concentración en las afueras de la fábrica. Miles de personas concurrieron a la convocatoria. Por la tarde un grupo de trabajadoras intentó traspasar la valla de seguridad y se desató una brutal represión policial.

Los efectivos policiales lanzaron gran cantidad de gases lacrimógenos y balas de goma y avanzaron violentamente contra la multitud que intentaba huir. El operativo dispuesto no sólo procuró evacuar la zona, sino que los policías emprendieron una tenaz cacería que se extendió hasta el Hospital Garrahan, a más de 25 cuadras del lugar donde ocurrían los hechos. Ante el intento desesperado de un grupo de manifes-

<sup>45</sup> *Página/12*, 19/04/03.

tantes de refugiarse en el hospital, efectivos policiales lanzaron gases lacrimógenos en la puerta principal del establecimiento sin tener en cuenta que en él se encontraban internados chicos que padecían diversas patologías. Fue necesaria la intervención de los médicos del hospital para que los agentes policiales dejaran de disparar los gases y se retiraran.

Mientras tanto, otro grupo de manifestantes, huyendo de la persecución policial, ingresó a la sede de la Facultad de Psicología de la Universidad de Buenos Aires. Las fuerzas de seguridad respondieron lanzando gases y balas de goma dentro de la sede universitaria. Los estudiantes debieron salir para evitar la asfixia. Algunos de ellos fueron golpeados y otros detenidos. Esta ilegítima reacción policial constituyó una vulneración al principio de autonomía universitaria.

Algunas de las personas detenidas denunciaron haber sido golpeadas y tratadas en forma humillante por los policías dentro de las comisarías donde permanecieron alojadas. Las imágenes televisivas registraron también la violencia injustificada del accionar policial en el momento de efectuar las detenciones, que se concretaban sin que mediara resistencia alguna.

En la represión participaron vehículos y funcionarios de las fuerzas de seguridad sin la debida identificación y agentes policiales de civil, algunos de los cuales se encontraban infiltrados entre los manifestantes. En la zona de los incidentes se encontró también gran cantidad de cartuchos usados con municiones de plomo (identificados por su color rojo).

El operativo policial estuvo dirigido por el comisario inspector Carlos Alberto Roncati, quien se encuentra involucrado en los graves hechos sucedidos en las inmediaciones del Congreso Nacional el 26 de marzo de 2003 cuando efectivos policiales a su cargo reprimieron ilegalmente a un grupo de organizaciones que manifestaba frente al Congreso Nacional.<sup>46</sup>

Como consecuencia del ilegal accionar policial, poco más de un centenar de personas fueron detenidas y alrededor de veinte resultaron heridas.<sup>47</sup>

Varias víctimas presentaron en el fuero federal una querrela denunciando lo sucedido e imputando la responsabilidad a los funcionarios policiales actuantes y a algunos funcionarios políticos. La causa que tramita ante el Juzgado Criminal y Correccional Federal N° 12 a cargo del magistrado Sergio Torres se encuentra en plena etapa de instrucción y hasta el momento ninguna persona fue indagada.

<sup>46</sup> Véase en este mismo *Informe* el Capítulo IV, acápite 4.3.

<sup>47</sup> "Orden de cacería en plena ciudad", *Página/12*, 22/04/03; *Clarín*, 22/04/03.

Por otro lado, la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) y la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH) denunciaron a los jueces de la Sala VII de la Cámara de Apelaciones, de la ciudad de Buenos Aires, ante el Consejo de la Magistratura por entender que “los magistrados conocían perfectamente los riesgos para la vida y la integridad física de las personas que podían derivarse” de la orden de desalojo.<sup>48</sup>

<sup>48</sup> *Clarín*, 26/04/03.

## IV

# Hostigamiento a militantes sociales y defensores de derechos humanos en la Argentina\*

### 1. Introducción

En nuestro país los hostigamientos, ataques, intimidaciones y amenazas que sufren los militantes sociales y los defensores y defensoras de derechos humanos son cada vez más frecuentes. Estos ataques manifiestan el alto grado de vulnerabilidad de los ciudadanos ante la inacción del Estado para prevenir y reparar las violaciones a los derechos fundamentales. Los ataques están dirigidos especialmente a disuadir a los defensores de su labor diaria, dedicada a la protección, difusión y vigencia de los derechos humanos.

Según la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos —en adelante, Declaración sobre defensores de derechos humanos—,<sup>1</sup> se entiende por defensor de derechos humanos “aquel que individual o colectivamente promueva y procure la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional”.<sup>2</sup>

\* Por Gerardo Fernández, abogado, miembro del Programa de Violencia Institucional y Seguridad Ciudadana del CELS. El acápite 4.1 fue elaborado a partir de la información provista por la organización fueguina Participación Ciudadana.

<sup>1</sup> Adoptada por la Asamblea General de la ONU el 9 de diciembre de 1998.

<sup>2</sup> Cf. artículo 1.

Desde mediados de la década del noventa se intensificaron los reclamos sociales y también la represión institucional de estas protestas, que se manifestó en detenciones ilegítimas de personas, apremios ilegales, muertos y heridos. En este contexto de conflictividad social se incrementaron también los ataques contra defensores y defensoras de derechos humanos, incluyendo dirigentes y organizaciones sociales. Esta situación es sumamente preocupante, pues ellos juegan un papel preponderante en la defensa y protección de los derechos y libertades fundamentales.

Desde el retorno de la democracia en 1983, no se habían registrado ataques tan graves como los que se produjeron durante 2002 y el primer semestre de 2003. Las asambleas barriales y las organizaciones piqueteras sufrieron agresiones, hostigamientos y amenazas.

La contracara necesaria del aumento de los ataques, amenazas e intimidaciones es la ausencia de investigaciones eficaces por parte de los correspondientes organismos del Estado. El resultado es la impunidad de los responsables de estos ilícitos, que propicia la continuidad de las violaciones a los derechos humanos y un clima de inseguridad e indefensión en el que los defensores deben desarrollar su tarea.

Si bien el artículo 12.1 de la Declaración sobre defensores de derechos humanos establece el deber de los Estados de garantizar la protección de los defensores contra "toda violencia, amenaza, represalia, discriminación, negativa de hecho o de derecho, presión o cualquier otra acción arbitraria", el Estado argentino niega su responsabilidad y los responsables políticos prometen "consternados" profundas investigaciones que, salvo excepciones, nunca llegan a resultados positivos.

Entre el 29 de julio y el 6 de agosto de 2002 una delegación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) visitó el país y expresó su preocupación por las informaciones recabadas "sobre amenazas contra defensores de derechos humanos, incluso contra abogados, dirigentes sociales, activistas y testigos". Afirmó que también "la situación de los defensores de derechos humanos es una de las preocupaciones principales" porque, según explicó un comunicado de prensa, "el accionar de los defensores, a través de la defensa de individuos y grupos de personas que son víctimas de violaciones de derechos humanos, de la denuncia pública de las injusticias que afectan importantes sectores de la sociedad, y del necesario control que ejercen sobre los funcionarios públicos y las instituciones democráticas, entre otras actividades, los convierte en una pieza irremplazable para la construcción de una sociedad democrática sólida y duradera".<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Comunicado de prensa 33/02. "Comisión Interamericana de Derechos Humanos culmina visita a la República Argentina". Disponible en internet en [www.cejil.org/comunicados](http://www.cejil.org/comunicados), 6/8/02.

El alto comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas, Sergio Vieira de Mello —fallecido el 19 de agosto de 2003 en un atentado en Irak— también había manifestado su preocupación por la situación de los defensores de derechos humanos. Al recibir información sobre varios casos que serán enunciados en este capítulo, el 31 de octubre de 2002 envió una carta al Gobierno argentino solicitando información sobre las medidas que se habían adoptado para preservar la vida y la integridad física de las víctimas y requiriendo que estos hechos fueran investigados.

## 2. Ataques y amenazas contra miembros de organismos de derechos humanos y personas que trabajan vinculadas a ellos

### 2.1 Los atentados contra la Asociación Abuelas de Plaza de Mayo

En su labor cotidiana en busca de verdad y justicia, la Asociación Abuelas de Plaza de Mayo inició múltiples acciones judiciales en contra de distintos agentes de las fuerzas de seguridad involucrados en la sustracción de niños y niñas, lo que posibilitó la detención de numerosas personas que tuvieron algún grado de participación en esta práctica sistemática de la última dictadura militar y la recuperación de estos niños para sus respectivas familias biológicas. Desde hace más de veinte años, esta agrupación despliega su actividad en diversos campos en pos del respeto y la vigencia de los derechos y libertades fundamentales de las personas.

En la madrugada del viernes 20 de septiembre de 2002 en la ciudad de La Plata, capital de la provincia de Buenos Aires, un grupo de desconocidos disparó contra la casa de Estela Barnes de Carlotto, presidenta de la asociación, provocando daños en la fachada y en el interior de la vivienda. Carlotto calificó el hecho como “mensaje espantoso de muerte”.

Los numerosos disparos evidencian claramente que la intención de los atacantes no era simplemente producir un daño material sino alcanzar a las personas que se encontraban en el domicilio y, especialmente, a Estela Carlotto. Los investigadores de la causa revelaron que las balas empleadas eran del mismo tipo que las usadas por las fuerzas de seguridad en operativos especiales y, según ha declarado la víctima —que tiene conocimiento sobre los detalles del asesinato de su hija— del mismo tipo que aquellas que fueron utilizadas para matar a su hija Laura en 1977 durante la dictadura militar.

Este ataque ocurrió un día después de que la Comisión Provincial por la Memoria —que preside Carlotto— presentase a la Suprema Corte de Jus-

ticia de la provincia de Buenos Aires un documento en el que se analiza la labor de la policía provincial en los últimos años. Dicho documento concluye denunciando los abusos y prácticas de terror que las fuerzas de seguridad bonaerenses continúan utilizando y que en nada se diferencian de los terribles métodos empleados durante el terrorismo de Estado. Esta hipótesis fue sostenida también por el ministro de Seguridad de la provincia de Buenos Aires, Juan Pablo Cafiero, quien calificó el hecho como “atentado político” y aseguró que “no fue un intento de robo, fue un atentado bastante serio en el que no se descarta que haya ocurrido por el documento presentado días pasados ante la Suprema Corte provincial”.<sup>4</sup>

Tres meses más tarde, el 25 de diciembre de 2002, desconocidos atentaron contra una muestra fotográfica organizada por las Abuelas de Plaza de Mayo en el predio de la República de los Niños en la localidad de Gonet, situada a 10 km de la ciudad de La Plata. La exposición, que explicaba lo sucedido durante la dictadura militar y mostraba en imágenes la historia del organismo, fue totalmente destruida por los agresores, quienes rompieron vidrios, carteles y folletería.<sup>5</sup>

Ambos atentados no han sido aún esclarecidos ni se observan avances en las respectivas investigaciones que permitan identificar a los responsables materiales e intelectuales.

## 2.2 Las amenazas a Adriana Calvo y Carlos Lordkipanidse, miembros de la Asociación de Ex Detenidos Desaparecidos

Adriana Calvo y Carlos Lordkipanidse son miembros de la Asociación de Ex Detenidos Desaparecidos, formada por sobrevivientes de los diferentes campos de concentración que funcionaron durante la última dictadura militar. Tienen como objetivos principales la búsqueda de justicia por las violaciones masivas a los derechos humanos y la reconstrucción de la memoria, para que el horror que representó el terrorismo de Estado no sea nunca olvidado por la sociedad.

En el marco de la causa que investiga la tortura y desaparición de 22 integrantes de la organización Montoneros en el año 1980, Adriana Calvo y Carlos Lordkipanidse declararon en calidad de testigos. En esta causa se encontraba imputado y privado de su libertad el ex dictador Leopoldo Fortunato Galtieri, fallecido en enero de 2003, junto con alrededor de cuarenta ex represores, militares y policías. Luego de prestar testimonio fueron objeto de amenazas e intimidaciones anónimas.

<sup>4</sup> “Como en tiempos de la dictadura”, *Página/12*, 21/9/02.

<sup>5</sup> Cf. *Clarín*, 27/12/02.

Calvo y Lordkipanidse recibieron nuevas amenazas de muerte anónimas recibieron luego de denunciar en dos notas publicadas en el periódico *Página/12*<sup>6</sup> a represores del terrorismo de Estado e involucrar a agentes de las fuerzas policiales que aún se encuentran en actividad y que habrían tenido una destacada participación en la represión policial del 26 de junio de 2002 en Avellaneda, en la que fueron asesinados Darío Santillán y Maximiliano Kosteki, militantes de la Coordinadora Aníbal Verón, que integra el Movimiento de Trabajadores Desocupados.

### 2.3 Los ataques a Susana Abalo

Susana Abalo es militante social católica y desde hace varios años desarrolla tareas en la ciudad de Rosario, provincia de Santa Fe.

El 21 de agosto de 2002, a plena luz del día, según la denuncia de Abalo, un hombre y una mujer ingresaron en su domicilio armados con un revólver y un arma blanca. Los agresores cubrieron el piso del dormitorio con ropa de cama, desnudaron a la mujer, la vejaron, golpearon e intimidaron con frases amenazadoras, sin que ella pudiese oponer ningún tipo de defensa a raíz de la esclerosis múltiple que padece.

Abalo no pudo ver la cara de sus atacantes. Durante los tormentos perdió una y otra vez el conocimiento a causa del dolor. Por las numerosas lesiones, golpes y heridas que recibió debió ser atendida en el Hospital de Emergencias de la ciudad. En la conferencia de prensa que dio pocos días después del atentado, Abalo y numerosos militantes sociales relacionaron los ataques, amenazas y amedrentamientos con la persecución sistemática a la que se ven sometidos los defensores de derechos humanos de la ciudad de Rosario. Además, hicieron hincapié en que la modalidad del atentado era similar a la que utilizaban los agentes estatales durante la dictadura.

En este sentido, denunciaron que el día 17 de julio de 2002, Abalo y otros defensores (Rubén Ríos y Omar Isern) habían sido objeto de mensajes intimidatorios, con expresiones como “Lisiada de mierda, Barba, Rulo, les avisamos que están boleteados”, en clara referencia a que sufrirán atentados contra sus vidas. Poco después fue amenazado telefónicamente el abogado Enrique Font, coordinador del Centro de Estudios de Derechos Humanos de la Facultad de Abogacía de la Universidad Nacional de Rosario y de uno de los Foros de Convivencia que funciona en Villa Banana, en la ciudad de Rosario, y del cual forma parte Abalo.

<sup>6</sup> Las notas se publicaron los días 12 y 22 de julio de 2002.



Por causa de estos atentados y amenazas se hicieron las denuncias correspondientes y el ministro de Gobierno de la provincia dispuso la custodia personal para todos aquellos que habían sido amenazados.

Pese a contar con custodia policial permanente, el 12 de octubre Abalo denunció haber sido atacada en el baño de la facultad de Derecho por la misma mujer que la había torturado en el mes de agosto en su domicilio. Que el ataque haya sido en el baño de la facultad no es un dato menor, pues es uno de los pocos momentos del día en los que Abalo no cuenta con la custodia personal. Según los dichos de la víctima, la mujer la golpeó dos veces en el rostro, le tapó la boca con cinta de embalaje y con un bisturí le cortó la cara. Antes de retirarse la agresora le advirtió que eso era "sólo el aperitivo".

El 3 de diciembre de 2002, Abalo denunció haber sido víctima de otro atentado en su domicilio particular. Según afirmó públicamente, durante la noche, desconocidos arrojaron una bomba de estruendo de considerable poder a través de una abertura en una ventana que da a su dormitorio.<sup>7</sup>

El 24 de abril de 2003, Susana Abalo denunció haber sido secuestrada en la puerta de la facultad de Derecho por personas a las que no pudo reconocer. La militante cristiana apareció recién al día siguiente en la ciudad cordobesa de Benville, a 30 km de Rosario. Abalo denunció que durante el cautiverio los desconocidos quemaron su cuerpo con cigarrillos y la golpearon, por lo que debió ser hospitalizada.

#### 2.4 Amenazas y ataques a Laura Figueroa y otras personas relacionadas con la causa del "Pozo de Vargas" en la ciudad de Tucumán

Desde hace casi veinte años Laura Figueroa se desempeña como defensora de derechos humanos en la provincia de Tucumán y es cofundadora de la Asociación de Abogados por los Derechos Humanos de esa provincia.

Actualmente se encuentra abocada a la investigación de la causa del "Pozo de Vargas". En esta causa se realizan diversas investigaciones en un pozo de agua situado en zonas aledañas a la ciudad de San Miguel de Tucumán, en el cual el Ejército argentino habría arrojado numerosos cadáveres de muchas personas "desaparecidas" entre los años 1975 y 1983. La causa del "Pozo de Vargas" ha cobrado gran notoriedad pública en la provincia y es percibida como una de las pocas actuaciones judiciales en curso para lograr el esclarecimiento de algunos de los crímenes cometidos por la dictadura militar.

<sup>7</sup> Cf. *La Capital*, 4/12/02.

El 20 de octubre de 2002, Laura Figueroa recibió un llamado de presuntos empleados de la empresa Telecom que le pidieron sus datos personales para hacerle llegar, según dijeron, un obsequio que supuestamente ella había ganado, a lo que la defensora se negó. Veinte minutos más tarde, llamó a su puerta un hombre que aparentaba ser un empleado de la empresa telefónica y que sostenía una caja con un supuesto obsequio. Al abrir, otros dos hombres se abalanzaron sobre la defensora y le apuntaron con un arma. A la abogada le llamó la atención que los desconocidos le preguntaran por unos dólares a los que había hecho referencia en una conversación telefónica con su hermana y que conocieran la existencia de un baúl donde guardaba efectos de valor. Antes de huir del lugar, los agresores amenazaron a la defensora con volver y asesinarla si hacía la denuncia correspondiente. Los desconocidos se llevaron algunos dólares y dejaron, curiosamente, otros artículos de valor.<sup>8</sup>

Laura Figueroa realizó la denuncia ante el magistrado interviniente en la causa del “Pozo de Vargas”, pues ella entendía que estos actos intimidatorios se relacionaban con el avance de la investigación.<sup>9</sup> El juez federal Dr. Felipe Terán, a cargo de la causa, también lo entendió así y designó a dos oficiales de Gendarmería Nacional como custodios del domicilio de la letrada.

Apenas una semana después del primer ataque, el 28 de octubre, desconocidos ingresaron nuevamente en su domicilio y se llevaron distintos objetos de valor, a pesar de la custodia de los gendarmes, que inexplicablemente no advirtieron nada de lo sucedido. Los individuos conocían en detalle los movimientos de Figueroa en su propia casa ya que dejaron claras señales intimidatorias allí (por ejemplo, desparramaron en el hall de entrada las joyas de la madre de la víctima, que había fallecido recientemente). El juez Terán ordenó reforzar la custodia de la vivienda y del estudio jurídico de la letrada, luego del segundo ataque.

Otras personas vinculadas a la investigación de la causa “Pozo de Vargas” sufrieron intimidaciones y ataques. Así, el 19 de octubre de 2002 —un día antes del primer ataque directo contra Laura Figueroa— algunas personas ingresaron a la vivienda del fiscal de la causa, Emilio Ferrer, y volvieron sus papeles personales pero, extrañamente, no sustrajeron nada. Al día siguiente del segundo ataque a Figueroa, este hecho se repitió (en esta oportunidad, se encontraban dentro de la casa algunos miembros de la familia del fiscal Ferrer, que estaban durmiendo y por ende no advirtieron nada).

<sup>8</sup> Cf. [www.argenpress.info](http://www.argenpress.info).

<sup>9</sup> Cf. *Clarín*, 30/10/02.

El 21 de octubre, luego de padecer el primer ataque, Figueroa se reunió con el grupo de Familiares de Desaparecidos de Tucumán, que nuclea a las personas querellantes de la causa del “Pozo de Vargas”. La reunión tuvo lugar en la sede de la Iglesia Metodista de Tucumán, donde el grupo mantiene reuniones semanalmente. Por la noche, desconocidos cortaron las rejas de la iglesia, que ya estaba vacía; forzaron una ventana pero no ingresaron ni robaron nada; se retiraron dejando —a manera de señal— la escalera que utilizaron para maniobrar, apoyada en la pared de la iglesia.

El 30 de octubre sucedió otro hecho grave directamente relacionado con los sucesos descriptos. A las 20.45 María Fernanda Salles —una estudiante de la Facultad de Ciencias Naturales de la Universidad Nacional de Tucumán que trabaja como perito en el equipo interdisciplinario que realiza las excavaciones en el “Pozo de Vargas”— fue abordada por un hombre joven. Éste la llamó por su nombre y le preguntó si ella trabajaba en el “Pozo de Vargas”. Cuando la estudiante cuestionó el motivo de la pregunta, el hombre le contestó: “las cosas se están poniendo difíciles, más vale que te alejes”. María Fernanda Salles le preguntó si eso era una amenaza, y la respuesta fue “no, es simplemente una advertencia”. El individuo subió luego a un colectivo y se marchó.

Es claro que los hechos descriptos tienen como denominador común la falta de esclarecimiento y la intención de amedrentar a los involucrados en la investigación del “Pozo de Vargas”. Quienes llevan a cabo los hostigamientos muestran la impunidad de su accionar: intervienen teléfonos, controlan las actividades de las víctimas, entran en las viviendas particulares a pesar de la custodia, amenazando y agrediendo.

Las investigaciones judiciales no presentan aún avances que permitan ser optimistas respecto a la posible identificación de los responsables materiales e intelectuales.

## 2.5 Amenazas a la periodista Clara Britos

Clara Britos es propietaria y directora del periódico mensual *La Tapa* que se publica en la localidad de Guernica, en la zona sur de la provincia de Buenos Aires. A raíz de sus denuncias de actos de corrupción sufre, desde el año 2000, constantes amenazas contra su vida. Éstas se intensificaron en mayo de 2002 cuando *La Tapa* publicó información sobre una manifestación que había sido violentamente reprimida por la policía, y durante la cual algunos funcionarios habían agredido y golpeado a tres profesores. Desde esta denuncia, Britos sufre un acoso permanente, su teléfono se encuentra intervenido y diariamente recibe llama-

dos en donde es amenazada de muerte. En estos mensajes le aconsejan que deje "a Mabel y Oscar tranquilos", en clara alusión al ex intendente de la ciudad y funcionario del Servicio de Inteligencia del Estado (SIDE), Oscar Rodríguez y a su esposa, la senadora Mabel Muller. Cotidianamente recibe, además, correos electrónicos con la inscripción "muerte a los amigos de los piqueteros".

La periodista denunció ante la Justicia que un automóvil Ford Falcon rojo conducido por un desconocido, suele seguirla desde su casa y que en varias oportunidades su conductor la amenazó de muerte por publicar información sobre actos de corrupción.

El 14 de febrero de 2003, cuando salía de su casa en dirección a la farmacia, Britos fue interceptada por tres desconocidos que la mantuvieron inmovilizada contra un muro y profirieron amenazas de muerte contra ella y su familia.<sup>10</sup>

Por estos hechos Amnistía Internacional emitió recientemente una acción urgente. Además, diversas organizaciones internacionales de periodistas y organismos dedicados a la defensa de los derechos humanos efectuaron alertas y peticiones solidarias. Por su parte, Clara Britos solicitó que se le conceda asilo en España junto con su familia.

## 2.6 Las amenazas a Claudio Pandolfi, abogado de la CORREPI

Claudio Pandolfi es abogado de la Coordinadora Contra la Represión Policial e Institucional (CORREPI), institución dedicada a la defensa y protección de los derechos y libertades fundamentales de las víctimas de la actuación ilegítima de los agentes estatales. Desde sus comienzos, la CORREPI ha sido objeto de múltiples amenazas e intimidaciones por su labor.<sup>11</sup> Claudio Pandolfi es uno de los abogados que patrocina a los familiares y víctimas de la represión del 26 de junio de 2002 en Avellaneda, en la que murieron los manifestantes Darío Santillán y Maximiliano Kosteki y numerosas personas fueron heridas y detenidas.

En el marco de su desempeño en esta causa, el 1º de julio de 2002, Pandolfi y su familia fueron amenazados de muerte mediante un mensaje en el contestador telefónico de su estudio jurídico. La voz emite la si-

<sup>10</sup> Los desconocidos le advirtieron "dejate de joder, vos y los piqueteros". Cf. *Página/12*, 18/2/03.

<sup>11</sup> Amnistía Internacional emitió cinco "acciones urgentes" para alertar sobre el temor por la integridad física de los integrantes de esta organización. Esas acciones instan a que se envíen llamamientos al Ministerio del Interior y al de Relaciones Exteriores pidiendo investigaciones exhaustivas de los hechos y garantías para los defensores de derechos humanos. La última (AU 201/02) se refiere a la intimidación hacia Pandolfi.

guiente frase: “ya sabemos en qué cuevita te escondés, te vamos a matar como a un perro”, y agrega “a Darío Santillán lo mató otro pelotudo como él”. Además, el mensaje reivindicaba la labor del comisario inspector Alfredo Fanchiotti, actualmente detenido por su responsabilidad en la brutal represión.<sup>12</sup>

Además de Pandolfi, fue amenazado Sergio Kowalewski, fotógrafo independiente que tomó las fotografías de la represión en la estación Avellaneda, que permitieron identificar a algunos de los agentes policiales responsables de la muerte de los manifestantes.<sup>13</sup>

### 3. Ataques contra organizaciones de desocupados

Al continuo crecimiento en número y en capacidad operativa de las organizaciones y grupos de desocupados, el Estado le opuso la persecución judicial y la represión.<sup>14</sup> Por su parte, algunos medios de prensa mantienen una guerra mediática sin tregua contra estos grupos, intentando manipular a la opinión pública para instaurar la idea de que los piqueteros constituyen una amenaza para la paz social y para la democracia. Algunos han llegado al extremo de vincular a los movimientos piqueteros con organizaciones armadas latinoamericanas.

La relación de las propuestas de los distintos referentes políticos con los grupos de desocupados fue uno de los principales temas de debate electoral. Algunos sectores prometieron una rápida solución del problema piquetero, al que relacionan estrechamente con la delincuencia y la inseguridad, contra quienes se propone aplicar “todo el peso de la ley” para impedir los cortes. Incluso se postuló la participación de las Fuerzas Armadas en el “control” de estos grupos de desocupados y la implementación del estado de sitio en aquellas zonas del conurbano bonaerense donde estas organizaciones tienen mayor consenso. Resulta claro que al vincular la actividad de los piqueteros con el problema de la inseguridad

<sup>12</sup> En un comunicado sobre este hecho, la CORREPI señaló: “Entendemos el episodio como confirmación —por si hiciera falta— de que los hechos de Avellaneda ocurrieron como los denunciamos, y no como dijo el Gobierno al principio ni como lo dice ahora, y como corroboración de que el trabajo que estamos haciendo perturba al poder, al punto de hacerles gastar una llamada telefónica”.

<sup>13</sup> Para más información, consúltese [www.a-i.es/temas/defensores/argentina](http://www.a-i.es/temas/defensores/argentina).

<sup>14</sup> Prueba de que los ataques a grupos piqueteros no son ninguna novedad es el hecho de que algunas organizaciones de desocupados hacen alusión en sus nombres a algunos de los primeros piqueteros asesinados por las fuerzas de seguridad en las primeras protestas y cortes de ruta en el interior de nuestro país, como la Coordinadora Aníbal Verón (asesinado en Salta el 10/11/00) o el Movimiento de Desocupados Teresa Rodríguez (asesinada en Cutral-Có, provincia de Neuquén, el 12/04/97).

ciudadana se intenta criminalizar la protesta social y esconder su contenido político y sus reclamos.

Los piqueteros mantienen, además, constantes disputas con los referentes políticos de las distintas zonas en las que actúan. Los llamados "punteros políticos" actúan principalmente en las zonas de menores recursos de la provincia de Buenos Aires, aunque también se desenvuelven en los barrios más carenciados de la ciudad de Buenos Aires y de las ciudades más importantes del país. En su mayoría pertenecen al Partido Justicialista y, con el apoyo de los distintos intendentes de cada zona, distribuyen los planes sociales convirtiéndose en una suerte de mediadores entre el poder político y los sectores más desprotegidos. Desde que comenzaron a ganar legitimidad, los grupos de desocupados fueron considerados por los "punteros" como amenazas a su hegemonía y se inició una situación de enfrentamiento.

Uno de los focos más graves de conflicto entre las organizaciones de desocupados y el Estado tiene lugar en la localidad de Lanús, al sur de la provincia de Buenos Aires, donde el justicialista Manuel Quindimil ejerce la Intendencia desde 1983. Durante un plenario del Partido Justicialista bonaerense, el intendente Quindimil manifestó su posición respecto a los piqueteros cuando expresó que "el peronismo tiene que disputarle la calle a los piqueteros y a los zurdos".<sup>15</sup>

El 15 de abril de 2002, Juan Arredondo, integrante de la Coordinadora Aníbal Verón, fue baleado en la puerta de la municipalidad de Lanús mientras participaba en un corte de calle en reclamo del pago de planes sociales atrasados. El autor del disparo fue un agente del Servicio Penitenciario Federal que quería pasar con su motocicleta y disparó a "quemarropa" con su arma reglamentaria. Al escuchar los disparos, la policía, que se encontraba a pocos metros del lugar, reprimió a los manifestantes con gases sin advertir que Arredondo se encontraba malherido en el piso. El militante salvó su vida por milagro ya que una bala 9 mm le atravesó un pulmón.<sup>16</sup> El efectivo policial que disparó, Gustavo Cabrera, se encuentra detenido y procesado por "tentativa de homicidio".<sup>17</sup> Mientras Arredondo se hallaba internado por la agresión sufrida, en horas de la madrugada, un supuesto oficial de justicia se presentó en el lugar con la intención de llevar a su hija a declarar. La joven se negó y el supuesto funcionario se retiró.

Seis meses después, desconocidos ingresaron en el obrador que la Coordinadora Aníbal Verón tiene en la localidad de Lanús y destruyeron todas

<sup>15</sup> Cf. [www.argentina.indymedia.org](http://www.argentina.indymedia.org).

<sup>16</sup> Vales, Laura, "Disparen a la Aníbal Verón", *Página/12*, 5/5/02.

<sup>17</sup> Cf. *Clarín*, 16/4/02.

las herramientas y las bolsas de cemento utilizadas para la fabricación de ladrillos. En un comunicado de prensa, los integrantes de la organización calificaron el hecho como “actos parapoliciales de sabotaje y persecución que se han incrementado llamativamente en el distrito de Lanús”.<sup>18</sup>

El 13 de enero de 2003, representantes del centro comunitario Pueblo Unido Único Camino fueron recibidos por el intendente Quindimil para tratar el tema de los comedores comunitarios de la zona. Durante la reunión, y en presencia del intendente, Omar López, secretario de Acción Social del municipio, amenazó a Antonio Gutiérrez, uno de los integrantes del centro, diciéndole “a vos te vamos a ir a buscar”. Sólo 24 horas tardó esta amenaza en hacerse efectiva. Al día siguiente, dos personas concurren a la sede del centro comunitario y mediante golpes y amenazas obtuvieron la dirección del domicilio particular de Gutiérrez. Al no encontrarlo en su casa, amenazaron de muerte a su esposa. Los vecinos de la zona identificaron a uno de los atacantes como Ramón Luque, integrante de la “barrabrava”<sup>19</sup> del Club Atlético Lanús y “puntero político” de la zona. Luego de la denuncia policial y ante el estado público que tomaron los hechos, Omar López debió abandonar su cargo al frente de la Secretaría.

#### 4. Represión, hostigamientos y amenazas a organizaciones de la sociedad civil

##### 4.1 Hostigamiento y amenazas contra la organización Participación Ciudadana, referentes políticos y periodistas de Tierra del Fuego

Durante 2002, organizaciones sociales, referentes políticos, fiscales y periodistas de Tierra del Fuego fueron víctimas de distintos actos de violencia —calificados como “hechos vandálicos” por el secretario de Seguridad, Guillermo Lindl— y de acusaciones públicas proferidas por representantes del oficialismo. Las víctimas de estos episodios habían denunciado o difundido denuncias vinculadas a la fragilidad institucional de la provincia y la falta de independencia judicial.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> Para más información, consúltese [www.rebellion.org/argentina](http://www.rebellion.org/argentina).

<sup>19</sup> Comúnmente se utiliza el término “barrabrava” para denominar a grupos de simpatizantes de un club de fútbol que habitualmente protagonizan desmanes en los estadios. En nuestro país, casi todos los equipos de fútbol cuentan entre sus seguidores con un grupo de violentos.

<sup>20</sup> Véase, en este mismo *Informe*, el Capítulo II, acápite 3.5.

Algunos hechos, que se detallan a continuación, constituyeron agresiones violentas dirigidas a amedrentar a quienes se atreven a exhibir un discurso contrario al pensamiento dominante. No se trata de desestabilizadores sino de actores que intentan cumplir una función de control que abandonaron instituciones como la Legislatura, por citar un ejemplo claro.

Durante este año, al abogado y militante del partido Argentina por una República de Iguales (ARI), Manuel Raimbault, le aflojaron los tornillos de las ruedas de su vehículo. Lo mismo le ocurrió al periodista y director de FM del Sur, Alberto Secco. Los vidrios del automóvil del periodista de Río Grande, Armando Cabral, fueron apedreados en diversas oportunidades. También fueron atacados con piedras los locales partidarios del ARI, la sede de radio FM del Sur y el automóvil de una locutora de la emisora. En noviembre, resultaron víctimas de hechos similares periodistas de Ushuaia y dirigentes barriales y sociales.

El director ejecutivo de Participación Ciudadana, Guillermo Worman, encontró sobre el parabrisas de su vehículo tres de los cuatro tornillos que sujetaban una de las ruedas del auto. El mensaje se complementó con una cadena de correos electrónicos que también recibieron otros dirigentes sociales y periodistas. “Déjense de joder. Último aviso”, decía la escueta amenaza enviada desde la dirección de correo electrónico gratuito. Llamados telefónicos que luego se cortaban se sumaron a las múltiples intimidaciones que fueron denunciadas ante la fiscal Marcela Bragulat de Spratt, dando lugar a la sustanciación de una causa penal. Ninguno de los ataques pudo ser esclarecido.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Amenazas similares denunció ante el CELS el defensor Maximiliano Benítez que se desempeña en una Defensoría Oral y Pública en la ciudad de Concordia, provincia de Entre Ríos. En 1999 participó en el procesamiento de veinte policías. Desde el mes de junio de 2002, defiende a tres imputados por el homicidio de un policía. El 14 de agosto de ese año una bomba incendiaria fue arrojada dentro de su automóvil particular, estacionado frente a su casa. La bomba, que provocó el incendio del vehículo, fue lanzada por dos individuos que, con la cara cubierta por una media, conducían un ciclomotor. Durante el mes siguiente, Benítez sostuvo haber sido víctima de acontecimientos extraños que puso en conocimiento de la Justicia. El 25 de septiembre fue advertido por la fiscal de Cámara de Entre Ríos sobre la existencia de vehículos que lo seguían, uno de ellos era un Renault 19 color azul. Días más tarde, el mismo Benítez confirmó su existencia y dijo que éste era conducido por personal policial. El defensor también hizo saber que María Verónica Merro, empleada de la Defensoría, también había sido amenazada a través de un llamado telefónico. A raíz de estos hechos, un fiscal de esa ciudad se presentó ante el Juzgado de Instrucción en turno y realizó diferentes denuncias, presentando como prueba grabaciones de conversaciones con policías, una de las cuales menciona el atentado al vehículo de Benítez y la actividad policial para deslindar responsabilidades. Los funcionarios policiales citados por el juzgado, si bien reconocieron las conversaciones, alegaron que fueron sacadas de contexto. Pese a la gravedad de los hechos y a las investigaciones realizadas, aún no se advierten avances significativos en la causa que permitan dar con los responsables de estos hostigamientos.



Por su parte, el fiscal de Estado de la provincia, Virgilio Martínez de Sucre, hizo pública una inconsistente cadena de acusaciones contra miembros de Participación Ciudadana, la legisladora socialista Fabiana Ríos, el director del Instituto Provincial Autárquico Unificado de la Seguridad Social (IPAUSS), José Carlos Martínez y el ex director de la Caja de Jubilaciones, Jorge Barral. Nunca explicó Martínez de Sucre en qué carácter realizó la investigación que motivaba las acusaciones vertidas en un programa televisivo, a qué conclusiones o actos administrativos posteriores dio lugar, o en qué expediente quedaron consignados los detalles sobre el origen y la motivación del trabajo. Las acusaciones no fueron causa de denuncia alguna sino que funcionaron como un contragolpe frente al pedido de juicio político que Participación Ciudadana había presentado contra el funcionario.

#### 4.2 Represión a activistas de Greenpeace

El sábado 26 de octubre de 2002, activistas de Greenpeace realizaron una manifestación en las escalinatas del Congreso de la Nación en repudio al acuerdo nuclear firmado con Australia que da vía libre al ingreso de residuos radiactivos a nuestro país. Los manifestantes colocaron letrinas con la inscripción "Constitución Nacional" en las escalinatas del Congreso y se sentaron sobre ellas como una forma de protesta ante el incumplimiento de la prohibición constitucional del ingreso de tales desechos al territorio argentino. Sorpresivamente, efectivos de la comisaría 6<sup>a</sup> perteneciente a la Policía Federal desalojaron violentamente a los activistas y los detuvieron. Algunas personas que se encontraban en las inmediaciones intentaron defenderlos y también fueron detenidas. Dirigentes de Greenpeace Argentina calificaron las detenciones como "arbitrarias" y denunciaron que los activistas fueron golpeados dentro del móvil policial en el trayecto desde el Congreso hasta la sede de la comisaría.<sup>22</sup>

Según el diputado nacional Oscar González, los policías actuaron "por propia determinación, al ver gente sobre las escalinatas del Congreso, cuando los únicos que pueden solicitar la intervención policial somos los legisladores; ninguna autoridad del Congreso lo hizo, de manera que la policía actuó sin justificación alguna".<sup>23</sup>

Una vez conocida la noticia de las detenciones, otros miembros de la organización ambientalista e integrantes de distintas asambleas barriales

<sup>22</sup> Para más información consúltese [www.greenpeace.org.ar](http://www.greenpeace.org.ar).

<sup>23</sup> Cf. *Página/12*, 27/10/02.

concurrieron a la sede de la comisaría 6ª a pedir la inmediata libertad de los detenidos. Los efectivos policiales no toleraron la protesta y reprimieron con gases lacrimógenos a los manifestantes. Para escapar, algunos se refugiaron en la Casa de la Amistad Argentino Cubana, a pocos metros de la comisaría. Los policías los siguieron hasta el lugar y arremetieron violentamente contra la puerta. Al no poder entrar, se marcharon y continuaron disparando balas de goma y arrojando gases lacrimógenos a los edificios de la zona. Finalmente, otras diez personas fueron detenidas durante estos incidentes.

Dos periodistas pertenecientes al portal periodístico Indymedia Argentina —Alberto Recantini Méndez y Tomás Eliashev—, que se encontraban filmando los incidentes en la puerta de la comisaría, fueron atacados con balas de goma por personal policial perteneciente a esa seccional luego de ser intimados a dejar de registrar lo que estaba sucediendo en el lugar. Recantini Méndez recibió tres balazos, uno en la cabeza, otro en el codo y un tercero en la entrepierna, mientras que Eliashev recibió seis balazos en las dos piernas.

A la mañana siguiente, los activistas de Greenpeace fueron liberados mientras que los otros detenidos debieron aguardar 24 horas más para recuperar su libertad.

Sin embargo, todos fueron procesados por Juan E. García, a cargo del Juzgado Correccional N° 12, por el delito de “desobediencia y resistencia a la autoridad civil” contemplado en el artículo 239 del Código Penal de la Nación.

#### 4.3 Represión a organizaciones no gubernamentales

El 26 de marzo de 2003, mientras en la Cámara de Senadores se discutía la expulsión del senador nacional Luis Barrionuevo por los graves hechos de violencia registrados durante las frustradas elecciones para gobernador en la provincia de Catamarca, diversas organizaciones no gubernamentales impulsaron una manifestación solicitando la expulsión del controvertido senador.

Medio centenar de miembros de las organizaciones Poder Ciudadano, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), Cabildo Abierto Ciudadano, Ciudadanos para el Cambio, Foro Social para la Transparencia, Fundación Argentina para una República con Oportunidades (FARO), Hagamos Algo y Fundación Refundar llegaron a la plazoleta ubicada frente al Congreso Nacional con una gigantesca urna que simbolizaba lo ocurrido en Catamarca.

Bajo el insólito argumento de que se estaba obstaculizando el tránsito

e invocando una orden de despejar la zona emitida por el fiscal contravencional Martín Lapadú, la policía intimó a los manifestantes a retirar la urna del lugar. Cuando éstos contestaron que no tenían los medios para hacerlo debido a las dimensiones de la urna, más de un centenar de efectivos policiales los atropellaron bruscamente y cargaron la urna en un camión policial.

Los policías utilizaron, sin justificación alguna, palos y gases irritantes contra los manifestantes que en ningún momento intentaron agredir a los efectivos de seguridad. Varias personas resultaron heridas como consecuencia del accionar policial.

Trabajadores de prensa que registraban los incidentes también fueron salvajemente agredidos por los policías, molestos por la presencia de periodistas y de cámaras de televisión. Javier Caudana, camarógrafo de TELEPÉ Noticias, recibió un bastonazo en la cabeza mientras intentaba socorrer a su compañero Guillermo Panizza que estaba siendo golpeado por los efectivos. Caudana fue hospitalizado a raíz del golpe y más de una decena de trabajadores de prensa resultaron heridos por la represión policial.

El cabo Luis Alfredo Sánchez fue identificado como responsable de la agresión contra Caudana e inmediatamente fue pasado a disponibilidad preventiva por el entonces ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, Juan José Álvarez. Pero cinco meses después fue injustificadamente reincorporado al servicio activo. Por el ministro Gustavo Beliz.

El CELS patrocina actualmente a una de las víctimas en la querrela penal interpuesta a raíz de estos incidentes. En la causa que tramita ante la Fiscalía de Instrucción N° 17 de la ciudad de Buenos Aires se encuentran imputados los comisarios Carlos Roncati, Carlos Sánchez y Guillermo Benedicto, todos ellos a cargo del operativo policial, y el cabo Sánchez autor de la agresión al camarógrafo, por los delitos de vejaciones y abuso de autoridad. Además, el CELS solicitó que se investigue el imprudente accionar del fiscal contravencional Martín Lapadú, quien impartió la orden de desalojar sin estar presente en el lugar de los hechos.

## **5. Las amenazas e intimidaciones a las asambleas barriales**

Las asambleas barriales surgieron con gran fuerza en casi todos los barrios de la ciudad de Buenos Aires y del Gran Buenos Aires luego de los convulsionados sucesos de diciembre de 2001. El surgimiento fue espontáneo ante la necesidad de los vecinos de organizarse y desarrollar acciones en conjunto.

Las asambleas barriales no quedaron al margen de la situación de indefensión en la que se encuentran actualmente las personas involucradas en la defensa de los derechos humanos. Muchos de sus miembros fueron objeto de intimidaciones y amedrentamientos.

Uno de los primeros hechos tuvo lugar en febrero de 2002 durante un "cacerolazo" organizado por integrantes de la asamblea de Merlo, en la provincia de Buenos Aires. En esa oportunidad, los asambleístas fueron atacados por un grupo de personas que, mientras entonaba las estrofas de la marcha peronista, golpeaba a los manifestantes con piedras y palos dejando casi veinte personas heridas. Los efectivos de la Policía Bonaerense, presentes a pocos metros del lugar, en ningún momento tomaron intervención para frenar la agresión y permitieron que los responsables huyeran impunemente. Los integrantes de la asamblea popular responsabilizaron del ataque al intendente justicialista de Merlo, Raúl Otacehe.

También fueron amenazados los vecinos de la asamblea de Villa Santa Rita y Villa Mitre, de la ciudad de Buenos Aires, quienes recibieron, en el mes de julio, múltiples amenazas telefónicas en las que les decían que los "iban a matar a todos". En algunos casos, los autores de las amenazas se refirieron a los miembros de la asamblea barrial por sus apellidos.

Por su parte, los vecinos que integran la asamblea barrial de Sarandí, también en la provincia de Buenos Aires, denunciaron que cada vez que se reunían los espiaban desde un automóvil Ford Falcon color rojo, patente VYE 523. Al averiguar por intermedio de la patente a quién pertenecía el automóvil, constataron que era propiedad de la Policía Federal Argentina. Esta circunstancia revela que las fuerzas de seguridad realizan tareas de inteligencia sobre las asambleas barriales, lo que genera un efecto de intimidación entre sus miembros.

Los vecinos de las asambleas de los distritos bonaerenses de San Isidro, Boulogne, Béccar, Martínez y San Isidro Centro, denunciaron que varios de sus integrantes fueron objeto de ataques, amenazas y hostigamientos anónimos a raíz de sus reuniones y trabajo conjunto.

Mediante un comunicado de prensa, integrantes de la asamblea de Temperley, provincia de Buenos Aires, denunciaron que el 28 de julio de 2002, dos desconocidos atacaron y golpearon a un joven<sup>24</sup> integrante de la Comisión de Jóvenes, a pocas cuadras de su domicilio particular, cuando se dirigía a la asamblea. Los agresores lo tiraron al piso y mientras lo pateaban le advirtieron "dejate de joder con eso del boleto", "no te veremos ver más en las marchas", "decile a tus amigos que se dejen de joder". Durante ese mes de julio la Comisión de Jóvenes de la asamblea había or-

<sup>24</sup> Por tratarse de un menor de edad no se publica su nombre.

ganizado distintas actividades dirigidas a obtener becas para estudiantes secundarios de la zona y un boleto estudiantil diferencial.<sup>25</sup>

En la madrugada del jueves 13 de febrero de 2003, desconocidos balearon el predio en donde funciona el comedor de la asamblea de Parque Avellaneda, en la ciudad de Buenos Aires.<sup>26</sup> Dos integrantes del grupo que se encontraban custodiando el lugar lograron salvar sus vidas casi milagrosamente. Previo a este hecho miembros de la asamblea venían soportando todo tipo de amenazas e intimidaciones y en la semana anterior tres vecinos del barrio de Parque Avellaneda que concurrían a almorzar al comedor fueron golpeados por desconocidos. Según los asambleístas, los responsables de estas amenazas y agresiones son jóvenes que pertenecen a grupos neonazis que cuentan con la protección de efectivos del destacamento policial de la zona y que desde hace tiempo hostigan a los inmigrantes bolivianos del barrio y a las personas de bajos recursos que viven en el parque.

A la mañana siguiente del ataque al comedor, varios asambleístas intentaron realizar la correspondiente denuncia penal en la comisaría de la zona (comisaría 40<sup>a</sup>) pero los efectivos de turno se negaron en un primer momento a recibirla y les recomendaron denunciar los ataques ante la Organización de Naciones Unidas (ONU). La denuncia recién fue recibida cuando todos los integrantes de la asamblea y miembros de asambleas vecinas marcharon hacia la seccional y pidieron entrevistarse con el subcomisario. Días después, uno de los asambleístas denunciantes fue golpeado por un efectivo de uniforme de la seccional 40<sup>a</sup> sin motivo alguno por lo que los integrantes de la asamblea volvieron a concurrir a la comisaría para entrevistarse con el responsable de la dependencia, quien se negó a identificar al agente que había golpeado al asambleísta y les recomendó que "siguieran el camino de la justicia".<sup>27</sup>

El 7 de abril de 2003, Raúl Salinas, un desocupado que participa en la asamblea de Floresta, fue secuestrado durante 36 horas. Salinas se encontraba en la plaza Vélez Sarsfield, lugar en donde funciona la asamblea, esperando los alimentos para la olla popular que la asamblea realiza todos los sábados, cuando desconocidos lo golpearon, le vendaron los ojos, lo introdujeron en un automóvil y lo llevaron hacia una vivienda en la que permaneció cautivo durante 36 horas. Durante el lapso que estuvo en poder de sus

<sup>25</sup> Cf. publicación del Observatorio Social de América Latina-OSAL/CLACSO, número 8, septiembre de 2002, p. 57.

<sup>26</sup> Durante los últimos meses, varias asambleas barriales fueron ocupando predios o edificios, públicos o privados, que se encontraban abandonados para desplegar en ellos ciertas actividades como merenderos, comedores, clases de apoyo escolar, salas de atención médica, etcétera para los vecinos.

<sup>27</sup> Cf. Red Eco. Comunicado de prensa de la asamblea de Parque Avellaneda disponible en Internet en [www.amred.org](http://www.amred.org).

captore, Salinas permaneció atado a una cama, no recibió agua ni alimento y no le permitieron siquiera ir al baño. Los tres desconocidos lo golpearon salvajemente y lo interrogaron repetidas veces acerca de otras personas, supuestamente asambleístas, a las que él no conocía. De repente, ingresó una cuarta persona a la habitación que al observar el rostro de Salinas le increpó a los captores: "boludos, no ven que no era éste".

Los desconocidos volvieron a subir a Salinas al automóvil y lo arrojaron en las inmediaciones del cementerio de Moreno en la provincia de Buenos Aires.<sup>28</sup>

Patrocinado por abogados de la Defensoría del Pueblo de la ciudad de Buenos Aires, Salinas realizó la correspondiente denuncia penal sin que hasta el momento se produjeran avances en la investigación.

## 6. Los ataques a los estudiantes secundarios

Los ataques e intimidaciones han incluido también a adolescentes y jóvenes. A lo largo del pasado año, diversos alumnos del nivel secundario que integran los Centros de Estudiantes de sus respectivos establecimientos educativos fueron objeto de ataques, amenazas y hostigamientos anónimos por reclamar sus derechos.

Los hechos que se relatan en este acápite son sólo algunos ejemplos de los hostigamientos que han sufrido los estudiantes secundarios por ejercer su derecho constitucional de organizarse para reclamar, por ejemplo, un boleto estudiantil de un precio acorde con la crítica situación económica que atraviesan hoy miles de familias.

Así, el 12 de junio de 2002, un alumno<sup>29</sup> de 17 años del colegio Mariano Moreno, de la ciudad de Buenos Aires, fue interceptado a dos cuadras de su casa por dos hombres que descendieron de un automóvil y lo llamaron por su nombre. Después de golpearlo, los desconocidos tiraron al joven al piso, le levantaron la remera y grabaron en su pecho con una navaja las siglas de la Alianza Anticomunista Argentina (Triple A);<sup>30</sup> lo dejaron tirado en el suelo y le dijeron "vos sos la primera ficha del dominó que cae, no joroben más con el boleto estudiantil".<sup>31</sup> Además de las heridas en su

<sup>28</sup> *Página/12*, 8/4/03.

<sup>29</sup> Por tratarse de un menor de edad se reserva su identidad.

<sup>30</sup> La Triple A fue creada en la década del setenta como un grupo parapolicial de extrema derecha que con protección y fondos del Estado se dedicó a amenazar, secuestrar, atacar y asesinar a personas que disientían con las ideas gubernamentales de la época, entre ellos el sacerdote Carlos Mujica y el diputado nacional Rodolfo Ortega Peña.

<sup>31</sup> *Cf. Clarín*, 11/7/02.

pecho, médicos forenses constataron que el joven presentaba heridas cortantes en la nuca y golpes en la zona de las costillas.

Pese a las investigaciones realizadas por el fiscal, no existe en la causa ningún elemento probatorio que permita inferir quiénes fueron los autores del ataque.

Unas semanas después, el 5 de julio, tres alumnos de la escuela María Claudia Falcone, de la ciudad de Buenos Aires, fueron amenazados a través de un mensaje anónimo por reclamar el boleto estudiantil. La escuela secundaria lleva el nombre de una joven desaparecida el 16 de setiembre de 1976, en la noche conocida como "Noche de los Lápices", en la que siete jóvenes fueron secuestrados por efectivos de la Policía Bonaerense, que comandaba el general Ramón Camps, justamente por reclamar el boleto estudiantil. El texto anónimo expresaba "no se movilicen porque les pasará lo mismo que a los piqueteros", en clara referencia a Darío Santillán y Maximiliano Kosteki. El lunes siguiente a la amenaza, faltaba en la escuela la placa recordatoria de María Claudia Falcone.<sup>32</sup>

Apenas tres días después, el 8 de julio, los integrantes del Centro de Estudiantes del Colegio Nacional de Buenos Aires recibieron un sobre que contenía un collage de recortes periodísticos con frases como "no olvidar la Noche de los Lápices", y debajo el título "Extraña agresión a un alumno porteño. Reclamaba por el boleto estudiantil".<sup>33</sup>

Por esos días, también fueron intimidados alumnos secundarios del Colegio Carlos Pellegrini de la ciudad de Buenos Aires. En una conferencia de prensa realizada el 16 de julio indicaron que entre seis y ocho de sus compañeros habían sido amedrentados a través de interceptaciones a la salida de sus viviendas, llamados telefónicos o cartas en sus domicilios.

<sup>32</sup> Cf. *La Nación*, 11/07/02.

<sup>33</sup> Cf. *Página/12*, 9/07/02.

# V

## Inseguridad policial y otras formas de la violencia institucional\*

### 1. Introducción

Las lógicas que deben regir las políticas de seguridad ciudadana son diferentes de las que guían el accionar de las instituciones armadas en contextos bélicos. La percepción del “otro” como un enemigo con ínfimos derechos —opuesta a la conceptualización del “otro” como ciudadano cuyos derechos deben protegerse—, la visión de la sociedad civil como un elemento incómodo en el escenario del trabajo policial y cuya injerencia debe tratar de minimizarse, y la tendencia a localizar los objetivos institucionales más allá del ordenamiento legal son cosmovisiones propias de la guerra.

En este sentido, entonces, la militarización de las lógicas de seguridad es algo más amplio que la participación de las Fuerzas Armadas en las políticas de seguridad ciudadana. Es cierto que hay puntos de contacto entre estas lógicas, que en la realidad no se encuentran como tipos ideales, sino en puntos más cercanos a uno u otro extremo, entre la militarización de la seguridad interior y la vigencia plena del Estado de Derecho.

\* Este capítulo ha sido coordinado por Gustavo Palmieri. El acápite 2 estuvo a cargo de Cecilia Ales, el 3 de Marcela Perelman, el 3.2 fue elaborado por Gerardo Fernández y el apartado 4 por Hernán Thomas. Los autores son miembros del Programa de Violencia Institucional y Seguridad Ciudadana del CELS y agradecen especialmente los aportes de Eduardo Donza, María Eugenia Mendizábal y Paula Litvachky.



Desde distintas perspectivas puede leerse, a lo largo de este capítulo, la tensión entre una convivencia basada en la protección de los derechos y políticas e instituciones de seguridad que promueven un orden basado en la aniquilación de actores, en la segregación de ciertos grupos o en el control de territorios.

A lo largo de estas páginas se exponen tres temas básicos de esta tensión entre reglas de la guerra y de la democracia, entre militarización y consenso, entre lógicas excluyentes y lógicas inclusivas de las políticas de seguridad. En primer lugar, se analiza el uso de la fuerza letal y las muertes de personas causadas por el accionar de las fuerzas de seguridad; en segundo término, la generación de fronteras internas espaciales o de fronteras que dividen grupos sociales, barreras que separan espacios seguros de inseguros, grupos protegidos frente a grupos vistos como peligrosos o de riesgo; en tercer lugar, se exponen las amenazas de intervención directa o indirecta de las fuerzas armadas en las acciones de seguridad ciudadana.<sup>1</sup>

También pueden incorporarse otras perspectivas de lectura al presente análisis. Desde la perspectiva de la memoria, pueden analizarse las continuidades y rupturas de la actual violencia institucional con la última dictadura. En ciertas instancias puede considerarse que el presente intenta alejarse de la dictadura a través de la incorporación de otros procedimientos y la promoción de la actividad de instituciones públicas que denuncian e investigan hechos de tortura. En otros espacios pareciera que las prácticas que consolidó la dictadura resurgen cotidianamente en los allanamientos masivos a las villas de emergencia, en los enfrentamientos fraguados, en la ejecución de sospechosos. En este sentido, en las medidas impulsadas por el gobernador bonaerense Felipe Solá en junio de 2003 se retorna a la idea de que los procedimientos establecidos por la ley son un desvío que atenta contra la eficiencia. Por el contrario, el respeto a las garantías es el único camino para restablecer la legalidad: la seguridad al margen del orden constitucional es una ilusión trágica y nuestra sociedad ha pagado un alto precio cada vez que cedió ante ella.<sup>2</sup> Para combatir el

<sup>1</sup> Sobre este último punto, se destacó la conformación formal del Comité de Crisis en junio de 2003, encabezado por el secretario de Seguridad Interior, Norberto Quantín, copresidido por el ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, Gustavo Beliz y el gobernador de la provincia de Buenos Aires, Felipe Solá. Fue el marco para la actuación de efectivos de Gendarmería y Prefectura en distintos puntos de los partidos del Gran Buenos Aires, como respuesta al auxilio solicitado al Gobierno nacional por Solá al percibir que el nivel de inseguridad superaba los medios a su cargo (véase en este mismo capítulo el acápite 4).

<sup>2</sup> Los decretos del Poder Ejecutivo provincial fueron aprobados por el Congreso provincial. Las críticas giraron en torno de la extensión de las facultades de los fiscales y la habilitación a los jueces de paz para intervenir en las causas penales ("El Senado bonaerense aprobó el paquete de medidas de Solá", *Clarín*, 16/7/03).

delito no es necesario romper las reglas de juego que sustentan nuestra institucionalidad ya que existen en el Estado de Derecho respuestas concretas al problema de la inseguridad.

Es necesario denunciar y desarticular la perversa utilización de discursos de la democracia para la legitimación de prácticas autoritarias. Mientras que en la Policía Bonaerense se iniciaron investigaciones patrimoniales a los oficiales y suboficiales, no se avanzó en el conocimiento de los antecedentes de violación a derechos humanos por parte de sus funcionarios. Si la corrupción es un dato esencial en la depuración de una fuerza de seguridad y la lucha contra el delito, la conducta de sus miembros respecto de los derechos de las personas no puede ser un dato menor.

Con aquel criterio parcial, Solá y el ministro de Seguridad, Juan Pablo Cafiero, dispusieron el retiro obligatorio del jefe de la Policía Bonaerense, comisario general Alberto Sobrado, por "falta de operatividad" y por no haber declarado una cuenta de 333 mil dólares. Mientras tanto, permanecen en la fuerza el comisario mayor José Aurelio Ferrari —acusado de privar ilegítimamente de la libertad, violar el domicilio e infligir apremios ilegales al joven Pablo Andrés Quintana en un hecho ocurrido en la ciudad de San Nicolás el 2 de diciembre de 2002—<sup>3</sup> y el comisario Rubén Claudio Gatti<sup>4</sup> —

<sup>3</sup> En este caso se acusa a Ferrari de haber ingresado por la fuerza y sin autorización a la vivienda del denunciante y su familia junto con otros tres efectivos policiales a su cargo, amenazar con su arma reglamentaria al padre del denunciante y golpear a Pablo Quintana en la nariz, llevándose detenidos a ambos sin mediar explicaciones. Ferrari ha defendido públicamente la tortura (*La Capital*, 1/4/2001). Estas declaraciones se conciben con la multiplicación de denuncias por apremios ilegales a detenidos en la departamental de San Nicolás durante la gestión del comisario mayor José Aurelio Ferrari al frente de la misma. La Secretaría de Derechos Humanos de la Provincia de Buenos Aires recomendó que se estableciera la disponibilidad preventiva del funcionario y que "se actúe con celeridad en la substanciación de las actuaciones relacionadas con el comisario mayor Ferrari, y se examine rigurosa y objetivamente si las conductas investigadas dan lugar a la sanción de exoneración o separación de retiro" (*Informe de la Secretaría de Derechos Humanos de la provincia de Buenos Aires con relación a los hechos protagonizados por el titular de la Jefatura policial departamental de San Nicolás, comisario mayor José Aurelio Ferrari, en el ejercicio de sus funciones*, 3/2/2003).

<sup>4</sup> Por este caso fue condenado a la pena de dos años de prisión en suspenso e inhabilitación especial para desempeñarse como funcionario público por cuatro años. El fallo de primera instancia fue confirmado por la Sala Primera de la Cámara de Apelaciones en lo Criminal y Correccional del Departamento Judicial de San Martín y por la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires el 15 de noviembre de 2000. En tanto el 29 de agosto de 2002, la Corte Suprema de Justicia de la Nación rechazó un recurso de queja presentado por la defensa del comisario Gatti, el fallo condenatorio quedó firme. Teniendo en cuenta la gravedad del delito por el que fue condenado el comisario Gatti, la decisión política de mantenerlo en la fuerza resulta a todas luces reprochable. Lo correcto hubiera sido avanzar en la tramitación del expediente administrativo sin esperar el fallo de la Corte Suprema de Justicia: como la responsabilidad penal y la administrativa operan en esferas diferentes, no existe normativa que exija demorar el sumario interno por esperar una sentencia de la Justicia.

condenado como autor del delito de apremios ilegales agravados infligidos al detenido Juan José Tejada el 29 de agosto de 1991—. Ante la insistencia del CELS y de otros organismos para que ambos funcionarios fueran exonerados, la estrategia del Gobierno provincial fue la rotación a cargos de un perfil más bajo para retirarlos de la exposición pública.

Las páginas que siguen pueden leerse también desde la crisis y debilidad económico-social e institucional que atraviesa el país, especialmente a partir de diciembre de 2001. La fragmentación social ha alcanzado niveles tales que varias propuestas de seguridad no sólo quiebran la igualdad fáctica en el ejercicio de derechos sino también la mera igualdad formal de los ciudadanos ante la ley. En ese sentido pueden interpretarse, por ejemplo, las iniciativas que proponen modificar las normas de allanamiento a las viviendas, habilitando requisas masivas.

Las políticas públicas de seguridad han demostrado muy poca capacidad para incorporar criterios compensatorios de otras desigualdades sociales. Los modos en que se asocia pobreza con delito y delito con negación de derechos ha contribuido a la marginación de importantes sectores. Ante el incremento de la inseguridad, distintas propuestas del Estado han anunciado una supuesta protección frente a un enemigo generado por el mismo discurso de seguridad. Los sectores marginados tienen un riesgo mayor de ser estigmatizados como enemigos, con menores derechos y con menor capacidad para articular sus intereses.

Las propuestas de lectura antes mencionadas no son sólo abstractas, o con meros fines analíticos de un fenómeno, sino que sus elementos están presentes en los distintos actores que provocan la violencia institucional. La selección de víctimas, los espacios donde se produce esta violencia y los modos que adopta el uso de la fuerza, funcionan, en muchos casos, como factores que los autores de estas muertes conocen de sus victimarios y que, según su criterio, los habilitan a desarrollar este tipo de prácticas.

La violación generalizada de derechos es posible porque gran parte de la Justicia, las autoridades ejecutivas, los responsables directos de la seguridad y en buena medida la opinión pública toleran y aprueban la violencia institucional. No resulta casual que los hechos más aberrantes del período 2002-2003 se produjeran sobre personas o en lugares donde la vulnerabilidad y la falta de garantías se hacen más presentes. A la pobreza se suma la falta de garantías; a la falta de oportunidades, la máxima exposición a la arbitrariedad policial. Una a una se van superponiendo diferentes dimensiones de la segregación social: la edad, el lugar, la pobreza.

En el cruce entre el desprecio por la vida, la tolerancia política a la violencia policial como forma de administrar el conflicto, y la frontera entre la ciudad de Buenos Aires y los partidos del Gran Buenos Aires se produ-

jo el asesinato de Maximiliano Kosteki y Darío Santillán, en el marco de una cacería humana llevada a cabo por varios policías de la provincia de Buenos Aires en el puente Pueyrredón y organizada, por lo menos en el terreno, por un comisario bonaerense.<sup>5</sup>

Doce policías federales ahogaron a Ezequiel Demonty en el Riachuelo —frontera fluvial entre la ciudad y la provincia—, en un caso en el que las víctimas eran personas menores de edad, habitantes de villas de emergencia del sudoeste de la ciudad de Buenos Aires. La muerte de Ezequiel fue el resultado del rutinario contacto abusivo que los policías federales mantienen con algunos habitantes de la ciudad.<sup>6</sup>

Por último, para la lectura de estas secciones debe tenerse presente que este período atraviesa un cambio de administración del Gobierno nacional, por lo que es importante establecer líneas de continuidad y de ruptura entre las gestiones. Néstor Kirchner impulsó, desde el inicio de su Presidencia, políticas orientadas a dar una mayor transparencia a las instituciones de seguridad. El pase a retiro de la plana mayor de la Policía Federal<sup>7</sup> y las intenciones manifestadas en el documento “Los 40 puntos del plan de seguridad”<sup>8</sup> inscriben una ruptura. Sin embargo, la relación de estas medidas con el respeto a los derechos humanos por parte de las instituciones de seguridad aún no puede establecerse con certeza. El alto número de muertos en enfrentamientos, de víctimas de la tortura, de víctimas de la arbitrariedad policial y de abusos contra los sectores más vulnerables de la sociedad demuestran el largo camino que resta recorrer.

Vale destacar que los máximos responsables de las áreas de seguridad tanto en la jurisdicción federal como en la provincia de Buenos Aires fueron

<sup>5</sup> Véase en este mismo *Informe* el Capítulo III, acápite 3.3.

<sup>6</sup> Véase en este capítulo el apartado 3.2.5.

<sup>7</sup> Fueron pasados a retiro seis comisarios generales de los doce que integraban la plana mayor y siete fueron designados para ocupar distintas áreas operativas. Los remplazos se hicieron luego de que el Gobierno nacional ascendiera a un comisario como subjefe de la institución, lo que obligó a una reestructuración en la cúpula policial. Kirchner confirmó en su cargo al jefe de la Policía Federal, Roberto Giacomino, y designó como subjefe al comisario y abogado Eduardo Prados. Debido a que la fuerza no admite que haya comisarios de mayor edad subordinados a un jefe más joven, se debía pasar a retiro a diez de los doce comisarios generales de la plana mayor. Entonces fueron jubilados seis de estos oficiales y asumieron siete comisarios mayores que integraron la cúpula policial. Para un análisis de las medidas tomadas durante 2003 relativas a militares involucrados en crímenes de la última dictadura, véase el Capítulo I de este *Informe*.

<sup>8</sup> Entre las medidas anunciadas figuran: elaboración y trabajo con mapas del delito; transformación de la institución al tipo de policía ciudadana; publicación periódica de balances de gastos, ingresos, egresos y productividad; certificación de calidad ISO 9001 para las comisarías de la ciudad de Buenos Aires en cuatro años; elaboración de un mapa de rendimiento judicial para conocer el estado de las detenciones, las excarcelaciones y las causas penales que motivaron el accionar de la policía (“Buscando eficiencia sin mano dura”, *Página/12*, 11/7/03).

ocupados por Juan José Álvarez<sup>9</sup> y Juan Pablo Cafiero.<sup>10</sup> Ambos funcionarios habían participado en procesos de reforma policial que entre sus principales objetivos tenían la protección de los derechos humanos. Su nombramiento no fue ajeno a la necesidad de los gobiernos de controlar los crecientes niveles de autonomía, violación a los derechos humanos, violencia y redes de ilegalidad en las que participan las fuerzas de seguridad. Este capítulo muestra los logros y las limitaciones de sus intentos y gestiones concretas.

## 2. Datos de la violencia institucional

### 2.1 Muertos en hechos de violencia en los que participaron funcionarios de fuerzas de seguridad

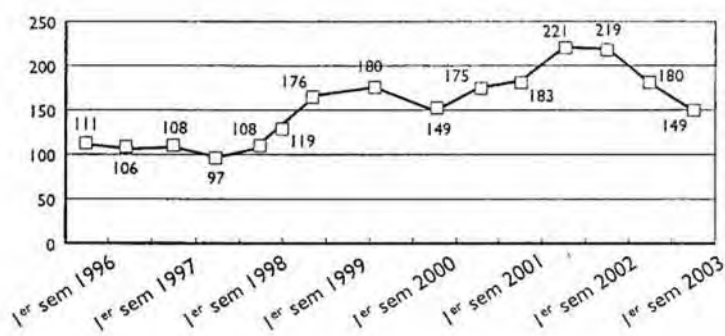
Durante el año 2002 y el primer semestre de 2003 murieron 548 personas, entre civiles y funcionarios de instituciones de seguridad,<sup>11</sup> en hechos de violencia ocurridos en la ciudad de Buenos Aires y el conurbano bonaerense en los que intervinieron funcionarios de dichas instituciones. En la gran mayoría de estos hechos los funcionarios pertenecen a la Policía Federal o a la Policía de la Provincia de Buenos Aires.

<sup>9</sup> Ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación bajo la Presidencia de Eduardo Duhalde y ministro de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires desde septiembre de 2003, luego de la reelección de Felipe Solá.

<sup>10</sup> Ministro de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires hasta septiembre de 2003.

<sup>11</sup> Para la construcción de estas estadísticas se han utilizado, como fuente de datos, las crónicas policiales publicadas en los cuatro diarios de mayor circulación del país: *Clarín*, *La Nación*, *Página/12* y *Crónica*. Las noticias de la crónica policial se relevan y clasifican diariamente y las copias numeradas se conservan en carpetas. Cada hecho se incorpora en una base de datos. Se trata siempre de información de conocimiento público. Las crónicas recolectadas se refieren a todos los hechos de violencia de los cuales resultan muertes y/o lesiones de civiles causadas por funcionarios de las instituciones de seguridad —o en episodios que contaron con su participación—, así como muertes y/o lesiones sufridas por estos últimos. Estos hechos se clasifican a partir de una tipología que comprende distintas categorías: ejecuciones extrajudiciales y uso aberrante de la fuerza; muertes y lesiones provocadas en operativos de control o represión de protestas sociales, en enfrentamientos, bajo custodia, así como muertes y lesiones de civiles y policías provocadas por negligencia funcional, o uso de la fuerza por motivos particulares. Por otra parte, debe aclararse que los casos de apremios o torturas que han sido registrados según la metodología descripta no fueron contabilizados en las estadísticas aquí presentadas. No puede desconocerse que estos datos primarios son significativos, aunque no exhaustivos. Esto se debe a que la publicidad de este tipo de hechos está sujeta a una serie imponderable de variables relacionadas con las rutinas de producción periodística y no necesariamente asociadas con los niveles de violencia reinantes. Para más datos véase [www.cels.org.ar/estadisticas/index.html](http://www.cels.org.ar/estadisticas/index.html). Algunas cifras brindadas en este capítulo pueden no coincidir con las disponibles a través de la página de Internet mencionada, a raíz de las permanentes revisiones y actualizaciones de los datos cargados en la base del CELS.

**Personas (civiles y funcionarios) muertas en hechos de violencia en los que participaron funcionarios de instituciones de seguridad\***  
Ciudad de Buenos Aires y conurbano bonaerense  
1<sup>er</sup> semestre de 1996 - 1<sup>er</sup> semestre de 2003



Fuente: CELS, sobre base propia de datos de prensa.

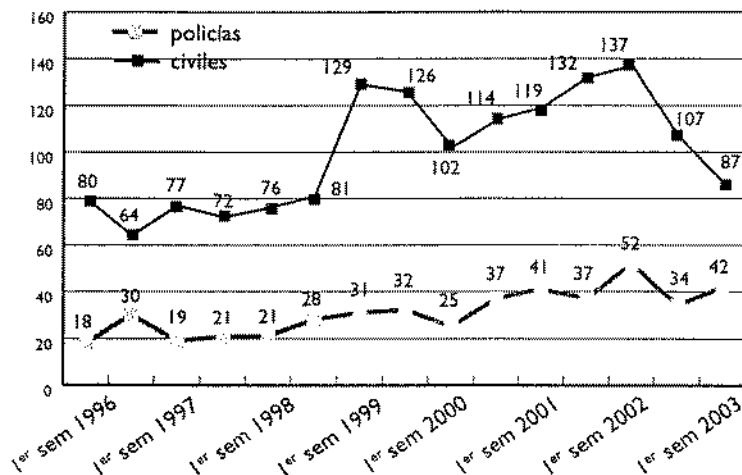
\*Nota: además de funcionarios policiales, se incluyen miembros de todas las instituciones estatales que ejercen la fuerza en representación del Estado: Fuerzas Armadas, servicios penitenciarios y fuerzas de seguridad federales (Gendarmería Nacional, Policía Aeronáutica y Prefectura Naval Argentina).

Tal como se desprende del gráfico anterior, entre los meses de enero de 1996 y junio de 2003, 2281 personas murieron en la ciudad de Buenos Aires y el conurbano bonaerense en hechos en los que funcionarios de las fuerzas de seguridad tuvieron algún tipo de intervención. De ellas, 1711 eran civiles y las restantes 570 eran funcionarios.

El 83,8% de las muertes ocurridas durante el año 2002 y el primer semestre de 2003, en las que hubo algún tipo de participación de las instituciones de seguridad, tuvieron lugar en el contexto de hechos que los medios de prensa consignaron en algún momento como enfrentamientos armados con funcionarios policiales, aun cuando posteriormente se estableciera que dichos enfrentamientos nunca existieron y que se trató de ejecuciones u otros usos abusivos de la fuerza.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> La base de datos del CELS se organiza a partir del relevamiento sistemático de noticias de los diarios de mayor circulación. Se agrupan como enfrentamientos aquellos casos en los que civiles o funcionarios de fuerzas de seguridad son lesionados o muertos por armas de fuego en circunstancias en las que, conforme el relato periodístico generalmente basado en fuentes policiales, señala la existencia de un enfrentamiento armado. Es probable que versiones posteriores indiquen o permitan sospechar que se trató de enfrentamientos fraguados, ejecuciones u otras modalidades de uso ilegal de la fuerza.

**Personas muertas en enfrentamientos policiales**  
 Ciudad de Buenos Aires y conurbano bonaerense  
 1º semestre de 1996 - 1º semestre de 2003



Fuente: CELS sobre base propia de datos de prensa.

Las personas muertas durante 2002 y el primer semestre de 2003, en el marco de hechos presentados oficialmente como enfrentamientos con participación policial, sumaron 459.<sup>13</sup> De las víctimas fatales, 128 eran funcionarios de la Policía Federal o de la Policía Bonaerense, en tanto las restantes 331 eran civiles. Entre los meses de enero de 1996 y junio de 2003, las personas muertas en enfrentamientos sumaron 1971. Luego del incremento en el número de víctimas —civiles y policiales— que se verifica durante el primer semestre de 2002, los dos semestres subsiguientes registraron descensos. La relación entre el número de civiles y policías muertos en enfrentamientos entre 1996 y 2003 fluctuó entre un máximo de 4,4 civiles por cada policía muerto en el primer semestre de 1996, y un mínimo de 2,1 civiles por policía, en el segundo semestre de 1996 y el primero de 2003.

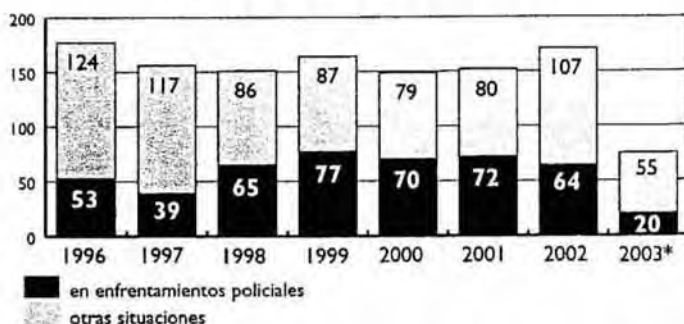
La comparación, en una misma jurisdicción, de la cifra de personas muertas en enfrentamientos policiales con la cantidad de homicidios dolosos ocurridos, pone en evidencia la responsabilidad de las fuerzas de seguridad en la generación de altos niveles de violencia social.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Los hechos descriptos en las crónicas periodísticas reproducen, por lo general, la versión policial de los acontecimientos.

<sup>14</sup> La comparación con el número de homicidios dolosos obedece a las siguientes razones. Más allá de las variaciones en la cultura jurídica o la legislación de los distintos

**Total de homicidios dolosos y cantidad de personas muertas  
en enfrentamientos policiales**

Ciudad de Buenos Aires. Años 1996-2003



Fuente: CELS sobre base propia de datos de prensa e información de la Dirección Nacional de Política Criminal/DNPC.

\*Nota: datos correspondientes al primer semestre.

De las personas muertas en enfrentamientos en la ciudad de Buenos Aires durante el 2002, diez eran policías y 54 civiles, en tanto de las fallecidas en el primer semestre de 2003, cinco eran policías y 15 civiles. Tal como indica el gráfico anterior, la Policía Federal tuvo algún tipo de participación en cerca de uno de cada tres homicidios dolosos ocurridos durante el año 2002 en la ciudad de Buenos Aires y uno de cada cuatro en el primer semestre de 2003. Si se analiza lo sucedido durante los últimos siete años y medio, las víctimas fatales en enfrentamientos policiales representan el 38,5% de los homicidios dolosos.<sup>15</sup>

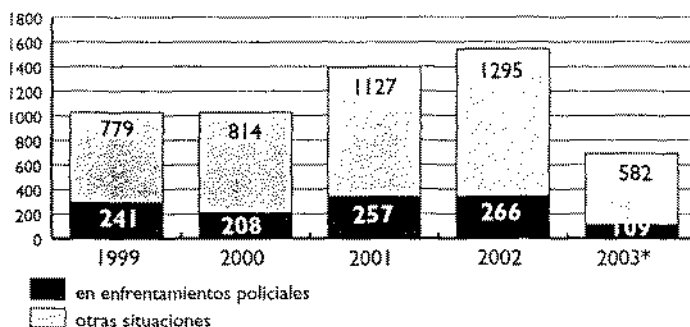
Si bien la participación policial en los homicidios dolosos ocurridos en el conurbano bonaerense no es tan alta, no por ello es menos significativa.

países, los homicidios dolosos comparten con las muertes producidas en enfrentamientos la intencionalidad de la acción. Por otra parte, un incremento de la intencionalidad de matar por parte de las personas involucradas en hechos delictivos podría reflejarse en un incremento de los homicidios dolosos, se produzcan o no en ocasión de otros delitos.

<sup>15</sup> La Policía Bonaerense tuvo una responsabilidad menor sobre las víctimas fatales en enfrentamientos ocurridos en la ciudad de Buenos Aires: sólo un funcionario de la Policía Bonaerense y diez civiles murieron en enfrentamientos con participación de esa fuerza policial entre enero de 1996 y junio de 2003. Vale aclarar que la cantidad de homicidios dolosos no necesariamente es igual a la cantidad de víctimas ocurridas en ocasión de estos delitos. Información relevada a través del Sistema de Alerta Temprana/SAT de la Dirección Nacional de Política Criminal permite establecer que hubo 158 víctimas de homicidios dolosos en el año 2001 y otras 179 durante el año 2002. Sin embargo, no hay datos sobre años anteriores.



**Total de homicidios dolosos y cantidad de personas muertas  
en enfrentamientos policiales  
Conurbano bonaerense. Años 1999-2003**



Fuente: CELS sobre base propia de datos de prensa e información de la Dirección Nacional de Política Criminal/DNPC.

\*Nota: datos del primer semestre.

Las personas —civiles y policías— muertas en enfrentamientos con funcionarios de las policías Federal y Bonaerense representaron el 19% de los homicidios dolosos ocurridos en el conurbano entre los meses de enero de 1999 y junio de 2003. De las 1081 personas fallecidas en enfrentamientos, 804 eran civiles y 277 policías. De los funcionarios policiales, el 54,2% pertenecía a la Policía Bonaerense, en tanto el 45,8% restante integraba las filas de la Policía Federal.

Las cifras de víctimas civiles y policiales en enfrentamientos ocurridos en otros países no sólo dan cuenta de los resultados que pueden arrojar políticas destinadas a controlar el uso de la fuerza, sino que, además, dejan al descubierto la preocupante dimensión que ha alcanzado el problema en nuestro país. Así, por ejemplo, entre 1995 y 1997, fueron 12 los civiles que murieron por balas policiales en Australia, mientras que ascendió a nueve la cantidad de policías en servicio fallecidos durante el mismo período.<sup>16</sup> Por su parte, entre los meses de abril de

<sup>16</sup> Es importante destacar que no todos los policías fueron víctimas de enfrentamientos. A modo de ejemplo, cabe mencionar que de los seis policías fallecidos durante el primer semestre de 2001, sólo uno fue muerto de un disparo. No fue posible precisar lo ocurrido en años anteriores. Fuentes: "Police Shootings 1990-1997"; en *Trends and Issues in crime and criminal justice*, N° 89, Australian Institute of Criminology - [www.aic.gov.au/publications/tandi/ti89.pdf](http://www.aic.gov.au/publications/tandi/ti89.pdf) - Officer Down Memorial Page (ODMP) [www.cops.aust.com/aodmp/](http://www.cops.aust.com/aodmp/).

1999 y marzo de 2001 hubo cinco civiles víctimas en enfrentamientos con la policía y no se registró la muerte de ningún funcionario en Inglaterra y Gales.<sup>17</sup>

## 2.2 Ejecuciones extrajudiciales

El alto número de personas muertas en enfrentamientos con participación policial en la ciudad de Buenos Aires y el conurbano bonaerense da cuenta de distintas prácticas ilegales de las fuerzas policiales. En muchas ocasiones, el uso de las armas —y la consecuente muerte o lesión de personas—, se produce durante la persecución de sospechosos que no representan un peligro inminente ni para la vida ni para la integridad física del funcionario policial o de terceras personas ajenas a los hechos. Estas víctimas son consecuencia de un uso abusivo de la fuerza letal, antes que de la negligencia de los funcionarios.

A lo anterior deben sumarse las ejecuciones extrajudiciales: en ocasiones, los funcionarios policiales intentan encubrir el uso ilegal de sus armas de fuego, presentando la muerte de los civiles como resultado de un enfrentamiento que nunca existió. Los mecanismos a los que recurren para ello van desde tergiversar el relato de los hechos hasta modificar el escenario y fraguar evidencias de modo tal de transformar a la víctima en victimario. Aunque en algunos casos, como los que a continuación se relatan, las pericias y/o las declaraciones de los testigos revelan las irregularidades cometidas por la policía, la falta de cuestionamiento a la versión policial de los hechos y la desidia de la mayor parte de los funcionarios judiciales hacen prever que los enfrentamientos fraguados sean muchos más que los que se conocen.<sup>18</sup>

Los casos que se describen a continuación son ejemplos de las mencionadas prácticas ilegales.

<sup>17</sup> Home Office— *Statistics in the police use of firearms in England and Wales 1999–2000*. [www.statistics.gov.uk](http://www.statistics.gov.uk). Cabe consignar que, conjuntamente, Inglaterra y Gales tienen una población que supera en más de 40% la población total de la Argentina. Seguramente mucho tenga que ver en ello la cultura policial: en ese mismo período estas dos fuerzas policiales hicieron uso de las armas de fuego en tan sólo 16 oportunidades. Estos años no fueron excepcionales atento a que los episodios en los que estas policías hicieron uso de sus armas de fuego fueron: seis en 1994-95; cinco en 1995-96; cuatro en 1996-97 y 1997-98; siete en 1998-99 y 1999-2000 y nueve en 2000–01. Home Office, Her Majesty's Inspectorate of Constabulary [www.statistics.gov.uk/STATBASE/Expodata/Spreadsheets/D6025.xls](http://www.statistics.gov.uk/STATBASE/Expodata/Spreadsheets/D6025.xls).

<sup>18</sup> Sobre la reacción de la Justicia frente a los enfrentamientos policiales véase CELS, *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2002. Hechos enero-diciembre 2001*, ed. cit., p. 155; y Secretaría de Derechos Humanos de la Provincia de Buenos Aires, "Informe sobre la muerte de jóvenes en enfrentamientos policiales ocurridas en el ámbito de la Departamental Policial de Lomas de Zamora durante el año 2001", La Plata, abril de 2003.

El 3 de marzo de 2002, *Gastón "Tonchi" Flores*, de 22 años, fue asesinado por funcionarios policiales en La Tablada, provincia de Buenos Aires. Flores y dos amigos habían detenido el auto en el que circulaban frente a un semáforo. En el momento en que cambió la luz, un hombre sacó un arma y los apuntó desde la camioneta que estaba parada junto al auto. El muchacho que conducía se asustó y aceleró, creyendo que se trataba de un robo. El vehículo en el que viajaban los jóvenes recibió varios disparos en la parte posterior, a raíz de lo cual Gastón resultó herido. A cien metros del semáforo vieron a una camioneta del comando de patrullas de La Matanza. Los policías, sin darles tiempo de explicar nada, ordenaron a los jóvenes salir del auto con los brazos en alto. Como Gastón no podía levantar los brazos, uno de los policías le disparó, causándole la muerte. Gastón cayó al piso y el cabo Pascual Gómez le pisó la cabeza, en tanto los otros dos policías hacían lo mismo con los otros dos jóvenes. Mientras estaban en el piso, llegó el hombre que supuestamente les había disparado desde la camioneta. Según uno de los jóvenes, este hombre hizo un guiño a los policías y se fue. Minutos más tarde, la calle se llenó de vecinos que intentaban saber qué había pasado: al menos siete de ellos pudieron ver cómo un perito policial intentaba fraguar lo sucedido colocando un arma en el auto de los jóvenes.<sup>19</sup>

En la madrugada del 14 de septiembre de 2002, *Roque Sebastián "Vita" Villagra*, de 21 años, fue asesinado por funcionarios de la Policía Federal en el barrio de Bajo Flores, ciudad de Buenos Aires. De acuerdo con la versión oficial, todo comenzó cuando los policías de la Comisaría 12ª quisieron identificar a Villagra mientras caminaba por la avenida Cobo y Crespo. Según el relato, el joven se resistió y huyó corriendo mientras disparaba contra los policías. Los policías habrían respondido los disparos, provocándole la muerte. El sumario abierto por la policía fue caratulado como "resistencia a la autoridad, disparo de arma de fuego y homicidio". Siempre de acuerdo con la versión policial, a Villagra se le secuestró un arma calibre 9 mm que había sido robada dos meses antes. Además, se le adjudicó un "frondoso prontuario", hecho que resulta por demás llamativo si se tiene en cuenta que en el sumario policial no se lo identificó, sino que quedó registrado como "NN masculino de entre 23 y 25 años". En contradicción con este relato, un testigo dijo que Roque Villagra salió corriendo cuando la policía quiso detenerlo y que los funcionarios lo esposaron,

<sup>19</sup> Haciendo lugar al pedido del fiscal Sergio Carrera Fernández, el 15 de abril de 2002, el juez de garantías Marcelo Dau dictó el procesamiento y la prisión preventiva de Pascual Gómez, cabo de la Policía Bonaerense, acusado del asesinato de Gastón. Actualmente, la Justicia está investigando si hubo un intento policial de simular el enfrentamiento. *Clarín*, 12/03/02, 16/04/02, 02/03/03.

lo tiraron al piso y lo golpearon. Ante las sospechas del caso, el juez de instrucción Luis Rodríguez ordenó que se practicara una autopsia al cuerpo de Roque y se realizaran peritajes balísticos. Los resultados fueron concluyentes: mostraron las irregularidades del discurso policial al comprobar que, en el supuesto enfrentamiento, se había producido un único disparo —el que recibió Roque, a quien le apoyaron el arma en la nuca—. Ante estas evidencias, el 15 de noviembre, el juez dictó el procesamiento y la prisión preventiva a tres suboficiales de la Policía Federal: el agente Jorge Villoldo, el sargento Valeriano Saucedo y el cabo Jorge Smaldoni, quienes serán juzgados por el delito de homicidio.<sup>20</sup>

En otro enfrentamiento fraguado, Leonardo Giménez, suboficial de la Policía Federal, asesinó a *Gabriel Rivas*, de 18 años, e hirió a *Marcos Campos*, de veinte, en el partido de Berazategui, provincia de Buenos Aires. En la madrugada del 21 de diciembre de 2002, Giménez iba en su auto acompañado por otro policía, en busca de un tercer compañero para ir a trabajar. En el trayecto, Giménez y su compañero se cruzaron con un grupo de jóvenes a quienes el primer policía disparó por motivos que, en un principio, se desconocían. Giménez, quien fue acusado de los delitos de homicidio y lesiones, se mantuvo prófugo hasta el 28 de diciembre, fecha en que se entregó a la Justicia. Su acompañante se presentó a declarar como testigo ante el fiscal de Quilmes, Ricardo Maidana. Dijo que todo comenzó cuando Rivas, Campos y otros muchachos increparon a Giménez por haber realizado una mala maniobra con su vehículo. Según el testigo de Giménez, los jóvenes estaban armados y dispararon contra el policía, ante lo cual el funcionario se defendió. El relato del testigo, sin embargo, contrasta con el de al menos otras cuatro personas, quienes niegan que Rivas y Campos estuvieran armados y sostienen que fue el policía el único que disparó. Esta versión fue confirmada por el funcionario policial al que Giménez estaba por pasar a buscar, quien sostuvo que escuchó detonaciones provenientes de una sola arma.<sup>21</sup>

La muerte de *Rubén Quenchal*, de 21 años, constituye un claro ejemplo de los trágicos resultados que pueden tener intervenciones policiales impulsivas e irracionales. El 16 de marzo de 2002, Rubén salió del solarium en el que estaba trabajando en Ramos Mejía, partido de La Matanza, para buscar una herramienta en el auto del dueño del local. Como el auto no era de su propiedad tuvo dificultades para abrirlo. Un policía de la pro-

<sup>20</sup> La causa, que tramitó ante el Juzgado de Instrucción N° 11 de la ciudad de Buenos Aires, fue elevada a juicio oral el 27 de febrero de 2003. El juicio estará a cargo del Tribunal Oral en lo Criminal N° 27.

<sup>21</sup> El fiscal Maidana dispuso la reconstrucción del hecho. *Clarín*, 26/12/02; *Crónica*, 29/12/02; *Crónica y Clarín*, 30/12/02.

vincia de Buenos Aires, el cabo Jorge Nogueira, que estaba franco de servicio y vestido de civil, creyó que el joven intentaba robar el auto. Entonces ingresó al vehículo por la puerta trasera. Al ver al hombre armado, Rubén supuso que se trataba de un ladrón y ambos terminaron forcejeando dentro del auto. Una mujer que observó lo que sucedía avisó al suboficial Clemente Cabral, quien se encontraba en las inmediaciones. El policía se acercó y, al escuchar dos disparos, apuntó a Rubén y le disparó, produciendo su muerte. Los vecinos se congregaron espontáneamente en el lugar y comenzaron a protestar por lo ocurrido, reclamando saber los nombres y apellidos de los homicidas. Asimismo, denunciaron que los policías de la zona intentaban “tapar” el caso para beneficiar a los involucrados. Con respecto a Cabral, el entonces jefe de la Policía Bonaerense, Amadeo D’Angelo, dijo que “lo que hizo fue aberrante, fue una actitud aventurada e irresponsable”. Sin embargo, nada se dijo de la irresponsable actuación del cabo Nogueira, cuyo intento por hacer gala del conocido “olfato policial”, inició un incidente con trágicas consecuencias.<sup>22</sup>

*Carlos Gauna* fue víctima del accionar ilegal policial, en este caso, de la Policía de la Provincia de Santa Fe. Carlos, un joven de veinte años, murió el 8 de agosto de 2002 como consecuencia un disparo que impactó en su cabeza. Ese día, un policía del Comando Radioeléctrico se hizo presente en Urquiza y Larrea, en el barrio Ludueña de la ciudad de Rosario, en respuesta al llamado de un vecino que creyó ver a extraños merodeando su domicilio. El policía entró en la casa del hombre, subió a la medianera y disparó hacia el terreno lindero con la propiedad, produciendo la muerte de Carlos. La víctima se encontraba acompañada de un amigo, quien se convirtió en el principal testigo de los hechos. Señaló que nadie estaba armado y que el policía disparó sin dar la voz de alto. Este testimonio, que fue avalado por varios vecinos, dio por tierra con la versión policial de los hechos, según la cual Gauna había muerto en un enfrentamiento. Los familiares de la víctima denunciaron que la policía “plantó” un revólver calibre 38 que “apareció en el expediente para sustentar la hipótesis de un enfrentamiento”. La prueba para detectar pólvora en las manos de Gauna y su amigo —conocida como *dermotest*— fue negativa, lo que indica que no efectuaron ningún disparo. Pese a estas pruebas y sin haberle tomado declaración indagatoria al imputado por el homicidio, el 5 de agosto de 2003, el juez que entiende en el caso en primera instancia resolvió que el policía que disparó no co-

<sup>22</sup> El día 24 de abril de 2002, el juez de garantías de La Matanza, Raúl Ricardo Alfí, dictó el procesamiento y la prisión preventiva de los policías Clemente Cabral y Jorge Nogueira por el asesinato de Rubén Quenchal. *Clarín y Crónica*, 17/3/02 y 18/3/02; *Página/12*, 18/03/02.

metió homicidio simple sino que defendió su vida, dando por sentado que el funcionario había repelido un ataque a tiros previo.<sup>23</sup>

El 23 de septiembre de 2002, alrededor de las 20.30, *Maximiliano Romero*, de veinte años, murió al recibir un disparo policial por la espalda en la provincia de Córdoba. El hecho se desencadenó cuando Raúl Nieto, propietario de un almacén en la intersección de las calles Las Heras, Güemes y Pueyrredón de la ciudad de La Falda informó a la policía que un grupo de personas le había robado un paquete de galletitas. Tras la denuncia, la policía salió a perseguir a los jóvenes a pie. De acuerdo con la versión de funcionarios policiales, la muerte de Romero, quien se encontraba desarmado, se produjo en el marco de un forcejeo cuando el joven se resistía a ser detenido. De este modo, el funcionario acusado por el homicidio intentó justificar la muerte de Maximiliano presentándola como consecuencia de la agresión por él cometida. Los testigos, sin embargo, sostienen que no existió forcejeo alguno. El abuso del funcionario policial fue seguido por una serie de irregularidades destinadas a sostener el encubrimiento. El jefe de la Unidad Regional 3, Héctor Carlos Piatti, declaró públicamente que el policía había sido agredido e incluso presentaba lesiones, lo que luego fue desmentido en sede judicial por los testimonios de un periodista y vecinos que arribaron al lugar apenas sucedieron los hechos. Por otra parte, la policía intentó impedir el contacto del grupo de jóvenes testigos presenciales con la prensa y recorrió los medios de comunicación locales requiriendo, sin orden judicial, grabaciones e intentando identificar a periodistas. Por otra parte, los ocho amigos que acompañaban a Romero fueron imputados de robo y encubrimiento, aunque más tarde fueron sobreseídos. La marcha organizada al conmemorarse un mes del asesinato de Romero dio lugar a nuevas presiones sobre los testigos y reclamantes.<sup>24</sup>

*Pablo Luján*, de veinte años, también fue asesinado por funcionarios de la Policía Provincial de Córdoba en la madrugada del sábado 25 de enero de 2003. De acuerdo con el comunicado de prensa difundido por la policía,

<sup>23</sup> Rubén Darío Blanco es el funcionario policial sindicado por la muerte de Cauna. La investigación de los hechos está a cargo del juez Luis María Caterina. *La Capital*, 10/2/03, 17/7/03, 9/8/03 y 12/9/03. Para otros ejemplos sobre la actuación de la Justicia frente a los abusos policiales véase en este mismo Informe el acápite 3.2.4 de este capítulo. Véase también CELS, *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2002. Hechos enero-diciembre 2001*, ed. cit., p. 196.

<sup>24</sup> El homicidio es investigado por María Alejandra Hillman, quien se encuentra a cargo de la Fiscalía de Instrucción de Cosquín. El funcionario investigado es el oficial subayudante Carlos Marcelo Romera de la Policía de la Provincia de Córdoba, a quien en un principio se le imputó el delito de homicidio simple. Sin embargo, luego de conocerse las declaraciones de los testigos, la calificación del hecho cambió por la de homicidio calificado. *La Voz del Interior*, 25/09/02, 25/10/02 y 10/02/03.

Luján y otras tres personas mantuvieron un enfrentamiento con efectivos policiales. Según relató el comisario mayor Miguel Martínez —director de Planeamiento— al diario *La Voz del Interior*: “Uno de los individuos quedó atrapado dentro del coche y los demás escaparon. Y se produjo un tiroteo entre esas personas y los policías”. El episodio que derivó en la muerte de Pablo Luján se inició cuando, a bordo de un Fiat Uno, el joven y sus acompañantes intentaron evadir un control policial en la calle Mackay Gordon al 4000 en el barrio Mariano Fragueiro, de la ciudad capital. Dos móviles de la policía persiguieron al Fiat Uno a lo largo de tres cuadras, hasta que chocó contra un árbol en la calle Escola al 800, lugar donde se habría iniciado el enfrentamiento en el que Pablo Luján resultó muerto. El mismo sábado por la mañana, la policía informó que quienes actuaron en el procedimiento habían secuestrado un arma al joven. Dos hechos llamaron la atención del fiscal interviniente. En primer lugar, Luján había recibido un balazo en la espalda, además de otros en el resto del cuerpo. Por otra parte, aunque los policías vaciaron sus cargadores y aseguraron que el joven estaba armado, no se halló ningún arma en el lugar ni cápsulas de balas que no fueran las policiales. Cuatro policías de la Patrulla del Distrito 6 fueron detenidos por este hecho e imputados del delito de homicidio simple.<sup>25</sup>

### 2.3 Las muertes de personas ajenas a los enfrentamientos

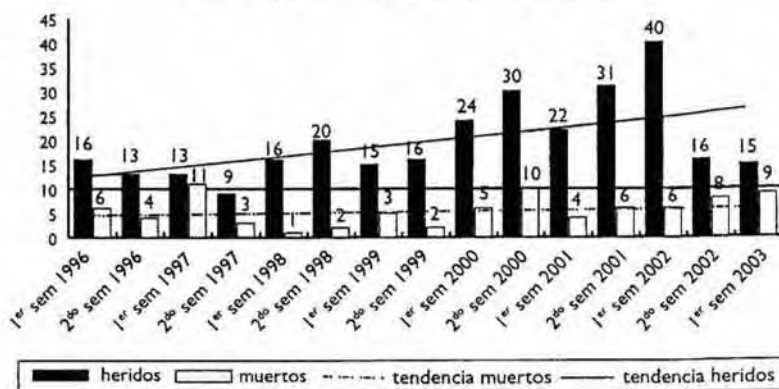
Tal como se mencionó previamente, el uso indiscriminado y el abuso de la fuerza letal por parte de los funcionarios policiales no sólo culmina en la muerte o lesión de los destinatarios directos de su empleo sino que, además, ocasiona numerosas víctimas entre personas ajenas a los enfrentamientos, comúnmente conocidas como “terceros”.

El gráfico siguiente muestra un sostenido incremento en la cantidad de terceros heridos y muertos en hechos presentados como enfrentamientos policiales. Entre enero de 1996 y junio de 2003, ochenta terceros murieron y otros 296 resultaron heridos en la ciudad de Buenos Aires y el conurbano bonaerense. Tan sólo en el año 2002 y el primer semestre de 2003, hubo 71 terceros heridos en enfrentamientos armados con funcionarios de la Policía Federal y de la Policía Bonaerense, en tanto otras 23 personas resultaron muertas.

<sup>25</sup> Los policías que luego fueron liberados son: la oficial principal Josefa Iris Pereyra —quien estaba a cargo del operativo—, el cabo David Vega y los cabos primeros Claudio Sergio Moyano y Norberto Oscar Cepeda. La investigación del homicidio estuvo en un primer momento a cargo del fiscal Gustavo César Sandoval —quien ordenó la detención de los policías involucrados y las pericias de las armas y patrulleros— y más tarde del fiscal de instrucción del Distrito 6, turno 2, José Salvador Chain. *La Voz del Interior*, 27/01/03, 28/01/03, 29/01/03, 6/02/03, 10/02/03, 14/02/03, 22/02/03, 27/02/03 y *La Mañana*, 10/02/03.

### Terceros víctimas en enfrentamientos con funcionarios de la Policía Federal y la Policía Bonaerense

Ciudad de Buenos Aires y conurbano bonaerense  
1<sup>er</sup> semestre de 1996 - 1<sup>er</sup> semestre de 2003



Fuente: CELS sobre base propia de datos de prensa.

Además de la cantidad de personas ajenas al enfrentamiento muertas o lesionadas, los hechos en los que resultan victimizadas terceras personas tornan visible el extendido uso irregular de la fuerza por parte de las policías. No sólo en virtud de que la muerte de terceros ajenos al enfrentamiento suele ser producto del abuso policial, sino porque además estos casos ponen en evidencia prácticas policiales y judiciales que encubren el asesinato de personas sospechosas de cometer delitos y que, de otra forma, permanecen ocultas.

La muerte de *Claudio Sergio Barbarelli*, de 35 años, muestra claramente las consecuencias del uso indiscriminado de la fuerza letal por parte de la policía.<sup>26</sup> El 13 de junio de 2002, Barbarelli salía de su casa en Lavallol, partido de Lomas de Zamora, y se disponía a subir a su auto cuando dos personas armadas lo amenazaron y lo obligaron a ascender a empujones al asiento trasero del vehículo, mientras uno de los hombres

<sup>26</sup> Las circunstancias en que se produjo la muerte de Barbarelli claramente se asemejan a las que rodearon al asesinato de Mariano Witis, ocurrida en San Isidro el 21 de septiembre de 2000. Para más datos sobre el caso véase en este capítulo, el acápite 3.2.3.2. Véase además CELS, *Derechos Humanos en Argentina 2001. Hechos 2000*. Catálogos-Siglo XXI, Buenos Aires, 2001, p. 69; CELS, *Derechos Humanos en Argentina Informe 2002. Hechos enero-diciembre 2001*, ed. cit., p. 155; y CELS, "La continuidad de los patrones de violencia policial. A un año de la muerte de Darío Riquelme y Mariano Witis", Documento de Trabajo, septiembre de 2001. Disponible en [www.cels.org.ar](http://www.cels.org.ar).



tomaba el volante. Los tres se dirigieron hacia la zona céntrica de Lomas de Zamora, en busca de un cajero automático. Dos funcionarios de la Policía Bonaerense que circulaban en un patrullero de la comisaría 4ª, el oficial subinspector Eduardo Córdoba y el cabo primero Roberto Macua, creyendo estar en presencia de una situación sospechosa, intentaron identificar a los ocupantes del vehículo, pero éstos aceleraron para escapar. Se inició entonces una persecución que culminó cuando el auto perseguido chocó. Según los testigos, los sospechosos quisieron huir, pero la policía les disparó: uno de ellos quedó herido de un balazo en la espalda, mientras que el otro recibió tres balazos en la pierna y un cuarto en la cadera. Para entonces, Barbarelli estaba muerto en la parte trasera del auto. Había recibido varios balazos, uno de los cuales le dio en la cabeza y al menos otro en la espalda. Los policías dijeron que los sospechosos les dispararon y ellos tuvieron que defenderse. Sin embargo, el hecho de que el auto de Barbarelli recibiera más de diez balazos y que ningún impacto se registrara en el móvil policial, puso en duda esta versión de los hechos. Los testigos también aseguraron que se lo podía ver a Barbarelli en el asiento trasero haciendo señas desesperadas a los funcionarios para que no disparasen. La muerte del rehén fue calificada como "un error" y, según el jefe de Comando de Operaciones de la Delegación de Investigaciones (DDI) de Lomas de Zamora, oficial principal Darío Ibáñez, "Se trató de un hecho lamentable". En el marco de la investigación se dispuso el secuestro de las armas utilizadas por los asaltantes (una pistola Browning calibre 9 mm y una Tanfoglio calibre 635) y las de los policías involucrados en el hecho, al tiempo que se ordenó una autopsia al cadáver de Barbarelli para determinar el calibre de las balas que impactaron en su cuerpo y la dirección de entrada de los disparos. A raíz de lo sucedido, el 14 de junio fueron puestos en disponibilidad preventiva los dos funcionarios policiales participantes en el hecho, hasta tanto se determinara su responsabilidad en el asesinato de Barbarelli.<sup>27</sup>

El 25 de septiembre de 2002, los hermanos *María y Jorge Álvarez*, de cinco y siete años, fueron heridos por funcionarios de la Policía Bonaerense en el marco de una persecución ocurrida en Lomas del Mirador, partido de La Matanza. Cinco patrulleros perseguían a una camioneta que acababan de robar dos jóvenes quienes, además, llevaban a su propietario como rehén: Según la versión policial, a la entrada de la villa de emergencia Santos

<sup>27</sup> *Crónica, Página/12, La Nación y Clarín*, 14/06/02; *Clarín y La Nación*, 15/06/02; *Crónica*, 20/06/02. La causa quedó en manos del fiscal de turno de Lomas de Zamora, Walter Lucero, y del juez Horacio Tubío, del Juzgado de Garantías N° 4 de Lomas de Zamora.

Vega se habría iniciado un enfrentamiento como consecuencia del cual María Álvarez recibió un impacto de bala que le perforó el abdomen y su hermanito Jorge recibió tres disparos en el estómago. En la confusión generada por estos hechos, los supuestos asaltantes, menores de edad, liberaron al rehén y huyeron. Esta versión de los hechos fue categóricamente desmentida por los testigos, entre quienes estaba Diego, hermano de los chicos heridos. Según los vecinos, los únicos que dispararon fueron los funcionarios policiales. Frente a esa situación la gente del barrio salió indignada a la calle y comenzó a tirar piedras a los policías mientras éstos trataban de levantar del suelo las cápsulas de las balas para que no quedaran pruebas. En el marco de la investigación, 21 armas de fuego fueron secuestradas a los policías. De ellas, al menos seis habían sido disparadas.<sup>28</sup>

Otra de las víctimas del uso indiscriminado de las armas por parte de los funcionarios policiales fue *María Inés Dillon*, de 29 años. El 13 de octubre de 2002, dos personas entraron a robar en una fábrica de pastas en Wilde, partido de Avellaneda. Según las fuentes policiales, se encontraba en el lugar un funcionario de la comisaría 5<sup>a</sup> de Almirante Brown que, de forma irregular, estaba trabajando como custodio.<sup>29</sup> Cuando los sospechosos huían en una moto, el policía se identificó y les dio la voz de alto, ante lo cual los sospechosos habrían disparado y el funcionario respondió. Sin embargo, los vecinos dieron otra versión de los hechos y afirmaron que los disparos sólo venían del sitio en donde se encontraba el policía. Como resultado de este presunto enfrentamiento, María Inés Dillon resultó muerta mientras caminaba por la calle. Aunque uno de los sospechosos fue detenido más tarde, herido de dos balazos, no se le encontraron armas.<sup>30</sup>

La muerte de *Osvaldo Casco*, de 22 años, es otro ejemplo del uso indebido de la fuerza policial que produce consecuencias más gravosas que las que se pretende evitar. El 15 de diciembre de 2002, Casco circulaba en su bicicleta por Ingeniero Budge, partido de Lomas de Zamora, cuando una persona armada lo amenazó y se llevó su bicicleta. Tras el robo, el joven comenzó a perseguir al ladrón. Un cabo primero de la comisaría de Ingeniero Budge que pasaba por el lugar vio lo que sucedía y decidió interve-

<sup>28</sup> Según se desprende de un informe preliminar de la Policía Científica. La causa quedó radicada en el Juzgado de Menores N° 3 de La Matanza en el marco de la investigación, a cargo del fiscal Gustavo Blanco. *Página/12, Clarín y Crónica*, 26/09/02.

<sup>29</sup> Según consignan las fuentes periodísticas, el policía estaba realizando un servicio adicional vestido de civil.

<sup>30</sup> La causa recayó en la Fiscalía de Instrucción N° 10 de Lomas de Zamora, a cargo de Carlos Hassan. Aunque se iba a analizar en detalle la actuación del policía, éste no había sido detenido. El caso fue caratulado como "robo calificado y homicidio". *Página/12, Clarín y Crónica*, 14/10/02; *Clarín*, 15/10/02.

nir, iniciándose un enfrentamiento. Como resultado del tiroteo, Osvaldo Casco murió y el hombre sospechado, José Pérez, fue herido. A su vez, una chica de 14 años que estaba descansando en su casa fue lesionada por un proyectil.<sup>31</sup>

La muerte de *Verónica Gauto*, de 19 años, el 29 de enero de 2003, muestra las consecuencias del uso abusivo e ilegal de la fuerza letal por parte de los funcionarios policiales. Un grupo de chicos jugaba al carnaval en el cruce de las calles Los Andes y Camacué de la localidad de Bernal, provincia de Buenos Aires, cuando se hizo presente un móvil de la comisaría 7ª de Quilmes. Según fuentes policiales, alguien había denunciado que los chicos arrojaban piedras contra los autos que pasaban. Los policías discutieron con el grupo de jóvenes y, según los testigos, el cabo Fabián Sosa y su compañero, el cabo Miguel Rozales, desafiaron a un chico de 14 años, de nombre Ezequiel, a pelear a golpes de puño. Al recibir una patada en la cara, Sosa comenzó a pegar bastonazos al chico y a su madre, quien intentaba defenderlo, ante lo cual el resto del grupo se abalanzó sobre el policía. Al ver que la situación se descontrolaba, el funcionario, Fabián Sosa, sacó su revólver y disparó, hiriendo al menor de edad y matando a Verónica, una mujer ajena a los hechos, de un tiro en la cabeza. La joven estaba embarazada de ocho meses y preparaba la mesa para la cena en la entrada de su casa. Tras efectuar los disparos, los policías volvieron a subir al patrullero y abandonaron el lugar. Según dijo Sosa, quien fue detenido tras prestar declaración indagatoria, hubo un forcejeo con uno de los chicos que intentó quitarle el arma. El cabo afirmó: "Me abalancé hacia él para que no dañara a nadie, en ese momento salen tres o cuatro disparos, pero el arma era empuñada por el joven [...]". Sin embargo, varios testigos sostuvieron que fue Sosa quien disparó e incluso apuntó directamente a Ezequiel, el chico con quien había peleado y que resultó herido de bala. Ello fue confirmado por las pericias practicadas por orden de la fiscalía interviniente, cuyos resultados indicaron que la bala que mató a Verónica salió del arma de Sosa, quien tenía restos de pólvora en su mano. Se probó, además, que Sosa —a su vez imputado por agresiones y amenazas en una causa iniciada el 14 de julio de 2000 en La Plata— llevaba el arma sin seguro y con una bala en la recámara, es decir,

<sup>31</sup> El hombre sospechado de haber cometido el robo fue detenido y se le secuestró un revólver calibre 22. El caso fue judicialmente caratulado como "Tentativa de robo, abuso de armas, tenencia de arma de uso civil y homicidio" y la investigación quedó a cargo de la Fiscalía N° 2 de Lomas de Zamora. El funcionario policial, cuyo nombre no se informa, no fue detenido aunque se le iba a tomar declaración por exceso en la legítima defensa de un tercero. Fuentes: "La peor defensa", *Página/12*; "Inocente asesinado en un tiroteo", *Crónica*; "Muere un inocente en un tiroteo", *Clarín*. Todos los diarios son de fecha 16/12/02.

lista para disparar. Uno de los testigos denunció haber sido amenazado por agentes de la comisaría en la que trabajaba Sosa.<sup>32</sup>

El viernes 25 de abril de 2003 por la mañana *Érica Vedia*, de 26 años, cayó muerta de un balazo en la cabeza en Avellaneda, provincia de Buenos Aires, cuando quedó atrapada en medio de un enfrentamiento entre funcionarios de la Policía Bonaerense y los sospechosos a quienes éstos perseguían. El episodio comenzó cuando una camioneta policial del Comando de Patrullas de Avellaneda inició la persecución de un Peugeot 306 robado con cinco "sospechosos" que merodeaban un frigorífico. Tras una serie de choques, el auto en el que circulaban los sospechosos quedó detenido frente a una estación de servicio en la intersección de las calles Belgrano y Güemes. Uno de los dos policías de la patrulla detuvo a uno de los delincuentes dentro del auto robado, mientras que el otro salió a perseguir a los cómplices que escapaban corriendo y se generó un tiroteo. *Érica* quedó en medio de la balacera, mientras se encontraba atendiendo su puesto de venta de flores y fue alcanzada por una bala que le produjo la muerte. De acuerdo con los dichos de un testigo, el policía que perseguía a los sospechosos descargó su arma y volvió a cargarla y a disparar durante la persecución a pie. Un remisero que estaba con *Érica* cuando fue asesinada declaró a la prensa que "El oficial se pasó un poquito porque tiraba muy indiscriminadamente y estaba fuera de sí". La bala que mató a *Érica* correspondía a un arma 9 mm, calibre de las armas que portaban tanto los policías como los sospechosos detenidos, por lo que fue sometida a pericias para determinar su procedencia.<sup>33</sup>

#### 2.4 Los debates legislativos por las muertes de policías en enfrentamientos

Pese a las graves consecuencias que produce cotidianamente el uso abusivo de la fuerza letal, tanto en la vida de civiles como de funcionarios policiales, desde el Estado sólo se propusieron medidas luego de que se pro-

<sup>32</sup> La investigación de los hechos está a cargo del fiscal de instrucción de Quilmes Luis Armella. El 11 de marzo de 2003 se conoció el fallo del juez de garantías Martín Nolfi, quien procesó y dictó la prisión preventiva al cabo de la Policía Bonaerense Fabián Sosa, por el homicidio simple de Verónica Gauto y las lesiones ocasionadas a Ezequiel. *Crónica*, 31/01/03, 1/02/03, 12/03/03, 28/02/03; *Página/12*, 31/01/03, 1/02/03, 1/03/03, 12/03/03; *Clarín*, 1/02/03 y *La Nación*, 31/01/03.

<sup>33</sup> La prensa no informa sobre los resultados de las pericias. La investigación de los hechos quedó a cargo del fiscal de Lomas de Zamora, César Lucero, titular de la Unidad Funcional de Investigaciones N° 13, quien pidió el procesamiento por homicidio del oficial subinspector de la Policía Bonaerense que intervino en el episodio y de los dos sospechosos detenidos. Fuentes: *Página/12*, 26/04/03, 27/04/03, 28/04/03; *Crónica*, 26/04/03, 27/04/03, 28/04/03; *Clarín*, 25/04/03, 28/04/03; *El Día*, 27/04/03, 28/04/03 y *La Nación*, 26/04/03, 27/04/03.

dujeran hechos resonantes en los que perdieron la vida funcionarios policiales. El 23 de mayo de 2002, el Congreso Nacional sancionó la ley 25.601,<sup>34</sup> que incorpora el inciso 8 al artículo 80 del Código Penal, según el cual se impone reclusión o prisión perpetua al que matare “a un miembro de las fuerzas de seguridad pública, policiales o penitenciarias, por su función, cargo o condición”. Esta modificación legislativa constituyó una medida efectista que intentó acallar fuertes cuestionamientos al poder político como consecuencia del impacto que tuvo sobre la opinión pública la muerte en enfrentamientos de cuatro funcionarios policiales en sólo un día.<sup>35</sup> En este contexto, los legisladores decidieron reflotar varios proyectos archivados desde hacía años y que habían estado a punto de aprobarse varias veces, siempre después de una supuesta ola de violencia contra los uniformados.<sup>36</sup>

Uno de los argumentos utilizados para impulsar esta modificación del Código fue la necesidad de sancionar con mayor fuerza hechos de particular violencia o ensañamiento contra los funcionarios policiales. Sin embargo, ya existe normativa que considera agravado el homicidio de cualquier persona en condiciones de indefensión, pues, según el Código Penal, corresponden penas diferenciadas a quien dispara a un policía en un enfrentamiento y a quien ejecuta a un policía en las mencionadas condiciones de indefensión.

En el marco del debate público sobre la medida, distintos funcionarios compitieron en demostrar su apoyo a la propuesta. El jefe de la Policía Federal, comisario general Roberto Giacomino, reconoció que la vida de un policía no vale más que la de cualquier otra persona. Pese a ello, optó por apoyar la medida. “Quiero que se pene con más severidad al que asesina a un policía. Sobre todo, por la ferocidad con la que me los matan. Hay odio hacia el orden que representa el policía”, señaló Giacomino a la hora de explicar por qué, según su punto de vista, algunas leyes deberían endurecerse.<sup>37</sup> Asimismo, sostuvo que “debemos tener en cuenta que ahora, más que nun-

<sup>34</sup> Promulgada por el Poder Ejecutivo Nacional el 10 de junio de 2002.

<sup>35</sup> Todas las muertes se produjeron el 5 de abril. La primera de las víctimas fue el oficial principal de la Policía Federal Adrián Falduto, quien se desempeñaba como custodio del entonces canciller Carlos Ruckauf. Falduto, que estaba vestido de civil, murió al intentar impedir un asalto al bar en donde estaba desayunando, en el barrio de Palermo. Por su parte, Daniel Aldo Casanova, suboficial retirado de la Policía Federal, resultó muerto al intentar resistirse a un asalto en la puerta de su casa, situada en Villa Caraza, partido de Lanús. Otros dos funcionarios de la Policía de la Provincia de Buenos Aires murieron mientras hacían horas adicionales como custodios de un local del Correo Argentino en Lomas del Mirador, partido de La Matanza. Las víctimas, en este caso, fueron el oficial inspector Carlos Gaglianón y el sargento Julio Álvarez. A estos cuatro funcionarios muertos en enfrentamientos se sumó una quinta víctima, Osvaldo Moro, suboficial retirado de la Policía Federal, quien murió de un infarto al presenciar un enfrentamiento entre dos personas que acababan de robar la sede de la Asociación del Fútbol Argentino (AFA) y otros dos custodios de la institución. *Clarín*, 6/04/02.

<sup>36</sup> La ley finalmente aprobada por el Senado había obtenido media sanción en la Cámara de Diputados el 24 de abril.

<sup>37</sup> “¿Penas más duras para los asesinos de policías?”, *Clarín*, 31/03/02.

ca, los policías son hombres que cada vez están más expuestos en la calle. Creo que ésta es una forma de respaldar a cada oficial y suboficial que pisa la calle".<sup>38</sup> En la misma línea, el presidente Eduardo Duhalde argumentó que "No es que la vida de un policía valga más, pero el hecho de que se lo mate cuando se identifica es grave",<sup>39</sup> mientras que el gobernador de la provincia de Buenos Aires, Felipe Solá, dijo que "todo delito cometido contra la integridad física de un policía en ejercicio de sus funciones *deberá tener penas más graves que los que afecten al común de los ciudadanos*. Una vez más, no se trata de discriminación a favor de los uniformados, se trata de proteger al Estado —de una vez por todas asumámoslo como propio y necesario— de quienes le disputan el monopolio de la fuerza".<sup>40</sup>

El impacto concreto de la sanción de esta ley lejos estuvo de los resultados que sus impulsores pronosticaron. Si bien la comparación entre los datos correspondientes a la primera y segunda mitad del año 2002 muestra un descenso en la cantidad de funcionarios muertos durante la segunda parte del año, la comparación con los datos del año 2001 y el primer semestre de 2003 permite deducir que no hay una tendencia a la baja en la cantidad de funcionarios muertos, sino una retracción a los niveles anteriores. En este sentido, una lectura más atenta permite advertir que los 58 funcionarios muertos durante el primer semestre del 2002 más bien representan un pico en una curva que tiene niveles muy altos (véase gráfico "Funcionarios de seguridad muertos" en p. 228).

Sin duda, la muerte de civiles y policías en enfrentamientos constituye un grave problema de seguridad pública que requiere urgente tratamiento. Sin embargo, este tipo de respuestas lejos está de proteger la vida de los policías. En este sentido, resulta claro que el aumento de las penas no modificará la situación en la medida en que no varíen otras circunstancias que inciden sobre la muerte de los policías, entre ellas el elevado nivel de violencia desplegado por los propios funcionarios policiales.

Ya a comienzos de la década del ochenta, una investigación desarrollada en los Estados Unidos permitió establecer que la legislación tiene menos repercusiones para el uso de la fuerza letal que las directivas brindadas al respecto por los departamentos de policía. Asimismo, se reportó que la revisión administrativa general de las políticas y los procedimientos de control de la fuerza letal se relacionan con una tasa más baja de homicidios cometidos por funcionarios policiales.<sup>41</sup>

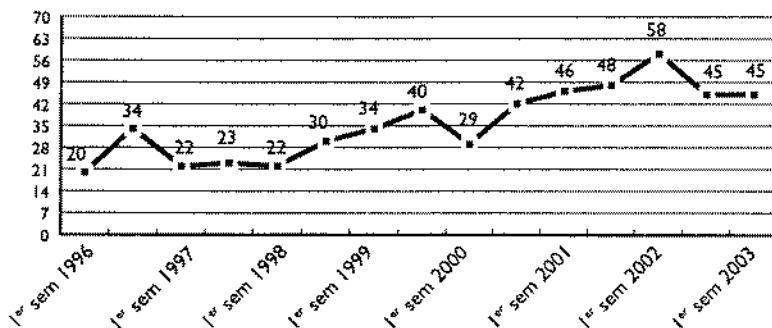
<sup>38</sup> "Los policías están cada vez más expuestos", *La Nación*, 18/04/02.

<sup>39</sup> "El Gobierno quiere leyes más duras contra el delito", *Clarín*, 9/04/02.

<sup>40</sup> "Prisión perpetua para quien mate un policía", *Clarín*, 10/04/02.

<sup>41</sup> Se trata de una investigación financiada con fondos federales, realizada por Kenneth J. Matulia, miembro de la Asociación Internacional de Jefes de Policía (IACP). El estudio, que fue publicado por primera vez en 1982 con el nombre *A Balance of Forces*, analiza el uso

**Funcionarios de seguridad muertos\***  
 Ciudad de Buenos Aires y conurbano bonaerense  
 1º semestre de 1996 - 1º semestre de 2003



Fuente: CELS, sobre base propia de datos de prensa.

\* Nota: comprende a funcionarios policiales, penitenciarios y de las fuerzas de seguridad federales (Gendarmería Nacional, Policía Aeronáutica y Prefectura Naval Argentina).

Frente a estos resultados, cobra relevancia el análisis de la actitud asumida por los responsables políticos de las policías. En este sentido, debe generar alarma la construcción de una imagen heroica de los funcionarios muertos en enfrentamientos y las temerarias apreciaciones de altos jefes policiales y funcionarios, quienes, frente al fallecimiento de dos policías, hicieron públicamente declaraciones tales como: "Esto no quiebra a la institución y nos da más fuerzas para salir adelante. La institución se siente golpeada, pero la sangre de los caídos nos sirve para luchar con más fuerzas contra el delito".<sup>42</sup> Por su parte, en ocasión de inhumarse los restos del cabo primero de la Policía Bonaerense Osvaldo Lucero, asesinado en el partido de Tres de Febrero, el gobernador de la provincia de Buenos Aires, Felipe Solá, sostuvo que "lo primero que hay que decir es que, si tenemos oficiales muertos, es porque enfrentan lo que tienen que

de la fuerza letal por parte de la policía en 54 ciudades de los Estados Unidos con poblaciones superiores a 250 mil habitantes. Citado en Fyfe, James et. al., *Administración de la Policía*, Quinta Edición, México, McGraw-Hill, 1997, pp. 224-5.

<sup>42</sup> Declaraciones formuladas por el subcomisario Sergio Russo, de la división Robos y Hurtos de la Policía Federal, en ocasión de la inhumación de los restos del sargento primero Jorge Daniel Costa y del sargento Daniel Potorno, muertos en un enfrentamiento a tiros dentro de un colectivo de la línea 39. *Clarín*, 15/12/02, "Dolor en el entierro de dos sargentos".

enfrentar y porque ponen el cuerpo"<sup>43</sup> y que "se han convertido en un blanco fácil de la delincuencia y estas obligaciones los someten a reglas inequitativas".<sup>44</sup>

En ocasión de la asunción del nuevo jefe de la Policía Bonaerense, comisario general Ricardo Degastaldi, el gobernador anunció su intención de modificar el decreto-ley 9550/80<sup>45</sup> con el fin de que la portación de armas dejara de ser una obligación para aquellos policías que no se encuentran en situación de servicio. Solá explicó: "Queremos que el policía pueda elegir el momento en que se da a conocer y que pueda optar entre portar el arma reglamentaria o dejarla en su lugar de trabajo. Advertimos que muchos asesinatos están vinculados con esa obligación, que le genera una desigualdad ante la delincuencia".<sup>46</sup>

El artículo 14 de la mencionada norma, en sus incisos b) y d), establecía la obligación de los funcionarios policiales de "portar el arma reglamentaria" y "utilizar, en cualquier lugar y momento, inclusive franco de servicio, el procedimiento policial correspondiente para prevenir el delito, interrumpir su ejecución o reprimir a sus autores, cómplices o encubridores", pudiendo, su incumplimiento, determinar la aplicación de sanciones.

A través del mensaje 1216, el gobernador Solá remitió el proyecto de reforma a la legislatura provincial.<sup>47</sup> La norma, aprobada sobre tablas sin discusión parlamentaria, dispuso que sólo es obligatorio llevar el arma reglamentaria durante el servicio, aunque los funcionarios tienen la "atribución" de portarla cuando se encuentran francos de servicio. Sin embargo, en caso de portar su arma, los policías continúan estando forzados a emplearla.<sup>48</sup>

Aun cuando la modificación propuesta por la norma es muy limitada, debe reconocerse que constituye un avance en el sentido de plantear que la regulación y el control en el uso de la fuerza son elementos importantes para la reducción de la cantidad de víctimas en enfrentamientos.

Ahora bien, el reducido margen de acción del cambio normativo y la inexistencia de otras medidas necesarias para acompañar su imple-

<sup>43</sup> *Página/12*, 10/01/2. "Si no, no estarían vivos".

<sup>44</sup> "Los policías de franco no tendrán obligación de llevar sus armas". *Clarín*, 22/05/2.

<sup>45</sup> Decreto-ley del personal de la policía bonaerense. Sancionado y promulgado el 3 de junio de 1980. *Boletín Oficial*, 16/06/80. Texto ordenado por el decreto 1068/95.

<sup>46</sup> "Los policías de franco no tendrán obligación de llevar sus armas". *Clarín*, 22/05/2.

<sup>47</sup> Ingresado a la Cámara de Senadores por Mesa de Entradas el 13 de junio de 2002.

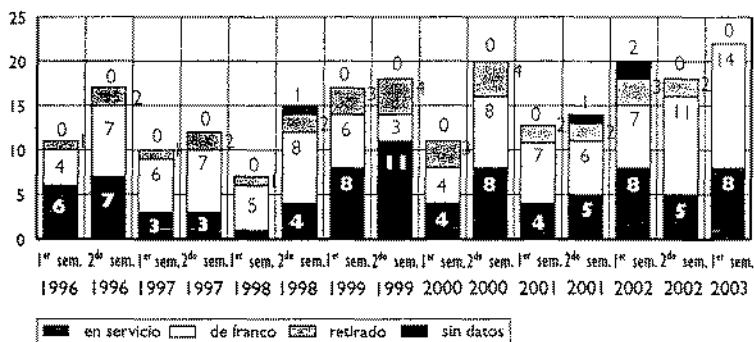
<sup>48</sup> Ley 12.968, modificatoria del decreto-ley 9550/80, incisos b) y d) del artículo 14 e inciso g) del artículo 15. Aprobada por la Cámara de Senadores el 10 de octubre, por la Cámara de Diputados el 31 del mismo mes y promulgada por el Poder Ejecutivo el 22 de noviembre de 2002, a través del decreto 2825/02.



mentación han reducido los efectos positivos de esta modificación. El principio debiera ser justificar la portación del arma, en casos excepcionales, con el principal objetivo de proteger la vida del funcionario en circunstancias donde ésta estuviera amenazada en razón de su profesión. Resulta absolutamente peligrosa la obligación de actuar fundada en el solo hecho de portar el arma, deben ser otros los motivos que los funcionarios evalúen antes de intervenir o no en un hecho. Por otra parte, la implementación de esta norma debe difundirse ampliamente, ya que los funcionarios de la Policía Federal desconocen que en esa fuerza se encuentran vigentes regulaciones similares desde 1999.<sup>49</sup>

### Funcionarios de la Policía Bonaerense muertos, según condición conurbano bonaerense

1º semestre de 1996 - 1º semestre de 2003



Fuente: CELS, sobre base propia de datos de prensa.

Pese a la modificación del decreto-ley 9550/80 y del artículo 80 del Código Penal, la cantidad de funcionarios de la Policía Bonaerense muertos no descendió: la cifra correspondiente al año 2002 fue 40,7% superior a la del año anterior, en tanto el número de funcionarios fallecidos durante el primer semestre de 2003, representó un aumento de 22,2% respecto al segundo semestre del año anterior.

Entre enero de 2002 y junio de 2003, 21 funcionarios de la Policía

<sup>49</sup> La orden del día interna 115 del 17/6/99 modificó el artículo 69 del Reglamento General de Armas y Tiro (RPFA n° 8) y estableció que la portación de armas es obligatoria sólo durante la prestación de servicios ordinarios o adicionales.

Bonaerense murieron en servicio en tanto otros 37 perdieron la vida mientras se encontraban fuera de servicio, ya sea de franco o retirados. De lo anterior se deduce que tan sólo el 35% de los policías bonaerenses que perdieron la vida durante esos 18 meses estaban en servicio. Las proporciones prácticamente no se alteran si se analiza lo sucedido entre enero de 1996 y junio de 2003. En este caso, los funcionarios fallecidos mientras estaban de servicio representan tan sólo el 38,1% de los 223 decesos ocurridos en el conurbano a lo largo del período.

## 2.5 Algunas causas del incremento de la violencia institucional y posibles líneas de acción

El aumento de la cantidad de las personas muertas en enfrentamientos obedece, básicamente, a la combinación de tres factores: las prácticas violentas de los funcionarios policiales, la existencia de códigos bélicos entre delincuentes y policías, y el incremento en los niveles de violencia social. Sin embargo, el principal modo que el Estado tiene para operar sobre este problema es la implementación de políticas de carácter preventivo tendientes a reducir la cantidad de enfrentamientos con participación policial.

En primer lugar, debe dejar de incentivarse el uso de las armas de fuego por parte de la policía quitándoles la centralidad que actualmente tienen en la resolución de conflictos. En este sentido, la protección de los civiles y policías requiere encarar acciones concretas destinadas a aumentar el profesionalismo y el respeto por la ley de los funcionarios policiales, a quienes se debe entrenar en la resolución no violenta de los conflictos. Cualquier política que considere que la solución al aumento de policías muertos pasa por incrementar la fuerza policial o por hacer un mayor uso de ella, contribuirá a acrecentar los niveles de violencia. Por el contrario, deben establecerse pautas claras y estrictas sobre la gradualidad, proporcionalidad y excepcionalidad en el uso de la fuerza y sólo permitir a los policías el uso de las armas fuera de servicio cuando ello sea necesario para prevenir situaciones excepcionales de riesgo para su persona. En el mismo sentido, las instituciones policiales deben garantizar que los funcionarios en actividad no cumplan tareas de seguridad privada.

Es probable que el uso cotidiano de las armas de fuego por parte de los funcionarios de seguridad esté consolidando la expectativa de que un encuentro entre policías y personas sospechosas de haber cometido un delito, tendrá un resultado fatal. De este modo, se generan incentivos tendientes a la rápida eliminación del "enemigo", ante el temor de que éste

logre hacerlo primero. Las políticas públicas en materia de seguridad deberían tender a desarticular estos códigos bélicos.<sup>50</sup>

Sin duda, la producción de información es otra de las políticas que contribuiría en gran medida a limitar la muerte de policías y civiles en enfrentamientos. Es necesario obligar al Estado a relevar, registrar y difundir información precisa y confiable que permita dimensionar las consecuencias del empleo del uso de la fuerza letal por parte de la policía, conocer las circunstancias en que se recurre a ella y elaborar recomendaciones tendientes a proteger a funcionarios participantes en enfrentamientos. Si bien el Ministerio de Seguridad de la provincia de Buenos Aires ha dado los primeros pasos en esta dirección, a la fecha sólo se han desarrollado investigaciones respecto de los policías fallecidos y heridos en enfrentamientos. En este sentido, resulta sumamente recomendable la ampliación de estos análisis a las víctimas civiles producidas en estas circunstancias.<sup>51</sup> Lamentablemente, la Policía Federal no ha demostrado una preocupación similar.<sup>52</sup>

La producción de información respecto a los enfrentamientos permitiría, por otra parte, detectar la participación reiterada de un mismo funcionario policial en varios hechos. Ello contribuiría a dejar en evidencia un uso potencialmente irregular o ilegal de la fuerza letal, permitiendo la separación preventiva de los policías involucrados y disminuyendo los riesgos para la sociedad en su conjunto. De forma complementaria, la profundización de las investigaciones que el Ministerio Público y los jueces realizan sobre los hechos de violencia en que mueren civiles y policías también es esencial para desalentar el uso ilegal, abusivo o negligente de la fuerza por parte de los funcionarios policiales.

<sup>50</sup> Pocos años atrás, la mayor parte de los departamentos de policía de los Estados Unidos se guiaba por la "ley de fuga", según la cual a la policía se le permitía disparar y matar a una persona que intentaba escapar, siempre y cuando el arresto fuera legal y el sospechoso estuviera huyendo. En 1972, el jefe de la Policía de la ciudad de Nueva York adoptó una política de uso de la fuerza como "último recurso" y frente a personas que implicaban un peligro inminente. Investigaciones realizadas antes y después de la reforma documentaron una disminución drástica en la cantidad de personas muertas y heridas por balas policiales y concluyeron que esta disminución, en parte, se debía a que los sospechosos dejaron de resistirse con violencia sabiendo que no se les dispararía. Véase Chevigny, Paul, *The Edge of the Knife: Police Violence in the Americas*, The New Press, New York, 1995.

<sup>51</sup> El análisis de las estadísticas relativas a las víctimas policiales en enfrentamientos y la elaboración de recomendaciones está a cargo del Departamento de Análisis de Seguridad Institucional de la Dirección General de Evaluación de Información para la Prevención del Delito.

<sup>52</sup> Los datos relevados sobre víctimas civiles y policiales en enfrentamientos por la División Estadística de la Policía Federal Argentina son asistemáticos e inutilizables, ya que la Policía ni siquiera puede determinar de manera fehaciente a qué jurisdicción corresponden. Para un análisis más profundo del tema véase "Indicadores de abuso en el uso de la fuerza policial", disponible en [www.cels.org.ar](http://www.cels.org.ar).

La reducción en el número de víctimas civiles y policiales en enfrentamientos requiere, inexorablemente, estimular el profesionalismo de los funcionarios antes que su heroísmo, desalentar el uso de las armas de fuego en circunstancias desventajosas y en las que el policía no tiene dominio de la situación, proporcionar la capacitación y el equipamiento necesarios para la protección de la integridad física de los policías y, tan importante como lo anterior, no encubrir a quienes abusan de la fuerza que el Estado pone en sus manos.

El alto número de homicidios cometidos en el conurbano bonaerense en el contexto de robos de autos detonó una serie de denuncias y reclamos por mayor seguridad. En contraposición a las medidas represivas implementadas frente a otros escándalos, las decisiones políticas adoptadas hacia mediados de 2003 estuvieron dirigidas a atacar las condiciones que posibilitan la comisión de un delito que deriva en la muerte de civiles y policías en enfrentamientos.

Se estimaba entonces que el 40% de los homicidios ocurridos en la provincia de Buenos Aires se producía en ocasión de intentos de robo de sus vehículos particulares y que ocho de cada diez policías morían cuando les trataban de quitar su auto particular.<sup>53</sup> El propio gobernador Solá calificó el robo de autos como "la fuente de asesinatos más grande de la provincia de Buenos Aires".<sup>54</sup>

En el marco de la campaña electoral por la Gobernación bonaerense, los reclamos llevaron al ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación y al gobernador de la provincia a poner en marcha, el 7 de julio, una medida largamente demorada: la "lucha contra los desarmaderos" y la venta de autopartes de procedencia ilegal en el área del Gran Buenos Aires.<sup>55</sup> Desde entonces, se tomaron distintas medidas tendientes a reforzar la prevención a través de la acción coordinada de la Policía Federal, la Policía Bonaerense y las fuerzas de seguridad federales.<sup>56</sup>

Los operativos realizados en el marco de la llamada "guerra contra los desarmaderos" exhibieron de manera nítida la protección policial —e incluso política— de la que gozan quienes cometen este tipo de delitos, he-

<sup>53</sup> "Madre de todos los negocios bonaerenses", *Página/12*, 6/07/03.

<sup>54</sup> "Solá admite que los desarmaderos a menudo tienen cobertura policial", *Página/12*, 14/03/04.

<sup>55</sup> Unos días antes, el ministro Beliz había instado al gobierno bonaerense a "tomar el toro por las astas" para cortar los "lazos de complicidad entre el sector político y de la fuerza de seguridad". "Shock de uniforme", *Página/12*, 22/07/03.

<sup>56</sup> Sobre la participación de la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval Argentina en operativos de seguridad interior véase el acápite 4 en este capítulo.

cho que fue incluso admitido por el gobernador Solá.<sup>57</sup> Estas medidas estuvieron acompañadas por modificaciones legislativas destinadas a acelerar el accionar de la Justicia frente al delito, cuya constitucionalidad fue cuestionada oportunamente por el CELS.<sup>58</sup>

Sólo diez días después de que comenzaran los allanamientos, operativos cerrojo, denuncias de particulares y escuchas telefónicas, los intendentes de los más importantes partidos del conurbano bonaerense afirmaron que el número de robos de automóviles había registrado un importante descenso en sus respectivos distritos.<sup>59</sup> En el Ministerio de Seguridad de la provincia se hablaba entonces en forma extraoficial de que el robo de autos había bajado un 22% y el Secretario de Seguridad, Norberto Quantín, adelantó que en la Capital Federal los robos habían caído un 30% en julio. La prensa arriesgaba que la baja en la cantidad de robos debía haber producido una fuerte baja en la cantidad de asesinatos.<sup>60</sup>

En una conferencia de prensa brindada el 29 de julio, el ministro Cafiero anunció que los robos de autos y los homicidios relacionados con este tipo de delito habían bajado a la mitad en la provincia de Buenos Aires.<sup>61</sup>

Pese a estos primeros resultados positivos, el escaso tiempo transcurrido desde la implementación de las medidas impide hacer una evaluación consistente de sus resultados o proyecciones sobre su impacto en el mediano plazo. Aun con estas reservas, la decisión política de atacar las circunstancias que favorecen la comisión de robos de autos y disminuir las muertes ocasionadas en esas circunstancias podría constituir una línea de acción complementaria a las propuestas presentadas en párrafos anteriores para reducir las muertes en enfrentamientos. Todas ellas constituyen opciones que escapan a la lógica represiva de la "mano dura".

<sup>57</sup> Véase, entre otros, "Autopartes Mechita", *Página/12*, 29/08/03; "Desarmadero en un museo de coches", *Página/12*, 29/08/03; "Solá admite que los desarmaderos a menudo tienen cobertura policial", *Página/12*, 14/03/04; "Caso testigo", *Página/12*, 03/08/03.

<sup>58</sup> Entre otras acciones, se firmó un decreto que dio a los fiscales la posibilidad de hacer allanamientos en situaciones urgentes sin la necesidad de una autorización del juez. También se creó un registro de control de las actividades comerciales vinculadas con la venta de autopartes y la clausura de negocios que no cumplan con las normas establecidas. Véase la Introducción y el apartado 3.1.3 en este capítulo.

<sup>59</sup> El intendente de La Matanza, Alberto Balestrini, sostuvo que en Ramos Mejía, donde robaban mil autos por mes, el promedio había bajado, en proporción, a menos de setecientos; el intendente de Avellaneda, Oscar Laborde, afirmó que el robo de autos en su distrito bajó a menos de la mitad; el de San Isidro, Gustavo Posse, estimó la reducción en los robos en un 30%.

<sup>60</sup> "Marcha atrás para la mafia del repuesto", *Página/12*, 22/07/03.

<sup>61</sup> Según explicó Cafiero, en junio se registraron 1212 casos de robos de autos, diez de los cuales incluyeron, además, el homicidio de la víctima del asalto: "Las cifras de las tres primeras semanas de julio son sensiblemente menores: 611 casos de 'robo automotor' y 5 homicidios". *Clarín*, 30/07/03, "Dicen que por los controles, los robos de autos en la provincia bajaron a la mitad".

### 3. Violencia institucional y segregación social

La sección anterior muestra un aumento en términos generales de la violencia institucional, más allá de lo cual ésta se ha concentrado de forma creciente sobre los grupos sociales más desprotegidos. Así, la violencia que estos sectores sufren por parte de las instituciones públicas viene a sumarse a otras violaciones y restricciones materiales y normativas para el ejercicio de sus derechos básicos.

En un contexto de exclusión social creciente, la violencia institucional se aplica en forma discriminada sobre aquellas personas que se encuentran en situación de pobreza, se ejerce de diversas formas y se sirve de variadas estrategias. La vulnerabilidad de una persona en situación de pobreza se ve agravada por otras dimensiones, como su género, su aspecto físico, su edad o el lugar en donde vive. A continuación, se analizan dos dimensiones destacables de la persecución policial hacia sectores populares: la segregación socio-espacial y la etaria, o sea, la victimización y persecución a las personas por su lugar de residencia y por su edad.

#### 3.1 Segregación socio-espacial y políticas de seguridad

El accionar de las fuerzas de seguridad durante el último año puede ser leído en una clave espacial. Las políticas de seguridad se aplican de forma diferenciada a lo largo del territorio de la ciudad de Buenos Aires y los partidos del Gran Buenos Aires dando cuenta de la tendencia a la fragmentación y segregación socio-espaciales.

La criminalización de la pobreza se traduce en el espacio de la ciudad en la criminalización de zonas: la sospecha se extiende territorialmente. En esta línea se elaboran discursos y políticas destinados a aislar y controlar a las poblaciones de diferentes zonas y a vigilar el intercambio entre un espacio y otro, como si se tratara de "fronteras calientes". En palabras del antropólogo Marcelo Sarlingo, se establece "una segregación espacial clara y precisa a través de fronteras internas custodiadas por la policía y el Ejército".<sup>62</sup>

Este accionar apunta hacia las personas que padecen una mayor desprotección, aquéllas sin acceso a servicios de salud, educación o seguridad privados. Como indica Luciano Andrenacci,<sup>63</sup> "la desigualdad de ingresos

<sup>62</sup> Sarlingo, Marcelo, *Ciudades intermedias: producción del espacio y fragmentación*, Departamento de Antropología Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad del Centro, trabajo presentado en las Cuartas Jornadas de Investigadores de la Cultura, Área de Estudios Culturales, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Buenos Aires, 16 al 18 de noviembre, 1998.

<sup>63</sup> Andrenacci, Luciano, *Desigualdad social, fragmentación espacial: la cuestión social contemporánea en Buenos Aires*, Buenos Aires, 2001.

se transfiera así mecánicamente al status de ciudadanía, como desigualdad en la infraestructura física de la ciudad (...) en el acceso a la seguridad y a la justicia”.

“Un chalet de dos plantas o una casilla. Un barrio acomodado o una zona de clase media baja, trabajadora. ¿Cuál es el objetivo de los delincuentes? ¿Quiénes son las principales víctimas del delito?”, éste fue el disparador de una encuesta de victimización financiada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y realizada durante 2003.<sup>64</sup> Contra lo que pudiera pensarse, los principales afectados por el crecimiento de la inseguridad son las personas pobres en sus casas. Desde 1990 se ha duplicado la tasa general de victimización y, además, en 2001 hubo un cambio de tendencia en cuanto a quiénes afecta el crimen: la mayoría de los asaltos en viviendas se dieron en hogares pobres. La hipótesis de la investigación postula que el acceso o no a servicios de seguridad privados hace la diferencia, ya que los arrebatos callejeros afectan por igual a todas las personas, mientras la brecha de asaltos crece en las viviendas.

Sobre los sectores castigados por la desigualdad, avanzaron en estos últimos dos años la vigilancia y la represión estatales. En este lapso un eje de las políticas de seguridad fue el control de los límites entre la ciudad de Buenos Aires y los partidos que la rodean. Los discursos señalaron que la forma estratégica de prevenir el delito era controlar a las personas que atravesaban el límite entre estos territorios. Por otro lado, y en clara continuidad con políticas implementadas en las últimas décadas, las propuestas para reducir el delito plantearon que el cercamiento y allanamiento a las villas de emergencia<sup>65</sup> era una forma de preservar la seguridad. En ambos casos, se trató de fortalecer con presencia policial los límites que dividen espacios en los que se reconocen o se niegan los derechos de las personas.

### 3.1.1 ¿Opera la seguridad en la ciudad de Buenos Aires como si fuera una gran urbanización cerrada?

El control de los accesos a la ciudad de Buenos Aires, sobre la avenida General Paz de circunvalación y del Riachuelo, fue una estrategia central de prevención en el período analizado. Se trabajó sobre este borde —que

<sup>64</sup> “La inseguridad castiga más a los pobres”, *La Nación*, 10/8/2003.

<sup>65</sup> Mientras que la precariedad habitacional, el hacinamiento, la ausencia de servicios, la insalubridad, el déficit alimentario y sanitario son deficiencias existentes en las villas de emergencia, no son exclusivas de estas poblaciones. La definición se completa con la situación de ilegalidad respecto a las tierras sobre las que se emplaza la villa y la característica de enclave, un espacio de la ciudad que rompe con el trazado del resto del espacio urbano. Esta definición se basa en Alicia Ziccardi, *Políticas de vivienda y movimientos urbanos. El caso de Buenos Aires (1963-1973)*, CEUR, 1977.

separa formalmente la Capital Federal de la provincia de Buenos Aires— con una lógica de controles fronterizos. El plan fue diseñado en 2002 por la Secretaría de Seguridad de la Nación y destinó recursos estratégicos (alrededor de 150 miembros de la Gendarmería Nacional cada día) a la vigilancia de las personas y automóviles que pasaran de un lado a otro.<sup>66</sup> El Comité de Crisis conformado en 2003 profundizó esta línea de trabajo.

El comandante mayor Jorge Nieto, a cargo de los gendarmes que participaron en estos operativos, explicó que les había sido asignada la misión de patrullar los accesos a la ciudad de Buenos Aires: “Hay puestos fijos en los cruces más importantes de la General Paz y otros gendarmes desplazándose”. La Prefectura se ocupó de controlar todos los puentes que cruzan el Riachuelo. También operó en la Costanera, en Puerto Madero y en las estaciones y zonas portuarias del norte del Gran Buenos Aires. El paisaje de los controles en la capital fue habitual: tres patrulleros taponaban una avenida y dejaban apenas unos carriles estrechos que obligaban a los autos a bajar la velocidad. Los policías, muchas veces con Itakas a la vista, frenaban a los automóviles y pedían documentos a los ocupantes. Siempre había un móvil policial en marcha, por si alguien pretendía escapar.<sup>67</sup>

La lógica del control fronterizo fue una constante en 2002 y 2003. Confirmando esta estrategia y agregando una dinámica propia de aduanas internacionales, el entonces ministro de Seguridad bonaerense Juan Pablo Cafiero,<sup>68</sup> recomendó que “los ciudadanos salgan con sus documentos y papeles de sus automóviles, así como la documentación correspondiente a la carga que llevan para evitar inconvenientes en los controles que se están realizando en el marco del operativo ‘shock de seguridad’”. Estos operativos fueron realizados de manera conjunta por la Policía Bonaerense, Gendarmería y Prefectura, a partir del acuerdo suscripto entre los Estados nacional y provincial. Cafiero añadió que “estos operativos se van moviendo y cambian los horarios y lugares y hay traslados a otras rutas y puentes de acceso”.

El territorio sobre el que se aplicó esta política está atravesado por diferentes administraciones: el Gobierno nacional, el Gobierno de la ciudad de Buenos Aires y el de la provincia, en donde operan la Policía Federal Argentina y la Policía Bonaerense. A pesar de estas divisiones políticas, se puede también pensar Buenos Aires como un fenómeno urbano real, considerando toda su extensión, como un continuo tejido urbano que se ex-

<sup>66</sup> “Gendarmería ya controla los accesos a la Capital”, *Clarín*, 22/5/02,

<sup>67</sup> “En un mes, la Policía controló más de cien mil autos en la Capital”, *Clarín*, 25/6/02.

<sup>68</sup> *Notec*, 9/7/03.



tiende desde el centro de la ciudad hasta fundirse con la tierra rural. Las personas viven y trabajan a uno y otro lado de los límites formales y políticos: poco menos de la mitad de las personas ocupadas que residen en los partidos lindantes con la capital conmuta diariamente a trabajar en la ciudad de Buenos Aires.<sup>69</sup> Sin embargo, la historia de Buenos Aires se ha caracterizado por sus contrastes y por subrayar —en la arquitectura, en la infraestructura de transportes, en los servicios públicos— los límites entre la ciudad capital y los partidos del Gran Buenos Aires.

En esta gran ciudad se han consolidado “zonas distintas y desiguales, [en las que] en consecuencia, son muy diferentes las condiciones para vivir y producir”.<sup>70</sup> Sin embargo, la intención histórica de hacer una ciudad cerrable se palpó en los últimos dos años en las políticas de seguridad. En palabras de Pírez, “los barrios cerrados surgen porque no es posible construir una ciudad totalmente cerrada, una ciudad pequeña y homogénea: la apuesta es entre construir una ciudad abierta e incluyente o una cerrada y excluyente”.

La categoría de “urbanización cerrada” refiere a los emprendimientos residenciales conocidos como *countries* o barrios privados y tiene como característica esencial el cercado perimetral de un área. “Al discutir acerca del fenómeno de los barrios privados y otras urbanizaciones cerradas, con su cerco y su poder de segregación, olvidamos que existe una gran urbanización cerrada que es la ciudad de Buenos Aires”.<sup>71</sup> Con esta frase, Pedro Pírez echó luz sobre el fenómeno que se verifica entre la ciudad formal y su conurbano, la ciudad por dentro y por fuera del perímetro: límites internos sobre los que se aplican lógicas militares, como si fueran “fronteras calientes” vigiladas por las fuerzas de seguridad o, simplemente, ciudades cerradas. Estas lógicas están asociadas a la creciente intervención de instituciones de seguridad cuya misión original es el control de fronteras<sup>72</sup> e incorporan aquellas estrategias a la seguridad urbana .

<sup>69</sup> Pírez, Pedro y Escolar, Marcelo, *¿La cabeza de Goliath? Región metropolitana y organización federal en Argentina*, presentado al XXIII Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Washington, septiembre, 2001.

<sup>70</sup> *Ibidem*.

<sup>71</sup> La cita corresponde a Pedro Pírez al referirse a barrios privados, *countries*, barrios de chacras y otras urbanizaciones cerradas de la provincia de Buenos Aires. El debate tuvo lugar en el Coloquio Internacional *La ciudad en cuestión: nuevos lugares, viejos espacios*, organizado por la Cátedra Walter Gropius de la Facultad de Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires y el Deutscher Akademischer Austausch Dienst (DAAD) el 7 y 8 de octubre de 2002.

<sup>72</sup> Véase en este capítulo el acápite 4.

### 3.1.2 Cercamiento de villas y asentamientos

Durante 2002 se debatió una vez más la posibilidad de controlar policialmente la entrada y salida de los habitantes de villas de emergencia y asentamientos. De forma análoga a lo que ocurrió con los controles entre la capital y el conurbano, se pretendió desde diversos sectores que los límites entre lo que se reconoce como ciudad legal y aquellos asentamientos irregulares fueran controlados por fuerzas de seguridad.

Una de las voces que con mayor fuerza propuso este tipo de control fue la del comisario retirado de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, Mario Naldi,<sup>73</sup> quien sostuvo: “En este momento, en el 80% de los hechos, especialmente en la zona norte y en San Martín, los ladrones salen de las villas y vuelven a las villas”.<sup>74</sup> Para Naldi, ocho de cada diez delitos en la zona norte comienzan o terminan en una villa.

En la misma línea se ancló el discurso del ex presidente Carlos Menem durante la campaña por las elecciones presidenciales de mayo de 2003. Su plan de seguridad fue elaborado por el ex comisario Ramón Orestes Verón<sup>75</sup> y por el ex brigadier Andrés Antonietti<sup>76</sup> y se centró en tres propuestas:

<sup>73</sup> Comisario mayor retirado de la Policía Bonaerense, ex jefe de la Unidad Regional de Tigre. Era considerado uno de los jefes policiales más poderosos de la provincia cuando formó la llamada “línea trinchera” del entonces jefe de la policía provincial Pedro Klodczyk. En 1996 pasó a retiro. Actualmente es asesor de las fuerzas de seguridad y de inteligencia. Se asoció con Ramón Verón e instalaron una agencia de seguridad privada especializada en temas relacionados con secuestros extorsivos (ya en la década del setenta, junto a su actual socio Verón y Oscar Rossi, apodado “Cocodrilo”, había integrado la brigada antisequestrados del comisario Polaris). Fue investigado por enriquecimiento ilícito a instancias del entonces procurador ante la Suprema Corte de la provincia, Eduardo de Lázari, y acusado de encubrir a policías involucrados en el atentado a la AMIA.

<sup>74</sup> “Polémica propuesta de un comisario”, *El Día*, 29/5/02.

<sup>75</sup> Se habría desempeñado durante la dictadura en el centro de detención C.O.T. I. Martínez (Libertador 14237, Martínez, partido de San Isidro, provincia de Buenos Aires, dependencias del ex destacamento de Camineros 16 de la Policía Bonaerense, más información en CELS, *Terrorismo de Estado, 692 responsables*, 1984). Fue comisario general de la Policía Bonaerense, ex titular de las unidades regionales de Tigre y de Quilmes. Fue ministro de Seguridad bonaerense y al asumir se vanaglorió del número de personas que había asesinado (algunas fuentes señalan que serían más de cincuenta). En 1996 pidió el retiro y, en sociedad con Mario Naldi, instaló una agencia de seguridad privada especializada en temas relacionados con secuestros extorsivos. Colaboró con el juez Eduardo Galeano en la investigación del atentado a la AMIA, pero fue apartado luego de que los familiares de las víctimas lo acusaran de entorpecer la investigación.

<sup>76</sup> Brigadier retirado. Actuó durante la última dictadura militar como oficial en Santa Cruz. Fue titular de la Secretaría de Seguridad del Gobierno de Carlos Menem, creada tres días después del atentado a la AMIA ocurrido el 18 de julio de 1994. El 28 de agosto de 2003 la AMIA lo denunció ante la Justicia por el delito de incumplimiento de los deberes de funcionario público, tras declarar en la causa y no poder explicar por qué no hizo desde su cargo todo lo que se le había encomendado en la semana del atentado.

usar al Ejército en tareas de seguridad interior, cercar las villas y reducir la imputabilidad a los 14 años, todo bajo estado de sitio".<sup>77</sup>

Sin embargo, aun desde el interior de las instituciones de seguridad, las investigaciones realizadas desmienten la tendenciosamente señalada correlación entre villas y delincuencia. Gastón Pezzuchi, subinspector de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, analizó la posible existencia de una relación entre el lugar de residencia de los "agresores violentos" y los asentamientos irregulares. En el trabajo *Análisis espacial de enfrentamientos policiales en un gran asentamiento urbano argentino*<sup>78</sup> afirma que, si bien "existe una marcada tendencia en nuestra sociedad a creer que los asentamientos irregulares concentran delincuentes en mayores niveles y que, dado algún tipo de segregación, los niveles de violencia urbana disminuirán", esta creencia es falsa. Luego de un complejo análisis basado en los lugares de residencia de los "agresores violentos" identificados (aproximadamente el 50%), Pezzuchi arriba a la conclusión de que es al menos muy débil la correlación entre la residencia de estos agresores y los asentamientos. "Sólo el 7% de los asentamientos coincide con zonas señaladas por concentrar a agresores violentos, desafiando la percepción común de que estas zonas son cunas del delito", afirma Pezzuchi en su conclusión.<sup>79</sup>

### 3.1.3 La ilegalidad de los allanamientos masivos

Otra política de seguridad debatida durante 2002 y 2003 fueron los allanamientos masivos a las villas de emergencia y complejos habitacionales. En primer lugar, el gobernador de la provincia de Buenos Aires, Felipe Solá, planteó "como una hipótesis de trabajo, que empecemos a tener posibilidades de allanamientos masivos, es decir, no buscar a fulano o mengano, sino allanar una zona".<sup>80</sup> Consciente de las implicancias de sus dichos, Solá admitió que eran métodos propios de la última dictadura. Sin embargo, intentó justificar sus planes argumentando que León Arslanian, ex ministro de Seguridad de la provincia durante el proceso de reforma policial (1997-1998), había realizado "rastrillajes y allanamientos masivos" cuando Eduardo Duhalde era gobernador.

<sup>77</sup> "Verdades menemistas", *Tres Puntos*, Año 4, N° 283.

<sup>78</sup> Original en inglés: *Spatial Analysis of Police Confrontations in a Large Argentinean Urban Setting*. Presentado en la Conferencia Mapeo y Análisis para la seguridad pública, organizada por el Instituto Nacional de Justicia de Estados Unidos.

<sup>79</sup> Pezzuchi advierte que de existir números mayores de delitos reportados en asentamientos irregulares deberían ser controlados con datos de concentración de población, que en estas áreas excede notablemente la media de la ciudad. Sin tener en cuenta este dato, se podría concluir una correlación espuria.

<sup>80</sup> "Solá y los allanamientos", *Página/12*, 7/4/02; y *Los Andes*, 6/4/02.

Solá formuló esas declaraciones durante el funeral de dos policías, uno de ellos era el jefe de la custodia de Carlos Ruckauf que murió en un enfrentamiento en el que también falleció un civil. El asesinato de un funcionario policial era otra vez el escenario elegido para lanzar propuestas de seguridad violatorias de derechos.

En segundo lugar, en el marco de las reformas impulsadas por el gobernador Solá en 2003 (ley 13.078), se dio autorización a los fiscales para realizar allanamientos sin autorización judicial,<sup>81</sup> lo cual se contradice con la Constitución provincial que en su artículo 24 establece: "El domicilio de una persona no podrá ser allanado sino por orden escrita de juez o de las autoridades municipales encargadas de vigilar la ejecución de los reglamentos de salubridad pública y a este solo objeto". La posibilidad de una autorización judicial posterior no supe esta condición.

Con esta medida se eliminaron algunos controles que sirven para verificar que medidas procesales como los allanamientos se realicen de modo fundado. En el caso de los allanamientos, facilita invasiones al domicilio con el objetivo de encontrar alguna prueba y, en caso de que estas invasiones resultasen exitosas en el hallazgo de evidencia, los jueces de la provincia se enfrentarán a un perverso dilema: o las darán por válidas ante la presión del Ejecutivo —que impulsó las reformas inconstitucionales—, por más irregulares que resulten los procedimientos, o declararán nulos los operativos debilitando las investigaciones.

Masividad y ausencia de autorización judicial fueron las características del operativo realizado sólo un día después de que esta reforma entrara en vigencia. El 2 de agosto de 2003 se concretó un allanamiento masivo autorizado por un fiscal en el barrio Las Catonas,<sup>82</sup> un complejo habitacional del partido bonaerense de Moreno donde viven 35 mil personas. En el operativo policial participaron seiscientos funcionarios e incluyó helicópteros, patrulleros y la participación de personal de las comisarías del interior de la provincia, del Grupo Halcón y de la Policía Montada.<sup>83</sup> Se realizaron numerosas detenciones e incautación de armas y otras mercaderías.

El gobernador Solá no se equivocaba al señalar que no era el primer funcionario de la democracia en proponer esta política de allanamientos: los ex ministros de Seguridad bonaerenses, León Arslanian y Ramón Verón, reali-

<sup>81</sup> "Los fiscales podrán allanar sin orden judicial en la provincia", *Página/12*, 14/07/03.

<sup>82</sup> Las Catonas es el mismo barrio en el cual, en noviembre de 2002, los vecinos habían denunciado a 34 policías por proteger a una banda de delincuentes que tenía un desarmadero de autos.

<sup>83</sup> "Megaoperativo en un megabarrío ordenado por una megafiscal", *Página/12*, 03/08/03.

zaron “operativos de saturación” en villas de emergencia. En aquel momento, la Policía Bonaerense concretó procedimientos en las villas más pobladas de la provincia de Buenos Aires. Fuentes del Ministerio de Seguridad dijeron que la idea era “prevenir delitos: buscar sospechosos, incautar armas y secuestrar autos robados. Los procedimientos cuentan con cien hombres a la vez y pueden durar varios días”.<sup>84</sup> Se basaron en un mapa del delito en el que las villas fueron incluidas entre las “zonas rojas” del Gran Buenos Aires.

Arslianian realizó distintos “megaoperativos en asentamientos y villas de emergencia, que comenzaban a la madrugada, con el avance de agentes de Infantería y del Comando de Patrullas. Luego los oficiales hacían allanamientos, buscaban prófugos o pruebas para algún expediente”.<sup>85</sup> Los allanamientos masivos ordenados por Verón fueron realizados por el cuerpo especial Marea Azul, integrado por hombres de Infantería, Caballería, Narcotráfico, Investigaciones y por la División Perros; se apuntaba a que “todos los vecinos del barrio sean controlados, para evitar que salga o llegue algún sospechoso”.<sup>86</sup>

Entre 1997 y 1998 los allanamientos organizados durante la gestión de Arslanian y las graves violaciones de derechos que tuvieron lugar en su transcurso fueron objeto de críticas y denuncias por parte de legisladores, organizaciones de derechos humanos y medios de comunicación.<sup>87</sup>

Los allanamientos masivos son violatorios de principios constitucionales que se ven reflejados en los distintos códigos procesales.<sup>88</sup> El allanamiento de morada consiste en el franqueamiento compulsivo de lugares privados, practicado por autoridades habilitadas a tales efectos, previo cumplimiento de las formalidades previstas por la ley.

Por el riesgo que el allanamiento de morada conlleva en relación con los derechos constitucionales más tradicionales y básicos,<sup>89</sup> existen requisitos tendientes a controlar esta acción del Estado:

1. Los allanamientos deben realizarse en lugares donde se presume de forma fundada que existen elementos vinculados a la investigación de un delito. En términos generales el *lugar* es un domicilio, que debe definirse de modo preciso y no puede implicar una autorización

<sup>84</sup> “Harán operativos policiales de prevención en villas del Conurbano”, *Clarín*, 17/05/01.

<sup>85</sup> Art. cit.

<sup>86</sup> Art. cit.

<sup>87</sup> Véase CELS, *Derechos Humanos en Argentina, Informe enero-diciembre 1998*, CELS-Eudeba, Buenos Aires, 1999, p. 155.

<sup>88</sup> Código Procesal Penal de la Nación (Cap. II, art. 224). Código de Procedimientos de la provincia de Buenos Aires (Cap. II, art. 219).

<sup>89</sup> D’Albora, Francisco, *Código Procesal Penal de la Nación. Anotado. Comentado. Concordado*. Buenos Aires, Lexis-Nexis/Abeledo-Perrot, 2002.

general para allanar los distintos domicilios de un predio. La protección del domicilio de las personas no es un derecho que cede ante la precariedad de la construcción, ni frente a las dificultades catastrales de un asentamiento, ni siquiera frente a las dudas sobre la forma de tenencia de la vivienda (cuestión que no es objeto de un orden de allanamiento). Ninguno de estos motivos es válido para extender la sospecha de una residencia a todas las del predio, dado que es posible señalar el lugar de manera que quede claramente determinado. La jurisprudencia es clara en estos límites.<sup>90</sup>

2. La orden de allanamiento, *expedida por un juez*, debe identificar la causa en la que se libra, la finalidad del registro y las autoridades que la llevarán a cabo. Según Francisco D'Albora, se ha insistido en que, además de identificar la causa en la que se libra el allanamiento, resulta indispensable aclarar a quién soporta la persecución cuál es el delito por el que se allana su morada, por tratarse de información necesaria para el ejercicio de su defensa. Por el contrario, ante la realidad de un allanamiento basado en una sospecha discrecional sobre los habitantes de una villa, ¿cómo puede una persona defenderse?, ¿cuál podría ser un motivo fundado para sospechar de todos los residentes de un predio? También en este asunto la jurisprudencia es clara.<sup>91</sup>

Consideraciones similares son válidas para los operativos masivos de control poblacional que suelen acompañar los allanamientos mencionados y que de modo alguno serían tolerados en otras zonas.

Ahora bien, que los allanamientos masivos en villas de emergencia y barrios populares sean una medida ilegal que comparten desde funcionarios de la dictadura hasta ministros cuyo modelo había sido la revisión de las prácticas policiales autoritarias, señala tanto la profundidad de las prácticas autoritarias como la debilidad y falta de compromiso de distintos gobiernos democráticos. Debilidad y falta de compromiso que peligrosamente intentan legitimar estas medidas como las únicas realistas.

<sup>90</sup> Por ejemplo, no se respetan las garantías individuales si se señala una casa de departamentos, sin identificar cuál debe allanarse, sólo por que se ha visto a un imputado ingresar y salir de uno de ellos. CNCP, Sala III, J.A., 2000-IV, p. 697, citado por Francisco D'Albora, op. cit. 13, p. 479.

<sup>91</sup> Si existieran fuertes sospechas de que en un hotel se aloja gente de dudosa moral y tal vez ligada al tráfico de drogas, se puede autorizar el registro de las dependencias indicadas, pero nunca extender la sospecha contra todos los moradores del establecimiento. En un caso como el mencionado, la masividad del allanamiento llevó a la calificación de nulidad absoluta (Cf. Cap., Sala I, E.D., t. 157, p. 19, f. 45.601; Sala II, E.D., t. 157, p. 20, f. 45.602, o J.A., 1995-III).

Tras veinte años de gobiernos constitucionales, la persistencia de estas prácticas es inadmisibles. Sin embargo, la incorporación de un discurso legalista vacío de respeto por los derechos de las personas se vuelve también perverso. En esta línea, el 15 de julio de 2003 se realizó un operativo en la Villa 31 de la ciudad de Buenos Aires. Participaron más de trescientos policías, se colocaron puestos de control en las entradas de la villa y se pidió identificación a las personas y autos que entraran y salieran. A pesar de esta acción intimidatoria y autoritaria, el relato de los responsables subrayó su apego a la legalidad: “No se hicieron allanamientos porque para hacerlos tiene que existir una causa fundada. Aquí lo único que hicimos fue un operativo de prevención y controlar a todos los vehículos que querían entrar o salir de la villa”.<sup>92</sup> Para establecer continuidades con la última dictadura no sólo deben identificarse prácticas idénticas —que existen— sino también este tipo de actualizaciones de aquéllas, que con un discurso democrático encubren los mismos objetivos.

Las razones por las cuales una práctica manifiestamente ilegal une a la dictadura con gobiernos democráticos de perfiles diversos no parece encontrarse en la efectividad de la medida. Las razones de esta supervivencia parecen más bien ligadas a su capacidad para simplificar el problema de la inseguridad como causado por algunos sectores; a la tradición de políticas de seguridad violentas; a la debilidad y la falta de instrumentos para la defensa de sus derechos a la que han sido relegados amplios sectores sociales aun luego del restablecimiento de la democracia, y al débil apego a la ley por parte de los funcionarios policiales, las autoridades políticas y el Poder Judicial.

### 3.1.4 Memoria y continuidad con la dictadura: la “cuestión villera”

Una referencia a la criminalización de la pobreza y a la estigmatización del “villero” construida en la última dictadura puede darnos una pista acerca de la tolerancia que en nuestra sociedad existe hacia la violación de los derechos de las personas que viven en determinados sectores, que jamás sería tolerada en otros barrios. Esta referencia señala también los límites y los riesgos que esta concepción impone a la convivencia democrática. “Quien habita en la villa lo hace porque quiere, porque encuentra en la villa el aguantadero ideal para operar en mafias organizadas”, con estas palabras Oscar Oszlak relataba en 1982 las ideas impuestas por la dictadura militar en una campaña respecto de

<sup>92</sup> “Gigantesco operativo en la Villa 31”, *Clarín*, 16/7/03.

los pobladores de las villas.<sup>93</sup> Así, la villa se instaló entre los habitantes de Buenos Aires como una caja de Pandora que debe ser cerrada para evitar que salgan de ella los males a la ciudad.<sup>94</sup>

La idea de que existen cunas del delito, zonas bajas en las que se reproduce la criminalidad, forma parte del imaginario de las ciudades. La concepción de que estas zonas coinciden con aquellas más precarias y desprotegidas ha sido, en la historia de la urbanización de Buenos Aires, un argumento puesto recurrentemente al servicio de la represión. Si bien la actitud de los gobiernos hacia las villas de emergencia, desde su primera formación hacia 1945, ha variado en diferentes grados de tolerancia, durante la última dictadura se definió la “cuestión villera” como una problemática de Estado. El ex intendente de Buenos Aires, nombrado por el gobierno de facto, Osvaldo Cacciatore, instrumentó una campaña destinada a la opinión pública en la que se estigmatizó la figura del “villero”.

La construcción simbólica del villero,<sup>95</sup> delineada para los planes de erradicación de villas de la dictadura, tiene clara continuidad en los argumentos utilizados por los funcionarios actuales al proponer políticas de seguridad —como los mencionados allanamientos masivos y las propuestas de cercamiento— que tienen como blanco a los sectores con menor capacidad de defensa. Las villas que representaban un problema habitacional devinieron en un conflicto de tipo moral, en el marco de un discurso y una práctica que estigmatiza a quienes allí viven. Según Oscar Oszlak, se trató de “redefinir la cuestión villera en términos tales que desarraigaran de la opinión pública todo sentimiento de piedad, condolencia o empatía hacia la infortunada situación de sus pobladores”. En la tolerancia actual a estas políticas se verifica el éxito de aquella campaña nefasta de estigmatización de la villa y sus pobladores.

### 3.2 Violencia institucional focalizada en niños, niñas y adolescentes

Durante 2002 y 2003, la violencia institucional apuntó de forma diferenciada hacia las personas menores de edad principalmente en dos ejes. Por un lado, se los señaló como fuentes principales del delito. En esta línea las propuestas se centraron en la reducción de la edad de imputabili-

<sup>93</sup> Los datos utilizados para esta descripción fueron extraídos de Oszlak, Oscar, *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*, Colección CEDES, Buenos Aires, 1982.

<sup>94</sup> Véase también el caso de Fuerte Apache en el capítulo “Demoliciones forzosas. Imágenes de la guerra contra el delito”, en CELS, *Derechos Humanos en Argentina 2001. Hechos 2000*, ed. cit., p. 147.

<sup>95</sup> Ídem, nota 93.



dad como fórmula para reducir el crimen. Por otro lado, los datos confirman que la violencia institucional descargada sobre los chicos va en aumento, como muestran la cantidad y condiciones de detención de aquellos que se encuentran privados de su libertad y las cifras de personas menores de edad muertas en supuestos enfrentamientos con la policía.

Estos debates y hechos tuvieron lugar en un contexto en el que 8.600.000 niños y adolescentes —casi el 70% de todas las personas menores de edad en la Argentina— se encuentran bajo la línea de pobreza y la mitad de ellos son indigentes.<sup>96</sup>

### 3.2.1 *El encierro como única política de protección de la infancia*

En el período analizado aumentó el número de chicos privados de su libertad respecto al año anterior. Según datos del Centro de Operaciones de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, las personas menores de edad detenidas por estar en conflicto con la ley penal pasaron de 14.839 en 2001 a 16.355 en 2002. Estos números sólo reflejan una parte menor del problema, ya que la gran mayoría de los chicos encerrados no lo están por tener problemas penales, sino asistenciales: en la Justicia, por cada chico con problemas penales hay otros dos con expedientes abiertos por razones 'asistenciales', esto es, abandono, mendicidad o desamparo.<sup>97</sup>

En 2002, Silvia Guemureman, investigadora del Programa de Estudios sobre el Control Social del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires, presentó un trabajo que analiza las causas por las que llegaron chicos a los tribunales de menores de la provincia de Buenos Aires, entre 1990 y 2000. Los números para el año 2000 indicaron que "los menores involucrados en delitos fueron 31.517, mientras que el resto (víctimas de delitos y 'asistenciales') sumaron 59.891", casi el doble.

Basándose en la vieja Ley de Patronato,<sup>98</sup> en oposición a la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, muchos jueces —y también policías— actúan según la idea de que se puede proteger a los niños, niñas y adolescentes privándolos de su libertad. La confusión radica en pensar que se pueden defender los derechos de los niños partiendo de su violación. La privación de libertad nunca puede pensarse como un mal

<sup>96</sup> "Debaten dos proyectos para juzgar a chicos de 14 años", *Clarín*, 4/9/02.

<sup>97</sup> Ídem nota 93.

<sup>98</sup> Un análisis pormenorizado del panorama legislativo en temas de infancia y las últimas reformas incorporadas puede leerse en este mismo *Informe* en el Capítulo VII, "Reforma legal y sentencias desproporcionadas: dos temas centrales en el debate sobre los derechos humanos de la infancia".

menor aceptable en pos de garantizar otros derechos. El encierro no es un método válido para ningún fin superior, ni puede ser considerado un medio admisible para resolver otras cuestiones.

El 7 de enero de 2003 la policía de Mendoza realizó detenciones masivas de personas menores de edad que se encontraban en situación de calle —mendigando o trabajando—, en el centro de la ciudad de San Rafael sin mediar autorización judicial: “Todo comenzó con la denuncia de comerciantes del centro sobre los perjuicios que traía a su actividad la mendicidad en el microcentro”. Luego, la policía local detuvo a más de treinta niños y adolescentes, los trasladó en patrulleros a la comisaría 3<sup>a</sup> de la Policía de Mendoza para, tal la explicación oficial, “tenerlos en resguardo”. Diario *Los Andes*, 22/01/03 “Una jueza desautorizó un operativo para detener a niños que mendigan”.

La autoridad judicial fue informada recién después de concretadas las detenciones de los niños. La jueza Adriana Rodríguez ordenó su traslado a la Comisaría del Menor (un lugar de detención para chicos en conflicto con la ley penal y no para personas menores de edad carenciadas). Más tarde, la jueza ordenó revertir esta medida y los chicos fueron entregados a sus familias.

A partir de las denuncias de diversos organismos de derechos humanos, el Gobierno de Mendoza modificó su accionar y anunció que los niños ya no serían detenidos por personal policial ni alojados en comisarías. Por el contrario —y tal como debió haberse hecho desde un principio—, los problemas de estos niños serían tratados por trabajadores sociales.

De todas formas, no sólo se encierra a los chicos pensando erróneamente en su protección, sino que algunos funcionarios sostienen que deben ser encerrados con fines de castigo (concepto que la Constitución Nacional prohíbe aun para los adultos, en su artículo 18). El comisario inspector Alberto Cánepa, titular de la Jefatura Departamental de San Isidro, opinó que “el menor tiene que cumplir la pena como un mayor: que su familia sufra por tener a ese chico preso y que el chico preso sufra por estarlo”.<sup>99</sup> Cánepa está siendo cuestionado por denuncias de asesinatos sistemáticos por parte de la policía a chicos en San Isidro, conocidos como “escuadrones de la muerte”.<sup>100</sup>

<sup>99</sup> “Un jefe policial quiere que los menores que están presos ‘sufran’”, *Página/12*, 30/4/02.

<sup>100</sup> Se denomina “escuadrones de la muerte” a los grupos de agentes estatales o paraestatales que ejecutan personas, principalmente niños, en algunas ciudades de América latina. Estos grupos responden a una organización y tienen un accionar planificado,

### 3.2.2 Aumento de las muertes de chicos por la violencia policial

Las personas muertas en hechos de violencia en los que participaron funcionarios policiales en la Capital Federal y los partidos del Gran Buenos Aires durante 2002 y 2003 siguen siendo en gran número menores de edad. En 2002 murió el doble de chicos en estas circunstancias que en 1996, según datos del CELS. Los números del Centro de Operaciones de la Policía de la Provincia de Buenos Aires son aun más graves. Según sus registros, durante 2002 murieron 44 chicos "abatidos en enfrentamientos" sólo en la provincia, diez muertes más que las registradas en 2001.<sup>101</sup> En el primer semestre del 2003 (Véase gráfico "Personas menores de edad muertas en hechos de violencia en los que participaron funcionarios de la Policía Federal Argentina y la Policía de la Provincia de Buenos Aires" en p. 249) se registra una baja importante respecto del segundo semestre del 2002: habiendo muerto 21 personas menores de edad entonces por la utilización de la violencia policial y diez en los primeros seis meses de 2003. De todas formas, muy poco tiempo ha transcurrido como para establecer una tendencia en este sentido.

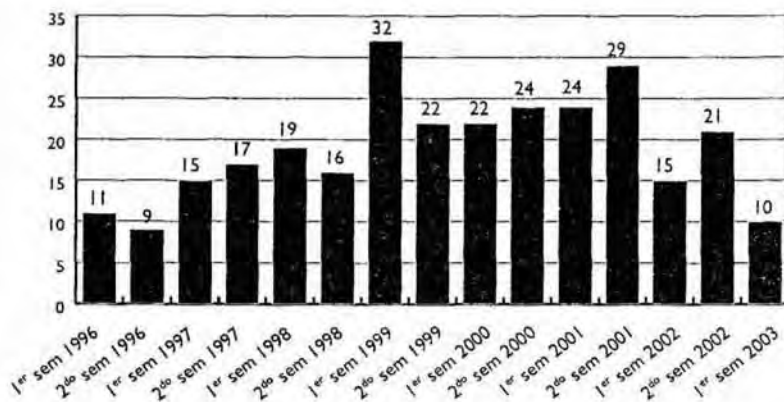
### 3.2.3 La Justicia frente a la violencia institucional contra los jóvenes

Las muertes ocasionadas por funcionarios policiales, en su gran mayoría, no son investigadas. Esta indiferencia de la justicia se da frente a la muerte de personas tanto menores como mayores de edad. En muchos casos, se trate de jóvenes o adultos, los fiscales muestran total desinterés en descubrir la verdad, se limitan a solicitar medidas probatorias mínimas que obedecen más a una formalidad que a un real interés en determinar las responsabilidades policiales en la muerte de civiles.

características que los distingue de otros casos de violencia desde el Estado (por ejemplo, los casos de gatillo fácil). Lejos de denunciar a estos grupos, el Estado suele protegerlos.

<sup>101</sup> La diferencia entre el registro del CELS y el de la Policía Bonaerense tiene, básicamente, dos orígenes. Por una parte, las fuentes de los datos son distintas, pues mientras que la base de datos del CELS se nutre de datos de prensa, la información producida por el Centro de Operaciones Policiales (COP) surge de los partes urgentes que la institución produce. La publicación de hechos de violencia en la prensa depende de las rutinas de producción periodística, que no reflejan necesariamente todos los episodios (para mayores detalles sobre esta base de datos véase [www.cels.org.ar/estadisticas/index.html-metodologia-bases de datos](http://www.cels.org.ar/estadisticas/index.html-metodologia-bases de datos)). Por otra parte, mientras la base de datos del CELS recaba información de enfrentamientos con cualquier policía (incluyendo a los retirados), el COP no releva información estadística sobre enfrentamientos en los que participaron funcionarios retirados.

**Personas menores de edad muertas en hechos de violencia  
en los que participaron funcionarios de la Policía Federal Argentina  
y la Policía de la Provincia de Buenos Aires  
Ciudad de Buenos Aires y conurbano bonaerense  
Años 1996-2003**



Fuente: CELS, sobre base propia de datos de prensa.

El análisis de casos demuestra que en aquellos en los cuales las víctimas o sus familiares no se presentan en la causa en carácter de particulares damnificados, los fiscales suelen archivar los expedientes a los pocos meses. La actuación de los fiscales suele dirigirse a comprobar la existencia del presunto delito que la persona muerta se supone que ha cometido en aquellos casos que la policía reporta como enfrentamientos, o a ordenar las medidas de prueba mínimas para después sí archivar la causa. En los casos en que efectivamente existe la figura del particular damnificado, el proceso suele tener un éxito mayor aunque al ser elevada la causa a juicio los tribunales orales muestran en general reticencia para condenar a funcionarios policiales.

Si bien esta indiferencia judicial es común a jóvenes y adultos, el número de personas menores de edad muertas a manos de la policía en la provincia de Buenos Aires resulta alarmante, al igual que la inacción de la Justicia para investigar las muertes y determinar en cada caso la responsabilidad policial.

En octubre de 2001, la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires emitió la acordada 3012 en la que manifestó su preocupa-

ción por la muerte de jóvenes en supuestos enfrentamientos policiales. De los sesenta chicos muertos en estos enfrentamientos —entre los años 1999, 2000 y 2001— al menos seis habían denunciado a funcionarios de las dependencias policiales de las jurisdicciones en las que finalmente murieron por apremios ilegales.

La Procuración General de la Corte, confirmando la gravedad de esta situación, difundió un informe que enumera serias irregularidades en la investigación de las muertes de chicos y señala a un grupo de 15 policías sospechados de haber cometido siete crímenes posiblemente relacionados con la limpieza social o el negocio de la seguridad privada. Sin embargo, estas investigaciones no impactaron fuertemente en el entonces ministro de Justicia y Seguridad de la provincia, Luis Genoud, quien, consultado por el tema de los “escuadrones de la muerte”, relativizó el fenómeno sosteniendo: “Partamos de la base que lo de Torcuato, el tema de la investigación periodística de ustedes [los periodistas del diario *Página/12*], es un hecho lamentable, deleznable, pero afortunadamente un hecho aislado. Es más: único. Deducir que todos [los policías] son así es un error”.<sup>102</sup>

A continuación se detallan algunos casos que sirven como ejemplo de las enormes falencias de la Justicia para investigar y sancionar los hechos de violencia institucional ejercida contra jóvenes en la provincia de Buenos Aires.

### 3.2.3.1 *El caso Levickas y Fernández Gache*

El 29 de septiembre de 2000, los jóvenes Alejandro Levickas y Manuel Fernández Gache se dirigían a un local de comidas en San Isidro, cuando el ciclomotor en el que circulaban fue embestido por un automóvil que perdió el control al ser perseguido por efectivos policiales pertenecientes al comando de patrullas de San Fernando.

Luego de embestir al ciclomotor, el automóvil chocó contra el frente de un local comercial; Levickas y Fernández Gache quedaron heridos sobre la vereda a un costado del vehículo. De inmediato llegaron dos móviles policiales y una motocicleta que perseguían a los sospechosos desde la localidad de San Fernando. Luego, otros móviles policiales arribaron al lugar.

Según la versión policial, uno de los sospechosos efectuó disparos desde el automóvil a los que los policías respondieron y dispararon una gran cantidad de proyectiles. Uno de los sospechosos recibió 15 dispa-

<sup>102</sup> “No hay lugar para los que creen que el arma es su tercer huevo”, *Página/12*, 24/3/02.

ros y murió instantáneamente y el otro resultó gravemente herido con cinco impactos de bala. Cinco disparos policiales alcanzaron al joven Levickas, quien murió en el acto, mientras su amigo Fernández Gache recibió dos disparos, uno en la espalda y otro en la pierna derecha, la que debió luego ser amputada. Los policías realizaron más de cien disparos, 45 de ellos impactaron en el automóvil y otros en comercios de la zona e incluso un transeúnte resultó herido.<sup>103</sup> Dos policías también resultaron heridos, uno durante la persecución y otro, el imputado Silvio Barreto, en el lugar como consecuencia de los disparos realizados por sus compañeros.

El juicio se llevó a cabo casi tres años después y cinco policías debieron responder como imputados por la muerte de Levickas y la tentativa de homicidio de Fernández Gache ante el Tribunal Oral N°3 de San Isidro.

Durante el juicio, Fernández Gache relató que mientras se encontraba en el piso sin poder levantarse debido a que sus piernas se encontraban fracturadas producto del choque, uno de los policías se le aproximó y le disparó en la pierna derecha a quemarropa. Señaló a Barreto, uno de los cinco policías imputados como autor del disparo.

Los policías imputados se acusaron mutuamente y todos negaron haber efectuado disparos contra los jóvenes. Más de veinte policías declararon en calidad de testigos y asumieron, según lo expresado por el tribunal, "un evidente sentido de justificación corporativa".<sup>104</sup> En el juicio, algunos testigos responsabilizaron a un oficial de apellido Ocampo que, según quedó demostrado, realizó trece disparos con su arma en el lugar donde se produjeron las muertes y al cabo Rubén Emir Champonois, autor material de las muertes de Mariano Witis y Darío Riquelme.<sup>105</sup>

El fiscal de juicio restó credibilidad a la versión oficial según la cual el hecho había sido un enfrentamiento y sostuvo que se trató de un fusilamiento por lo que solicitó penas de 16 años de prisión para cuatro de los imputados y 18 años para Barreto, por considerarlos coautores de doble homicidio y doble tentativa de homicidio.

Los jueces Ezequiel Igarzábal, Carlos Vales Garbo y Marcelo García Helguera, pese a considerar que "el accionar policial colectivo tuvo un proceder cuestionable", absolvieron a cuatro de los cinco imputados y condenaron al sargento Juan José Cabrera a la pena mínima de ocho años de prisión por la muerte de Levickas.

<sup>103</sup> "Una condena menor para un caso de gatillo fácil", *Página/12*, 7/6/03.

<sup>104</sup> Art. cit.

<sup>105</sup> Véase, en este mismo capítulo, el acápite 3.2.3.2.

En el veredicto los jueces consideraron como "justificadas" la muerte de un sospechoso y las heridas sufridas por el otro, alegaron falta de pruebas contra los policías por las lesiones sufridas por Fernández Gache y sólo condenaron a Cabrera por la muerte de Levickas por el monto mínimo de pena al considerar que el sargento no quiso matarlo, sino que podría haber actuado de otra manera y no lo hizo.

El fallo fue ampliamente criticado por los familiares de las víctimas.

### 3.2.3.2 *El caso de Mariano Witis y Darío Riquelme*

Tres meses después de la sentencia del juicio Levickas al mismo Tribunal Oral N° 3 de San Isidro le correspondió dictar sentencia en el juicio por las muertes de Mariano Witis y Darío Riquelme<sup>106</sup> (este último era menor de edad al momento de su muerte). El ex cabo de la Policía Bonaerense Rubén Emir Champonois fue acusado del doble homicidio de Mariano y Darío.

El 21 de septiembre de 2000, en horas del mediodía, un móvil perteneciente al comando de patrullas de San Fernando, en el que se conducían Champonois y su compañero Gerardo Insaurralde, persiguió un automóvil cuyos cuatro ocupantes, según una alerta radial, habían efectuado un robo en el banco Itaú-Buen Ayre de San Isidro, provincia de Buenos Aires. Se trataba en realidad de dos asaltantes —uno de ellos Darío Riquelme— y dos rehenes —Julieta Shapiro y Mariano Witis—. Durante la persecución Champonois efectuó disparos a dos ruedas del vehículo. Al llegar a un descampado, el automóvil frenó y uno de los sospechosos logró huir por los pasillos de una villa de emergencia lindera.

Entonces arribó el móvil policial y los dos policías descendieron. El cabo Champonois se acercó al automóvil y tras dar la voz de alto efectuó varios disparos con su arma reglamentaria ocasionando la muerte de Darío Riquelme, de 16 años, y de Mariano Witis, de 23. La joven rehén que conducía el automóvil, Julieta Schapiro, salvó su vida por milagro y fue violentamente detenida por los policías como supuesta "líder de la banda". Schapiro permaneció varias horas en el destacamento policial hasta que finalmente fue liberada.

Champonois sostuvo que recibió disparos desde el auto y que actuó en defensa propia y en cumplimiento del deber. Además, para justificar la ver-

<sup>106</sup> Para una completa descripción de los hechos y de los perfiles de las víctimas, véase CELS, *Derechos Humanos en Argentina 2001. Hechos 2000*, ed. cit., p. 133; y "La continuidad de los patrones de violencia policial. A un año de la muerte de Darío Riquelme y Mariano Witis", documento de trabajo, septiembre de 2001. Disponible en [www.cels.org.ar](http://www.cels.org.ar).

sión oficial, los policías colocaron un arma a los pies de Mariano Witis, al que en un primer momento creyeron sospechoso del robo al banco.

Al poco tiempo de ocurrido este hecho, antes de que el juez dispusiera la prisión preventiva de Champonois, el entonces cabo mató a Emanuel Monti, de 16 años, en circunstancias muy similares: también existió un arma "plantada", disparos a 60 cm de distancia y ninguna agresión de la cual necesitara defenderse.<sup>107</sup>

Durante las audiencias del juicio se comprobó la mendacidad de las afirmaciones de Champonois ya que quedó firmemente acreditado que el policía no sufrió ningún tipo de agresión. Esto fue corroborado por dos testigos de identidad reservada presentes en el lugar que sólo vieron disparar a Champonois, y por Schapiro, quien afirmó que desde el automóvil nadie intentó agredir al ex cabo. La joven afirmó que en ningún momento observó que Riquelme portara armas de fuego. Los compañeros del cabo complicaron aún más su situación al reconocer que era posible que hubiera disparado sin recibir agresión alguna. Además, quedó demostrado que el arma que supuestamente portaba Riquelme no era apta para producir disparos y que éste ni siquiera intentó percutirla, que Champonois efectuó los disparos desde una distancia no mayor a 1,20 m y que mató a los jóvenes por la espalda.

El fiscal de juicio, Rodrigo Borda, miembro del CELS, abogado de Ana María Liotto de Riquelme y Laura del Cerro, abogada patrocinante de la familia Witis, solicitaron a los jueces la pena de veinte años de prisión para el ex policía por considerarlo autor material del doble homicidio de Mariano Witis y Darío Riquelme.

Pese a la contundencia de los elementos probatorios contra Champonois, los jueces Ezequiel Igarzábal, Carlos Vales Garbo y Marcelo García Helguera sólo condenaron al ex cabo a la pena de ocho años y medio de prisión por el asesinato de Mariano Witis y por mayoría, con la disidencia del juez García Helguera, lo absolvieron por la muerte de Darío Riquelme, por considerar que ésta se habría producido en legítima defensa.

La mayoría consideró que el disparo que mató a Riquelme estuvo justificado sólo por el hecho de que éste probablemente portaba un arma y era sospechoso de cometer un delito (es necesario precisar que en esta misma fundamentación los jueces dieron por probado que el ex cabo le disparó por la espalda a una distancia menor a tres metros y sin que el arma que Riquelme supuestamente llevaba hubiera producido algún dispa-

<sup>107</sup> Para una descripción de las circunstancias de la muerte de Emanuel Monti, véase CELS, *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2002. Hechos enero-diciembre 2001*, ed. cit., p. 200 (nota al pie 59).



ro). Para arribar a esta conclusión los jueces expusieron los antecedentes del fallecido Riquelme como si esto fuera relevante para dar credibilidad a los dichos de Champonois y justificar su fusilamiento.

Al votar en disidencia, el juez García Helguera consideró que Champonois era responsable por el homicidio culposo de Darío Riquelme, que el ex cabo obró con culpa ya que apreció erróneamente una supuesta conducta agresiva de Riquelme, se apresuró y disparó. Sostuvo el juez que “Champonois se representó en su psiquis un peligro y, advertido del movimiento de Riquelme, actuó”.

Por otra parte, al igual que en la sentencia del caso *Levickas y Fernández Gache*, los jueces sostuvieron que el homicidio de Witis se había producido con dolo eventual, pues aunque Champonois disparara a una distancia de 1,20 m contra una persona que se encontraba dentro de un auto, que no lo había agredido y respecto de la cual desconocía su condición de rehén, todo ello no prueba que tuviera intención de matarlo. Sólo lo responsabilizan porque el policía debió haber imaginado que eso podría ocurrir. Por ello, la pena atribuida fue apenas un poco mayor a la mínima correspondiente por homicidio simple.

En su voto, el presidente del tribunal, Vales Garbo, sostuvo que la posición expuesta por los abogados del CELS constituía una falta de respeto hacia la familia Witis al intentar equiparar a Mariano con Darío. Además, expresó que los familiares de víctimas y las organizaciones de la sociedad civil que defienden los derechos humanos son “detractores de las instituciones” y que la cobertura que los medios de comunicación hicieron de todo el proceso tuvo como finalidad ejercer presión sobre el tribunal.

El voto mayoritario representa una justificación jurisprudencial del gatillo fácil y la pena de muerte ya que habilita un gran margen de discrecionalidad en el uso de la fuerza letal en la decisión subjetiva de disparar o no cuando haya indicios de que el sospechoso se encuentra armado. De esta manera, la idea que se transmite es que en una circunstancia de esas características, la decisión de disparar o no queda sujeta a la apreciación subjetiva del efectivo policial, sin que la Justicia deba evaluar luego si existían mecanismos menos lesivos para la vida o si el policía actuó de manera prudente.

El fiscal y los abogados querellantes presentaron un recurso de casación impugnando el fallo.

### *3.2.3.3 La muerte de jóvenes en enfrentamientos policiales en Lomas de Zamora*

El 1º de abril de 2003 la Secretaría de Derechos Humanos de la Provincia de Buenos Aires presentó un informe en el que se detalla la muerte de jóvenes por la Policía Bonaerense en supuestos enfrentamientos ocu-

rridos en el ámbito del departamento de Lomas de Zamora durante el año 2001.<sup>108</sup>

El informe registra un sostenido incremento de las muertes de jóvenes en presuntos enfrentamientos policiales en distintas departamentales policiales de la provincia de Buenos Aires, siendo Lomas de Zamora la que más casos registra: un 41,17% del total de casos en toda la provincia. Según el informe, la policía bonaerense mató a 29 jóvenes en Lomas de Zamora entre el 2000 y el primer bimestre de 2003.

El informe detalla que durante 2001 la policía mató a 14 jóvenes en Lomas de Zamora, cifra siete veces superior a la que registra, por ejemplo, la departamental de San Martín, la que le sigue en cantidad de población.<sup>109</sup> Del informe surge que durante 2001, cada cien enfrentamientos ocurridos en Lomas de Zamora murieron 3,75 personas menores de edad,<sup>110</sup> cifra significativamente mayor al resto de las departamentales.

A partir de estos datos alarmantes, la Secretaría de Derechos Humanos de la Provincia de Buenos Aires realizó un relevamiento de las causas penales iniciadas a raíz de la muerte de menores a manos de la policía en Lomas de Zamora durante el 2001. El informe aclara que el listado de 14 jóvenes muertos durante el 2001 fue producido por el Área de Estadísticas del Centro de Operaciones Policiales (COP) de la Policía de la Provincia de Buenos Aires y que en él no está consignada la totalidad de personas menores de edad muertas, ya que de la información recogida por la prensa surge que la cifra es aun mayor.

De las nueve causas relevadas por la muerte de diez adolescentes durante 2001 surge que todos son varones de entre 15 y 17 años. Siete muertes se habrían producido en presuntos enfrentamientos policiales originados luego de la comisión de hechos ilícitos, en cinco casos las víctimas de estos supuestos ilícitos eran policías y en un caso se trata de un funcionario penitenciario. Las tres muertes restantes se habrían producido en el marco de un operativo policial.

Del relevamiento se evidencian irregularidades en la tramitación de las causas: la mitad lleva por carátula el delito presuntamente cometido por el joven muerto, sin que se mencione su muerte. Sólo en una causa se citó a prestar declaración testimonial ante el fiscal al efectivo policial au-

<sup>108</sup> "Informe sobre la muerte de jóvenes en enfrentamientos policiales ocurrida en el ámbito de la Departamental Policial de Lomas de Zamora durante el año 2001"; Secretaría de Derechos Humanos, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 1/04/03.

<sup>109</sup> Datos del INDEC, Censo Nacional año 2001.

<sup>110</sup> "Informe sobre la muerte de jóvenes en enfrentamientos policiales ocurridas, en el ámbito de la Departamental Policial de Lomas de Zamora durante el año 2001", op. cit., Cuadro N° 3, p. 4, 1/04/03.

tor de la muerte, en el resto de los casos los efectivos sólo prestaron declaración en la sede policial. En ningún caso son considerados imputados.

El informe explica que en nueve de los diez casos analizados “se advierte la inexistencia de un pronunciamiento judicial acerca del accionar de los miembros de las fuerzas de seguridad causantes de las muertes”.<sup>111</sup>

La Secretaría de Derechos Humanos cuestiona duramente la actuación de los fiscales en la investigación penal preparatoria (IPP) de las causas relevadas. Se remarca que los representantes del Ministerio Público sólo investigan el presunto delito cometido por las personas que luego resultaron muertas sin analizar las causas de sus muertes. Según el informe, “el bien tutelado o protegido en forma principal es el de la propiedad y no la vida de los menores”. Los funcionarios policiales participan de los procesos como testigos o como víctimas y nunca están bajo investigación.

El informe denuncia la práctica judicial de omitir la investigación de los hechos en los que resultan muertas personas menores de edad a manos de la policía y una tendencia a justificar esas muertes o, incluso, a naturalizarlas. En este sentido, se aconseja definir judicialmente si la conducta policial se ajusta o no a derecho para garantizar los derechos de las víctimas y sus familiares, y de los propios funcionarios policiales. Finalmente, critica también la inacción de los jueces de garantías que en ningún caso actúan ante las omisiones en las que incurre el Ministerio Público.

### 3.2.4 Torturas a chicos del barrio Pacará de Santiago del Estero

La violencia institucional focalizada en personas menores de edad o jóvenes que habitan en barrios vulnerables se ha manifestado de la forma más atroz en Santiago del Estero<sup>112</sup> ante la evidencia de que hace años que la policía hostiga y tortura constantemente a los chicos de los barrios Pacará y Campo Contreras. Los secretarios de Justicia y de Derechos Humanos, Pablo Lanusse y Eduardo Luis Duhalde, visitaron personalmente Pacará y constataron que la policía delimita el área por donde la gente del barrio puede circular. En este mismo sentido, los jóvenes denunciaron una profunda discriminación por ser habitantes de estos barrios y

<sup>111</sup> *Ibidem*.

<sup>112</sup> El CELS ya había denunciado las violaciones a los derechos humanos protagonizadas por las fuerzas de seguridad en Santiago del Estero y la impunidad de estos hechos garantizada por el Poder Judicial y el poder político en CELS, *Derechos Humanos Argentina 2001. Hechos 2000*, ed. cit., p. 103. Véase, en el Capítulo II acápite de este mismo Informe, el análisis sobre la administración de justicia en esa provincia.

plantearon que la policía ha tendido un verdadero "toque de queda" por las noches para evitar los movimientos hacia otros lugares de la ciudad.<sup>113</sup>

Torturas sistemáticas y persecuciones constantes a chicos, adolescentes y jóvenes del barrio Pacará de Santiago del Estero constituyen uno de los pasajes más graves del informe elaborado por la Secretaría de Derechos Humanos sobre la provincia. A los terribles testimonios recogidos durante la investigación que dio lugar al informe, deben agregarse los casos registrados previamente por organizaciones locales.

El secretario de Derechos Humanos afirmó: "Hemos verificado las huellas de los apremios ilegales, incluso en criaturas de 9, 10, 11 y 12 años, que fueron presentados como grandes piratas del asfalto [...] Esa zona es una suerte de infierno donde no rige ningún tipo de garantía individual".<sup>114</sup> A través de informes previos de organizaciones locales, y de entrevistas realizadas a víctimas, pudieron establecerse patrones comunes en las prácticas de tortura: niños y jóvenes son arrestados sin orden judicial y, una vez en la comisaría, son intimidados a aceptar la comisión de algún delito. Las detenciones suelen producirse los viernes, con lo que se prolonga hasta el lunes. En muchos casos, se hacen después de allanamientos absolutamente ilegales, realizados por la policía en sus casas y destrozando el mobiliario. En caso de negarse a aceptar los cargos, son sometidos a torturas. Entre las prácticas más habituales se encuentran: submarino seco, el llamado "bolseo", el paso de corriente eléctrica por el cuerpo, golpes de puño, patadas, obligar a la persona a ponerse de cuclillas sujeto con un palo debajo de sus piernas, golpes en los oídos, sumergir la cabeza de la persona torturada en agua con detergente y lavandina, golpes en la espalda con botellas de plástico cargadas con agua y con cachiporras. En ningún caso el médico policial toma nota de los hematomas y de las marcas en el cuerpo. Algunos jóvenes han denunciado que ni siquiera fueron revisados al momento de su liberación. Denuncias recogidas por la organización de padres nucleados en las Madres del Dolor revelan que "son constantes los casos de aplicación de tormentos seguidos de muerte".

Juan José tiene 13 años y vive en el barrio Pacará. De su encuentro con la policía santiagueña en septiembre de 2003 se llevó en su cuerpo las huellas de los tormentos sufridos: en la parte izquierda de la cadera, tenía una protuberancia similar a una pelota de tenis, con hematoma incluido, mientras que en su brazo izquierdo tenía heridas que dos semanas después de su detención no habían cicatrizado.<sup>115</sup>

<sup>113</sup> "Las torturas como un método", *Página/12*, 19/9/03; y "Una radiografía del terror uniformado", *Página/12*, 20/9/03.

<sup>114</sup> "Santiago: denuncian que la Policía golpea y tortura a chicos", *Clarín*, 12/9/03.

<sup>115</sup> "Detienen a seis policías acusados de golpear y torturar a un chico de 13 años", *Clarín*, 18/9/03; y "Detuvieron a seis policías por presuntas torturas a un menor", *La Nación*, 18/9/03.

La experiencia de Juan José fue tomada como caso testigo de las prácticas de golpes y torturas que la policía santiagueña aplica contra niños de entre nueve y doce años en el informe elevado al Poder Ejecutivo.

Después de la trascendencia pública que tomó el caso de Juan José, el juez René Achával se trasladó hasta la casa del chico junto a un médico de la policía local. Allí comprobó las lesiones que habían sido ignoradas por el médico que revisó a Juan José cuando fueron oportunamente denunciadas las torturas: en el informe médico consta que no se había detectado “nada anormal”.

Achával abrió un sumario caratulado “Castillo, Oscar y otros, sobre presuntos apremios ilegales”, y ordenó detener a seis policías del destacamento de Pacará. El principal Oscar Castillo, jefe del destacamento policial, negó todas las acusaciones y dijo que las lesiones que Juan José exhibe se las hizo al caerse de un camión que intentaba robar cuando la policía lo sorprendió y agregó: “El chango era un ‘chorrito’ (...) A mí me denuncian las madres de los chicos a los que meto presos por ladrones”.

*Miguel* tenía 17 años cuando un familiar denunció su detención ilegal, torturas físicas y morales en la comisaría 6ª y en la D-5 donde sumergieron su cabeza en agua con detergente y lavandina. Miguel había sido acusado de robo y del homicidio de una anciana. El 28 agosto de 2003 uno de sus familiares lo visitó en la cárcel y conversó con él. Al atardecer de ese mismo día, la familia supo que Miguel “se había ahorcado”. El cuerpo tenía un golpe en la frente pero, según su familia, no tenía signos del ahorcamiento ni en el cuello ni en el rostro.

*Diego Manuel* a los 22 años había sido detenido en Pacará y en el centro y torturado en cinco oportunidades. La última vez, un policía de apellido Acuña lo acusó de romper vidrios de un local comercial. Lo golpearon y patearon en la calle. Luego, lo trasladaron al Comando Radioeléctrico y a la comisaría 2ª. Allí continuaron las sesiones y métodos de tortura que esta vez incluyeron el ya mencionado boleo. Más tarde, un policía arrojó una granada de gas dentro del calabozo que Diego compartía con otras tres personas. El padre de Diego también fue golpeado y torturado por los mismos policías pero no fue detenido.

Las Madres del Dolor marchan cada martes pidiendo justicia por 162 jóvenes asesinados o castigados por la policía. En los últimos cinco años fueron denunciados 284 casos de apremios ilegales, ejecuciones extrajudiciales y diferentes violaciones a los derechos humanos. Los testimonios se repiten de uno a otro chico como una secuencia de relatos del horror, dando cuenta de prácticas siniestras que no registran una fecha cierta de inicio.

### 3.2.5 Ensañamiento policial: el caso Ezequiel Demonty

El 14 de septiembre de 2002 fue asesinado por la policía *Ezequiel Demonty*, un joven de 19 años. El relato de los terribles hechos muestra las prácticas perversas y el ensañamiento particular cuando se niegan los derechos a las personas por su edad y por vivir en las zonas más vulnerables.

En la noche del 14 de septiembre, Ezequiel había ido a bailar a la zona de Constitución junto a tres amigos: una chica,<sup>116</sup> Claudio Maciel y Julio Paz. A las 4 abandonaron el local bailable Panambi. Una hora después, los amigos estaban en la casa del padre de Ezequiel, sobre la calle Illia de Villa Soldati, y salieron para ir a una remisería que queda en pasaje La Constancia y avenida Cruz.

Llegó entonces al lugar una patrulla de la comisaría 34<sup>a</sup> (alertada por una denuncia), un Ford Escort de la Policía Federal con cuatro ocupantes uniformados. Los policías descendieron, impartieron voz de alto, obligaron a los chicos a acostarse en el piso y los palparon. Cinco minutos después llegaron dos autos más (un Peugeot 206 y otro Ford Escort). Entonces, eran aproximadamente 12 los policías que golpeaban a los chicos<sup>117</sup> provocándoles lesiones. Cada uno fue subido a un móvil distinto y se trasladaron en caravana. La amiga de Ezequiel le dijo a los policías que era la novia del joven y que estaba embarazada; les pidió que no se llevaran a Ezequiel. Los policías decidieron dejarla ir. Durante el trayecto a los tres varones les preguntaron si sabían nadar.

Los móviles se dirigieron a la calle 27 de febrero que bordea el Riachuelo del Río de la Plata cerca del puente Uriburu. Los policías hicieron descender de las parrullas a los chicos y los obligaron a recostarse boca abajo, uno al lado del otro, pero a cierta distancia entre sí. Los policías los rodearon y continuaron pegándoles, mientras les decían "ahora van a sufrir", "ahora los vamos a matar".

Ezequiel recibió golpes con la culata de un arma en la cabeza y lo obligaron a arrojarse al Riachuelo.<sup>118</sup> Cuando ya estaba en el agua, le dijeron:

<sup>116</sup> Actualmente se encuentra bajo el sistema de protección de testigos.

<sup>117</sup> Están actualmente procesados y detenidos el subinspector Javier Somohano; el sargento Luis Funes; el inspector Gabriel Barrionuevo; los cabos Luis Gutiérrez, Alfredo Fornasari y José Luis Martínez; y los agentes Sandro Granado, Jorge Solís y Maximiliano Pata.

<sup>118</sup> Para la jueza María Cristina Bértola, los tormentos sufridos por los chicos forman parte del listado de atropellos que las convenciones internacionales señalan como tortura. En un principio, la jueza y el fiscal Marcelo Romá calificaron los sucesos como delito de tortura en concurso ideal con tortura agravada por la muerte. Luego, la carátula fue cambiada por decisión de la Sala V de la Cámara del Crimen a privación ilegítima de la libertad, con voto inicial del juez Mario Filozof. Al requerir la elevación a juicio el fiscal de instrucción Marcelo Romá insistió con la carátula inicial "torturas reiteradas en dos oportuni-

“Nadá, nadá porque te meto un tiro en la cabeza”, mientras un policía lo apuntaba con un arma reglamentaria. Ezequiel nadó en dirección al puente Uriburu. Uno de sus compañeros lo vio cuando asomaba un brazo, dando la sensación de que se hundía. Luego, otro de los chicos, Claudio, fue empujado al río y nadó hacia el lado de la provincia de Buenos Aires. Por último, fue arrojado al agua Julio Paz, quien se agarró de unas ramas de la orilla y se refugió tras ellas. Una vez que Julio vio partir a los policías, empezó a llamar a Claudio y a Ezequiel. Claudio y Julio se juntaron al salir del agua y buscaron a Ezequiel.

Recién siete días después, en la mañana del 21 de septiembre, fue hallado el cuerpo de Ezequiel en las aguas del Riachuelo, cerca del puente Victorino de la Plaza.

En la causa, un policía declaró que el subinspector Javier Somohano, una vez que regresó a la sede de la comisaría 34<sup>a</sup>, le dijo que habían encontrado “una solución mojada para esos negros de la villa”, en alusión a los tres chicos, que vivían en barrios pobres de Villa Soldati.<sup>119</sup>

#### 4. La militarización en las políticas de seguridad pública. Las Fuerzas Armadas y la seguridad interior<sup>120</sup>

Como se ha analizado en párrafos anteriores, durante 2002 y 2003 distintas medidas tendieron a la militarización de las prácticas de seguridad interior. Un análisis de estas medidas debe diferenciar dos niveles. Por una par-

des, en concurso ideal con torturas seguidas de muerte en concurso real con lesiones leves”. De todas formas, resta al fiscal del juicio, Luis Misculín, mantener o no esta calificación. De sostenerse la calificación original, se podrá investigar la responsabilidad de otros funcionarios ya que, según el artículo 144 cuarto inciso 1 del Código Penal: “Se impondrá prisión de tres a diez años al funcionario que omitiese evitar la comisión de alguno de los hechos del artículo anterior [referidos a tortura], cuando tuviese competencia para ello”. Además de las responsabilidades, la calificación abre un debate respecto de la escala penal correspondiente (la cantidad de años de pena de privación de libertad que deba darse a los responsables). En este caso, dado que los hechos culminaron en la muerte de Ezequiel Demonty, la escala penal correspondiente —tanto si se califica al delito como tortura seguida de muerte, como si se lo hace por privación ilegítima de la libertad seguida de muerte— es la misma. Pero si Ezequiel no hubiera muerto, tal como sucedió con las otras dos víctimas, los funcionarios policiales habrían sido juzgados sólo por privación ilegítima de la libertad, cuya escala penal es mucho menor a la de tortura. El juicio se iniciará hacia fines de 2003 en el Tribunal Oral 8 de la ciudad de Buenos Aires.

<sup>119</sup> “Un pedido de justicia a un año del asesinato de Ezequiel Demonty”, *Página/12*, 20/09/03.

<sup>120</sup> Para un desarrollo histórico de la legislación en esta materia, véase Marcelo Saín y Valeria Barbuto, “Las Fuerzas Armadas y su espacio en la vida democrática”, en CELS, *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2002*, ed. cit., p. 499, y “El regreso del actor militar”, en *Revista Puentes*, n° 9, año 3, marzo de 2003.

te, la militarización implica tendencias a abordar los conflictos de seguridad pública mediante prácticas, rutinas, lógicas de acción y perspectivas propias de una concepción bélica, bipolar del problema de la inseguridad. En otro nivel, la militarización implica acciones y propuestas de involucramiento de las Fuerzas Armadas en actividades vinculadas a la seguridad pública.

Esta sección se concentrará en la segunda acepción de la militarización, las propuestas que buscaron involucrar a las instituciones de las Fuerzas Armadas en la seguridad interior.

#### 4.1 El marco legal

Desde el retorno a la democracia en 1983, la legislación argentina ha mantenido el criterio de la no intervención de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad interior. Estas funciones quedan restringidas taxativamente a las fuerzas policiales y de seguridad de la Nación: Policía Federal, policías provinciales, Prefectura Naval Argentina y Gendarmería Nacional.

La ley 23.554 de Defensa Nacional fue promulgada en 1988 y sustituyó a la ley 16.970, basada en la Doctrina de Seguridad Nacional, diferenciando la defensa nacional de la seguridad interior. El papel asignado a las Fuerzas Armadas es la defensa de agresiones externas (las agresiones por las fuerzas regulares de un Estado contra el territorio nacional). Desde entonces, las cuestiones relativas a la política interna del país no pueden constituir "hipótesis de trabajo" de inteligencia de las Fuerzas Armadas.

La ley 24.059 de Seguridad Interior fue promulgada en 1992, complementa y refuerza la distinción entre seguridad nacional e interior. Esta ley sólo contempla la posible intervención de las Fuerzas Armadas en situaciones excepcionales:

1. reestablecimiento del orden frente a una agresión armada dentro de la jurisdicción militar;
2. apoyo logístico a las fuerzas de seguridad, a solicitud del Comité de Crisis y por disposición del Ministerio de Defensa;
3. por disposición presidencial, en estado de sitio, en situaciones de rebosamiento de las fuerzas de seguridad.

Aun en estas situaciones previstas, la intervención se encuentra sumamente restringida: la ley establece que no pueden tomarse estas potenciales excepciones como elemento a tener en cuenta en la doctrina, organización, equipamiento y capacitación de las Fuerzas Armadas.

La ley 25.520, de Inteligencia Nacional, promulgada en diciembre de 2001, es coherente con este criterio. Establece una clara diferenciación



funcional y orgánica entre inteligencia criminal e inteligencia militar. La segunda se restringe al conocimiento de las capacidades y vulnerabilidades del potencial militar de países que interesen desde el punto de vista de la defensa nacional. Las Fuerzas Armadas tienen expresa prohibición de realizar inteligencia sobre asuntos de política interna.

#### 4.2 Tensiones previas

A mediados de la década del noventa comenzaron a plantearse necesidades de participación funcional de las Fuerzas Armadas en respuesta a las denominadas "nuevas amenazas": situaciones conflictivas no tradicionales (no generadas por conflictos interestatales) como el narcotráfico, los grupos armados, el terrorismo, los conflictos étnicos, raciales, nacionalistas y religiosos.

Durante el Gobierno de la Alianza (1999-2001) existieron diferentes planteos para modificar condiciones legales que permitieran la participación de las Fuerzas Armadas en la lucha contra las "nuevas amenazas". Tanto los sucesivos ministros de Defensa, Ricardo López Murphy y Horacio Jaunarena, como el entonces titular del Ejército, Ricardo Brinzoni, se expresaron en distintas oportunidades a favor de la intervención de las Fuerzas Armadas en temas de seguridad interior, en particular, el narcotráfico y el terrorismo.

En los últimos días de su Gobierno, el entonces presidente Fernando de la Rúa no solicitó la intervención militar al decretar el estado de sitio, el 19 de diciembre de 2001. Los jefes de las tres fuerzas sostuvieron que no se encontraban ni operacional ni legalmente habilitados para intervenir en el conflicto social.

Sin embargo, en febrero de 2002, tomaron estado público una serie de reuniones de las que participaron el general Brinzoni y el almirante Joaquín Stella, respectivos jefes de los estados mayores del Ejército y de la Armada, con importantes empresarios. Frente a rumores de un eventual golpe de Estado cívico-militar, el titular del III Cuerpo de Ejército, general Julio Hang, negó tal posibilidad.<sup>121</sup>

<sup>121</sup> Sostuvo el general Hang: "Los rumores perturban el análisis de la situación y la conducción a los que están encargados del Gobierno. Realmente, estamos en función solidaria y generosa: queremos que ése sea el rol de las Fuerzas Armadas en momentos de dificultad y no que nos usen como cucos ni como juguetes (...) Todos los que especulan con estos rumores, antes iban a golpear las puertas de los cuarteles, hoy podrían ir a golpear las puertas de los psiquiatras para buscar una ayuda a sus problemas mentales", *La Voz del Interior*, 28/2/2002.

### 4.3 Algunas propuestas debatidas en torno de la participación militar en la seguridad interior

#### 4.3.1 La fusión de las áreas de Seguridad y Defensa

Los temores de un eventual desborde social que no pudiera ser controlado por las fuerzas de seguridad, fueron aprovechados para renovar las iniciativas de un cambio en la legislación y las funciones de las Fuerzas Armadas. Hacia mediados de 2002 el debate adquirió estado público. En un seminario sobre temas de defensa, el titular del Ejército, general Brinzoni, propuso la fusión de las áreas de Seguridad y Defensa: "Por razones ideológicas y de historia, posiblemente justificadas en el pasado, hemos artificialmente diferenciado entre amenazas internas y externas. Esto no es así".<sup>122</sup>

El ministro Horacio Jaunarena<sup>123</sup> aseguró que el Gobierno no se encontraba analizando un proyecto de unificación de fuerzas, pero pidió tener "mentalidad abierta" para ese tipo de iniciativas. El entonces secretario de Seguridad, Juan José Álvarez, respondió que "sólo la policía es responsable en materia de seguridad (...) el rol de las Fuerzas Armadas es de seguridad externa y no tiene relación directa e inmediata con los problemas de seguridad que tenemos".<sup>124</sup> En el Congreso de la Nación, la iniciativa de fusión fue considerada inviable. La presidenta de la Comisión de Seguridad Interior de la Cámara de Senadores, Malvina Seguí (PJ-Tucumán), declaró: "Es inadmisibles, atento a la historia de nuestro país (...) ninguna Cámara va a aprobar veinte años de retroceso en la vida democrática".<sup>125</sup>

#### 4.3.2 La "colimba educativa" y las cárceles militares

En octubre de 2002, la propuesta de instaurar una "colimba educativa"<sup>126</sup> generó un nuevo debate. Se trataba de una iniciativa del Gobierno de la provincia de Buenos Aires impulsada por el senador Alejandro Hugo Corvatta. El proyecto consistía en que aquellos jóvenes de entre 14 y 18 años, de bajos recursos y que no continuaran sus estudios en el nivel polimodal, fue-

<sup>122</sup> *Clarín*, 8/6/02.

<sup>123</sup> Horacio Jaunarena continuó desempeñándose al frente de la cartera de Defensa durante el Gobierno de Eduardo Duhalde, siendo el único ministro de la gestión de De la Rúa que permaneció en su cargo.

<sup>124</sup> *Clarín*, 8/6/02.

<sup>125</sup> *Clarín*, 8/6/02.

<sup>126</sup> "Colimba" (formada con las primeras sílabas de las palabras *corre, limpia y barre*) era uno de los nombres populares con que se conocía al servicio militar obligatorio que los ciudadanos argentinos debían prestar en algunas de las tres ramas de las Fuerzas Armadas. Este servicio fue derogado en el año 1994, luego del asesinato del conscripto Omar Carrasco.

ran incorporados en un programa de enseñanza de oficios en cuarteles del Ejército. El gobernador Solá defendió la idea: "Tenemos una deserción importante, con chicos que empiezan el polimodal y lo dejan, o no empiezan. ¿Cuál es el destino de ellos? Las Fuerzas Armadas tienen infraestructura que en gran medida está ociosa (...) Es una medida que sería nacional, no provincial".<sup>127</sup>

La propuesta desató fuertes críticas. Tanto Juan José Álvarez, como la entonces ministra de Educación, Graciela Gianettasio, criticaron la idea; en tanto el Ministerio de Defensa y la Jefatura del Ejército tomaron distancia. La propuesta fue dejada de lado rápidamente.

#### 4.3.3 *Carlos Menem propone la intervención de las Fuerzas Armadas en seguridad interior*

En noviembre de 2002, en un acto de campaña electoral, el ex presidente y entonces candidato presidencial Carlos Menem propuso la intervención de las Fuerzas Armadas en temas de seguridad interior, al solicitar que "salieran a la calle" para luchar contra el delito. El jefe del III Cuerpo de Ejército, general Julio Hang, descartó que los militares pudieran involucrarse en tareas policiales y de combate contra la delincuencia común. Sin embargo, el general de brigada Miguel Ángel Moreno sostuvo que una manera de colaborar podría ser "apoyar a las restantes fuerzas de seguridad a través de una participación en alguna frontera seca [...] ocupar algún espacio que les permitiera a las fuerzas de seguridad aumentar sus efectivos".<sup>128</sup>

Esta idea es coincidente con una propuesta realizada a principios de 2002, impulsada por el Ministerio de Defensa, que contempló la posibilidad de que el Ejército reemplazara a la Gendarmería en algunas fronteras y en la custodia de lugares estratégicos.

#### 4.3.4 *El "sistema combinado"*

Desde mayo de 2002 comenzaron a desarrollarse en la ciudad de Buenos Aires controles en las vías de acceso en los que participaron ochocientos gendarmes y 413 agentes de la Prefectura Naval, medida que hemos analizado en acápite anteriores. El gobernador Solá y Juan José Álvarez acordaron ampliar estas acciones a los partidos del Gran Buenos Aires.

El agravamiento del problema de la seguridad en la provincia de Buenos Aires y el temor a la alta conflictividad social llevaron al gobernador

<sup>127</sup> *Página/12*, 2/10/02.

<sup>128</sup> *Clarín*, 4/12/02

Solá a solicitar al entonces presidente Eduardo Duhalde en junio, la aplicación del "sistema combinado": la participación de Gendarmería, restringida a acciones de patrullaje y control caminero.

El 31 de agosto, el gobernador Solá inició el "operativo saturación": funcionarios de Gendarmería, de Prefectura y de la Policía Bonaerense ocuparon puestos de control y prevención de delitos en partidos del Gran Buenos Aires. Se anunció la incorporación paulatina de mil doscientos gendarmes, seiscientos agentes de Prefectura y doscientos especialistas de la Policía Federal en tareas de inteligencia.

La iniciativa implicó un corrimiento de funciones en el esquema de seguridad de la provincia: dos mil agentes de la Policía Bonaerense fueron desplazados de sus funciones fijas de vigilancia y patrullaje hacia tareas de intervención directa.

Estas operaciones conjuntas se extendieron durante 2002 y 2003, en territorio bonaerense y en los accesos a la Capital Federal.<sup>129</sup> Al mismo tiempo, se extendió la práctica de controles de documentación de automotores en diferentes puntos de la ciudad de Buenos Aires.

En julio de 2003, en respuesta a una solicitud del gobernador Solá se reunió el Comité de Crisis, en el marco de la ley 24.059 de Seguridad Interior, con el explícito objeto de "coordinar la actuación del Esfuerzo Nacional de Policía en los territorios de la provincia de Buenos Aires".<sup>130</sup> La misión asignada al Comité fue "restituir la plena vigencia del Estado de derecho, frente a los delitos que por su naturaleza, magnitud, consecuencias previsibles o modalidades que comprometan la vida, la libertad y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de la Constitución Nacional y de la provincia de Buenos Aires". El objetivo fue "alcanzar en el plazo de 180 días la disminución de las condiciones de inseguridad en el área involucrada, mediante la ejecución de operaciones de Seguridad Interior a cargo de un gabinete ejecutivo de las Fuerzas Federales y Provinciales actuantes".

La copresidencia del Comité fue asumida por el ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación, Gustavo Beliz y el gobernador Solá, quienes delegaron las funciones de supervisión, control y apoyo en el Secretario de Seguridad de la Nación, Norberto Quantin, y el entonces ministro de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, Juan Pablo Cafiero.

El subsecretario de Seguridad y Protección Civil de la Secretaría de Seguridad Interior del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Hum-

<sup>129</sup> Véase en este Capítulo el acápite 3.

<sup>130</sup> Acta de Constitución del Comité de Crisis, Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos y Gobernación de la provincia de Buenos Aires, 7 de julio de 2003.

nos, José María Campagnoli y el subsecretario de Planificación y Logística de Seguridad del Ministerio de Seguridad de la provincia, Esteban Germán Montenegro, quedaron a cargo del Gabinete Ejecutivo. Un representante de cada una de las fuerzas intervinientes fue integrado al Comité. El entonces comandante general de Gendarmería Nacional, Gerardo Daniel Chaumont, fue designado a cargo de las fuerzas federales (Gendarmería, Prefectura y Policía Federal).

El secretario de Derechos Humanos de la Nación, Eduardo Duhalde, y el entonces secretario de Derechos Humanos de la provincia de Buenos Aires, Leonardo Franco, fueron integrados al Comité de Crisis. Un límite importante al accionar del Comité de Crisis fue que en la resolución quedó excluida su intervención en “todo lo atinente al tratamiento de las protestas sociales en reclamo de legítimos derechos de los ciudadanos”.

El Comité desplegó acciones en las que participaron la Policía de la Provincia de Buenos Aires, la Policía Federal, la Prefectura Naval y la Gendarmería Nacional. Para la efectivización del plan de acción fue necesario el desplazamiento masivo de tropas de Gendarmería y Prefectura de sus asentamientos originales. Al menos dos mil gendarmes fueron movilizados con este objetivo.<sup>131</sup>

Se amplió la participación y el rango de acciones desplegado hasta ese momento por los miembros de Gendarmería y Prefectura. A las actividades de custodia, identificación y control de vehículos, se sumaron operaciones de patrullaje, operativos sorpresa, allanamientos y detenciones. A diferencia de otras acciones conjuntas previas, esa vez las fuerzas federales no estuvieron limitadas a tareas en puestos fijos sino que recorrieron las calles a pie o en móviles propios.<sup>132</sup> El Gobierno nacional y el provincial acordaron que tanto gendarmes como prefectos pudieran detener a sospechosos de delitos, sin entregarlos al comisario de la zona —como se operaba hasta antes de la activación del Comité de Crisis— sino directamente al fiscal de turno.<sup>133</sup>

#### 4.4 Resistencias, avances y amenazas

Durante 2002 y 2003 se registran presiones a favor de la reinstauración de la seguridad interior como ámbito de competencia de las Fuerzas Armadas. Si bien estas iniciativas no alcanzaron a modificar la situación legal, tanto en el plano político como operacional se han producido movimientos significativos.

<sup>131</sup> *Clarín*, 7/7/03.

<sup>132</sup> *La Nación*, 8/7/03.

<sup>133</sup> *Clarín*, 8/7/03.

En el discurso político, por primera vez se hizo explícita, por parte de un candidato presidencial, la conveniencia de un cambio global en la orientación de la legislación de Defensa y Seguridad, y la necesidad de intervención de las Fuerzas Armadas en la represión del delito. Por primera vez, también, se explicitó una iniciativa oficial orientada a la restauración de la condición militar de jóvenes civiles de forma no voluntaria.

Pero es aun más relevante la dinámica en el plano de las acciones concretas. En los últimos años, la secuencia de desplazamientos funcionales generó un cambio estructural del escenario de seguridad interior. En una primera fase, la intervención de Prefectura y Gendarmería fue planteada en situaciones puntuales de desborde social. Luego, su presencia se prolongó a funciones de custodia de edificios públicos y lugares estratégicos (el primer paso fue el reemplazo de la policía en la custodia de instituciones jurídicas e islámicas). Hacia mediados de 2002, se estableció el "sistema combinado" (al que hemos hecho referencia en el punto anterior), de carácter estable, con la intervención coordinada de las policías Federal y Bonaerense, Gendarmería y Prefectura. Este accionar dejó de ser excepcional para pasar a ser un refuerzo permanente y cotidiano del aparato represivo. Posteriormente, se consideró la sustitución de la Gendarmería por el Ejército en tareas de vigilancia y control de fronteras. Finalmente, al efectivizarse el Comité de Crisis en julio de 2003, se produjo un corrimiento de los roles de la Gendarmería y la Prefectura hacia funciones policiales.

Este corrimiento sistemático de los ámbitos de competencia y los niveles de coordinación funcionan en los límites de la legislación vigente. En forma creciente, las acciones implican un desplazamiento de los roles de las fuerzas de seguridad. Si bien se respetan los límites fundamentales de las leyes de Seguridad Interior y Defensa, se abren nuevas posibilidades y amenazas de la intervención potencial de las Fuerzas Armadas en cuestiones de seguridad interior.

## 5. Conclusión

Un abordaje lineal de la información vertida en este capítulo podría evaluar, por una parte, un inevitable avance de la violencia institucional y de concepciones de seguridad contrarias a la protección de los derechos humanos. Por otro lado, esa misma lectura daría cuenta de una similitud entre las propuestas de los distintos actores y una incapacidad para reducir los abusos de las fuerzas de seguridad y modificar las condiciones que los provocan. Este abordaje olvidaría que las secuencias se construyen con la sucesión en el tiempo de hechos y decisiones concretas.

Una evaluación de este tipo cometería el error de borrar la diferencia entre fomentar lógicas militares en las instituciones policiales y el golpe estratégico contra la democracia que hubiera implicado la incorporación de las Fuerzas Armadas como un actor legalmente habilitado para intervenir en seguridad interior. Desde distintas perspectivas, es tan necio y riesgoso no percibir las relaciones entre un fenómeno y otro, como suponer que no existen diferencias.

En tal sentido, no fomentar políticas de seguridad autoritarias o contener el avance de prácticas violatorias de los derechos humanos debe ser destacado positivamente. El número de chicos muertos en hechos de violencia con participación policial se reduce a la mitad, si comparamos el último semestre del 2003 con el primero del 2002. El breve período transcurrido no quita importancia a esta disminución.

La alentadora experiencia de la detección y desmantelamiento de desarmaderos, medida a partir de la cual las autoridades han atacado redes de ilegalidad en las que participan distintas instituciones públicas (seguridad, justicia, administración, entre otras), demuestra que la decisión política es fundamental para reducir los niveles de violencia. Los efectos inmediatos de las acciones (la disminución de la muerte de policías en ocasión de robo de autos luego de implementadas las medidas) reafirman la responsabilidad de las autoridades en la violencia imperante: la posibilidad de cambio sólo puede surgir de sus políticas.

Deben destacarse también como un signo alentador las acciones de investigación sobre el asesinato de Ezequiel Demonty o las medidas que tanto el Poder Ejecutivo Nacional como el provincial implementaron el 19 y el 20 de diciembre de 2002 en el aniversario de los terribles hechos de 2001, a instancias de los organismos de derechos humanos, para controlar a las instituciones de seguridad que un año antes habían asesinado a cinco personas, sólo en el centro de la ciudad de Buenos Aires.

Sin embargo, esto no debe llevar a pensar que una política de derechos humanos se reduce a la contención de los avances de las prácticas violentas de las instituciones de seguridad. La protección de los derechos humanos debe pasar, tácticamente, por la denuncia y sanción de las violaciones. Sin embargo, es un error que los sectores democráticos reduzcan su estrategia solamente a este punto. Se corre el riesgo de legitimar que la diferencia entre las políticas de seguridad violatorias de los derechos humanos y aquellas que los protegen sólo se encuentra en los niveles de impunidad que garantizan a los ejecutores.

Así, por ejemplo, los operativos de saturación en los que participan instituciones policiales, la Gendarmería y la Prefectura, pueden ser tácticas más o menos efectivas en determinadas situaciones. Pero no percibir sus

riesgos y sus límites revela una marcada insensibilidad acerca de cómo se construye el Estado autoritario. Sostenida en el tiempo, esta medida deja de ser coyuntural y potencia un perfil de las instituciones de seguridad como fuerzas de ocupación. A su vez, estas políticas son consustanciales con otras acciones como la construcción de autopistas protegidas por las cuales se movilizan algunos ciudadanos entre dos puntos seguros, atravesando las "violentas regiones" donde habitan los "no ciudadanos". Se privilegian de este modo controles selectivos y mecanismos de seguridad o protección de derechos que sólo tienen la capacidad de incorporar los reclamos de pequeños grupos sociales, promoviendo una ciudadanía selectiva.

La reversión de la actual situación de violencia institucional debe buscarse en políticas claramente inclusivas y no violentas, que promuevan el control y el acceso a la información sobre el accionar de las instituciones. El control político y judicial debe ser la forma de viabilizar el control social sobre estas instituciones y evitar el grado de autonomía que ellas tienen respecto de los intereses de amplios sectores de la sociedad.

Resta encontrar respuestas más graduales y profundas, de mediano y largo plazo, que puedan inscribirse como medidas de seguridad inclusivas, protectoras de derechos, que como otras políticas públicas se propongan también compensar las desigualdades en lugar de profundizarlas.



# VI

## Violencia y superpoblación en cárceles y comisarías: la ausencia de una política criminal respetuosa de los derechos humanos\*

### 1. Introducción

Durante los años 2002 y 2003 la situación de las personas privadas de la libertad se agravó como lógica consecuencia de la política criminal instrumentada en los últimos años.

El número de personas privadas de la libertad, tanto en el Servicio Penitenciario Federal como en el ámbito de la provincia de Buenos Aires, continuó en ascenso. Como se deduce de las estadísticas que integran este capítulo, el incremento resulta especialmente alarmante en la provincia de Buenos Aires, como consecuencia de las reformas procesales que introdujeron mayores obstáculos y restricciones a la posibilidad de permanecer en libertad mientras dure el proceso.

En materia de política penitenciaria se produjeron modificaciones en los esquemas de la gestión administrativa tanto en el ámbito federal como en el provincial.

Las renuncias del presidente de la Nación y del gobernador de la provincia de Buenos Aires, entre fines de 2001 y principios de 2002, implica-

\* Este capítulo ha sido elaborado por Paula Gorsd, abogada, investigadora y docente, y Gustavo Plat, abogado, subsecretario letrado de la Oficina de Asistencia a la Víctima de la Procuración General de la Nación.

ron reemplazos y modificaciones de funcionarios en los respectivos ministerios y en las administraciones penitenciarias.

En el nivel federal, la ausencia de un rumbo en materia de política penitenciaria resultó evidente.

Sin una conducción política decidida, durante el transcurso de 2002 se profundizó la tendencia iniciada con la gestión de Fernando de la Rúa, consistente en dejar en manos de la propia administración penitenciaria la decisión sobre las principales líneas de gestión.

Tras las designaciones de Gustavo Beliz como ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos en mayo de 2003 y de Pablo Lanusse como secretario de Justicia y Asuntos Penitenciarios, hacia principios de agosto, se resolvió una importante depuración de los cuadros superiores del Servicio Penitenciario Federal. Ello supuso el pase a disponibilidad de 69 agentes, entre retiros forzosos (dispuestos por el secretario de Estado), obligatorios y voluntarios. La cesantía no alcanzó al director nacional ni a su segundo y se estima que hacia fines de 2003 se conocerán los nombres de los reemplazantes definitivos, con intervención de la Junta de Calificaciones penitenciaria cuya composición también fue alcanzada por los relevos y retiros.

Diversas investigaciones judiciales realizadas en los últimos años dieron sustento a una conclusión: existe complicidad entre agentes penitenciarios e internos en la comisión de delitos tanto dentro como fuera de la cárcel.

Al cierre de este *Informe* la actual gestión aún no había dado a conocer los lineamientos rectores para los próximos cuatro años en esta materia y por ello no es posible establecer el alcance ni la efectividad de la medida dispuesta hasta este momento ni evaluar los proyectos de mediano y largo plazo.

En la provincia de Buenos Aires, los funcionarios vinculados con la temática penitenciaria revelaron un cambio de enfoque en la materia que sin embargo no alcanzó a traducirse, al menos en 2002, en hechos que sirvieran para modificar siquiera el curso de los acontecimientos que sigue siendo de extrema gravedad.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> El entonces secretario de Derechos Humanos de la provincia vinculó la superpoblación en cárceles y comisarías con cambios legislativos que a su criterio restringieron las facultades de los jueces para disponer la libertad de los imputados mientras dura el proceso. Consideró Jorgetaiava que los legisladores deberían modificar el Código para devolver a los magistrados facultades para decidir la conveniencia o no, a la vez que dio entidad a un informe del defensor oficial ante la Cámara de Casación de la provincia en el que se describen las "condiciones inhumanas de detención que sufren las personas privadas de su libertad" en las comisarías, donde se describe el hacinamiento "que impide la más mínima movilidad de las personas, ausencia absoluta de condiciones sanitarias adecuadas, condiciones de higiene tolerables, falta de ventilación y luz natural además de falta de alimentación adecuada y medicamentos". *El Día*, 18/06/02.

En gran medida ello obedeció a las limitaciones de la propia gestión y a la ausencia de capacidad política para promover las imprescindibles modificaciones en la legislación procesal penal vigente y en las conductas de violación de derechos humanos que se comprueban por parte de la administración penitenciaria.

Sobrepoblación, hacinamiento y violencia ejercida por funcionarios estatales hacia personas privadas de la libertad constituyen situaciones que, lejos de resolverse, tienden a agravarse con el transcurso del tiempo.

El alojamiento de personas en establecimientos carcelarios por encima de la capacidad de éstos es, por sí solo, un alto indicador de violación a la garantía de los reclusos de recibir un trato digno y condiciones carcelarias adecuadas. Evitar la sobrepoblación carcelaria es una exigencia ineludible en un Estado de Derecho. Ello como consecuencia necesaria de la obligación de éste de brindar condiciones carcelarias dignas y evitar que el encierro se convierta en una pena inhumana o degradante.

A continuación analizaremos, en primer término, la responsabilidad de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial en la grave situación que se verifica en la provincia de Buenos Aires. Luego abordaremos los principios que rigen el encarcelamiento preventivo a la luz del ordenamiento constitucional y legal nacional. Se harán, a su vez, consideraciones acerca del estado actual de aplicación del instituto y se presentarán una serie de cuadros y comentarios de análisis que describen gráficamente la cantidad alarmante de personas privadas de libertad sin condena que se registra en nuestro país. Por último, en el acápite 4 haremos referencia a las consecuencias del encierro en condiciones de hacinamiento y superpoblación —se incluye en ése la presentación de casos—.

## **2. El problema de la superpoblación en la agenda política de la provincia de Buenos Aires. La responsabilidad de los poderes provinciales**

Una primera expresión del interés del Poder Ejecutivo de la provincia de Buenos Aires por encarar el problema de la sobrepoblación en los establecimientos penitenciarios y comisarías fue la convocatoria a una reunión multisectorial, que tuvo lugar el 30 de abril de 2002, organizada desde el Ministerio de Seguridad y Justicia (entonces a cargo del Dr. Luis Genoud), a la que concurrieron representantes del más alto nivel de los tres poderes.

En esas reuniones hubo consenso acerca de la necesidad de adoptar una serie de medidas para modificar la situación imperante y se hizo hincapié en sustituir la normativa vigente desde febrero de 2000 en materia

de excarcelaciones, por cuanto ella constituye una de las causas del agravamiento de la situación.

También se consideró la conveniencia de instrumentar mayores conmutaciones de penas y modificar los criterios injustificadamente restrictivos que emplean las juntas de calificaciones del Servicio Penitenciario provincial. Los participantes entendieron además la necesidad de establecer límites precisos a la capacidad de alojamiento de cada establecimiento mediante la fijación de "cupos" e instituir la prohibición legal de alojar personas en un establecimiento que ha completado su capacidad.

Si bien los legisladores, magistrados y funcionarios participantes no manifestaron en general discrepancias con relación al diagnóstico y expresaron la voluntad de reiterar el encuentro y acordar propuestas concretas en el sentido postulado, las reuniones no volvieron a realizarse.

La indiscutible responsabilidad del Poder Ejecutivo por no proporcionar condiciones de detención adecuadas y por las conductas violatorias de los derechos humanos de sus agentes, no debe llevar a omitir la responsabilidad de los demás actores institucionales.

El Poder Legislativo ha tenido una responsabilidad trascendente en el incremento irracional del número de personas privadas de la libertad en el ámbito de la provincia de Buenos Aires, al establecer diversas modificaciones normativas dirigidas a restringir la posibilidad de que las personas imputadas por un delito se encuentren en condiciones de transitar el proceso en libertad, o aquellas que han sido condenadas puedan atenuar el rigor de la ejecución de la condena accediendo —cuando resultare pertinente— al régimen de salidas transitorias.

La regulación procesal en materia excarcelatoria en la provincia de Buenos Aires, tras la sanción de la ley 12.405 (Ley de Excarcelación), contiene limitaciones de tal entidad que prácticamente resultan excepcionales los supuestos en que procede la libertad durante la sustanciación del proceso.

Ello ha conducido a que más del 80% de los detenidos en establecimientos y comisarías provinciales sean presos sin condena, en flagrante violación al principio de excepcionalidad de la privación de libertad cautelar.

Por su parte, las modificaciones introducidas en la Ley de Ejecución bonaerense (ley 12.543) limitan el acceso al régimen de salidas transitorias a los condenados por ciertos delitos específicos, lo cual genera el mismo efecto y los mismos interrogantes señalados con relación a la regulación de la excarcelación.

Los legisladores han hecho caso omiso a las advertencias sobre las consecuencias de tales decisiones, tanto en lo concerniente a la ilegitimidad de las propuestas, como a la ausencia de capacidad para incrementar el

número de personas encarceladas sin deteriorar aun más las condiciones en las que son privadas de la libertad.

El Poder Judicial y el Ministerio Público Fiscal también son responsables principales de la situación.

Tal como se desarrollará con más detalle, el Poder Judicial ha contribuido de manera decisiva en el agravamiento de la situación de las personas privadas de la libertad en el ámbito de la provincia de Buenos Aires, al avalar un uso ilegítimo e irracional de la prisión preventiva, tolerar las situaciones de hacinamiento en violación de las normas más básicas del ordenamiento jurídico y omitir investigar los reiterados casos de apremios, torturas y malos tratos hacia quienes se encuentran alojados en establecimientos carcelarios.

Así también, la vigencia de la resolución 752/00 del procurador general de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires —según la cual se instruye a los fiscales para que agoten la vía recursiva cuando las resoluciones judiciales otorgan el beneficio de la excarcelación— revela de manera irrefutable la cuota de responsabilidad que alcanza al Ministerio Público Fiscal.

### 3. El problema del encarcelamiento preventivo

#### 3.1 La justificación de la coerción estatal

El debate en torno de la prisión preventiva nos impone precisar cuáles son los límites que el Estado de Derecho debe respetar al ejercer su poder coercitivo, en particular cuando dispone sobre la libertad ambulatoria de las personas. El procedimiento penal siempre ha presentado un conflicto entre dos tendencias: establecer un sistema de garantías frente al uso de la pena estatal o lograr la aplicación efectiva de la coerción penal.<sup>2</sup> Los principios rectores de la prisión preventiva expresan los criterios para resolver ese conflicto.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Cf. Binder, Alberto M., *Introducción al derecho procesal penal*, Buenos Aires, Ad-Hoc, 1999, p. 56.

<sup>3</sup> En este sentido, la Corte IDH ha sido clara al señalar que “está más allá de toda duda que el Estado tiene el derecho y el deber de garantizar su propia seguridad. Tampoco puede discutirse que toda sociedad padece por las infracciones a su orden jurídico. Pero, por graves que puedan ser ciertas acciones y por culpables que puedan ser los reos de determinados delitos, no cabe admitir que el poder pueda ejercerse sin límite alguno o que el Estado pueda valerse de cualquier procedimiento para alcanzar sus objetivos, sin sujeción al derecho o a la moral. Ninguna actividad del Estado puede fundarse sobre el desprecio a la dignidad humana”, Corte IDH, caso “Velázquez Rodríguez”, sentencia del 29/7/88, Serie C, N° 4, párr. 154.

La privación de la libertad en un Estado de Derecho se fundamenta únicamente como consecuencia de la imposición de una sanción punitiva a través de un juicio previo, oral y público, sustentado en una ley anterior al hecho que se juzga, llevado a cabo por el juez natural y al amparo de todas las garantías que nuestro programa constitucional otorga al ciudadano imputado. El derecho a gozar de la libertad personal mientras se sustancia el proceso está consagrado por el artículo 14 de la Constitución Nacional.

### 3.2 La justificación del encarcelamiento preventivo.

#### El peligro procesal

Íntimamente vinculado al reconocimiento del derecho a la libertad personal se halla el "principio de principios"<sup>4</sup> en materia de encarcelamiento preventivo: el principio de inocencia, que establece que el Estado considerará que toda persona es inocente hasta tanto se obtenga un pronunciamiento condenatorio firme que destruya tal estado.

Entre los efectos que se desprenden de este principio —juicio previo, *in dubio pro reo*, *onus probandi*— cobra especial relevancia el derecho del imputado a ser tratado como inocente mientras dura el proceso y, por ende, a permanecer en libertad.

La legitimidad del Estado para disponer el encarcelamiento antes de un fallo condenatorio es excepcional. Sólo es posible para garantizar los fines que persigue el proceso penal. Además del mencionado principio de inocencia rige la exigencia de verificación de fines procesales para proceder al encierro.<sup>5</sup>

Los supuestos de peligro procesal son estrictamente dos: razones para presumir que el imputado podría fugarse o que podría entorpecer la investigación.<sup>6</sup> La postulación de motivos tales como "evitar la comisión de nuevos delitos", "que el acusado represente peligro para la sociedad", "la repercusión social del hecho", etcétera, son inadmisibles en un Estado de Derecho, pues ellos sólo pueden ser alcanzados luego de un pronunciamiento condenatorio.<sup>7</sup>

<sup>4</sup> Cf. Bovino, Alberto, "El encarcelamiento preventivo en los tratados de derechos humanos", en *Problemas del derecho procesal penal contemporáneo*, Buenos Aires, Del Puerto, 1998, p. 130.

<sup>5</sup> Consagrada tanto en la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), artículo 7.5, como en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCyP), artículo 9.3

<sup>6</sup> Alberto Bovino precisa que "si la coerción procesal se orienta a alcanzar los fines del procedimiento, sólo dos tipos de situaciones justifican la privación de libertad anticipada: a) todo comportamiento del imputado que afecte indebida y negativamente el proceso de averiguación de la verdad, es decir, que represente una obstaculización ilegítima de la investigación (...), y b) toda circunstancia que ponga en peligro la eventual aplicación efectiva de la sanción punitiva prevista en el derecho penal sustantivo". Op. cit., p. 140.

<sup>7</sup> Es conveniente aclarar que, incluso, ambos fundamentos del encarcelamiento preventivo, reconocidos por la doctrina y por el ordenamiento nacional e internacional, han

Este tipo de argumentos que tienden a "garantizar la seguridad" son dirigidos a la población con propósitos efectistas, pero, en rigor, no modifican en absoluto los parámetros de seguridad. En cambio, generan altos costos públicos para el mantenimiento, ya precario, de las instituciones de encarcelamiento. Al contribuir a la utilización abusiva del encarcelamiento preventivo, estos discursos conducen a elevar los índices de violencia dentro de las unidades carcelarias y a una descompensación de los recursos humanos que, destinados originariamente a funciones de prevención, pasan a tener que vigilar a las personas detenidas. De tal forma, la utilización de la prisión preventiva fundada en los principios de excepcionalidad, necesidad y finalidad procesal se transforma en un instrumento de control de los sectores criminalizados colocando al sistema penal por fuera de la legalidad. La pretendida función de resolución de conflictos se va transformando así progresivamente en su opuesto.

En este sentido resulta alarmante la incorporación legislativa de serios obstáculos a la libertad, constituidos por circunstancias que refieren en forma directa a consideraciones del derecho sustantivo. Ya se ha hecho referencia, en el *Informe CELS 2001*,<sup>8</sup> a la sanción de la ley 12.405<sup>9</sup> por la Legislatura de la provincia de Buenos Aires, que reformó el Código Procesal Penal de esa provincia.<sup>10</sup> Ésta constituye un claro ejemplo de exclusión arbitraria de la regla constitucional que protege la libertad durante el proceso y afecta los principios de inocencia, finalidad procesal de la sujeción cautelar, excepcionalidad de la detención previa a la condena y verificación judicial del peligro procesal en el caso concreto. Pese a que varios magistrados provinciales han declarado reiteradamente la inconstitucionalidad de algunos aspectos de dicha ley, ésta continúa aplicándose en la mayoría de los departamentos judiciales.

Merece destacarse por excepcional el criterio empleado en el Departamento Judicial de San Martín. Las distintas salas de la Cámara de Apela-

sido puestos en duda. En este sentido, véase Pastor, Daniel R., "El encarcelamiento preventivo", en AA.VV. *El nuevo Código Procesal Penal de la Nación*, Buenos Aires, Del Puerto, 1993, pp. 48-50 y Binder, Alberto M., *Introducción al derecho procesal Penal*, Buenos Aires, Ad-Hoc, 1993, p. 199.

<sup>8</sup> CELS, *Derechos Humanos Argentina 2001. Hechos 2000*, ed. cit., p. 84.

<sup>9</sup> *Boletín Oficial*, 15/3/00.

<sup>10</sup> Se estableció la denegación automática de la excarcelación en las siguientes circunstancias: delitos 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; de homicidios culposos cometidos con vehículos automotores y el imputado se diera a la fuga.

ciones y Garantías en lo Penal mantienen una jurisprudencia unánime en cuanto a considerar inconstitucionales los aspectos de la ley que mencionamos.<sup>11</sup> La misma postura, respetuosa de los derechos constitucionales del imputado, han adoptado los representantes del Ministerio Público, no recurriendo tales decisiones.<sup>12</sup>

### 3.3 La verificación del peligro procesal

Siempre que el juez haya constatado mediante "juicio previo de conocimiento (...) la gran probabilidad de la existencia de un hecho punible atribuible al imputado",<sup>13</sup> le corresponderá, además, verificar la existencia del riesgo procesal en el caso concreto.

El órgano jurisdiccional debe evaluar las circunstancias objetivas del caso particular que tornen necesario encarcelar al imputado. Por ello, no puede atender con exclusividad a los parámetros establecidos en la ley procesal. En cada caso debe justificarse la potestad estatal de sujeción de un individuo. Aun cuando se dé una de las pautas establecidas por el legislador, debe verificarse si existen circunstancias que demuestren que el imputado intentará eludir la acción de la Justicia u obstaculizar el desarrollo del proceso. De lo contrario, la regla constitucional de la libertad se exceptuaría de manera arbitraria.<sup>14</sup>

Por otra parte, si el legislador ha invadido potestades jurisdiccionales y ha establecido normativamente presunciones *iuris et de iure* indicando la existencia de peligros procesales de manera genérica y abstracta, con carácter invencible, tales normas resultan contrarias a la Carta Magna y por

<sup>11</sup> También se han registrado este tipo de decisiones en las Salas I y III de la Cámara de Apelaciones y Garantías en lo Penal del Departamento Judicial de San Isidro. Cf. Cámara de Apelaciones y Garantías en lo Penal de San Isidro, entre otras, causa 18.273/III "J.H. González y C. A. Barrera s/excarcelación", 26/12/02; causa 18.169/III "J.L.L. Orellana s/excarcelación", 26/12/02; causa 17.135/III "W. Álvarez s/excarcelación", IV/7/02.

<sup>12</sup> Sectores del ámbito académico no han sido ajenos a la cuestión. El IV Encuentro Nacional de Ejecución Penal (Mar del Plata, 21 al 23 de noviembre de 2002, organizado por el Departamento de Derecho Penal y Procesal de la Facultad de Derecho, UNMDP) emitió una declaración de cierre en la que sostuvo que "(f)rente a la alarmante y absurda utilización de la prisión preventiva —una de cuyas consecuencias inmediatas es la superpoblación carcelaria— solicitamos a los legisladores de la provincia de Buenos Aires, la derogación de la Ley 12.405 (Ley de Excarcelación de la Provincia de Buenos Aires)".

<sup>13</sup> Maier, Julio B. J., *Derecho procesal penal, T. I, Fundamentos*, Buenos Aires, Del Puerto, 1999, p. 523.

<sup>14</sup> Esta interpretación alcanza tanto al régimen excarcelatorio como a las normas regulativas de la prisión preventiva (cfr. Morán, Daniel, "Acerca de la razonabilidad de las presunciones legales, *iuris et de iure*, en materia de encarcelamiento preventivo", en *Cuadernos de Doctrina y jurisprudencia Penal. 8B*, Buenos Aires, Ad-Hoc, 1998, p. 352.



eso, inconstitucionales. Es deber de los magistrados confrontar las leyes con las normas constitucionales y resolver en consecuencia.

La interpretación que soslaya la vigencia de los principios constitucionales en materia de encarcelamiento preventivo ha predominado en el ámbito de la provincia de Buenos Aires. Al respecto debemos destacar, tal como lo ha hecho el ex titular de la Secretaría de Derechos Humanos del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Lic. Jorge Taiana, que con las disposiciones de la ley 12.405 —que obligan a los jueces a denegar el beneficio procesal ante ciertos supuestos sin atender a las circunstancias del caso— “se restringieron legislativamente las facultades judiciales impidiendo que los jueces analicen en el caso concreto”. Así, se “ha generado que algunos jueces dispongan que personas que presuntamente han delinquido por primera vez y que presuntamente han cometido un hecho que produce un daño social mínimo o insignificante, permanezcan encerradas durante el proceso bajo condiciones de detención inhumanas”.<sup>15</sup>

### 3.4 Excepcionalidad del encierro. Medidas alternativas

Un principio rector del encarcelamiento preventivo es el carácter de excepción de la medida.<sup>16</sup> Este principio impone al Poder Legislativo la obligación de reglamentar la elección de este medio como último recurso; y a los órganos del Poder Judicial, el deber de interpretar y aplicar la coerción procesal más grave sólo cuando verifiquen que su fin puede ser alcanzado única e imprescindiblemente de este modo.

Asistimos, en nuestro país, a un uso abusivo del encierro procesal. Compartimos esta alarmante circunstancia con otras naciones de Latinoamérica. Diversos estudios estadísticos han constatado que “aunque algunos países de América latina han mejorado su situación, es similar el número de los que la han empeorado”.<sup>17</sup> A tono con el relevamiento que

<sup>15</sup> Secretaría de Derechos Humanos del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, *Informe sobre superpoblación en unidades penitenciarias y comisarias de la provincia de Buenos Aires*, 7/5/02, p. 6. Su incidencia es reflejada en el acápite 3.7.2 de este capítulo.

<sup>16</sup> El artículo 9.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone que “(l)a prisión preventiva no debe ser la regla general. Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha precisado que “la detención preventiva es una medida necesariamente excepcional en vista del derecho preeminente a la libertad personal y el riesgo que representa la detención preventiva en lo que se refiere al derecho a la presunción de inocencia y a las garantías del debido proceso legal, incluido el derecho de defensa” (el resaltado es propio). Comisión IDH, Informe N° 12/96, *Caso 11.245, Jorge Alberto Giménez*, Argentina. Decisión del 1° de marzo de 1996.

<sup>17</sup> Carranza, Elías, “Sobrepoblación penitenciaria en América latina y el Caribe: situación y respuestas posibles”, en *Justicia penal y sobrepoblación penitenciaria*, México, Siglo XXI, 2001, p. 27.

profundizaremos en la segunda parte de este capítulo, la Argentina se encuentra dentro del último grupo.<sup>18</sup>

El Ministerio Público también tiene la responsabilidad de velar por el cumplimiento de las garantías constitucionales durante el proceso. No obstante, pese a que la ley prescribe que "el fiscal tratará de evitar medidas de coerción personal, solicitando cuando fuere posible alternativas a la privación de libertad",<sup>19</sup> las peticiones en este sentido son poco frecuentes.<sup>20</sup> Más aún, la cabeza del Ministerio Público de la provincia de Buenos Aires ha impartido instrucciones específicas en sentido adverso a la citada norma.<sup>21</sup>

En su último informe anual, la Procuración Penitenciaria señaló algunos efectos negativos del aumento de la población carcelaria sin condena. Se ha hecho palmaria, por ejemplo, la imposibilidad de mantener en el ámbito federal la garantía de separación de condenados y procesados.<sup>22</sup> Ausente toda individualización, brindar un tratamiento adecuado a quien cumple su pena y garantizar el trato de inocente a quien aún conserva ese estado jurídico, constituye una expresión de deseo.

Una consecuencia inmediata del principio de excepción del encierro cautelar es la de agotar todas las posibilidades de asegurar los fines del proceso mediante otras medidas de coerción que resulten menos gravosas para los derechos del imputado, conforme lo establece el artículo 9 inciso 3° del PIDCyP.

<sup>18</sup> La tendencia fue advertida incluso desde organismos estatales. Se ha informado que "resulta claro que ha incidido notablemente en el estado actual de sobrepoblación la sanción de la ley 12.405. En efecto, dicha ley entró en vigencia el 15 de marzo de 2000, fecha en la cual había 4018 personas detenidas en comisarías de la provincia. En la actualidad, (...) el número ha ascendido a 7196". Cf. *Informe sobre superpoblación en unidades penitenciarias...*, cit. p. 6.

<sup>19</sup> Cf. art. 65 inc. 6° párr. 3°, ley 12.061, BO 8-9/1/98.

<sup>20</sup> Ello ha sido expresamente reconocido por la Secretaría de Derechos Humanos del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, *Informe sobre superpoblación en unidades penitenciarias...*, cit. p. 17. Es importante destacar la Recomendación 141 emitida por el fiscal adjunto de la Fiscalía de Cámaras del Departamento Judicial de San Isidro, del 3/12/02, en que resolvió "Recomendar a los Señores Agentes Fiscales que limiten los pedidos de aplicación de medidas de coerción a aquellos casos en los cuales se avizore ciertamente la posibilidad de imponer una pena de cumplimiento efectivo, debiendo recurrir, en su caso, a solicitar las medidas que atengén o que resulten alternativas a la detención o prisión preventiva".

<sup>21</sup> Procuración General de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, 7/4/00, Resolución 752. Se instruye a los fiscales agotar las vías recursivas contra decisiones que conceden la excarcelación.

<sup>22</sup> En los tres centros de detención que albergan el mayor número de personas en establecimientos federales (CPF N° 1, CPF N° 2, U.2) no existen ámbitos diferenciados de alojamiento para condenados y procesados. Procuración Penitenciaria, Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación, *Informe Anual 2001-2002*, Buenos Aires, Createc, 2003, p. 24.

En este sentido, es una obligación del legislador procesal proveer al establecimiento de la mayor gama posible de opciones distintas de la prisión. El mismo imperativo rige para los jueces en la aplicación práctica e interpretación de la norma. En el ámbito de la legislación procesal nacional, la previsión de este tipo de mecanismos es muy limitada. Una interpretación literal de las normas que regulan la cuestión pareciera dar por resultado una inversión del principio de excepcionalidad.<sup>23</sup>

En el Código Procesal de la Provincia de Buenos Aires, en cambio, se han establecido —siguiendo las pautas de las legislaciones modernas— medidas morigeradoras y alternativas a la prisión preventiva. Sin embargo, los tribunales son, en general, renuentes a su aplicación.<sup>24</sup>

### 3.5 Límites temporales al encarcelamiento preventivo.

#### Proporcionalidad. Plazo razonable

La limitación temporal de la prisión preventiva se manifiesta de dos formas diferentes, cuya finalidad es evitar que quien se encuentra sometido a la persecución penal estatal —gozando por tanto del estado de inocencia— sufra un mal mayor que la propia reacción legítima del Estado cuando aplique la sentencia condenatoria.<sup>25</sup>

La primera limitación fundada en el principio de proporcionalidad indica no superar el plazo que correspondiere a la pena aplicable. En algunos casos, esta limitación impide directamente la aplicación del encarcelamiento preventivo (cuando los delitos son leves, cuando no prevén pena privativa de libertad, cuando ella no es esperable o no lo es su cumplimiento efectivo). En otros supuestos, implica el cese de la medida cautelar de encierro cuando su duración equivalga o supere la pena que se espera.

También es una exigencia para el tribunal la valoración de las circunstancias particulares del caso, en razón de la especie y la medida de la pena eventualmente aplicable y no en su relación con la pena conminada en abstracto por el tipo penal de que se trate.<sup>26</sup>

<sup>23</sup> Cuando se dicte el auto de procesamiento sin prisión preventiva por no estar presentes los supuestos que habilitan a su dictado se pondrá en libertad provisional al imputado, caso en el cual se faculta al juez a disponer diversas obligaciones (arts. 310, 312 y 319, Código Procesal Penal de la Nación).

<sup>24</sup> Secretaría de Derechos Humanos del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. *Informe sobre superpoblación en unidades penitenciarias...*, cit. p. 15.

<sup>25</sup> Cf. Maier, Julio B. J., op. cit., p. 526; Bovino, Alberto, op. cit. p. 156.

<sup>26</sup> Cf. Bovino, Alberto, op. cit., p. 155. La Comisión IDH ha sostenido además que "la existencia de un sentido de proporcionalidad entre la sentencia y el encarcelamiento previo es, para todos los efectos, una justificación para la pena anticipada, lo cual es una violación del principio de presunción de inocencia consagrado en la Convención". Comisión IDH, Informe 12/96, cit., párr. 88.

Un ejemplo de la regulación legislativa ilegítima de este límite y de su interpretación también errónea por los órganos judiciales, es el caso de la persona que cumple en detención preventiva el tiempo que hubiera requerido para la concesión de la libertad condicional en caso de haber existido condena. Se exige, irrazonablemente, para hacer cesar el encierro, que el imputado haya dado cumplimiento a los demás recaudos que exige la ley sustantiva para la concesión de la libertad anticipada. El principio de proporcionalidad opera, así, en el caso de delitos sancionados con penas graves, como justificación para el encarcelamiento preventivo prolongado, en vez de ser su límite.<sup>27</sup>

Cobra entonces relevancia la segunda manifestación del límite temporal a la prisión preventiva: el plazo razonable de su duración, íntimamente vinculada a la garantía del juzgamiento y finalización del proceso en un plazo razonable.<sup>28</sup> Esta garantía es puramente procesal. La tensión entre los dos fines referidos encuentra en este principio un límite infranqueable. Cuando es el imputado quien carga con los riesgos del proceso a costa de sus derechos, nace para el Estado el deber de neutralizar el peligro con la obtención de la sentencia definitiva. Si transcurrido un plazo razonable el Estado no alcanza los fines que justificaron aquel encarcelamiento, entonces el riesgo debe cambiar de manos y el imputado recuperar su libertad.<sup>29</sup>

La ley 24.390 había establecido plazos máximos para la duración de la prisión preventiva y un mecanismo reparatorio, conocido como "dos por uno", en caso de que aquéllos no se hubieran cumplido.<sup>30</sup> Sin embargo, a través de la ley 25.430<sup>31</sup> se eliminó este cómputo doble y se extendió el plazo considerado razonable que establecía la ley derogada (ciertamente por demás excesivo).<sup>32</sup> Actualmente la ley sólo permite computar este plazo

<sup>27</sup> Cf. Bovino, Alberto, op. cit., p. 157.

<sup>28</sup> Conforme lo establece la CADH en su artículo 7.5. Un análisis exhaustivo sobre la doctrina de la Comisión IDH puede consultarse en Bovino, Alberto, "La limitación temporal del encarcelamiento preventivo en la doctrina de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos", en *Problemas del derecho procesal penal contemporáneo*, ed. cit., pp. 169-183.

<sup>29</sup> Cf. Pastor, Daniel R., "Escolios a la ley de limitación temporal del encarcelamiento preventivo", en *Nueva Doctrina Penal*, Buenos Aires, Del Puerto, 1996, p. 289.

<sup>30</sup> La ley estableció que la prisión preventiva no debía extenderse más de dos años y que excepcionalmente —sólo en los casos más complejos— podría prorrogarse hasta tres. Se trataba de un plazo a todas luces demasiado extenso, pero se consideró adecuado a la lentitud de la Justicia argentina. Por otra parte, la misma ley establecía un criterio de reparación sólo para los detenidos que al momento de ser dictada la norma habían permanecido en prisión preventiva más allá del plazo máximo establecido por la ley. De esta manera, el supuesto "beneficio" del 2 por 1 era sólo un criterio de reparación provisorio y excepcional.

<sup>31</sup> *Boletín Oficial* 1/6/01.

<sup>32</sup> Un cotejo de plazos establecidos en normas de derecho comparado puede verse en Sergi, Natalia, "Límites temporales a la prisión preventiva", en *Nueva Doctrina Penal*, Buenos Aires, Del Puerto, 2001, p. 127.

hasta la sentencia del juicio oral, dejando por fuera la etapa recursiva.<sup>33</sup> Esta regulación no es compatible con la garantía del imputado del derecho a recurrir la sentencia condenatoria,<sup>34</sup> pues considera al recurso como un mero mecanismo de control judicial, desconociendo el derecho al mismo y habilitando en la práctica el encarcelamiento preventivo más allá de todo límite razonable.<sup>35</sup>

Aquí debe señalarse la dificultad para obtener información acerca de cuánto tiempo llevan detenidas las personas sin condena firme, aunque el Poder Judicial tiene obligación de brindarla. Ante esta imposibilidad, se solicitaron datos al Servicio Penitenciario Federal, con respecto a las personas privadas de libertad en cárceles de su jurisdicción, sin obtener tampoco resultados positivos. Esta carencia —y la despreocupación oficial por producir y difundir la medición— es de suma gravedad si se considera que casi el 90% de la población encarcelada se encuentra cumpliendo prisión preventiva. El Poder Judicial, que tiene a cargo la aplicación y el control de la medida cautelar, no cuenta con información sobre la cantidad de personas a las que les fue aplicada. La información del Servicio Penitenciario bonaerense, en tanto, cuenta con serios problemas que la hacen escasamente fiable.

La ausencia de datos confiables y sistematizados permite inferir una llamativa despreocupación institucional por la problemática de las personas detenidas sin condena (la información no parece ser ocultada; antes bien, ni siquiera se releva). Para su correcto abordaje, cualquier estrategia de resolución de conflictos institucionales requiere un previo conocimiento y análisis estadístico y de situación. De lo contrario, resulta prácticamente imposible la selección de medidas de política criminal, tanto en el ámbito legislativo como en el ejecutivo.

Aun en ausencia de datos precisos es relevante mencionar que han sido denunciados casos graves de violación de estos principios, por ejemplo, en cuanto a detenciones de personas que no registran antecedentes y cuyas imputaciones corresponden a hechos insignificantes o de reducido daño social.<sup>36</sup>

<sup>33</sup> Cf. artículos 1 y 2, ley 25.430.

<sup>34</sup> Establecida expresamente por la CADH, artículo 8.2.h.

<sup>35</sup> Cf. Sergi, Natalia, op. cit. p. 129. Es de destacar que la Corte IDH, al analizar el plazo razonable de duración del proceso, ha entendido que éste debe considerarse terminado cuando se dicta sentencia definitiva que adquiere firmeza y destacó que en materia penal deben incluirse todos los recursos eventualmente procedentes. Cf. Corte IDH, caso "Suárez Rosero", sentencia del 12/11/97. Un análisis completo de este caso en Bovino, Alberto, "El fallo Suárez Rosero", en *Nueva Doctrina Penal*, Buenos Aires, Del Puerto, 1998 A, pp. 631-690.

<sup>36</sup> Véase Defensoría General del Departamento Judicial de San Martín, *Informe sobre Inspección en la Unidad n° 1 Lisandro Olmos*, realizada el 1 y 2 de octubre de 2002. También cf. Secretaría de Derechos Humanos del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, *Informe sobre Superpoblación en Unidades Penitenciarias...*, cit., p. 6.

### 3.6 Derecho a condiciones carcelarias dignas. Control judicial del encierro cautelar

El Estado debe garantizar, tanto para los procesados como para los condenados, el trato digno durante el tiempo que dura el encierro, debiendo respetar determinadas exigencias.<sup>37</sup> La previsión de esta garantía en la Constitución histórica y en los tratados internacionales de derechos humanos no ha sido óbice para su incumplimiento.<sup>38</sup>

La responsabilidad por el cumplimiento de esta garantía recae, sin dudas, en los tres ámbitos de manifestación del poder estatal. Esto se traduce en la obligación de legislar, ejecutar y controlar judicialmente las medidas de encierro carcelario, orientando la actividad estatal hacia la protección del debido trato en prisión.

La legislación argentina es deficiente en la regulación de estándares mínimos de condiciones de detención, y el encarcelamiento se ejecuta efectivamente, aun con el colapso de los establecimientos carcelarios. Cobra así especial relevancia el papel de contralor de los órganos jurisdiccionales<sup>39</sup> como expresión de la garantía genérica de acceso a la justicia y control judicial de la esfera administrativa que ampara a todos los ciudadanos. Sin embargo, la ausencia de este control es ostensible y llamativa.

Mencionamos algunos pocos casos de control judicial del encierro cautelar, en tanto posibles caminos a seguir con el fin de garantizar la protección de los derechos humanos de las personas privadas de libertad. Como ejemplo, el Juzgado de Garantías N° 2 de San Martín resolvió oficiosamente "pasar a despacho" todas las causas de ese juzgado con personas detenidas en el ámbito del Servicio Penitenciario Bonaerense, con el objeto de agotar las posibilidades legales de recurrir a medidas alternativas de la coerción, como consecuencia de una visita al penal de Olmos (Unidad N° 1 del SPB) en la que fueron constatadas condiciones de detención calificadas de insostenibles.<sup>40</sup> La Sala III de la Cámara de San Isidro, por su parte, dispuso que el alojamiento de la persona con prisión preventiva debe adecuarse al programa constitucional y legal en materia

<sup>37</sup> Cf. Salt, Marcos G., *Los derechos fundamentales de los reclusos. España y Argentina*, Buenos Aires, Del Puerto, 1999, p. 214. Un análisis particular puede leerse en Salt, Marcos, "Prisión preventiva y realidad carcelaria", Ponencia presentada en el XV Congreso Argentino de Derecho Procesal, celebrado en la ciudad de Córdoba, 1989, inédito.

<sup>38</sup> Sobre este punto, véase el apartado 4 de este mismo capítulo.

<sup>39</sup> Acerca del control judicial del encarcelamiento preventivo, véase Sergi, Natalia, art. cit. p. 122. En extenso, Bovino, Alberto, "Control judicial de la privación de libertad y derechos humanos" en *Masderecho*, N° 1, Buenos Aires, Fabián Di Plácido, 2000.

<sup>40</sup> Juzgado de Garantías N° 2 del Departamento Judicial de San Martín, Resolución del día 14 de noviembre de 2002.

de habitabilidad y trato de los centros de detención, para lo cual el juez de ejecución de la medida cautelar debe controlar ese cometido y disponer las medidas necesarias.<sup>41</sup>

### 3.7 Relevamiento de datos

Las fuentes judiciales son muy limitadas en cuanto a información sobre el uso de la prisión preventiva. Las dependencias encargadas de generar información estadística sobre el funcionamiento de la justicia penal toman como unidad de análisis preferencial las causas que ingresan al sistema y el recorrido que éstas realizan. Pero no toman como unidad de análisis a las personas afectadas por la intervención de las agencias judiciales. Prevalece el interés por el flujo de causas y no por el flujo de personas sometidas al control penal. Esto lleva a pensar que en la generación de información sobre el funcionamiento de la Justicia prima la valoración de la eficiencia del "sistema" por sobre la consideración de la situación de las personas afectadas por las acciones institucionales.

En la Argentina el uso de la prisión preventiva ha dejado de ser una medida excepcional para convertirse en *la regla*. Más del 50% del total de la población privada de libertad se encuentra cumpliendo prisión preventiva: en el ámbito del Servicio Penitenciario Federal casi el 60% de la población detenida es procesada, mientras que en la provincia de Buenos Aires el porcentaje supera un alarmante 85%. Para dar cuenta de este fenómeno, se han tomado como relevantes tres dimensiones que se presentan en los acápite que siguen.

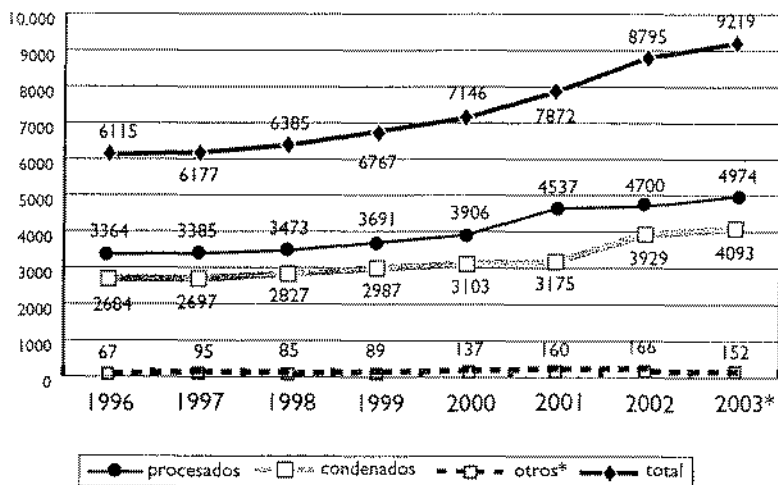
#### 3.7.1 Cantidad de personas procesadas privadas de libertad en cárceles federales

En las cárceles dependientes del Servicio Penitenciario Federal se hallan detenidas, en principio, personas procesadas y condenadas por delitos cometidos en la ciudad de Buenos Aires y por delitos de competencia federal.<sup>42</sup>

<sup>41</sup> Cf. Cámara de Apelaciones y Garantías en lo Penal de San Isidro, entre otras, causa 17.947/III "L.O. Muro s/apelación de la Prisión Preventiva", 24/9/02; causa 18.030/III "E. Escalante s/robo calificado por el uso de armas", 17/10/02; causa 17.167/III "J. A. Martínez s/Apelación de la Prisión Preventiva", 26/3/02.

<sup>42</sup> De acuerdo con un relevamiento realizado por el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación, al mes de octubre de 2002, el 14% de las personas privadas de libertad en unidades dependientes del Servicio Penitenciario Federal se encontraban a disposición de las justicias provinciales, principalmente de la provincia de Buenos Aires.

**Cantidad de personas privadas de libertad  
Servicio Penitenciario Federal  
1996-2003**



Fuente: CELS, sobre la base de datos de la Dirección General de Régimen Correccional del Servicio Penitenciario Federal.

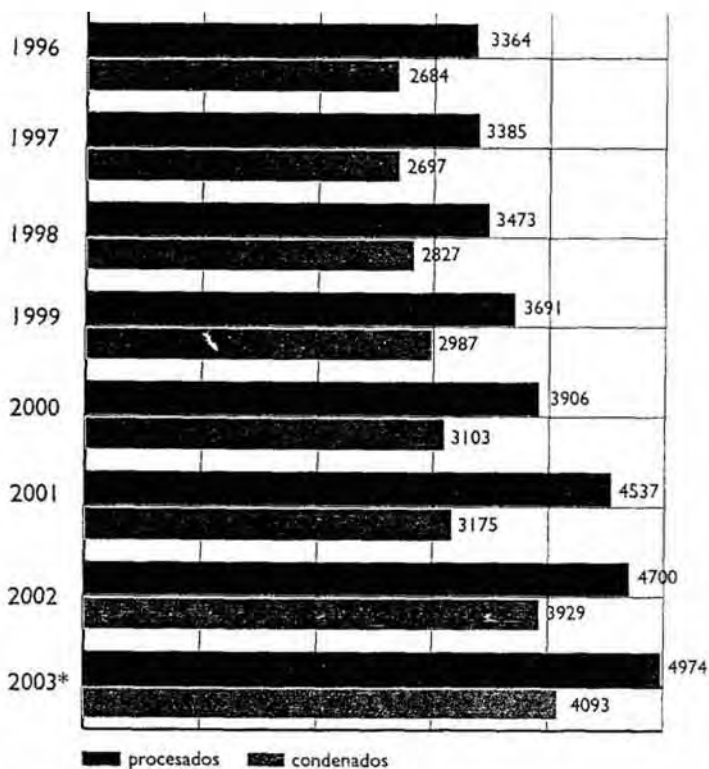
\* Nota: los datos del año 2003 corresponden al 19 de septiembre. La categoría "otros" comprende a jóvenes dispuestos, personas inimputables o con incapacidad sobreviniente.

El número de personas detenidas en este ámbito sufrió un marcado incremento en los últimos años. En el año 1996 se encontraban privadas de libertad, en cárceles federales, 6115 personas de las cuales 3364 eran presos sin condena. En 2003, en dicho ámbito, hay 9219 personas detenidas: 4093 son condenados y 4974 procesados (hay 152 personas privadas de libertad que cumplen medidas de seguridad curativas o se hallan a disposición de la justicia de menores).

En el período que va entre 1996 y 2003, los procesados nunca representaron menos del 53,4% del total de personas privadas de libertad en dependencias del Servicio Penitenciario Federal.



Relación entre cantidad de personas procesadas y condenadas  
Servicio Penitenciario Federal  
1996-2003



Fuente: CELS, sobre la base de datos del Servicio Penitenciario Federal.

\* Nota: datos al 19 de septiembre.

La cantidad y proporción de presos sin condena en el ámbito federal refleja que la prisión preventiva, lejos de ser una medida excepcional, afecta a más de la mitad de la población detenida en cárceles federales.

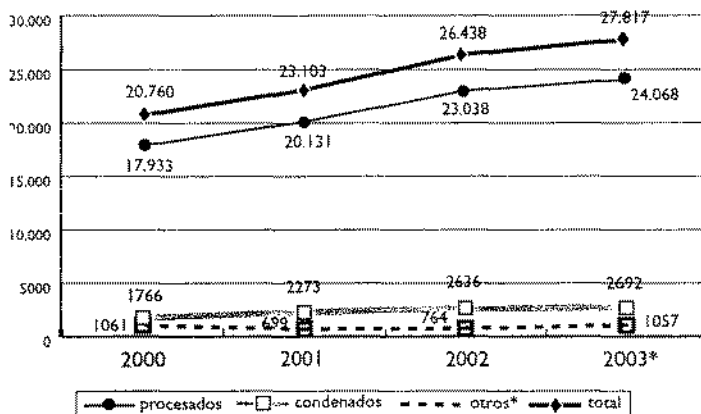
### 3.7.2 Cantidad de personas procesadas privadas de libertad en la provincia de Buenos Aires

El problema del uso generalizado de la prisión preventiva adquiere dimensiones alarmantes en el ámbito de la provincia de Buenos Aires.

Junto al marcado incremento de la población encarcelada —que al-

canzó el 34% en sólo tres años— se registra un porcentaje muy elevado (casi el 90%) de presos sin condena. La alarmante situación se convierte en abiertamente ilegal cuando se comprueba que éstos, además, cumplen el encierro preventivo en condiciones de detención inhumanas y degradantes.<sup>43</sup> El 30% de la población con prisión preventiva en la provincia de Buenos Aires está detenida en comisarías. Así, es admisible afirmar que el Estado provincial está administrando justicia a través de medios ilegales.

**Cantidad de personas privadas de libertad en dependencias policiales y del Servicio Penitenciario Bonaerense 2000-2003**



Fuente: CELS, sobre la base de datos del Servicio Penitenciario Bonaerense y el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires

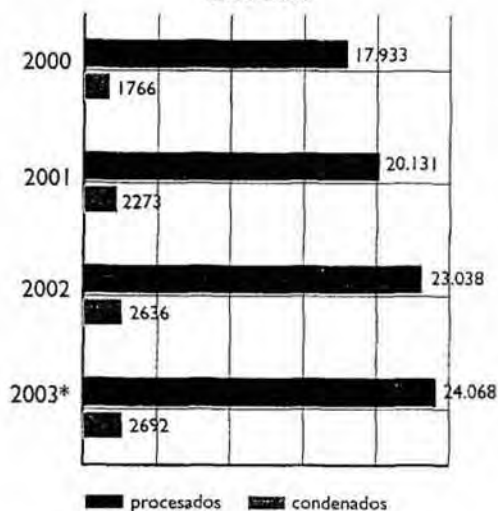
\* Nota: datos al 11 de agosto. La categoría "otros" corresponde a personas inimputables con medidas de seguridad, controladas por monitoreo electrónico y con alojamiento transitorio.

El cálculo de presos "procesados" incluye a los detenidos en comisarías dado que se presume que éstos, tras ser dictada la prisión preventiva, no son trasladados a unidades penitenciarias por falta de plazas. Sin embargo, la Policía de la Provincia de Buenos Aires no tiene información sobre la situación legal de los detenidos en sus dependencias.

<sup>43</sup> Véase en este mismo capítulo el acápite 4. Véase también la denuncia presentada ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en febrero de 2003 por el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), la Asociación para la Prevención de la Tortura (APT) y el CELS. En aquella oportunidad se denunciaron las prácticas de tortura en el nivel nacional y especialmente en la provincia de Buenos Aires. Véanse además los informes presentados por el CELS al relator especial contra la Tortura de Naciones Unidas en octubre de 2001 y julio de 2002. Los textos de estas presentaciones se encuentran disponibles en Internet en [www.cels.org.ar](http://www.cels.org.ar).

El siguiente gráfico refleja la desproporción entre la población privada de libertad procesada y condenada.

**Relación entre cantidad de personas procesadas y condenadas**  
**Provincia de Buenos Aires**  
 2000-2003



Fuente: CELS, sobre la base de datos del Servicio Penitenciario Bonaerense y el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires

\* Nota: datos al 11 de agosto.

Las cifras consignadas son elocuentes. El incremento de la población encarcelada refleja las consecuencias inmediatas del anunciado "endurecimiento" de las políticas de seguridad, que no estuvo acompañado por una disminución de la tasa de delito. Tal situación se ha agudizado con la ya mencionada ley 12.405, que modificó y restringió los supuestos excarcelatorios. El uso desmedido e irracional del encierro preventivo ha hecho colapsar las capacidades de cárceles y comisarías bonaerenses y ha provocado situaciones de superpoblación, hacinamiento y condiciones inhumanas de detención. Se trata de una clara situación de ilegalidad que mantiene alrededor de siete mil personas detenidas en sede policial, contrariamente a lo estipulado por las normas.<sup>44</sup>

<sup>44</sup> El 1º de octubre de 2002 las comisarías provinciales alojaban 7282 mayores y 187 menores de edad detenidos por motivos penales. Al 11 de agosto de 2003 esas cifras habían

Las políticas de “mano dura frente a la delincuencia” generalizan el encierro como única estrategia ante los altos índices de inseguridad, sin evaluar sus consecuencias ni reparar en su demostrada ineficacia. La prisión preventiva no puede ni debe ser utilizada como eje de una política para disuadir el delito: no sólo es ineficaz sino también ilegítima e implica concebirla como castigo, vulnerando directamente el principio de inocencia de todo imputado y la prohibición de aplicar cualquier pena sin que medie condena previa.

La aplicación casi automática de la prisión preventiva ha determinado, en algunos casos, la privación de libertad de personas que presuntamente han cometido un delito menor, generando de este modo consecuencias mucho más gravosas que las que se pretende abordar con tal intervención.<sup>45</sup>

### *3.7.3 Cantidad de personas procesadas privadas de libertad en cárceles de todo el país*

La tendencia al incremento en el número de personas procesadas encarceladas preventivamente y la alta proporción que ellas representan sobre el total de personas privadas de su libertad, no son fenómenos privativos de las cárceles federales y de los centros de detención de la provincia de Buenos Aires. Aun cuando los datos no pueden considerarse definitivos por la ausencia de sistematización (deficiencia grave que ya fue señalada en este *Informe*), salvo excepciones, el encierro carcelario preventivo se ha incrementado en todo el ámbito nacional.

El total de personas privadas de su libertad en el año 2000 rondaba los 36.500 detenidos, de los cuales aproximadamente 22.600 no tenían condena. Estos datos no contabilizaban a las personas alojados en comisarías, entre ellas, las cerca de cinco mil detenidas en dependencias policiales bonaerenses. En 2002 el número total de detenidos en unidades penales, correccionales y alcaldías rondaba los 46.600, de los cuales casi 29.500 corresponden a procesados. También se excluyen de estas cifras los detenidos en comisarías, como los 7500 alojados en dependencias policiales de la provincia de Buenos Aires y los cerca de 1200 alojados en comisarías de la provincia de Santa Fe.

Según se desprende de los datos disponibles, los procesados representaban el 63% de las personas privadas de libertad en dependencias carcelarias al mes de octubre de 2002. Sumado a lo anterior, el aumento, en términos absolutos, de la cantidad de procesados respecto al año 2000 es

disminuido a 6547 y 155, respectivamente. El cupo declarado por la Policía Bonaerense era, a esta última fecha, de 3197 plazas. Fuente: Centro de Operaciones Policiales/COP del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires.

<sup>45</sup> Véase nota 40 de este capítulo.

Provincia	Procesados	Condenados	Otros	Total*	% Procesados año 2002	Procesados % año 2000**	Variación % Procesados 2000-2002
Buenos Aires	15.410	2629	457	18.496	83,32	83,13	0,19
Catamarca	67	174	-	241	27,80	38,79	-10,99
Chaco	657	382	-	1039	63,23	51,14	12,09
Chubut	170	67	-	237	71,73	83,98	-12,25
Córdoba	2374	2640	8	5022	47,27	50,15	-2,88
Corrientes	12	258	-	270	4,44	1,79	2,65
Entre Ríos	372	505	1	878	42,37	34,78	7,59
Formosa	119	148	-	267	44,57	36,42	8,15
Jujuy	242	185	2	429	56,41	50,00	6,41
La Pampa	130	24	-	154	84,42	-	-
La Rioja	53	62	-	115	46,09	-	-
Mendoza	1351	1207	-	2558	52,81	53,58	-0,76
Misiones	240	506	41	787	30,50	17,62	12,88
Neuquén	191	214	-	405	47,16	38,87	8,29
Río Negro	352	275	-	627	56,14	46,68	9,46
Salta	554	979	52	1585	34,95	33,54	1,42
San Juan	349	257	-	606	57,59	50,86	6,74
San Luis	156	162	-	318	49,06	-	-
Santa Cruz	38	40	-	78	48,72	34,69	14,02
Santa Fe	1038	1241	3	2282	45,49	42,97	2,51
Santiago del Estero	253	152	-	405	62,47	62,24	0,22
Tierra del Fuego	25	91	-	116	21,55	30,16	-8,61
Tucumán	474	300	-	774	61,24	55,38	5,86
SPF	4863	3929	171	8963	54,26	59,64	-5,38
Total	29.490	16.427	735	46.652	63,21	62,52	0,69

Fuente: CELS, a partir de datos relevados en el mes de octubre de 2002 por el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación a través de la Dirección Nacional de Política Criminal y el informe elaborado por la Secretaría de Política Criminal y Asuntos Penitenciarios entre abril y julio de 2000 según datos relevados al 31 de marzo de 2000.

\* Los totales excluyen a las 262 personas controladas por Sistema de Monitoreo Electrónico de la provincia de Buenos Aires a cargo del Servicio Penitenciario Bonaerense, pues no son aquí consideradas como alojadas en centros de detención. También se han excluido 41 personas menores de 18 años, alojadas en la Unidad N° 2 de la provincia de Santa Fe y 28 mujeres alojadas en la Unidad N° 2 de la provincia de Santiago del Estero, en tanto no consta en la fuente su estado procesal.

\*\* Las provincias de La Pampa, La Rioja y San Luis no disponían de datos.

demostrativo de la indiferencia estatal por la adopción de políticas que propendan a reducir el nivel de represión y la intervención penal, en franca contradicción con un Estado de Derecho respetuoso de los derechos humanos de los ciudadanos.

La elección de volcar los datos y cifras recopilados en el presente acápite tuvo por objeto su difusión, así como su utilización como una apoyatura para comprender un poco más de cerca la realidad carcelaria. No obstante, es sumamente necesario recordar que se trata de datos muy deficientes. Por este motivo, las conclusiones basadas en ellos deben también considerarse provisorias y preliminares.

## 4. Violencia y superpoblación

### 4.1 Algunas acciones de los funcionarios provinciales para enfrentar la situación

La superpoblación y hacinamiento en lugares de detención, antes que un problema edilicio, es un problema de la administración de justicia, tal como hemos referido en acápites anteriores. Las cárceles sobrepobladas propician situaciones degradantes que atentan contra los derechos de las personas detenidas y se convierten, así, en una práctica enfrentada a la legalidad.

El encierro en condiciones de hacinamiento y superpoblación socava la legitimidad formal del encarcelamiento penal y se enfrenta con los mandatos de nuestra legislación y las normas internacionales de derechos humanos.<sup>46</sup>

<sup>46</sup> La Constitución Nacional establece que "las cárceles de la Nación, serán sanas y limpias, para seguridad y no para castigo de los reos detenidos en ellas" y en igual sentido se erigen las normas de los documentos internacionales con jerarquía constitucional que proscriben todo trato o pena cruel, inhumano o degradante (la Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 5; la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, artículos XXV y XXVI; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 10; y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 5). La Constitución de la provincia de Buenos Aires dispone que "las prisiones son hechas para seguridad y no para mortificación de los detenidos" y que "todo rigor innecesario hace responsables a las autoridades que lo ejerzan" (artículo 30), a la vez que concede a todas las personas el derecho "al respeto de la dignidad, al honor, la integridad física, psíquica y moral" (artículo 12). En el ámbito nacional la ley 24.560 de Ejecución de la Pena Privativa de libertad, emanada del Congreso Nacional, fija las pautas de un encierro orientado siempre a la protección y no al castigo de las personas detenidas. La ley 12.256 de Ejecución Penal Bonaerense, establece, en términos generales, el tratamiento humano y digno que debe darse a los detenidos. En el artículo 9 se enumeran los "derechos básicos" de las personas privadas de su libertad. Entre ellos, se asegura: atención y tratamiento integral para la salud; convivencia en un medio que satisfaga condiciones de salubridad e higiene; vestimenta apropiada; alimen-

En un informe elaborado por la Secretaría de Derechos Humanos del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires<sup>47</sup> se destacó que en las unidades carcelarias de régimen cerrado existen 1659 personas que superan el cupo máximo y 96 detenidos sin camas en unidades de máxima seguridad. Esta situación de superpoblación ya había forzado al Poder Ejecutivo de la provincia a declarar la “Emergencia físico funcional del Sistema Penitenciario” en 2001.<sup>48</sup>

Los detenidos son alojados en calabozos que se encuentran en un estado deplorable de conservación e higiene,<sup>49</sup> carecen por lo general de ventilación y luz natural y, en el verano, la humedad y el calor son agobiantes. Los calabozos no tienen ningún tipo de mobiliario, por lo que todas las actividades de los internos se desarrollan sobre el piso. Entre ellas, por ejemplo, el turnarse para dormir, pues por la falta de espacio no pueden hacerlo todos a la vez. Los sanitarios no son suficientes para todos y no se garantiza la alimentación adecuada de los reclusos. El riesgo de propagación de enfermedades infecto-contagiosas —como HIV/SIDA o tuberculosis— es muy alto, y el aumento de casos de violencia física y sexual entre los propios internos es más que significativo.

Las condiciones de detención que genera el hacinamiento trasgreden los mandatos normativos nacionales e internacionales. La grave situación implica: imposibilidad de movilidad de las personas en las celdas; ausencia de instalaciones sanitarias adecuadas que torna intolerables las condiciones de higiene; falta de ventilación y luz natural. En estas condiciones no sólo se vulneran los derechos de las personas detenidas, sino también de los funcionarios encargados de su custodia y de la comunidad en su conjunto. Esta situación favorece las revueltas entre detenidos, las quemaduras de colchones, los intentos de fuga y la transmisión de enfermedades.

Frente a este contexto, la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires decidió fortalecer el deber de los magistrados de supervisar las condiciones de detención de los reclusos, extendiendo el control trimestral de las unidades carcelarias —exigido a los presidentes de las Cámaras de Apelación con competencia en lo penal— a las unidades policiales, y requerir al Poder Ejecutivo provincial que haga conocer a ese tri-

tación cuantitativa y cualitativamente suficiente para el mantenimiento de la salud; comunicación con el exterior; educación; trabajo.

<sup>47</sup> Informe sobre “Superpoblación en unidades penitenciarias y comisarias de la provincia de Buenos Aires”, suscripto el 27 de mayo de 2002.

<sup>48</sup> Decreto 1132 del 16 de mayo de 2001.

<sup>49</sup> En muchos establecimientos los detenidos utilizan como baño agujeros hechos en el piso de la celda.

bunal las medidas que hubiere adoptado y que adoptará en el futuro inmediato para solucionar el problema.<sup>50</sup>

Ante la falta de respuesta, la Suprema Corte reiteró, el 20 de marzo de 2002, el requerimiento formulado al Ejecutivo, "haciéndole saber asimismo que las dificultades que se padecen desde la perspectiva edilicia y económica no constituyen justificación para incumplir el mandato del artículo 18 última parte de la Constitución Nacional".<sup>51</sup>

Seis días después, el entonces titular de la Subsecretaría de Política Penitenciaria y Readaptación Social del Ministerio de Justicia y Seguridad de la provincia de Buenos Aires, Marcelo Lapargo, respondió a la solicitud de la Suprema Corte informando que "[d]e acuerdo a lo sucedido en los últimos 24 meses el número de detenidos en la totalidad del sistema aumenta a un ritmo de 2500 personas detenidas/año". Se destacó que a pesar de que "se han evaluado a la fecha e iniciado los procedimientos correspondientes para la reparación y construcción de facilidades de alojamiento (...) es un hecho irrefutable que en las actuales condiciones presupuestarias, los esfuerzos por realizar en ningún caso permitirán absorber anualmente el incremento de plazas demandado, por lo cual de mantenerse la proyección antedicha, *la condición del sistema global (cárceles + comisarías) empeorará* aun teniendo en cuenta las previsiones más optimistas" (el destacado nos pertenece).

Asimismo el subsecretario Lapargo señaló en su respuesta que "ningún detenido en el sistema penal lo es sin requerimiento fiscal y orden de juez competente" y que lo prescrito en el artículo 18 de nuestra Constitución Nacional constituye un mandato, no sólo para uno de los poderes del Estado, sino para todos ellos. En consecuencia, argumentó que tampoco los jueces podrían justificarse en las dificultades edilicias y económicas para suspender la vigencia de las garantías constitucionales, pues "ésta sería una inconsecuencia lógica de graves implicancias éticas". De esta manera el funcionario replicó a los miembros de la Suprema Corte que la crítica que éstos dirigían al Poder Ejecutivo también correspondía dirigirla al Poder Judicial.

Finalmente, instó a los magistrados a utilizar con mayor regularidad las medidas alternativas a la prisión preventiva dispuestas en la legislación provincial, lo que permitiría "mejorar la situación de todas las personas que sufren detención y aumentar selectivamente la eficacia de la represión penal".

<sup>50</sup> Acuerdo 3028 del 27 de febrero de 2002.

<sup>51</sup> El artículo establece: "las cárceles de la Nación serán sanas y limpias, para seguridad y no para castigo de los reos detenidos en ellas".



Esta controversia entre el Poder Ejecutivo provincial y el órgano máximo del Poder Judicial pone en evidencia la falta de compromiso de funcionarios públicos de los distintos poderes del Estado con los legítimos reclamos de quienes se encuentran detenidos —en condiciones oprobiosas— en el ámbito de la provincia. Mientras se discute en estos ámbitos quién debe hacerse responsable de esta situación, la crisis en la población carcelaria se agrava en forma progresiva.

Por su parte, en noviembre de 2002 el titular del Juzgado de Garantías N° 2 del Departamento Judicial de San Martín, Dr. Juan Carlos Sorondo (h), al considerar informes producidos por el Ministerio Público Fiscal y la Defensa Pública relativos a las condiciones en que permanecen detenidas las personas alojadas en la Unidad Carcelaria N° 1, de la localidad de Lisandro Olmos, detalló que “varios de los detenidos duermen en colchones bajo las camas de otros (...) falta de mantenimiento de cañerías, cayendo desde lo alto deshechos humanos por el deficitario desagote (...) Hay una generalizada infección de sarna (...) generalizada queja sobre la escasez y pobreza de las raciones alimentarias (...)”. Ante tal panorama el juez resolvió intimar al ministro de Justicia para que adopte las medidas conducentes a la superación de tales falencias y le impuso el deber de rendir un informe pormenorizado en el término de diez días.<sup>52</sup>

Las políticas del Poder Ejecutivo provincial en la materia transitaron dos carriles. Por un lado, impulsó una tenue iniciativa política que procuró, sin éxito, propiciar reformas legislativas que provocaran una atenuación en la demanda de plazas a través de un uso más racional por parte de los jueces del instituto de la prisión preventiva;<sup>53</sup> por otro lado, anunció la creación de nuevas plazas para alojar a quienes ya sobrepasan largamente los cupos disponibles en establecimientos penitenciarios y comisarías.

Para dar algún cauce al problema del progresivo incremento del número de personas privadas de la libertad, el Gobierno provincial esbozó diversas alternativas que revelan su desorientación y ausencia de previsión sobre el camino por transitar para intervenir en la “situación explosiva”. En el transcurso del año se impulsaron diversas iniciativas en procura de obtener nuevas plazas en las que alojar a los internos procesados:

<sup>52</sup> Resolución del Juzgado de Garantías N° 2 de San Martín del 14 de noviembre de 2002. Además se dispuso pasar a despacho la totalidad de las causas del Juzgado, en las que hubiese personas detenidas en establecimientos penitenciarios bonaerenses, con el fin de considerar la aplicación de medidas alternativas a la prisión preventiva.

<sup>53</sup> El subsecretario de Política Penitenciaria y Readaptación Social justificó públicamente la intención de propiciar una modificación legislativa en la “situación explosiva” que se registra en las cárceles y comisarías. *El Día*, 18/06/02.

- a. La construcción, con financiación del gobierno nacional, de establecimientos carcelarios en terrenos del CEAMSE ubicados en el conurbano bonaerense. Los establecimientos proyectados serían seis, con capacidad para 650 personas cada uno. A ellos sería destinada la totalidad de internos alojados en comisarías.<sup>54</sup>

Según el subsecretario de Política Penitenciaria y Readaptación Social, tal decisión debía alcanzar para “descomprimir las comisarías en seis meses”. Basta con repasar las cifras de personas privadas de la libertad en establecimientos policiales para advertir el severo error de apreciación que contiene la afirmación.

- b. El acondicionamiento de contenedores metálicos, en condiciones de albergar entre cuatro y siete personas, que hubiesen sido instalados en los predios de las seccionales.<sup>55</sup> La iniciativa fue dejada de lado apenas fue conocida por la opinión pública.
- c. La suscripción de convenios con fuerzas de seguridad (Ejército, Gendarmería), con el propósito de obtener la cesión de inmuebles en desuso para destinarlos al alojamiento de presos.<sup>56</sup>
- d. La suscripción de un convenio con el Gobierno nacional que permita la utilización de establecimientos penitenciarios federales para alojar a internos anotados a disposición de jueces de la provincia de Buenos Aires. Dicha iniciativa fue objeto de una severa observación por parte del procurador penitenciario, quien advirtió el peligro de que, al buscar dar alivio a la saturación de la capacidad de los establecimientos provinciales, se trasladase el fenómeno a los establecimientos federales, que por cierto no exhiben una situación ideal. Estas advertencias fueron vertidas en una carta que el entonces ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos remitió a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, señalando que la capacidad del sistema estaba siendo colmada.<sup>57</sup>

Aun cuando se admita la necesidad de renovar la infraestructura carcelaria y de redimensionar la capacidad de alojamiento de la administración penitenciaria —medida en plazas—, es evidente que hasta ahora no

<sup>54</sup> *Hoy*, 11/12/02. Declaración del ministro de Justicia, Alejandro Meckievi.

<sup>55</sup> *Hoy*, 23/10/02.

<sup>56</sup> “Prometen 5000 nuevas plazas en el sistema carcelario provincial”, *El Día*, 25/06/02.

<sup>57</sup> “Advertencia de Vanossi a la Corte por la situación bonaerense”, *Página/12*, 25/06/02.

se ha planificado ni estimado cuál es la capacidad máxima de alojamiento que para ella se pretende.

Dado que la privación de la libertad de las personas involucra recursos humanos y materiales limitados, dicha estimación debería resultar objeto de seria consideración, para que, a partir de esa referencia, se construya una política criminal estable que no contribuya a violar los derechos humanos de las personas a las que se atribuye la comisión de un delito.

A la vez, es probable que la generación de nuevas plazas para el alojamiento de internos, sin coordinación con otras medidas de índole legislativa y judicial, lejos de resolver el problema de la superpoblación, finalmente funcione como incentivo para el encarcelamiento de personas. De allí que las construcciones de nuevos establecimientos —empleadas como única estrategia ante los problemas de superpoblación— se encuentren alejadas de constituir una solución al problema.<sup>58</sup>

#### 4.2 Políticas institucionales que toleran y promueven la tortura

Durante los últimos años, las violaciones a los derechos humanos cometidas por miembros de las fuerzas de seguridad de la provincia de Buenos Aires fueron toleradas por un Poder Ejecutivo que promovió la violencia policial y un accionar institucional que hizo caso omiso de la vigencia del Estado de Derecho.

En el discurso de los funcionarios que ocuparon durante 2002 los más altos cargos en el Gobierno provincial fue posible percibir un cuestionamiento a la promoción de la violencia estatal, diferencia sustancial con el planteo de la gestión de Carlos Ruckauf.

<sup>58</sup> Es pertinente recordar aquí que en noviembre de 2001, el CELS presentó una acción de hábeas corpus correctivo ante el Tribunal de Casación de la Provincia de Buenos Aires, a fin de que declarara la ilegitimidad de la situación de superpoblación en que permanecían miles de personas en comisarías y dispusiera un mecanismo eficaz para su solución. El Tribunal rechazó la presentación por considerar que a cada juez correspondía velar por la situación de las personas privadas de su libertad que tuviera a su disposición, descartando que correspondía adoptar una única decisión que considere al problema de manera completa y no en forma parcelada. El recurso interpuesto ante la Suprema Corte de Justicia fue rechazado con fundamento en que la decisión recurrida no se trata de una sentencia definitiva. No obstante los rechazos en ambas instancias provinciales, la Suprema Corte bonaerense ha reconocido la necesidad de enfrentar la superpoblación en cárceles y comisarías de un modo integral. Por ello dispuso, con base en la presentación del CELS, la confección de un expediente dirigido a reunir información y evaluar el problema. Sin embargo, ésta es una actuación desplegada en el marco de sus competencias administrativas que si bien puede aportar algún mecanismo de solución al problema —y ojalá lo haga— parece negar implícitamente la exigibilidad ante los tribunales de condiciones dignas de alojamiento.

Sin embargo, esa modificación no ha repercutido en las prácticas aberrantes de la administración penitenciaria. Ello se debe, en parte, a la ausencia de compromiso en la investigación y dilucidación de los hechos denunciados por parte de los propios funcionarios gubernamentales que toleran, y en definitiva avalan, tales prácticas.<sup>59</sup> A esto corresponde añadir la ausencia, en el ámbito penitenciario, de políticas institucionales de prevención de las prácticas de torturas y de las condiciones que las promueven.

Pero también una porción de responsabilidad es asignable a los funcionarios judiciales que omiten y evaden el control y castigo de prácticas tan graves y sistemáticas como las de tortura en los ámbitos penitenciarios provinciales, lo que se traduce en un mensaje de promoción de estas prácticas.

En noviembre de 2002 la Secretaría de Derechos Humanos del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, elaboró un documento sobre "El tratamiento de la tortura ante el sistema penal de la Provincia de Buenos Aires", en el marco de la tarea que dicha Secretaría lleva a cabo en el Programa Provincial de Prevención de la Tortura.<sup>60</sup> En dicho informe se destaca "la prácticamente nula repuesta del sistema penal ante los casos de torturas y apremios", lo cual "contribuye a la impunidad de estos casos, fenómeno que retroalimenta la ocurrencia de nuevos casos". Señala también que una de las causas principales que incide en la consagración de la impunidad es la desnaturalización de los tipos penales.

De acuerdo con este informe, sólo el 1,5% de las causas que se iniciaron por estos delitos se elevó a juicio, debiéndose tener en cuenta además —tal como se aclara en el informe de la Secretaría— que no necesariamente en todas estas causas se arribó a una sentencia condenatoria. En particular, las únicas tres causas caratuladas como torturas fueron archivadas.

El documento sostiene también que numerosos hechos de tortura no se denuncian formalmente ante la Justicia, lo cual "da cuenta de un fenó-

<sup>59</sup> Un ejemplo en ese sentido lo constituye la Unidad Nº 29 del Servicio Penitenciario Bonaerense, en al que las reiteradas denuncias sobre la imposición de tormentos y apremios a las personas que se alojan en el establecimiento, no han alcanzado para verificar cambios drásticos en su funcionamiento.

<sup>60</sup> El Programa Provincial de Prevención de la Tortura (Pre.Tor.) fue creado en virtud del decreto 1404/02 y tiene como propósito "proponer, implementar y ejecutar políticas y acciones que tengan por objeto fomentar, en cuanto a lo que a la responsabilidad del Estado se refiere, la vigencia del derecho a la integridad personal y al trato humano en todo el territorio de la Provincia de Buenos Aires". Con fin de poder cumplimentar los objetivos propuestos, previamente la Secretaría de Derechos Humanos procedió a recopilar información inicial con el objeto de elaborar un diagnóstico del problema.

meno que puede significar: a) temor de formular una denuncia; b) descreimiento en que la investigación tenga consecuencias concretas".

Se reconoce que "la incorporación de denuncias anónimas que no dan origen a causas penales, constituye un esfuerzo de suma importancia realizado por la Defensoría ante el Tribunal de Casación Penal, de manera de comenzar a relevar, también, dicha realidad". Pero se concluye que "esta realidad obliga a la adopción de medidas concretas tendientes a revertir dicha situación requiriéndose a esos efectos de la acción mancomunada de los tres poderes del Estado, así como de la comunidad en su conjunto".

A esta altura, es incuestionable que las investigaciones judiciales por casos de torturas resultan condescendientes. No se registran avances sustanciales en los expedientes judiciales, a pesar de que en muchas oportunidades existen pruebas e indicios que permitirían llegar a la condena de los responsables.

La ausencia de éxito en las investigaciones tiene como principal explicación, en muchas ocasiones, el desinterés y falta de compromiso por abordar seriamente este tipo de investigaciones, que en ocasiones reconoce como fundamento la convicción de los funcionarios de que los padecimientos físicos constituyen un modo normal de ejecución de la prisión preventiva y/o la condena de prisión.<sup>61</sup>

También en muchos casos, aun cuando existan condenas, éstas resultan inadecuadas debido a la errónea calificación de los hechos que se juzgan. Los jueces encuadran jurídicamente los hechos en figuras delictivas más benignas que las que resultan aplicables. Esta situación trae aparejada la imposición de penas exiguas a los responsables de estos delitos, que no se condicen con la gravedad de estas prácticas aberrantes. En este sentido, la Convención Internacional contra la Tortura establece la obligación de castigar "esos delitos con penas adecuadas en las que se tenga en cuenta su gravedad".

<sup>61</sup> El Dr. Raúl Borrino, integrante de la Cámara Penal de San Isidro, denunció en noviembre de 2001, la evidente "condescendencia, tolerancia, complicidad o encubrimiento de una parte del Poder Judicial y del Ministerio Público de la Ciudad de La Plata" por garantizar la impunidad de los responsables de los hechos de "torturas sistemáticas y permanentes" denunciados en la Unidad N° 29. Concluyó, al criticar la decisión de la Suprema Corte provincial de dejar sin efecto el acogimiento de una acción de hábeas corpus a favor de la totalidad de los internos del establecimiento mencionado, que la supresión del hábeas corpus como control transversal "tal vez haya inaugurado una nueva etapa de supresión humana o impune en el territorio provincial".

### 4.3 Las prácticas de administración penitenciaria bonaerense. Casos emblemáticos

A continuación se describen algunos casos que representan cabalmente las prácticas vigentes y extendidas en el ámbito de la administración penitenciaria bonaerense.

#### 4.3.1 El caso de Daniel Chocobar

El 24 de octubre de 2001, el detenido Daniel Chocobar Guaimas denunció por torturas al Servicio Penitenciario Bonaerense. Como consecuencia de ello recibió distintas amenazas de muerte,<sup>62</sup> y finalmente, el 18 de junio de 2002, fue asesinado de una puñalada mientras se encontraba alojado en la Unidad Penitenciaria N° 9 de La Plata, faltándole tan sólo un mes para recuperar su libertad.

En junio de ese año, cuando se encontraba detenido en el penal de General Alvear, provincia de Buenos Aires, Chocobar había efectuado graves denuncias contra el personal del Servicio Penitenciario Bonaerense por infligir tormentos físicos y psicológicos a los reclusos. Por dichas denuncias, un familiar presentó una acción de hábeas corpus y la Cámara Penal de San Isidro hizo lugar a la acción ordenando el traslado de varios detenidos.

Chocobar y algunos compañeros de la unidad que declararon en la causa como testigos, fueron objeto de duras represalias por parte del personal penitenciario. En efecto, la víctima había denunciado ante la Cámara Penal de San Isidro que temía por su vida, ya que sus compañeros de prisión le hacían confesiones como la siguiente: "me mandaron a matarte a cambio de pastillas, salidas y buen trato".<sup>63</sup> Estas amenazas se concretaron el 17 de junio cuando otro detenido le asestó una puñalada en el abdomen que, 24 horas después, le provocaría la muerte.<sup>64</sup>

Las represalias por parte del Servicio Penitenciario se extendieron a algunos de los testigos de aquel hábeas corpus presentado en el mes de junio del año 2001, Hernán Larrañaga Rodríguez, Juan Ramón González Sosa, Ricardo Sosa Márquez, Gabriel Santiago Lima y Darío Alberto Minetto.

<sup>62</sup> La víctima había denunciado con testigos que funcionarios del Servicio Penitenciario ofrecían a algunos reclusos drogas, armas y otras prebendas a cambio de asesinarlo.

<sup>63</sup> "Un camarista denunció que los guardias mandan a matar presos", *Página/12*, 11/07/02.

<sup>64</sup> "¿Guardiacárceles ordenaron matar a dos presos por venganza?", *Clarín*, 11/07/02.

#### 4.3.2 El caso del testigo Hernán Larrañaga Rodríguez

Hernán Larrañaga Rodríguez se encontraba alojado en la misma unidad que Chocobar y era testigo fundamental de las torturas denunciadas por éste. Tras sus denuncias fue trasladado a la Unidad Carcelaria N° 9. Según el testimonio de un interno de esa dependencia carcelaria, Roberto Oscar del Buono, “desde que [Larrañaga Rodríguez] estaba alojado en el pabellón de aislamiento venía sufriendo severos maltratos físicos por parte del que era en ese momento jefe de Vigilancia y Tratamiento del Penal (...); que Galiasi, Muriondo y Espinilo quienes detentaban el cargo de Alcalde Mayor eran los que le pegaban constantemente”.<sup>65</sup> También agregó que Larrañaga Rodríguez “le manifestó que no aguantaba más el maltrato que sufría, solicitándole a su vez que (...) le entregara una campera (...) [ya] que no tenía ropa y lo tenían desnudo en su celda”.<sup>66</sup> Su hermano señaló que lo encontró “dopado” (drogado) y que fue sometido a condiciones de detención inhumanas al estar alojado en “la celda de aislamiento (...) durante cuatro días desnudo, cubierto solamente por el colchón”.<sup>67</sup>

El 11 de julio de 2001, Larrañaga Rodríguez fue incendiado en su celda. Según el informe médico sufrió quemaduras de tipo B y C en ambas manos y cráneo, en miembros inferiores y en el abdomen. Padeció quemaduras en el 25% de su superficie corporal, como así también aspiración de monóxido de carbono.

Un detenido, que declaró bajo reserva de identidad en la investigación judicial abierta, señaló al personal del Servicio Penitenciario como causante del incendio, ya que vio cómo el “alcalde Mayor Daniel Espinillo y el alcalde Mayor Moriondo portaba (sic) en sus manos un bidón transparente con líquido amarillo, mientras entraban al Sector de aislamiento de la Unidad, que junto a ellos también estaba presente el sargento Rodríguez (...) [que] permaneció en dicho pabellón portando una lata sin etiqueta vacía, mientras se reía y salía corriendo”. El testigo señaló que luego de estas circunstancias “observó el resplandor generado por llamas de fuego y escuchó gritos de dolor y pedidos de muchas personas solicitando auxilio y golpeando que abran y apaguen el fuego (...) mientras los agentes del Servicio estaban en el lugar de los hechos”.<sup>68</sup> Pasaron más de diez o quince minutos antes de que Larrañaga fuera retirado de la celda de aislamiento.

<sup>65</sup> Informe de Fabiana Ripani, secretaria de Ejecución Penal de la Defensoría General de La Plata.

<sup>66</sup> *Ibíd.*

<sup>67</sup> *Ibíd.*

<sup>68</sup> *Ibíd.*

Hernán Larrañaga Rodríguez estuvo durante varios meses internado en terapia intensiva en el pabellón del quemado del Hospital San Martín, conectado a un respirador artificial. Actualmente se encuentra detenido y lo habrían amenazado de muerte (se le dijo que sería asesinado en cualquiera de los penales del Servicio Penitenciario Bonaerense).

#### *4.3.3 El caso del testigo Juan González Sosa*

Juan Ramón González Sosa, otro de los testigos de las torturas denunciadas por Chocobar, murió el 22 de noviembre de 2001, quemado en su celda de la Unidad Penitenciaria N° 28 de Magdalena, provincia de Buenos Aires, en un incidente de características similares al de Larrañaga Rodríguez. El día anterior a su muerte, mientras conversaba telefónicamente con su mujer y le contaba que en la unidad penitenciaria lo golpeaban brutalmente y que hacía dos días que no comía, comenzó a gritar lo siguiente: “me sacan el teléfono, vienen muchos, me van a matar”. Luego se interrumpió la comunicación. Otros presos informaron a la familia de González Sosa que agentes del Servicio Penitenciario lo obligaron a cortar la comunicación y comenzaron a pegarle.

El oficial Arias le informó a la madre de Juan Ramón González Sosa que éste se había prendido fuego por encontrarse deprimido porque no recibía visitas.

#### *4.3.4 El caso del testigo Ricardo Sosa Márquez*

Ricardo Sosa Márquez —que también había corroborado con su testimonio aquella denuncia de Chocobar— fue incendiado en su celda de la Unidad N° 9 de La Plata, el día 31 de octubre de 2001. Terminó internado en un hospital, en una sala de cuidados intensivos, luego de que lograran apagar el fuego en su cuerpo con un matafuegos.

En su caso el grado de cinismo con el que la administración penitenciaria trató el caso alcanzó un punto elevado, en el sumario administrativo al que dio lugar el siniestro. Caracterizado inicialmente como “autoagresión”, el expediente derivó en una denuncia penal y en un sumario disciplinario en el que se atribuye al propio Sosa Márquez la provocación de un foco ígneo en su propia celda. Finalmente le fue impuesto a Sosa Márquez un correctivo disciplinario, que carece de sostén alguno, y se le reclamó la reposición del colchón dañado, valuado en 23 pesos.<sup>69</sup>

<sup>69</sup> Cf. expte. 144.417/01 del Servicio Penitenciario Bonaerense.



#### 4.3.5 El caso del testigo Gabriel Santiago Lima

Gabriel Santiago Lima, mientras se encontraba alojado en la Unidad N° 24 de Florencio Varela, provincia de Buenos Aires, recibió cuatro puñaladas de otro interno. La víctima refirió que su agresor carecía de motivos para atacarlo pues nunca había tenido problemas con la población carcelaria, lo que permitiría presumir que la agresión habría sido planeada por el Servicio Penitenciario de la provincia.

En tal sentido, Lima recibió varias sanciones disciplinarias en forma arbitraria. Permaneció más de cincuenta días en los pabellones de aislamiento, y a raíz de las mentadas sanciones le fue denegado —por el juez competente— el beneficio de la libertad condicional.

#### 4.3.6 El caso del testigo Darío Alberto Minetto

Darío Alberto Minetto falleció el 21 de noviembre de 2001, cinco meses después de haber declarado en el hábeas corpus iniciado por Chocobar que tramitó ante la Cámara Penal de San Isidro.

Minetto fue apuñalado por otro interno mientras se encontraba alojado en la Unidad N° 9 de La Plata. La herida mortal se la provocó un cuchillo rudimentario hecho por los presos, denominado en la jerga carcelaria como “faca”.

#### 4.3.7 El caso de Héctor Agüero<sup>70</sup>

Héctor Gustavo Agüero falleció el 19 de junio de 2002 en la Unidad Sanitaria 22, del complejo penitenciario de Olmos, provincia de Buenos Aires. Había sido detenido en febrero en la comisaría de Malvinas Argentinas, acusado de un robo, y denunció haber sido torturado. Fue declarado inimputable ya que padece de esquizofrenia, pero fue alojado en la comisaría hasta que hubiera cupo en el Hospital neuropsiquiátrico Melchor Romero.

Si bien la familia había logrado obtener un cupo en una clínica psiquiátrica y una ambulancia para trasladarlo, el juez de garantías del Departamento Judicial de San Martín, Dr. Quintana —a cuya disposición se encontraba Agüero— rechazó el pedido y, tras cuarenta días de alojamiento en la comisaría, lo destinó al complejo de Olmos.

<sup>70</sup> El caso fue relatado en junio de 2002 en el programa de televisión “Detrás de las noticias” de América 2. La información que se transcribe en el relato ha sido tomada del mencionado Informe presentado por el CELS al relator especial contra la Tortura, Theo Van Boven, el 26 de julio de 2002.

Un tiempo después, el detenido fue derivado al Hospital neuropsiquiátrico Melchor Romero, donde recibió malos tratos. Según los dichos de un interno “estaba tirado, muerto de frío, con pantalón y remera”. El 16 de junio de 2002, cuando su hermano fue a visitarlo, estaba “tirado en una camilla, rígido, con la boca golpeada, la nariz ensangrentada, la espalda llena de ampollas, apenas balbuceaba, sólo lo miraba”. Un médico contó que “estaba tirado en esa camilla desde hacía cinco días, sin tomar agua, con una sobredosis de medicación”.

Sin embargo, el juez Quintana rechazó una acción de hábeas corpus interpuesta en beneficio de Agüero, al considerar que el estado del individuo era óptimo.

El 18 de junio, dicho juez se tomó licencia y fue reemplazado por el juez Sorondo, quien ordenó el traslado de Agüero a la Unidad Penitenciaria N° 22, de Olmos. En dicha unidad, informaron que “hacía cuatro días que no tomaba agua, que una sobredosis lo había dejado semimuerto”(sic). Al día siguiente falleció a causa de este maltrato.

Se afirma que la causa de su muerte fue una sobredosis de medicamentos suministrados en el neuropsiquiátrico Melchor Romero.

#### *4.3.8 El caso de Gabriela Spalleti*

Las torturas en los centros de detención de la provincia de Buenos Aires, también se practican en contra de mujeres. En efecto, la detenida Gabriela Spalleti fue maltratada física y psicológicamente por personal de la Unidad N° 29 de Melchor Romero. Este hecho se enmarca en una práctica generalizada de maltrato detectada en esa unidad, donde el personal continuamente golpea y agravia psicológicamente a los internos, y encubre estos actos.

El 11 de agosto de 2001, agentes del Servicio Penitenciario provincial, que la víctima identificó como Marta Mesa, Fabiana Molina, Fabiana Damazgo, Silvia González y el médico de la unidad, ingresaron en la celda donde se alojaba Gabriela Spalleti. Le pidieron que se saque la ropa para realizar un examen psicofísico rutinario. Spalleti se desvistió pero solicitó que no le bajaran la bombacha porque se encontraba en período menstrual. Por esta razón, el personal penitenciario decidió llevar a Spalleti al sector de sanidad. Una vez allí, manifestaron al jefe de la unidad que la interna se había negado a realizarse el examen. Entonces, el jefe ordenó que la llevaran a las duchas, donde comenzó el maltrato. Spalleti fue golpeada e insultada por el personal penitenciario; la agente Mesa llenó una pileta del sector de sanidad y sumergió en el agua la cabeza de la interna.

Además, la obligaron a firmar informes médicos falsos bajo la amenaza de continuar con la golpiza. Mediante estos informes la detenida se responsabilizaba de las lesiones que le produjeron.

Al día siguiente, le realizaron un examen psicofísico que arrojó como resultado una fisura en el ojo. Por causa de este hecho, Verónica Garganta, defensora oficial adjunta del Departamento Judicial de La Plata, solicitó el traslado de Spalleti a otra unidad y formuló la correspondiente denuncia penal.

#### 4.4 La eliminación del "Banco de Datos de casos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes" creado por la Defensoría de Casación Penal bonaerense

El "Banco de datos de casos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes" fue creado y desarrollado por la Defensoría de Casación Penal de la provincia de Buenos Aires.

Este banco de datos fue pensado como un instrumento que hiciera más efectivas las tareas de prevención y sanción de la tortura, permitiendo una mejor lectura de la situación general de la provincia. El banco de datos reúne información relativa a casos de torturas y malos tratos suministrada por los defensores públicos y secretarios de ejecución<sup>71</sup> de los 18 departamentos judiciales de la provincia. En casi la mitad de los casos, las personas privadas de su libertad víctimas de torturas no formulan denuncias penales por temor a represalias. No obstante, relatan el hecho a su defensor. En estos casos, el defensor debe brindar la información del caso sin revelar datos que permitan identificar a la víctima. En la actualidad, el 45,55% de las denuncias recibidas tiene carácter reservado. Esto permite establecer un cuadro real de la tortura y los malos tratos que tienen lugar en la provincia.<sup>72</sup>

Ahora bien, el 10 de julio del 2002, sin motivo alguno, el procurador general de la provincia,<sup>73</sup> Eduardo Matías De la Cruz, resolvió eliminar el

<sup>71</sup> Los secretarios de ejecución son funcionarios de la defensa cuya tarea consiste en visitar cárceles y comisarias asistiendo, en forma diversa y coordinada, a las personas privadas de su libertad en la provincia. Dichos funcionarios formulan denuncias ante casos de condiciones inhumanas de detención, malos tratos y torturas y suministran información al banco de datos.

<sup>72</sup> Debe destacarse que justamente la base de datos fue utilizada para ilustrar a la opinión pública y también a distintos organismos internacionales la situación de la tortura en la provincia de Buenos Aires. En este sentido, muchos de los datos de este informe provienen de esa base de datos.

<sup>73</sup> El procurador general de la Suprema Corte de Justicia de la provincia es el jefe de todos los fiscales y todos los defensores oficiales de la provincia. En este sentido, resulta cuestionable que una misma autoridad asuma a la vez el poder de organizar funciones *per se* antagónicas como son la acusación y la defensa en el marco del proceso penal.

banco de datos y sustrajo de la órbita de la Defensa Pública a los secretarios de ejecución.

Estas medidas fueron adoptadas en el marco de resoluciones dictadas por el procurador general mediante las cuales se dispuso quitarle al defensor ante el Tribunal de Casación Penal, Mario Coriolano, las facultades de superintendencia de la defensa pública y derogar todas las resoluciones dictadas por éste en ejercicio de esas facultades.<sup>74</sup>

Asimismo, el procurador general dispuso que el defensor ante el Tribunal de Casación Penal debía adecuar la planta funcional de la dependencia a su cargo a esa restricción de funciones ordenada, lo cual implica reducir sustancialmente su estructura.<sup>75</sup>

Estas medidas, que afectan la autonomía de la defensa pública y el acceso igualitario a la justicia penal, ponen en grave peligro la protección de los derechos humanos de las personas procesadas en la provincia de Buenos Aires.

Como consecuencia de estos cambios dispuestos por el procurador, se convocó a todos los secretarios de ejecución de las defensorías generales departamentales a una reunión en la cual se fijarían nuevas pautas para el desarrollo de sus funciones.<sup>76</sup>

Durante aquel encuentro, celebrado el 17 de junio de 2002, el Dr. Carlos Pettorutti, secretario general de la Procuración, habría hecho específica referencia al banco de datos de la Defensoría de Casación como una herramienta meramente burocrática, que no servía, por cuanto no estaba respaldada por actuación alguna. Funcionarios de la Procuración General señalaron que allí ya existía un registro y que, por lo tanto, debía evitarse la duplicación.

Asimismo, según destacan los participantes de aquella reunión, la Dra. Susana Marchiano, coordinadora del Área Carcelaria de la Procuración, señaló que no debían obtenerse placas fotográficas en los lugares de detención. Se le requirió entonces mayor precisión y se le preguntó si, en caso de constatarse durante una visita carcelaria lesiones ostensibles en algún interno, debían obtenerse placas fotográficas. La Dra. Marchiano contes-

<sup>74</sup> Resolución 255/02, del 10 de julio de 2002.

<sup>75</sup> *Ibidem*.

<sup>76</sup> Los secretarios de ejecución se reunieron en la sede de la Procuración General de la provincia con el secretario general, Dr. Carlos Pettorutti y la Dra. Susana Marchiano, coordinadora del Área Carcelaria. Según detallan algunos de los participantes de esa reunión, allí se les interiorizó de las implicancias que las resoluciones recientemente adoptadas por el procurador acarrearían sobre sus funciones específicas. En tal sentido, se les informó que "por el momento" permanecerían como personal de Defensoría General, bajo la coordinación del Área Carcelaria de la Procuración General ante la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires.

tó que no, “que en caso de trascendencia pública de tales placas podían ser objeto de sanciones”.

Distintos organismos de derechos humanos, entre ellos el CELS, se reunieron el 23 de julio con el gobernador de la provincia, Felipe Solá, y con el ministro de Justicia y Seguridad, Juan Pablo Cafiero, para manifestar su preocupación ante el cercenamiento de la autonomía funcional del servicio de defensa pública. Fundamentalmente se manifestó el rechazo frente a la decisión del procurador general de desarticular un instrumento de vital importancia para la defensa de los derechos humanos como el banco de datos.

La Secretaría de Derechos Humanos de la provincia, por su parte, remitió una nota al procurador general en la que resaltó que “la eficiente tarea llevada a cabo por la Defensoría ante el Tribunal de Casación recabando la información para nutrir al citado banco y la sistematización que hace de la misma, fue considerada como una herramienta indispensable al momento de poner en marcha el Programa Provincial [de Prevención de la Tortura], dado que los defensores oficiales tienen acceso especial a esa información sumamente sensible para los denunciantes”.

Agregó además que “de igual forma, el rol de los Secretarios de Ejecución como funcionarios de la defensa, constituye un engranaje de suma importancia para la protección del derecho a la integridad personal tanto en lo que se refiere a la prevención de la tortura como respecto a las condiciones de detención”. Por ello, instó al procurador a “garantizar la continuidad de ambas iniciativas, salvaguardando las peculiaridades del trabajo que se llevaba a cabo”.

Finalmente, el 16 de octubre, debido a la repercusión pública que había tomado esta situación, la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires dictó una resolución en la cual resaltó que “como cabeza del Poder Judicial (art. 164 de la Constitución Provincial), esta Suprema Corte de Justicia no puede sino recoger y asumir la necesidad de resguardar esa creación para el total respeto de la dignidad humana, en el marco del estado de derecho y del debido acceso a la justicia...”. Por ello ordenó “requerir al señor Procurador General para el próximo Acuerdo, una información escrita sobre la existencia y actual funcionamiento del citado Banco de Datos”, y “disponer que la Secretaría Penal destine un funcionario para que permanentemente informe a esta Suprema Corte sobre los hechos relevantes en orden a lo resuelto”.

Sin embargo, hasta el momento las controvertidas resoluciones adoptadas por el procurador general continúan vigentes.

## 5. Conclusión

En definitiva, una solución para cuestiones tan elementales como las que constituyen la eliminación de la sobrepoblación y la violencia institucional del ámbito penitenciario requieren de la intervención simultánea de los diversos poderes del Estado.

Es elemental comprender que la capacidad de encarcelar del Estado tiene límites, no es infinita, poniéndose coto a la alarmante utilización de la prisión preventiva, factor principal en los extendidos niveles de sobrepoblación carcelaria y en la alteración del funcionamiento de la institución penitenciaria.

Para ello, la derogación de las reformas introducidas por la ley 12.405 es forzosa, aun cuando no represente por sí una solución completa para la situación que exhiben los establecimientos penitenciarios bonaerenses.

Es necesario establecer límites a la posibilidad de utilizar el encarcelamiento preventivo, vinculando dichas decisiones a la efectiva posibilidad de proporcionar adecuadas condiciones para que ello suceda. Para dar cauce a tal propósito debería considerarse el establecimiento de mecanismos permanentes para enfrentar situaciones de sobrepoblación.

Con independencia de las propuestas normativas, resulta imprescindible contar con una respuesta más comprometida que la exhibida hasta ahora por el Poder Judicial en lo que concierne a la efectiva aplicación de alternativas y atenuaciones de la prisión preventiva.

Por otra parte, ante las situaciones de violencia es imperioso adoptar desde la administración un desempeño activo, que suponga reconocer la existencia de situaciones intolerables, identificarlas concretamente y propiciar la investigación de los episodios de maltrato físico hacia los internos y su punición. Una consideración similar cabe para los funcionarios del Ministerio Público y del Poder Judicial.

Finalmente, no debe dejarse a un lado la organización de la administración penitenciaria y la formación de su personal, como objeto de consideración de políticas carcelarias sustentables en el mediano y largo plazo.

## VII

### Reforma legal y sentencias desproporcionadas: dos temas centrales en el debate sobre los derechos humanos de la infancia \*

#### 1. Introducción

El presente informe da cuenta de dos temas que, en el contexto de la emergencia que caracterizó la transición, han quedado relegados a un segundo plano en el debate público respecto de la situación de los derechos humanos de la infancia en la Argentina. Estos temas tienen lugar en un contexto en el que 8.600.000 niños y adolescentes —casi el 70% de todas las personas menores de edad en la Argentina— se encuentran bajo la línea de pobreza y la mitad de ellos son indigentes.<sup>1</sup>

Se trata, por un lado, de la reforma legal pendiente, tanto a nivel federal cuanto provincial, que determina que las leyes nacionales y gran parte de las leyes provinciales no respeten los estándares internacionales en materia de derechos humanos de la infancia. Por el otro, de la aplicación, para una parte de la población infantil<sup>2</sup> (aquella que tiene entre 16 y 18 años no cumplidos), del sistema penal de adultos en su consecuencia más

\* Informe elaborado por Mary Beloff (profesora de la Facultad de Derecho - UBA). Colaboraron en la elaboración de los distintos acápite de este capítulo: Ana Aliverti en 2.2.1 y 3, Maximiliano Nicolás en 2.2 y Gimol Pinto en 2.1 y 3. Gonzalo Nogueira realizó un sondeo en la provincia de Buenos Aires para determinar si existen antecedentes de aplicación de pena de prisión o reclusión perpetua para la franja etaria 16-18, con resultado negativo.

<sup>1</sup> "Debaten dos proyectos para juzgar a chicos de 14 años", *Clarín*, 04/09/02.

<sup>2</sup> Recuérdese que para la Convención Internacional sobre Derechos del Niño, niño es toda persona hasta los 18 años de edad (art. 1).

severa: la pena de prisión perpetua y/o reclusión perpetua,<sup>3</sup> hasta con accesoria de reclusión por tiempo indeterminado.<sup>4</sup>

En realidad, si bien se presentan como temas separados, están íntimamente relacionados uno con otro, ya que, dado que la Argentina no adecuó la condición jurídica de la infancia —en general— a los estándares internacionales, ocurre que en algunos ámbitos del derecho, los menores de 18 años son tratados como adultos; tal la situación flagrantemente violatoria de la Convención sobre Derechos del Niño (CDN) que se presenta respecto de los adolescentes encontrados responsables de haber cometido delito, a quienes se decide aplicarles pena conforme la ley especial vigente.<sup>5</sup>

En lo que sigue se presenta un panorama de las reformas legales a nivel federal y provincial y una investigación exploratoria respecto de la aplicación de la pena más severa del sistema penal argentino a personas que cometieron el delito cuando tenían entre 16 y 18 años de edad no cumplidos, niños para el derecho internacional de los derechos humanos.

## 2. Panorama legislativo

### 2.1 Nivel nacional

El estado de la reforma legislativa a nivel nacional en materia de infancia presenta un panorama profuso y variado en términos de propuestas, desconocido hasta hace algunos años. El Congreso Nacional cuenta en la actualidad con varios proyectos de ley presentados, algunos con avanzado estado parlamentario, que representan distintos modelos normativos y concepciones de la infancia y de su condición jurídica.

#### 2.1.1 *Proyectos de ley sobre régimen de protección integral de los derechos de la infancia*

En diciembre de 2001, la Cámara de Diputados de la Nación aprobó el proyecto de ley “Régimen de protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes”.<sup>6</sup> Entre otros aspectos, este proyecto crea un sis-

<sup>3</sup> Artículos 5, 6, 12, 13 y concordantes del Código Penal.

<sup>4</sup> Artículos 52 del Código Penal.

<sup>5</sup> Artículo 4 de la ley 22.278/22.803.

<sup>6</sup> Cf. Exptes. 3041-D-01 y 0482-D-01.



tema nacional de protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes y deroga expresamente la ley 10.903 de Patronato de Menores. En la actualidad existen diversos planteos acerca de si se trata de una adecuación sustancial o meramente formal a la Convención sobre los Derechos del Niño. Hasta la fecha de elaboración de este *Informe*, cercana al plazo de caducidad del estado parlamentario del proyecto con media sanción, estos planteos no se han traducido en un debate público que sería auspicioso que la iniciativa tuviera en la Cámara de Senadores.

El proyecto que se comenta giró a la Cámara de Senadores de la Nación para su revisión, mas durante el año 2002 y hasta septiembre de 2003 no ha tenido tratamiento parlamentario en las sesiones ordinarias. Más allá de la aprobación obtenida en la Cámara de Diputados, diversos organismos de derechos humanos<sup>7</sup> y organizaciones no gubernamentales dedicadas a los derechos de la infancia y de la sociedad civil en general, se opusieron a su tratamiento en el ámbito de las sesiones extraordinarias de fin del año 2002, por considerar que éstas no eran el espacio ni la oportunidad para derogar una ley y una institucionalidad vigentes en el país por casi cien años,<sup>8</sup> y tampoco para debatir los alcances de la adecuación legislativa federal a la Convención sobre los Derechos del Niño.

### 2.1.2 *Proyectos de ley sobre el régimen penal para las personas menores de edad*

Los proyectos de ley de modificación al régimen penal para las personas menores de edad (modificación de las leyes 22.278/22.803) que tienen estado parlamentario son los presentados durante el año 2002. Durante 2003 han ingresado los expedientes 0454-D/González Cabañas y 4463-D/Honcheruk. El primero propone la modificación del artículo 1 de la ley 22.278 con relación a la edad de punibilidad y el segundo propone modificar el artículo 3 bis de la misma ley modificada por la ley 23.742 con relación a la aplicación de medidas alternativas en procesos penales

<sup>7</sup> Entre otros, CELS, Abuelas de Plaza de Mayo, Comité Argentino de Seguimiento y Aplicación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño.

<sup>8</sup> Entre los argumentos que en esa ocasión se plantearon para la oposición al tratamiento "ligero" en las sesiones extraordinarias del Senado de la Nación, y su contenido, se manifestó "la necesidad de un rediseño profundo de los órganos gubernamentales que rigen las políticas para la infancia a efectos de su transformación en órganos públicos (entendido lo público como la articulación de los esfuerzos de la sociedad civil y gubernamental), las modificaciones necesarias en el proyecto de ley a fin de optimizar la democratización y la federalización de las políticas para la infancia asegurando la plena participación de la sociedad civil y de las provincias".

contra menores de edad. Como ya se afirmó, ninguno de estos proyectos —ni los ingresados en el año 2002 ni los ingresados hasta septiembre de 2003— han tenido tratamiento.

Tanto en la Cámara de Diputados<sup>9</sup> como en la de Senadores<sup>10</sup> se han impulsado diversas iniciativas en esta materia, que podrían clasificarse de la siguiente forma:

- a. Proyectos de ley que recogen y desarrollan las prescripciones de la Convención sobre los Derechos del Niño.<sup>11</sup> Éstos, con diversos matices, proponen derogar el sistema “tutelar” vigente y crear un nuevo sistema de responsabilidad penal especial para adolescentes de entre 14 y 18 años, totalmente diferente del que rige para los adultos y del actual de la “justicia de menores”: se prevé la intervención de órganos especializados, en el marco de un proceso específico y con sanciones determinadas, entre las cuales la privación de la libertad es la sanción de último recurso y por período breve para delitos gravísimos taxativamente contemplados en la ley.
- b. Proyectos de ley que, frente a la situación de los delitos imputados a las personas menores de edad y sus derechos, proponen directamente la reducción de la edad de punibilidad, hoy fijada en 16 años en general. Estos proyectos desconocen las prescripciones de la Convención sobre Derechos del Niño, que exige la creación de un sistema especial de respuesta estatal al delito de las personas menores de 18 años de edad, y reproducen todos los problemas del sistema tutelar vigente, consolidando normas y prácticas que vulneran los derechos fundamentales.<sup>12</sup>
- c. Proyectos intermedios o híbridos que parten de la necesidad de derogar el sistema tutelar vigente y crear uno nuevo pero “que se pierden en el intento”, al verse ampliamente influenciados por el sistema vigente y no lograr desarrollar un sistema de responsabilidad

<sup>9</sup> Al momento, los proyectos con estado parlamentario ante la Cámara de Diputados de la Nación son 29: 1797-D-02, 155-D-02, 895-D-02, 974-D-02, 976-D-02, 1029-D-02, 1846-D-02, 1999-D-02, 2173-D-02, 2378-D-02, 2843-D-02, 2856-D-02, 2002-D-02, 2248-D-02, 3145-D-02, 3163-D-02, 3291-D-02, 3408-D-02, 3734-D-02, 4184-D-02, 4624-D-02, 4663-D-02, 4931-D-02, 5245-D-02, 4876-D-02, 4882-D-02, 5516-D-02, 7442-D-02, 454-D-03.

<sup>10</sup> Al momento, los proyectos con estado parlamentario ante la Cámara de Senadores de la Nación son: S-125/02, S-652/02, S-1294/02, S-1381/02, S-1494/02, S-1496/02, S-1647/02, S-1873/02, S-1874/02.

<sup>11</sup> A modo de ejemplo, en la Cámara de Diputados de la Nación, de los 29 proyectos de leyes presentados, podemos ubicar en este rubro sólo a cinco o siete según el criterio que se adopte.

<sup>12</sup> Este rubro es el mayoritario en la cantidad de proyectos presentados en ambas cámaras.

penal especial para adolescentes completamente acorde con la Convención sobre los Derechos del Niño, que reconozca sus derechos y garantías y elimine las discrecionalidades del sistema de justicia que cotidianamente permiten restricciones injustificadas de sus derechos.

## 2.2 Nivel provincial

A la fecha son ocho las provincias que han reformado, o bien dictado por primera vez, leyes dirigidas a regular la condición jurídica de la infancia en el ámbito local, conforme los estándares internacionales incorporados a la Constitución Nacional. Se trata —con mayor o menor éxito, rigurosidad técnica y claridad conceptual— Mendoza, Chubut, Neuquén, ciudad de Buenos Aires, Tierra del Fuego y provincia de Buenos Aires, ésta en una particular situación jurídica,<sup>13</sup> además de Salta y Misiones.

A continuación se presentan las características de estas leyes, y los avances y retrocesos en el proceso de implementación.

### 2.2.1 Provincia de Mendoza

En Mendoza el primer régimen legal específico aplicable a las personas menores de 18 años se implementó desde 1939 hasta 1995 mediante la ley 1.304, claro ejemplo de una norma tutelar. Tal ley definía como finalidad principal del proceso “comprobar el abandono material o peligro moral en que se encuentra el menor a fin de proceder a su protección y juzgamiento” (art. 50).

La provincia sancionó la ley 6.354 en 1995 para dar cumplimiento a los principios de la Convención sobre Derechos del Niño. El ámbito de aplicación subjetivo de esta ley comprende a toda persona menor de edad, desde la concepción hasta los 21 años, alineándose con la definición clásica del Código Civil y apartándose de la propia Convención que define como niño a toda persona hasta los 18 años.

La ley tiene por objetivo la protección integral de los niños y adolescentes. En esa dirección, establece que el Estado debe brindar las oportunidades y facilidades para consolidar la contención de los niños y niñas en su núcleo primario y que sólo excepcionalmente podrá intervenir a través de sus instituciones, priorizando los recursos de todo tipo a los efectos de lograr

<sup>13</sup> Sobre la insólita y no por ello menos dramática situación planteada en la provincia de Buenos Aires, véase Beloff, Mary, “Un fallo tardío pero dichoso”, en *Revista de Derecho de Familia*, Buenos Aires, Lexis-Nexis, 2003-1.

estos objetivos (art. 2). Entre los derechos y garantías que esta ley reconoce, se destaca la libertad personal, que se traduce en la prohibición de detenciones arbitrarias e ilimitadas. Además, asegura la integridad psicofísica de los niños y adolescentes resguardándolos de todo trato o pena cruel, inhumana o degradante que desconozca su dignidad como personas.

Con el claro propósito de ahuyentar, por lo menos en esta parte de la ley, todo resabio tutelar, hace expresa referencia a que la falta de recursos materiales de los padres no es causal suficiente para excluir al niño de su grupo familiar (art. 10). Por otro lado, entre las garantías judiciales en el proceso penal, se receptan explícitamente el principio de inocencia, el derecho a ser informado de la imputación en su contra, el principio acusatorio, el principio de igualdad ante la ley y se reconoce la calidad de sujeto procesal del niño, pudiendo aportar toda clase de pruebas en su descargo. También se incluye la garantía de defensa en juicio, lo que implica la inmediata asistencia jurídica por medio de un profesional de elección del niño o, en su defecto, proporcionado gratuitamente por el Estado, y el derecho a ser oído.

La detención de un niño no procederá sin orden escrita de una autoridad competente, salvo en los casos de delito flagrante reprimido con pena privativa de la libertad (art. 126). En tal situación, deberá ser informado inmediatamente y bajo pena de nulidad de las causas que motivan su detención y de los derechos y garantías que lo amparan (art. 113). Tendrá derecho a ser asistido por un defensor particular y provisionalmente se le designará un defensor oficial (defensor de menores). La intervención del defensor es obligatoria no sólo en las actuaciones de carácter judicial, sino también en las realizadas por la policía judicial (art. 132).

Como se advierte, la primera ley provincial dirigida a adecuar el derecho provincial a la Convención sobre Derechos del Niño, se ajusta bastante a los estándares internacionales, sobre todo en materia de garantías de debido proceso. Los problemas de implementación se deben a algunas lagunas y resabios tutelares en el texto por un lado, pero más fundamentalmente a la falta de un rediseño institucional profundo y sustentable<sup>14</sup> en materia de políticas sociales de infancia en esa provincia.

Como corolario de la descripción del panorama legal provincial, hacia septiembre de 2003 merecen mencionarse, por un lado, el dictado de penas a personas con edades comprendidas entre 16 y 18 años no cumplidos, que se analiza más adelante y que no tiene nada que ver con la refor-

<sup>14</sup> Ha habido algunas experiencias interesantes en algunos municipios. La más conocida es la del municipio de Guaymallén, pero no ha podido sostenerse en el tiempo sin apoyo de organismos internacionales ni generar una nueva cultura ni una nueva institucionalidad para la infancia en la provincia.

ma provincial mencionada, ya que es la ley nacional la que autoriza el tratamiento como adultos de los mayores de 16 años; por otro lado, un incidente ocurrido a principios del año 2003, relacionado con razias sobre niños de la calle en la ciudad de Mendoza.

En relación con este último punto, varias organizaciones de derechos humanos denunciaron que durante los primeros días del mes de enero de 2003 la Policía de la Provincia de Mendoza procedió a detener masivamente a varios niños que se encontraban mendigando por las calles del centro de dicha ciudad, sin orden judicial. Tal medida tuvo como objeto “favorecer el desarrollo de las ventas comerciales producida en la temporada turística”. Dicha medida restrictiva de la libertad de personas menores de edad no fue un episodio aislado: dos meses antes, en noviembre de 2002, la policía había detenido a más de doscientos chicos que limpiaban vidrios en el centro de la ciudad de Mendoza.

Frente a esta situación, tres abogados presentaron un hábeas corpus colectivo en el que solicitaban la inmediata libertad de los niños por considerar al proceder policial como arbitrario e ilegal, ya que contradecía normas internacionales, nacionales y provinciales vigentes. Asimismo, solicitaron que dicha acción se hiciera extensiva a los niños que “en forma inminente pueden ser detenidos arbitrariamente”.

Además, los denunciantes alegaron, entre otros argumentos, la violación del principio de no discriminación, pues la detención de los niños se motivó en actos discriminatorios que los someten a una “doble victimización”: la primera es la exclusión social que sufren en razón de su condición socioeconómica y la segunda, su irrupción dentro del sistema penal también como consecuencia de aquella situación. Al respecto, los abogados advirtieron que la lucha contra la explotación infantil no puede ser combatida mediante razias contra los “chicos de la calle”.

Finalmente, el juez interviniente rechazó el recurso interpuesto pues entendió que la policía provincial había obrado dentro de sus competencias, signadas por la Ley Orgánica policial, que establece el deber de actuar en forma directa para proteger a los menores que estén en peligro material o moral.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> El juez desatendió, en este sentido, el mandato de los pactos internacionales de derechos humanos y la legislación local que ha implementado un régimen procesal penal dirigido a personas menores de 18 años en conflicto con la ley. Si bien en lo que hace a cuestiones de fondo rigen aún las leyes tutelares, el magistrado podría haber fallado utilizando aquellas normas. Por esta razón el caso mendocino resulta más traumático pues, no obstante la vigencia de leyes que reglamentan la Constitución Nacional y los pactos internacionales y que delinear claramente en qué casos la autoridad estatal puede intervenir, los jueces persisten en aplicar normas manifiestamente inconstitucionales que violan principios tan básicos como el de legalidad y el de culpabilidad por el hecho.

### 2.2.2 Provincia de Chubut<sup>16</sup>

El proceso penal y la disposición tutelar de niños y adolescentes en la provincia de Chubut se rigió por las pautas de las leyes 10.903, 14.394 y 22.278. Luego de la entrada en vigencia en la provincia de un nuevo Código Procesal Penal, la organización judicial se transformó con el dictado de la ley 3.193, correspondiendo a los jueces de Instrucción la disposición tutelar de los no punibles, y a la Cámara en lo Criminal o al juez en lo Correccional la decisión sobre el auto de culpabilidad, la disposición tutelar transitoria hasta la sentencia de pena y la disposición definitiva o la imposición de pena en los términos de la ley 22.278.

Un elemento interesante que revela una temprana práctica garantista no tutelar es que la defensa técnica fue separada de la representación promiscua —que hasta entonces estaba a cargo del defensor de Menores e Incapaces— poniéndose la primera a cargo del defensor general en las fases de instrucción e intermedia, y del defensor de Cámara en el juicio, y dando siempre intervención al defensor de Menores e Incapaces para la disposición tutelar desde el inicio de las actuaciones.<sup>17</sup>

No obstante, como consecuencia de la separación de roles entre el defensor técnico y el representante promiscuo, la defensa penal del adolescente tomó un camino diferente, pues la discusión de su responsabilidad penal se planteó en los mismos términos que los del imputado mayor de edad. Así, y a diferencia de la jurisprudencia constante de la Cámara Nacional de Casación Penal y otros tribunales nacionales, desde el comienzo del ciclo, el Superior Tribunal de Justicia de Chubut admitió el recurso de casación contra el fallo que resolvía atribuir responsabilidad penal al adolescente imputado.

La imposición de medidas tutelares sobre el adolescente absuelto fue excepcional en la provincia, al igual que la privación de libertad aun tratándose de delitos graves. Sólo en casos de extrema gravedad esta sentencia fue diferida hasta la mayoría de edad y, cuando finalmente se impuso pena, su monto rondó el mínimo legal. Asimismo, la privación de libertad sufrida como disposición tutelar ha venido siendo computada como prisión preventiva a los fines del cómputo de la pena impuesta.

<sup>16</sup> Basado en el artículo sobre la ley provincial preparado por Calderwood de Corneo, Elsa; Freire Méndez Rodrigo P.; Paoloni, Luis Alberto y Pérez Galimberti, Alfredo; incluido en Beloff, Mary (comp.), *Los derechos del niño en las provincias argentinas*, Buenos Aires, Ad Hoc, 2003, en prensa.

<sup>17</sup> De todas formas, continuó la disposición de los no punibles, ya que el auto de sobreseimiento no requería una fundamentación especial sobre la atribución de la conducta criminal imputada. Dictado éste, cesaba la intervención del defensor penal y el "incidente tutelar" continuaba su desarrollo en un trámite que implicaba postulaciones del defensor de Menores que decidía el juez de instrucción, con un amplio margen de discrecionalidad.

Hasta la entrada en vigencia de los Juzgados de Familia, creados por la ley 4.347, las cuestiones de familia se sustanciaban ante los Juzgados Civiles y/o Juzgados Universales. Allí se tramitaban, entonces, todos los asuntos vinculados con la protección de niños y adolescentes que pudieran ameritar la disposición de alguna medida civil de fondo o estrictamente procesal. Claramente se dividían las competencias por materia, algo que no ocurría ni ocurre en aquellas provincias donde existen leyes de patronato con jueces de menores, con competencia para intervenir en todas las cuestiones relacionadas con niños y adolescentes, sean éstos víctimas de una situación de amenaza o vulneración de derechos, o imputados de la comisión de un delito.

Pese a no existir la figura del juez de Menores, el paradigma tutelar se presentaba a través de una práctica estandarizada en la que, desde los propios organismos administrativos, se activaba el circuito tutelar, remitiendo al ámbito judicial (Defensoría de Menores) cuestiones que deberían haber sido abordadas y solucionadas desde el ámbito de su competencia. En muchos casos, el circuito se completaba con la presentación de una medida cautelar de "protección de persona" ante los Juzgados Civiles y Comerciales o Universales de cada jurisdicción.

La sanción en 1997 de la ley 4.347, de Protección Integral de la Niñez, la Adolescencia y la Familia, fue el resultado de un verdadero proceso de movilización comunitaria.<sup>18</sup>

La ley declara que su objeto es la protección integral de la niñez, la adolescencia y la familia<sup>19</sup> y que los niños y adolescentes nunca serán

<sup>18</sup> Siguiendo el mandato de la Constitución provincial, el Superior Tribunal de Justicia dictó la resolución administrativa 7147/95 que creó, en el ámbito del Poder Judicial, una Comisión de Trabajo en el proyecto de creación de los Tribunales de Menores y de Familia. Esta comisión elaboró un Anteproyecto de Creación de Tribunales de Menores y de Familia, que fue enviado por el Tribunal a la Legislatura en marzo de 1996. Paralelamente, el Ejecutivo provincial creó una Comisión Interpoderes para el estudio y elaboración de un Proyecto de Ley de Protección Integral de la Infancia, la Adolescencia y la Familia. Se solicitó, además, la colaboración, asesoramiento y participación de instituciones académicas, profesionales o técnicas, gubernamentales y no gubernamentales, y expresiones comunitarias que tuvieran relación con la temática en el marco de su cometido. Finalmente, se creó una Comisión Redactora integrada por representantes de los tres poderes del Estado y de la comunidad, a los que se solicitaron aportes para la elaboración del anteproyecto de ley integral. A tal fin, se organizaron en las principales ciudades de la provincia "Jornadas de Aportes para una Futura Ley de Protección Integral de la Infancia, la Adolescencia y la Familia", que se llevaron a cabo mediante la dinámica de talleres abiertos a la comunidad, cuyas conclusiones se remitieron a la comisión; a su vez, cada ciudad designó un representante de la comunidad para trabajar en el seno de la comisión. Así, la ley 4347 fue erigida sobre la base de los aportes y conclusiones colectados en los talleres. La Comisión Interpoderes elaboró un Anteproyecto de Ley de Protección Integral que fue aprobado por unanimidad en diciembre de 1997.

<sup>19</sup> Consagra de modo explícito, entre sus artículos 1 y 8, los principios de Protección integral, Sujeto de Derechos, Indivisibilidad, Inalienabilidad, Prioridad absoluta, Universalidad,

considerados meros objetos de socialización o control, estableciendo así una absoluta adhesión conceptual a los postulados de la Convención Internacional. Proclama también la calidad de sujetos de derecho de los niños y adolescentes y expresa que el derecho de éstos a ser respetados consiste en la inviolabilidad de su integridad biopsicosocial, protegiendo y preservando la imagen, identidad, autonomía, valores, espacios y objetos personales.

A lo largo de varios capítulos (arts. 9 a 35), en lo que podría considerarse su parte dogmática, la ley enumera los derechos fundamentales y garantías de los niños y adolescentes. A partir del Título II del Libro I, desarrolla el Sistema de Protección Integral de Derechos, definiendo el rol de los organismos administrativos y jurisdiccionales en una nueva vinculación que abandona la vieja concepción del Patronato del Estado, en el cual la regla fue siempre la invasión del poder jurisdiccional en materia de cuestiones netamente asistenciales.

De modo coherente con el reconocimiento de su status de sujetos de derecho, la norma incluye a los niños como destinatarios de las políticas públicas.<sup>20</sup> Con relación a la actuación del Poder Judicial, la ley le devuelve su función específica y genuina de impartir justicia y dirimir conflictos, alejándolo así de tener que atender cuestiones sociales. Ello no implica que el Poder Judicial no pueda intervenir, pero siempre debe ser *ex post* a la previa actuación de los otros poderes y como *última ratio* ante su inacción.

En lo que respecta a las medidas, siguiendo la letra y espíritu de la Convención, la ley distingue con claridad las "medidas de protección" (arts. 56 a 61), susceptibles de ser aplicadas sólo ante situaciones de amenaza o vulneración de derechos de chicos, de las "medidas de coerción personal" (arts. 163 y 164) y las "medidas socioeducativas" (art. 190). Estas últimas procederán solamente cuando un adolescente punible sea imputado de una infracción a la ley penal; las primeras serían susceptibles de ser aplicadas durante la tramitación del proceso y sólo en caso de peligro de fuga o posible entorpecimiento de la investigación; las segundas fueron con-

Interés superior, Efectividad, Personas en peculiar condición de desarrollo, Autonomía y Participación, que, según el decreto reglamentario, constituyen un soporte de referencia que le otorga una dinámica a toda la estructura de la ley, sirven de elemento de integración, conforman una regla que orienta acciones y medidas, integran y delimitan la interpretación, evitan desvíos, preservan la unidad sistemática y suplen los posibles vacíos de la ley.

<sup>20</sup> Conforme a ello, sobre el poder administrador tanto provincial como municipal, y en coordinación con las organizaciones civiles, recae la responsabilidad de definir y delinear políticas públicas, desarrollando programas específicos y creando servicios para atender los derechos económicos y sociales básicos de los ciudadanos, esto es salud, educación, cultura, trabajo, vivienda, recreación, deporte, seguridad pública y seguridad social.



cebidas para ser aplicadas en caso de que el adolescente sea efectivamente declarado autor responsable.<sup>21</sup>

Con relación al proceso de familia —y en particular en lo que hace a sus características— la ley estructura un proceso ágil, dinámico, desprovisto de formulismos, consagrando de este modo dispositivos legales orientados en el sentido de los principios adjetivos que en materia de proceso civil —y especialmente para los procesos de familia— postula la moderna doctrina procesal y buena parte de las normas sancionadas en los últimos años.

En lo concerniente al proceso penal, la norma estructura un proceso para adolescentes, basado en un sistema de responsabilidad penal especial. Este enfoque implica la consagración de un sistema basado en la existencia de garantías específicas que orientan y limitan el control del Estado, asegurando el ejercicio de los derechos de los adolescentes a pesar del reproche que se formule respecto de su conducta. El proceso está concebido como un proceso acusatorio, garantista, sumario, oral y privado. El juez es concebido como un tercero imparcial, garante sobre todo de los derechos fundamentales de las partes en el proceso. Sus decisiones deberán apoyarse siempre en la idea de la protección integral del adolescente, de su interés superior y el respeto de sus derechos humanos. En la sustanciación del proceso, además de atenderse a los principios constitucionales que emanan de los primeros 19 artículos de la ley, deberá tomarse especial consideración por los principios de humanidad y de sustitución de medidas, procurando, siempre que sea posible, la sustitución por una medida de menor gravedad y sólo excepcionalmente por otra más grave.

Sobre este tema, además, la ley establece claramente el derecho del niño a conocer la imputación y los derechos que lo asisten; a contar con un defensor técnico de su confianza o pagado por el Estado; a que se le considere inocente hasta que se demuestre lo contrario; a producir y confrontar prueba en paridad de arma con el acusador; a ser acompañado por sus padres, tutores o personas de su afecto en los actos del proceso, y a que se les brinde a éstos información completa sobre los detalles de la imputación, dónde se encuentra y qué agencias estatales intervienen; a no ser obligado a declarar y a la confidencialidad de las actuaciones que se labren.

<sup>21</sup> Respecto de las "medidas de protección" es interesante destacar que en sintonía con el principio de no judicialización de las cuestiones sociales, se establece un amplio margen de actuación de los organismos administrativos, para que, en el marco de su competencia y sin necesidad de recurrir a ninguna instancia jurisdiccional, puedan desarrollar acciones concretas con miras a la protección de los derechos de niños y adolescentes. Por el contrario, aquellas medidas de protección en cuya aplicación podría verse afectado el derecho a la libertad o los deberes y derechos inherentes a la patria potestad, sólo podrán ser aplicadas por la autoridad judicial competente, puesto que sólo en este ámbito podrá garantizarse debidamente el derecho de defensa.

Respecto de la privación de libertad, la ley prescribe que siempre se tratará de una medida de último recurso, por el tiempo más breve posible, y que el lugar de detención deberá cumplir como mínimo con las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de Menores Privados de Libertad. El carácter excepcional y fundado que la ley requiere a las medidas de coerción personal muestra la consonancia de la norma con la convención.<sup>22</sup>

Finalmente, la norma permite a los jueces que hayan determinado la responsabilidad penal de un adolescente por la comisión de delito, aplicar medidas de protección y disponer la aplicación de una medida socio-educativa. No parece apropiado al principio de mínima intervención y a la lógica de la responsabilidad penal, que el juez penal pueda dictar en este caso una medida de protección, cuando éstas —de ser necesarias— pueden ser requeridas y dispuestas por la autoridad administrativa respectiva o el juez de familia.

La nueva ley de la provincia de Chubut ha tenido una implementación que puede caracterizarse como exitosa. Probablemente la inexistencia de leyes anteriores tutelares clásicas haya influido en la rápida aceptación del nuevo modelo legal, sobre todo en los operadores del sistema de justicia, tal como ha ocurrido en otros ámbitos como la reforma procesal penal. La parte más débil de la reforma, si bien notablemente superior a otras jurisdicciones, es la referida a la reforma institucional y de las políticas de infancia en la provincia.

### 2.2.3 Provincia de Neuquén<sup>23</sup>

La ley 2302 de la provincia de Neuquén,<sup>24</sup> en sintonía con la Convención Internacional, prioriza la convivencia familiar y comunitaria como garantía fundamental, junto al derecho a la salud, a la identidad, a ser oído, a la igualdad, a la educación y a la atención de las capacidades especiales.

<sup>22</sup> Las medidas abarcan un amplio espectro, desde la mera concurrencia al tribunal hasta la privación de la libertad propiamente dicha. Se establece un plazo máximo de cuatro meses de privación de libertad durante el proceso, medida que deberá ejecutarse en establecimientos para adolescentes, donde deberán observarse las citadas Reglas de las Naciones Unidas. El plazo puede prorrogarse por decisión fundada y previo dictamen del procurador fiscal y del Equipo Técnico Interdisciplinario.

<sup>23</sup> Basado en el artículo que analiza la ley provincial preparado por Osés, Nara y Vitale, Gustavo L., incluido en Beloff, Mary (comp.), *op. cit.*

<sup>24</sup> El proceso de elaboración de la ley 2302 se inició en 1993 con el objeto de difundir la aplicación de la convención en las acciones destinadas a niños y adolescentes, y de reemplazar la Ley de Patronato local. Los profesionales formaron el Grupo de Apoyo a la Infancia y la Adolescencia. La propuesta fue ampliamente difundida entre organizaciones gubernamentales y no gubernamentales de toda la provincia. Durante 1995 se realizaron jornadas de reflexión que permitieron proyectar una legislación con el carácter local necesario para

Tras la enumeración de los derechos fundamentales y la indicación de los contenidos mínimos de las políticas públicas sectoriales, la ley establece cuáles han de ser las medidas de protección especial de derechos frente a la amenaza o violación de los mismos. Para ello, prevé acciones sociales de protección para escuchar, contener y ayudar a los niños y a quienes cuiden de ellos. En esa línea, frente a problemas de pobreza, las autoridades administrativas (y no las judiciales) deben asistir a los niños y a sus familias.<sup>25</sup>

La ley organizó un sistema de protección en el que el Ministerio de Menores (denominado Defensoría de los Derechos de Niños y Adolescentes) es la instancia que procura evitar la judicialización de los conflictos.<sup>26</sup> En cuanto a su implementación, la ley sólo enumeró los organismos judiciales por crear, dejando un vacío respecto de cuáles serían los programas mínimos a llevar adelante por el poder administrador para lograr la efectiva implementación de la ley.

La nueva organización judicial se centró en la necesaria división de competencias penal y de protección de derechos, creándose el Fuero de Familia (con competencia civil y de protección de derechos) y Penal especializado.

En cuanto al impacto de la ley es posible mencionar que la falta de expectativas en el nuevo sistema de protección de derechos parece tener una fuerte razón ideológica: la dificultad en el reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales de los niños; y otra instrumental: la ausencia de prácticas de exigibilidad de esos mismos derechos, tanto en adultos como en niños.

su legitimidad y aplicabilidad. A mediados de 1997 se presentó el proyecto, que fue elevado al presidente de la Legislatura provincial. Paralelamente, en el seno del Poder Judicial, se elaboró y presentó un proyecto que, mediante la creación del Fuero de Familia y Niñez, pretendía quitar de los Juzgados de Menores la faz tutelar. Ambos proyectos no se contradecían sustancialmente e implicaban la división de competencia de los Juzgados de Menores, aunque el primero no sólo pretendía cambiar la organización, sino también introducir plenamente la protección integral de derechos de la infancia y generar una nueva legislación en materia procesal penal. Durante 1999 se dio tratamiento al proyecto de ley de protección integral, que fue aprobado por mayoría.

<sup>25</sup> Las medidas que pueden adoptarse procuran la orientación, la derivación a tratamiento y seguimiento psicosocial, la indicación de escolarizarse, de concurrir a diferentes tratamientos médicos y por último, de manera excepcional, el albergue provisorio de los niños y adolescentes en instituciones.

<sup>26</sup> La circunstancia de que un organismo judicial sea el encargado de evitar llevar a la jurisdicción el conflicto obedece a una práctica histórica local de la anterior Defensoría de Menores, enmarcada por una mirada interdisciplinaria y comunitaria de las cuestiones de niños, considerando la ley como parte de los tratamientos de recuperación de problemas tales como violencia familiar o las adicciones. Tal es así que, con el tiempo, se incorporó la necesidad de sumar la ley en los reclamos contra el Estado, iniciando la entonces Defensoría de Menores acciones de amparo contra el Poder Ejecutivo municipal y provincial, representando intereses colectivos de niños y adolescentes. Es, no obstante, una institucionalidad bastante compleja por motivos que no es posible analizar aquí.

Entre los aspectos centrales de la ley se destacan:

- a. La integración al texto legal de las normas y reglas internacionales (expresamente en el art. 90).
- b. La incorporación del principio *pro homine* (art. 91).
- c. La obligatoriedad de brindar al niño un trato más benigno que al adulto (arts. 58 y 61).
- d. La aplicación subsidiaria del Código Procesal Penal para todo aquello no legislado especialmente en esta ley, siempre y cuando no restrinja derecho alguno del niño o adolescente (art. 92).
- e. Principio de legalidad penal, exclusividad del proceso penal para los jóvenes penalmente responsables (arts. 53 y 62 inc. 2).
- f. Una serie de disposiciones relativas a los “niños y adolescentes inimputables” (arts. 93 a 95). En particular, el artículo 93 establece que luego de la investigación a cargo del fiscal, el juez de garantías de niños y adolescentes resolverá sobre la existencia del hecho imputado, su calificación y la intervención del joven en él. El artículo 94 asegura al niño no punible sometido igual a proceso el derecho a ser oído y a la defensa técnica por parte del defensor penal del niño. El artículo 95 expresa que la declaración de “inimputabilidad” del joven produce la extinción de la acción penal, quedando el defensor del joven facultado, en caso de necesidad, a solicitar medidas de protección especial (al juzgado de familia).
- g. Principio de culpabilidad por el hecho (art. 62 inc. 2).
- h. Atribución de competencia penal y civil a disintos órganos. Así, la ley creó la Justicia Penal de la Niñez y Adolescencia. En la primera circunscripción judicial, los viejos Juzgados de Menores (multifueros) se convirtieron en Juzgados Penales del Niño y Adolescente (art. 54, segundo párrafo y 103 inc. 2). Mientras tanto, en las circunscripciones judiciales del interior de la provincia, se atribuyó competencia penal a los “órganos judiciales que actualmente tienen adjudicada competencia penal en materia de menores” (art. 54, último párrafo), que no son organismos con competencia exclusiva en la materia. Al mismo tiempo, la ley creó la Justicia de Familia, Niñez y Adolescencia, para cuestiones civiles y para aquellas vinculadas con la tutela de los derechos fundamentales de los jóvenes.
- i. Creación de órganos judiciales distintos para controlar la investigación penal preparatoria o instrucción, por un lado, y para juzgar definitivamente el caso en audiencia oral, por el otro. La Justicia Penal de Niños y Adolescentes se integra, entonces, por un Juzgado Penal de Garantías y un Tribunal Penal de juicio (art. 54, primer párrafo).

- j. La nueva ley atribuye la titularidad de la pretensión persecutoria penal al fiscal y deja en manos de los jueces la decisión sobre las cuestiones que se presenten en el proceso.<sup>27</sup> El artículo 64 de la ley dispone que “para la investigación de cualquier causa será condición de validez la promoción de acción penal por parte del fiscal”; la promoción fiscal de la acción se despliega al comienzo, durante y al final del proceso.
- k. La ley recepta el principio de oportunidad procesal, de acuerdo con el cual el fiscal no tiene obligación de ejercer la acción penal en todos los casos sobre los que tome conocimiento, sino que tiene cierto poder de discrecionalidad. Es así como el fiscal “sin perjuicio de la investigación que sea necesaria en cada supuesto, podrá promover la acción penal o solicitar el archivo de las actuaciones” (art. 64, tercer párrafo).
- l. El artículo 66 establece que una vez “iniciada la investigación (...), en caso de estimarlo necesario y cuando hubiere sospecha suficiente de responsabilidad penal en relación a un hecho probado, el juez podrá, por auto fundado y bajo pena de nulidad, adoptar las medidas de carácter urgente y provisional que se consideren imprescindibles para custodiar los fines del proceso, dentro de las previstas en la presente ley”.<sup>28</sup>
- m. La ley asume el principio de inocencia y la libertad durante el proceso, aunque contempla la posibilidad de disponer el “arresto excepcional” del joven imputado de delito, pero con una serie de limitaciones, entre las que se destaca el plazo máximo de treinta días (art. 67).

<sup>27</sup> En tal sentido, el artículo 57 atribuye a los juzgados de garantías el control de “la investigación dirigida por el fiscal, en relación a los delitos (...) respecto de los cuales el fiscal haya promovido la correspondiente acción penal”. En forma concordante, el artículo 59 expresa que “el fiscal, como titular exclusivo de la acción penal, tendrá a su cargo la dirección de la investigación de los delitos que sean de competencia del Juzgado Penal de Garantías para niños y adolescentes. Actuará también en la etapa de plenario”. El artículo 62, reforzando el componente acusatorio del modelo procesal adoptado, dispone que “todo niño (...) en especial y, entre otros, tendrá” el derecho “a ser investigado por un fiscal independiente y juzgado por un órgano judicial (...) independiente e imparcial” (inc. 1).

<sup>28</sup> El artículo 71 enumera un catálogo de “instrucciones o condiciones provisorias” que, con limitaciones, puede imponer el juez durante el proceso. Entre ellas se destacan: 1) mantener al niño en su núcleo de socialización primaria o familiar, bajo asesoramiento, orientación o periódica supervisión; 2) colocarlo bajo el cuidado de otra persona, familiar o no, sólo si la medida prevista en el inciso anterior fuese manifiestamente inconveniente y perjudicial al niño, debiendo efectuar las derivaciones necesarias en caso de ser necesaria la remoción de aquellos obstáculos de orden socioeconómico que impiden el digno desarrollo de la vida familiar; 3) establecer un régimen de libertad asistida, confiando al niño al cuidado de sus padres, tutor, guardador o persona de confianza; 4) arraigo familiar.

- n. Inviolabilidad de la defensa en juicio y derechos afines, tanto en su aspecto personal como técnico-jurídico. En la faz personal, el artículo 62 inciso 5 asegura el derecho del joven a ser informado de los hechos que se le atribuyen, su calificación legal y las pruebas existentes en su contra. En la faz técnica, asegura el derecho del niño "a nombrar abogado defensor desde la existencia de una imputación en su contra" (art. 62 inc. 6).<sup>29</sup>
- o. La norma consagra el derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo, ni a participar como órgano de prueba.
- p. Las penas privativas de la libertad deben imponerse como "último recurso" y requerirán "bajo pena de nulidad, la necesaria fundamentación de la imposibilidad de recurrir a diversas medidas no privativas de libertad, así como otras posibilidades alternativas a la internación en instituciones".
- q. La ley prevé mecanismos alternativos a los tradicionales para el abordaje de conflictos.<sup>30</sup>
- r. El artículo 62 inciso 10 reconoce el derecho a que la situación procesal de la persona "sea decidida sin demora", pero (añade la ley) "en una audiencia oral y contradictoria, basada en una acusación, con plenas garantías de igualdad y defensa". Desde este punto de vista, no ha resultado feliz la inclusión de normas relativas al proceso abreviado.
- s. En relación con los "recursos", la ley recepta sólo aquéllos interpuestos contra toda decisión jurisdiccional y toda medida "que afecte derechos del niño y del adolescente" (art. 88).
- t. La ley menciona algunos de los derechos del joven en la etapa de ejecución penal. Sin embargo, esta mención no significa que ellos sean los únicos derechos del niño en tal fase del proceso, pues ellos gozan siempre, como mínimo, de todos los derechos reconocidos a los adultos.

La nueva ley de infancia de la provincia de Neuquén está teniendo, al igual que en Chubut, una implementación adecuada, sobre todo en el ámbito judicial. Probablemente, el mejor ejemplo de su éxito sea la cantidad de acciones de amparo y de protección de intereses difusos que se han ini-

<sup>29</sup> En caso de no haber designado uno particular, deberá actuar en su favor un "defensor oficial con competencia penal en la materia, haya sido o no designado y con independencia de que se le haya dado o no participación en el proceso". Con el fin de asegurar la defensa técnica real, la ley dispone que "al defensor que corresponda debe acordársele formal intervención a partir de la imputación". (art. 62 inc. 6).

<sup>30</sup> Entre ellos, reparación, mediación y suspensión del proceso penal a prueba.

ciado en la provincia, que hasta han motivado la intervención de organismos internacionales. Esto demuestra a las claras que se ha generado una nueva cultura en la provincia en relación con la protección de los niños y sus derechos, que no se limita al reclamo asistencial sino que utiliza las mejores herramientas jurídicas para efectivizar los derechos.

#### 2.2.4 Provincia de Tierra del Fuego<sup>31</sup>

En la provincia de Tierra del Fuego rige la ley 521, promulgada en junio de 2001, que presenta una adecuación parcial a la Convención Internacional sobre Derechos del Niño, no por contener dispositivos tutelares sino porque no se han abarcado todos los procedimientos y aspectos dirigidos a garantizar todos los derechos de los niños y adolescentes (el procedimiento penal, por ejemplo, no ha sido adecuado a la convención, más allá de las garantías generales).

El artículo 3 de la norma prescribe que el sistema de protección integral de la ley se aplica a las personas menores de 21 años —otra vez la remisión innecesaria al Código Civil—, a quienes se reconocen los derechos fundamentales y garantías que se enumeran en los artículos siguientes y que se suman al resto de los derechos reconocidos en otros instrumentos.<sup>32</sup>

En relación con el derecho a la libertad ambulatoria (art. 24), la norma define “privación de libertad” conforme las normas internacionales, como toda forma de detención o encarcelamiento, así como internación en un establecimiento público o privado del que no se permita salir al niño o adolescente por su propia voluntad. Se aclara que, en todo caso, la privación de libertad se debe realizar de conformidad con la ley, por tiempo determinado y como medida de último recurso, por el período más breve que proceda.

Los artículos 30 a 32 establecen las garantías procesales del niño y adolescente, en el marco de cualquier proceso administrativo o judicial, con respecto a procedimientos del derecho de familia y en relación con el proceso penal. En todas estas disposiciones se establece el derecho a ser escu-

<sup>31</sup> Basado sobre el artículo que analiza la ley provincial preparado por Griselda Goicochea incluido en Beloff, Mary (comp.), *Los derechos del niño ...*, op. cit.

<sup>32</sup> La ley reconoce el derecho a la vida y a la salud (arts. 8 a 11), el derecho a la integridad corporal (art. 12), el derecho a la identidad (arts. 21 a 23) y a la convivencia familiar y comunitaria (arts. 13 a 20). Estas precisiones señalan que el niño tiene derecho a ser criado en su familia de origen y sólo con carácter excepcional en ámbitos familiares alternativos (de acuerdo con un orden de prioridad en el cual “otras familias” constituye la última opción). El artículo 20 establece que la falta o carencia de recursos materiales no constituye motivo para la privación de la patria potestad ni para la limitación de su ejercicio, y se resalta el rol del Estado en orden a adoptar recaudos con el fin de procurar mantener al niño o adolescente con su familia de origen o ampliada.

chado en cualquier etapa del procedimiento, garantizando su participación activa y la de su familia, así como a contar con la asistencia técnica de un abogado especializado en derechos del niño. Entre las garantías cuenta el derecho a que sus padres, responsables, o aquellos con quienes tuviera el niño o adolescente trato efectivo, sean informados de inmediato en caso de aprehensión o detención.

Las medidas de protección de derechos son limitadas en el tiempo, se mantienen mientras subsistan las causas que dieron origen a la amenaza o afectación del derecho que tienden a proteger y son revisables. En el artículo 38 se consigna que se dará prioridad a las medidas que tengan por finalidad la preservación de vínculos familiares y su fortalecimiento, incluso mediante programas dirigidos a brindar ayuda y apoyo aun económico.

Por último, la ley prevé la organización de oficinas de Defensa de Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, de composición interdisciplinaria, cuyas funciones se enumeran en el artículo 66, destacándose las de utilizar modalidades alternativas a la intervención judicial para la resolución de los conflictos (inc. d); otorgar patrocinio jurídico gratuito a niños y adolescentes y a miembros de su grupo familiar (inc. e); interponer acciones judiciales en orden a la protección de los derechos de los niños y adolescentes (inc. f); conformar y fortalecer una red articulada en el ámbito local para optimizar las respuestas vinculadas a la temática niñez y adolescencia (inc. g); llevar un registro y confeccionar estadísticas (inc. j).

### 2.2.5 Provincia de Salta<sup>83</sup>

La provincia de Salta ha sancionado la ley 7039 denominada de Protección de la Niñez y la Adolescencia, promulgada por decreto 3416 de fecha 10/8/99 y publicada en el *Boletín Oficial* 15.720 de fecha 20/08/99 (en Separata).

Si se profundiza en los antecedentes legislativos de esta norma, se advertirá que en 1993, por ley 6721/93, la provincia de Salta había adherido a la ley nacional 23.849 que aprobó la Convención Internacional de los Derechos del Niño. La nueva ley viene a desarrollar, aunque de manera incompleta, los postulados de la CDN. La implementación es a la fecha muy incipiente y el impacto se advierte mínimamente en algunas decisiones jurisprudenciales auspiciosas.

<sup>83</sup> Véase sobre el particular el informe de Silvia Iburguren en el libro compilado por Beloff, Mary, *Los derechos del niño...*, op. cit.



### 2.2.6 Provincia de Buenos Aires

A la fecha de cierre de este *Informe*, la nueva ley provincial 12.607 continúa suspendida, si bien la Suprema Corte de Justicia provincial rechazó el recurso del procurador, debido a que la Legislatura sigue dictando leyes de prórroga de la vacancia de la ley. Por otro lado, paradójicamente, la misma Corte ha concedido al procurador un recurso extraordinario federal interpuesto contra esa decisión en la que, como se ha señalado, es claro que no hay "caso constitucional".<sup>34</sup> Entre tanto, la condición jurídica de la infancia en la provincia de Buenos Aires sigue regida por el abiertamente inconstitucional decreto ley 10.067 que permite privar de libertad sin delito, que no prevé proceso para los infractores, ni fiscal, ni defensa, ni recursos, que judicializa la pobreza, etcétera.

### 2.2.7 Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Tal como hemos expuesto en el *Informe Anual 2000*,<sup>35</sup> la ley de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires,<sup>36</sup> aprobada hacia fines de 1998, presenta un problema: por el modo en el que se ha dado la autonomía de la ciudad, las cuestiones referidas a la Justicia no podrían ser reguladas por la Legislatura porteña. Por tal motivo esta ley está, en cierto sentido, incompleta. Además, en el ámbito de la ciudad se da la curiosa situación de que existe una ley de protección a la infancia en general, conforme los postulados de la Convención, que tiene el mismo ámbito de aplicación que la Ley de Patronato de Menores. No obstante, la ley de la ciudad no es aplicada, no ha sido implementada y los jueces de menores continúan utilizando hasta hoy la Ley de Patronato de Menores.

La situación no se ha modificado hasta la actualidad.

### 2.2.8 Provincia de Misiones

En la provincia de Misiones se aprobó una ley bastante general,<sup>37</sup> que no desarrolla mecanismos de exigibilidad y cuya entrada en vigencia se viene prorrogando.

De acuerdo con el artículo 1, "(...) la ley tiene por finalidad garantizar el goce, ejercicio y la protección integral de los derechos de niños, niñas y ado-

<sup>34</sup> Cf. Beloff, Mary, op. cit.

<sup>35</sup> CELS, *Derechos Humanos en la Argentina. Informe Anual 2000*, Buenos Aires, Eudeba, 2000, p. 273.

<sup>36</sup> Ley 114 de 1998.

<sup>37</sup> Aprobada el 6 de diciembre de 2001.

lescentes de la provincia de Misiones”, considerando niño hasta los 12 años y adolescente de los 12 a los 18. En su artículo 2 establece que los derechos y garantías allí enumerados “(...) se entenderán como complementarios de los reconocidos en (...)” convenciones y tratados internacionales en los que el Estado argentino sea parte (entre otros, la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño); leyes nacionales y la Constitución de la provincia.

El artículo 4 recepta el interés superior del niño. El artículo 5 establece la titularidad de todos los derechos y garantías fundamentales, inherentes a su condición de persona. Asimismo erige a la provincia en promotor de su participación social y máximas oportunidades para su pleno desarrollo físico, psíquico, moral, espiritual y social, libremente, de manera igualitaria, con dignidad y equidad.

El artículo 7 otorga responsabilidad conjunta a la familia, la sociedad y el Estado por la efectivización de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. En función de ello, el artículo 8 consagra además la garantía de prioridad. El artículo 9 reconoce la necesidad de impulsar el fortalecimiento de la familia y de las redes de solidaridad social, “...implementando planes que faciliten el acceso a los bienes y servicios a toda la población como efectiva práctica de la superación de las desigualdades y de la exclusión social”.

Los artículos 11 a 30 han sido dedicados a establecer derechos tales como vida, salud, libertad ambulatoria, identidad y dignidad. De acuerdo con esta normativa, el Estado provincial tiene un rol activo y central como garante del desarrollo y efectivo goce de tales derechos.

La norma define “privación de libertad” como “toda forma de detención o encarcelamiento, así como internación en un establecimiento público o privado del que no se permita salir al niño, niña o adolescente, por su propia voluntad” (art. 17). Aclara que tal privación se debe realizar de conformidad con la ley, por tiempo determinado y aplicarse como medida de último recurso, por el período más breve que proceda.

El artículo 20 establece el derecho del niño a ser respetado, que consiste en brindarle comprensión y propiciar oportunidades para el despliegue de sus actividades. El artículo 22 establece el derecho a la convivencia familiar y comunitaria. Allí se dispone que la convivencia dentro de otros grupos familiares será considerada con carácter excepcional. También establece que la carencia de recursos materiales de los padres no constituye causa de separación del niño de su grupo familiar. Los artículos 23 a 25 establecen el derecho a la educación y enumeran las garantías educativas mínimas.

El artículo 31 enumera una serie de garantías procesales que el Estado asegura a los niños, niñas y adolescentes en todo proceso legal. Abarcan las garantías procesales reconocidas a las personas adultas y las inherentes a la protección complementaria de la que son sujetos titulares. En particular,

la ley contempla la posibilidad de "solicitar la presencia inmediata de los padres o responsables a partir de su aprehensión o detención y en cualquier etapa del procedimiento" (inc. g); y "que sus padres, responsables o personas con quien el niño, niña y adolescente tenga trato afectivo, sean informados de inmediato y en un plazo máximo de una hora, en caso de aprehensión o detención, del lugar donde se encuentra, hecho que se le imputa, tribunal y organismo de prevención intervinientes" (inc. h).

La ley, en su artículo 33 define el Sistema de Protección Integral de Derechos, como un "...conjunto de medidas, mecanismos y procedimientos articulados, entre la familia, la comunidad y el Estado, tendientes a garantizar la efectividad del goce y ejercicio de los derechos del niño, niña y adolescente, reconociendo a la familia como primordial operador en la defensa, promoción y protección de tales derechos".

En el artículo 38 se aclara que "cuando la violación, amenaza o restricción de derechos se produzca como consecuencia de necesidades básicas insatisfechas, carencias o dificultades materiales, económicas, laborales o de vivienda, las medidas de protección a aplicar consisten en los planes, programas y proyectos sociales establecidos por las políticas públicas, que deben brindar orientación, ayuda y apoyo, incluso económico, con miras a la sustentación y fortalecimiento de los vínculos del grupo familiar responsable del desarrollo integral del niño, niña y adolescente". Esta norma apunta a la desjudicialización de la pobreza.

Resulta interesante la solución prevista en el artículo 42 para los casos de maltrato por parte de los padres o responsables del niño. Allí se establece que una vez verificada la situación de abuso psíquico o físico, el juez podrá excluir de la vivienda común al agresor.

El artículo 67 prevé la creación del Fuero de Niños, Niñas, Adolescentes y la Familia, integrado por cámaras de apelaciones en lo civil y comercial; juzgados de familia; consejeros de familia; tribunales penales de niños, niñas y adolescentes; jueces penales de garantías de niños, niñas y adolescentes y Ministerio Público.

El artículo 69 dispone que la defensa técnica de los niños "en todas las causas judiciales en que se adopten decisiones que los afecten, será ejercida por los defensores oficiales con las atribuciones acordadas por la normativa legal vigente y las que se establecen en esta ley".

La ley, con el fin de preservar la intimidad del niño, dispone con carácter general el secreto de las actuaciones. No obstante, plantea como excepción los casos en que el niño y su defensa técnica autoricen expresamente la difusión, en cuyo caso primará el principio de publicidad.

En materia penal, la ley prevé la actuación de un juez penal de garantías, "competente para ejercer el control de legalidad y legitimidad de la

investigación dirigida por el agente fiscal, de los hechos calificados por la ley como delitos atribuidos a niños, niñas o adolescentes, respecto de los cuales el agente fiscal haya promovido la correspondiente acción penal, aunque aquellos hubiesen alcanzado la edad de dieciocho años al tiempo de iniciación del proceso" (art. 89).

El artículo 90 se refiere al Tribunal Penal de Niños, competente para juzgar los hechos calificados por la ley como delitos cometidos por adolescentes punibles. También corresponde al tribunal resolver los recursos interpuestos contra resoluciones del juez penal de garantías de niños.

Las detenciones deben estar ordenadas y fundadas por un juez penal de garantías de niños, salvo los casos de flagrancia y cuando el niño, niña o adolescente se hubiere fugado, estando legalmente detenido (arts. 93 y ss.). A partir de la detención, el juez tendrá un plazo perentorio de 24 horas para resolver respecto de la restricción o no de la libertad del niño (art. 96). En cuanto al procedimiento penal, la ley dispone una etapa preliminar (instrucción) regulada en los artículos 97 a 110. Durante dicho período, han sido previstas medidas de coerción personal, con idénticos fines a los previstos en el proceso de adultos, esto es, llevar adelante el proceso sin riesgo de que el imputado entorpezca la investigación o desaparezca (art. 107). En todos los casos (incluida la prisión preventiva), el juez fijará la duración máxima de las medidas a adoptar que no deberán exceder de tres meses. No obstante, la ley permite la prórroga mediante decisión fundada y dictamen previo del Ministerio Fiscal. Las normas aplicables al debate, básicamente, serán las mismas que ordenan el proceso penal de adultos. Ésta es la regla general, aunque regirá siempre y cuando dichas normas no se opusieren a la ley especial (art. 116). Para el caso de delitos cometidos por niños o adolescentes inimputables, el artículo 120 aclara que gozarán de todas las garantías establecidas en el artículo 31 de la ley.

### 2.3 Síntesis del panorama legislativo nacional y provincial

Como queda expuesto en los puntos anteriores, la República Argentina se encuentra en una situación curiosa desde el punto de vista del proceso de adecuación de su derecho interno (federal y provincial). A nivel federal, la reforma legal sigue siendo una asignatura pendiente; no obstante, por primera vez obtuvo media sanción en la Cámara de Diputados de la Nación un proyecto de ley de protección integral de los derechos del niño que, de ser aprobado con los ajustes necesarios, podría tener un efecto pedagógico y político considerable en la urgente reformulación de las políticas públicas de infancia a nivel nacional requerida tanto por la crisis cuanto por el futuro.

A nivel provincial ha habido avances muy significativos. Casi un tercio de las provincias argentinas han modificado sus leyes con mayor o menor éxito de acuerdo con los mejores estándares internacionales en materia de derechos humanos de la infancia. El impacto de estas reformas se percibe más en lograr la desjudicialización de situaciones vinculadas con la ausencia o ineficacia de políticas sociales dirigidas a paliar los efectos devastadores de la pobreza y en brindar garantías procesales y sustantivas a los niños y adolescentes que tienen alguna clase de contacto con el sistema de justicia (presencia de abogados defensores, recursos, uso mínimo de la privación de libertad, reclamos por la vía de amparos, efectividad del derecho a ser oído, no separación del núcleo familiar salvo en casos extremos, etc.), que en una reconversión institucional efectiva, dirigida a transformar sustancialmente las históricas políticas tutelares asistencialistas y filantrópicas en políticas públicas universales o específicas, planteadas desde un enfoque de promoción de la ciudadanía plena de la infancia.

Finalmente, la relación entre reforma a nivel federal y provincial es clara. El caso de la aplicación de penas a prisión o reclusión perpetua a menores de 18 años de edad —que se comenta más abajo— constituye un ejemplo brutal de algo que sólo puede ser modificado por una ley emanada por el Congreso de la República: un régimen especial para adolescentes infractores de la ley penal compatible con los más modernos estándares internacionales que acompañe el proceso en el que ya están involucrados prácticamente todos los países latinoamericanos. Estrictamente, una ley federal tendría impacto directo en este último punto (justicia juvenil) y, probablemente, apuraría reformas legales e institucionales estancadas en algunas provincias.

La construcción de una nueva condición jurídica de la infancia en el país requiere una revisión completa de los sistemas legales federal, provincial y municipal —y, en las esferas de la competencia de cada uno de esos sistemas, en las materias civil, penal, comercial, administrativa, laboral, procesal— para concretar los compromisos internacionales asumidos por el país.

### **3. Aplicación de sentencias de condena a prisión o reclusión perpetua a personas entre 16 y 18 años no cumplidos**

Como se señaló en la Introducción de este capítulo, la cuestión de aplicar el sistema penal de adultos a quienes son declarados penalmente responsables de haber cometido delitos entre los 16 y los 18 años no cumplidos se relaciona con la falta de adecuación legal de la justicia juvenil a la

CDN. En tal sentido, los debates parlamentarios se dan en contextos poco propicios para aprobar una ley razonable.

En los últimos tiempos el debate público en materia de seguridad ciudadana ha girado en torno de la delincuencia juvenil, el supuesto aumento de los delitos cometidos por personas menores de 18 años y el incremento de la violencia en dichos hechos. En ese contexto, diversas voces se han alzado a favor del recrudescimiento de las penas contra los adolescentes infractores de la ley penal, en tanto otras voces reaccionan defendiendo —en algunos casos críticamente pero defendiendo al fin— la “bondad” del sistema tutelar vigente, al que no consideran un sistema “penal”.

Esto generó históricamente una situación bastante paradójica. El sistema penal especial vigente para la franja de adolescentes que cometieran delito entre los 16 y los 18 años no cumplidos compartió durante décadas lo peor de dos mundos: la discrecionalidad absoluta del sistema tutelar y la dureza absoluta del sistema penal de adultos. En palabras sencillas, la consecuencia de que un adolescente sea declarado responsable de haber cometido un delito<sup>38</sup> podía —y puede, como veremos— ir desde su “absolución” hasta la aplicación de la pena más grave prevista por el orden penal argentino, en función, fundamentalmente, de sus condiciones personales.<sup>39</sup>

El sistema tutelar históricamente rechazó la posibilidad de aplicar penas a adolescentes incluidos en esta franja etaria. Un fallo de la Corte Suprema de Justicia del 26 de noviembre de 1943, “Tito A. Palacios”, resulta ilustrativo al respecto: “Si bien la pena aplicable al autor de los delitos de homicidio con alevosía y de abuso de arma de fuego en concurso ideal con el de atentado a la autoridad, sería la de prisión perpetua, corresponde graduarla en quince años de prisión teniendo en cuenta la edad del autor en la fecha de los delitos —17 años— y lo dispuesto en los artículos 37, inciso b) y 44 del Código Penal”.<sup>40</sup>

Hasta hace poco tiempo, la jurisprudencia demostraba que los jueces de menores prefieren extender las facultades discrecionales de disposición del joven hasta los 21 años antes que resolver su situación procesal y decidir aplicarle una pena como adulto. Esta concepción paternalista ha sido dominante durante décadas y se ha visto alterada por la aplicación de penas muy graves a adolescentes en los últimos años.

<sup>38</sup> Excluidos los de acción privada y los reprimidos con pena de multa, inhabilitación o prisión hasta dos años (cf. art. 1, ley 22.278).

<sup>39</sup> Cf. art. 4, ley 22.278/22.803.

<sup>40</sup> Es interesante que se haya reducido la prisión perpetua a 15 años, que es el máximo de pena privativa de libertad que admite para esa franja etaria el sistema más severo de justicia juvenil latinoamericano, el costarricense; y que esta pena coincida con la propuesta por la jueza Fellini en su auspiciosa disidencia en el voto a prisión perpetua de su tribunal que se comenta más adelante.

Alguien podría argumentar que esto es una reacción previsible frente a las demandas de “mano dura” mencionadas más arriba; no obstante, llama la atención que durante décadas el sistema tutelar no cedió a estas presiones y confiaba “paternalmente” en el programa resocializador estatal para menores delincuentes. Curiosamente, se verifica que los casos en los que se aplicaba pena como adultos a adolescentes que habían cometido delitos cuando se encontraban entre los 16 y los 18 años no cumplidos eran casos de unificación de penas por parte de un juzgado penal de adultos. En otras palabras, habiendo ya fracasado el programa resocializador minoril —fracaso cuya expresión es la nueva comisión de un delito—, se decidía aplicar directamente la pena y unificarla con la que corresponde por el nuevo hecho.

La aplicación de condenas de prisión y reclusión perpetuas, algunas de las cuales han tomado estado público y han sido materia de un reducido debate, es la expresión más dramática de la renuncia al ideario tutelar. Un sistema que se considera especial, no penal pero que, en algunos casos, recurre a la forma más terrible de castigo estatal en nuestra cultura jurídica para menores de edad.

Diversas razones explican que la información que se presenta, sobre todo desde el punto de vista cuantitativo, tenga un carácter exploratorio y no permita categóricamente afirmar en qué medida se recurre a esta pena ni desde cuándo:

- La dificultad de acceso a la jurisprudencia en materia de menores de tribunales inferiores o superiores nacionales o provinciales;
- La circunstancia arriba apuntada de la aplicación de penas únicas que incluyen penas por hechos cometidos siendo menores de 18 años; y
- La inexistencia de una instancia que sistematice y concentre la jurisprudencia de los tribunales de menores.

El problema que subyace a la aplicación de estas severísimas sanciones a jóvenes es complejo. No se trata solamente de un endurecimiento en el ámbito penal de las prácticas judiciales en este último tiempo sino también de la permanencia de un sistema normativo e institucional caduco e igualmente violatorio de los derechos y garantías de todas las personas menores de edad sometidas a él, con independencia de que formalmente se aplique “pena” o no, sólo pena informal bajo el nombre de “medida de tratamiento”.

En lo que sigue se da cuenta de este fenómeno de aplicación por órganos jurisdiccionales de sanciones de prisión y reclusión perpetuas a personas entre 16 y 18 años de edad al momento de la comisión del delito que, en resumen: a) puede ser interpretado como parte del endurecimiento ge-

neral del sistema penal ya que, reiteramos, estos adolescentes son condenados como adultos; b) no parece un caso aislado ya que se ha repetido en los últimos tiempos; c) y se ha trasladado a diversas jurisdicciones del país.

### 3.1 Los casos

Existen algunos casos en los que los órganos jurisdiccionales de la Argentina han aplicado prisión o reclusión perpetua a personas que tenían entre 16 y 18 años no cumplidos al momento de cometer el hecho, relativamente recientes.

Con el fin de graficar la incidencia de este fenómeno en el ámbito judicial, y sin afán de exhaustividad, relataremos diversos casos y sus características, según orden cronológico y jurisdicción.

#### 3.1.1 Caso "S., M. A.",<sup>41</sup> ciudad de Buenos Aires

El caso "S., M. A." fue resuelto en el año 1997 por el Tribunal Oral de Menores (en adelante TOM) N° 3, con asiento en la ciudad de Buenos Aires. En este caso se condenó a la pena de prisión perpetua a un joven menor de 18 años al momento del hecho, por el delito de homicidio *criminiis causae* en concurso real con robo calificado.

Esta resolución, sin embargo, fue anulada por la Cámara Nacional de Casación Penal (CNCP)<sup>42</sup> máximo tribunal para el ámbito nacional en materia penal por infracción a normas procesales, por lo que en esta ocasión devino abstracto el planteo de la legitimidad de la pena aplicada.

#### 3.1.2 Caso "N, C. D. y M., L. M.",<sup>43</sup> ciudad de Buenos Aires

En 1999, en un caso resuelto por el TOM N° 1, se condenó a la pena de reclusión perpetua a C. D. N. y a L. M. M., los que al momento de la comisión de los hechos imputados<sup>44</sup> eran menores de 18 años. Frente a tal

<sup>41</sup> Con el fin de preservar el derecho a la intimidad de las personas menores de edad condenadas, los fallos hallados sólo registran las siglas de los nombres de estas personas, y no su forma completa. Sin embargo, se torna preciso aclarar que más allá de toda "protección" argumentada por los tribunales, por estricta aplicación del Régimen Penal de la Minoridad, estas personas menores de edad han sufrido la aplicación de una sanción igual a la de una persona mayor de edad.

<sup>42</sup> Cf. CNCP, Sala IV, causa 915, registro 1465, rta. 09/09/98.

<sup>43</sup> Cf. CNCP, Sala II, rta. 04/04/00.

<sup>44</sup> Al primero se lo condenó como coautor de los delitos de homicidio calificado reiterado en cinco oportunidades, robo agravado por el uso de armas reiterado en ocho oportunidades, dos de ellos en grado de tentativa, tenencia ilegítima de arma de guerra y asociación ilícita, en concurso real; y al segundo como coautor de los delitos de homicidio



decisión la defensa técnica de los adolescentes interpuso recursos de casación e inconstitucionalidad. Los condenados se agravieron, en primer lugar, por la negativa del tribunal a aplicar la reducción prevista por el artículo 4 de la ley 22.278<sup>45</sup> y a prorrogar la decisión acerca de la imposición de la pena hasta la mayoría de edad de los condenados. En segundo lugar, se cuestionó la decisión en cuanto la pena aplicada violaba el principio de proporcionalidad.

En 2000, la Cámara Nacional de Casación Penal (CNCP), se expidió al respecto. Frente al primer planteo, la Sala II<sup>46</sup> afirmó que tanto la reducción de la pena como la prórroga solicitadas resultaban ser facultades discrecionales del tribunal sentenciante y que en la decisión cuestionada no se vislumbraban vestigios de arbitrariedad por falta de motivación que justificaran la admisión de la vía casatoria. Respecto del segundo agravio, la CNCP sostuvo, con cita en las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para Administración de la Justicia de Menores (Reglas de Beijing), que la pena impuesta resulta perfectamente proporcionada “no sólo a las circunstancias y a la gravedad del delito, sino también a las circunstancias y necesidad del menor, así como a las necesidades de la sociedad”. En su voto el juez Pedro David afirmó que “la Justicia de Menores tuvo previa intervención en el caso que se juzga y la eficacia de tal intervención a todas luces fue inadecuada atento la grave carrera delictiva del encausado posterior a las medidas dispuestas cuando se encontraban dentro del régimen de las leyes 10.903 y 22.278”.

Se concluyó finalmente que “la imposición de la pena privativa de la libertad devino necesaria y como último recurso”.<sup>47</sup>

calificado reiterado en dos oportunidades, robo agravado por el uso de armas reiterado en ocho oportunidades, uno de ellos en grado de tentativa, asociación ilícita y tenencia ilegítima de arma de guerra, en concurso real.

<sup>45</sup> La disposición de mención prescribe que: “Art. 4.- La imposición de pena respecto del menor a que se refiere el artículo 2 estará supeditada a los siguientes requisitos: 1) que previamente haya sido declarada su responsabilidad penal y la civil, conforme a las normas procesales; 2) que haya cumplido dieciocho años de edad; 3) que haya sido sometido a un período de tratamiento tutelar no inferior a un año, prorrogable en caso necesario hasta la mayoría de edad. Una vez cumplidos estos requisitos, si las modalidades del hecho, los antecedentes del menor, el resultado del tratamiento tutelar y la impresión directa recogida por el juez hicieren necesario aplicarle una sanción, así lo resolverá, pudiendo reducirla en la forma prevista para la tentativa. Contrariamente, si fuese innecesario aplicarle sanción, lo absolverá, en cuyo caso podrá prescindir del requisito del inciso 2”.

<sup>46</sup> Cf., CNCP, Sala II, “N., D. y otro s/recurso de casación”, causa 2209, registro 3173, rta. 4/4/00, y “N., D. y otro s/recurso de inconstitucionalidad”, causa 2210, registro 3174, rta. 4/4/00.

<sup>47</sup> Cf., CNCP, Sala II, “N., D. y otro s/recurso de casación”, causa 2209, registro 3173, rta. 4/4/00.

Por otra parte, se planteó la inconstitucionalidad de la pena de prisión perpetua prevista por el artículo 80 del Código Penal (CP), en tanto es contraria a las disposiciones de varios de los tratados de derechos humanos, que gozan de jerarquía constitucional y que proscriben la imposición de penas crueles, inhumanas y degradantes. Pero además, según el planteo de la defensa, su imposición también se encontraría en pugna con el artículo 37 de la Convención sobre los Derechos del Niño —también con jerarquía constitucional—, cuyo inciso a) dispone “[n]o se impondrá la pena capital ni la prisión perpetua sin posibilidad de excarcelación por delitos cometidos por menores de 18 años de edad”.

Lo más grave de este precedente en términos de respeto de los derechos de las personas menores de edad, es que a tal cuestión la CNCP respondió afirmando la constitucionalidad y concordancia con la CDN de la pena de perpetuidad para las personas menores de edad bajo el argumento de que en primer lugar las penas privativas de la libertad y su duración no forman parte del catálogo proscripto por los pactos internacionales, en tanto constituyen consecuencias de sanciones legítimas. Respecto del segundo planteo, sostuvo que la expresión “excarcelación” debía asimilarse a la libertad condicional, prevista por el CP y que posibilita que los condenados a cadena perpetua obtengan libertad, después de cumplidos veinte años de condena y habiendo observado con regularidad los reglamentos carcelarios (Cf. art. 13, CP).<sup>48</sup>

Posteriormente, contra este fallo de la CNCP la defensa interpuso recurso extraordinario y queja por denegación que fue rechazada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Por entender que el fallo del TOM y su confirmación por la CNCP eran violatorios de la CDN, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, y otras normas internacionales, la defensa oficial en el año 2002 presentó una denuncia contra el Estado argentino a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Los principales argumentos esgrimidos por los peticionarios se centran en el reproche al Estado argentino, que a través de su Poder Judicial en el caso en análisis podría haber hecho uso de las facultades potestativas que le otorgan las normas del Régimen Penal de la Minoridad para absolver o reducir la pena a la persona menor de edad, y que al no hacerlo ha violado los instrumentos mencionados, además de que no se ha incluido en esta oportunidad la denuncia de los aspectos inconstitucionales e incongruentes de esa misma normativa.

Hasta el presente, la admisibilidad de la denuncia no ha sido resuelta.

<sup>48</sup> Cf., CNCP, Sala II, “N., D. y otro s/recurso de inconstitucionalidad”, causa 2210, registro 3174, rta. 4/4/00.

### 3.1.3 Caso "N, J. M. y otros",<sup>49</sup> provincia de Catamarca

En el año 1999, en la ciudad de San Fernando del Valle de Catamarca,<sup>50</sup> se confirmó una sentencia que condenó con la pena de reclusión perpetua más accesorias legales a los dos imputados, uno de ellos menor de 18 años al momento del hecho.<sup>51</sup> Allí, el tribunal descartó para el condenado menor de edad la aplicación de la potestad conferida al órgano judicial en el artículo 4 de la ley 22.278, y afirmó que "tampoco resulta de recibo lo normado en el art. 37 inc. a) de la Convención sobre los Derechos del Niño solicitada por la Asesora de Menores, por cuanto se desprende diáfananamente que el beneficio allí contemplado es para menores de dieciséis años que cometan delitos, siendo que, en el *sub lite*, el imputado tenía diecisiete años en la fecha de comisión de los hechos".

Más allá de que en el caso de J. M. N. no se haya tenido presente el artículo 1 de la CDN que define a los sujetos cuyos derechos se hayan protegidos en dicho tratado —como son las personas menores de 18 años de edad— lo cierto es que un obstáculo importante a la plena aplicación por los órganos jurisdiccionales de la CDN es que la legislación vigente en régimen penal para las personas menores de edad permite desde los 16 años la posibilidad de ser pasibles de sanciones iguales a las existentes para los adultos, tal como se explicó en la introducción.

El 7 de julio de 2000, la Corte Suprema de Justicia de Catamarca revocó la condena reduciéndola a reclusión por 25 años.

### 3.1.4 Caso "A., G. A. y M., C. A.",<sup>52</sup> ciudad de Buenos Aires

En 1999, el TOM. N° 1 se expidió con similares argumentos al caso "N., C. D. y M., L. M." en el caso "A., G. A. y M., C. A."<sup>53</sup> Los imputados en la causa fueron condenados a reclusión y prisión perpetua, respectivamente; sin embargo, sólo uno de ellos era menor de 18 años al momento de los hechos.<sup>54</sup> Los recursos interpuestos de casación e inconstitucionalidad

<sup>49</sup> Rta. 4/10/99.

<sup>50</sup> Cf. Cámara Penal Primera Nominación, San Fernando del Valle de Catamarca, Catamarca, "N., J. M. y F. G. S. s/homicidio triplemente calificado", rta. 04/10/1999.

<sup>51</sup> Los hechos que se les imputaron fueron homicidio triplemente calificado y robo agravado por el uso de armas, en despoblado y en banda.

<sup>52</sup> Cf. CNCP, Sala II, causa 2557, rta. 23/6/00.

<sup>53</sup> Cf., TOM N° 1, causa 1048, rta. 28/10/99.

<sup>54</sup> Un argumento interesante que introduce la defensa de M. es que los jueces del TOM deberían haber aplicado la reducción de la pena prevista por el artículo 4, citado, ya que el monto resultante sería el "período más breve" ordenado por la CDN.

fueron rechazados por los mismos argumentos ya reseñados en el caso mencionado y por la misma sala.<sup>55</sup>

### 3.1.5 Casos "R. C., S. C.",<sup>56</sup> "A., D. D."<sup>57</sup> y "V. F., R. o D.",<sup>58</sup> provincia de Mendoza

En la provincia de Mendoza, en el año 2002 se ha tenido noticia de la aplicación de tres sentencias de prisión y reclusión perpetuas a personas menores de edad.

En la causa seguida contra A., el Tribunal en lo Penal de Menores de la provincia de Mendoza<sup>59</sup> condenó al adolescente a la pena de prisión perpetua por el delito de homicidio agravado. Para fundar la aplicación de esta sanción, "sin ser merecedor de la reducción de pena que la ley autoriza en la forma prevista para la tentativa", los jueces consideraron la gravedad del hecho y las circunstancias personales del joven. Respecto a este punto, se basaron en las consideraciones de los informes periciales que observaron:

"Se trata de una personalidad anormal, con elevados rasgos de impulsividad, baja tolerancia a la frustración, falta de disposición para respetar los límites del medio externo, con un manejo omnipotente y opositor de sus conductas que le impiden mantener una comunicación correcta con el medio" [...] "Es introvertido, manejador, irritable y desconfiado. Oculta sus contenidos internos, maneja de forma ganancial la información, proyectando las responsabilidades en los otros y evadiendo todo compromiso" [...] "Afectivamente es inmadu-

<sup>55</sup> Cf., CNCP, Sala II, "A., G. A. y otro s/recurso de casación e inconstitucionalidad", causa 2557, registro 3330, rta. 23/6/00.

<sup>56</sup> Cf., Tribunal en lo Penal de Menores, "R. C., S. C. p/homicidio agravado en concurso real con robo agravado", expediente 005/00, rta. 8/3/02.

<sup>57</sup> Cf., TPM, "A., D. D. p/homicidio agravado", expediente 0104/01, rta. 26/7/02.

<sup>58</sup> Cf., TPM, "V. F., R. D. p/homicidio agravado y acumulados", expedientes 109/110/111/112/113/116/117/120/121/02, rta. 5/12/02. Respecto de esta última decisión, la defensa técnica del imputado interpuso recurso de casación que fue desestimado por la Suprema Corte de Justicia de Mendoza. Cf., Suprema Corte de Justicia de Mendoza, "F. c/V. F., R. D. p/homicidio agravado s/casación", expediente 76.063, rta. 24/4/03.

<sup>59</sup> Como antecedente, se puede citar que en otro caso anterior (causa "R. p/homicidio agravado en concurso real con robo agravado", expediente 10005, rta. 6/11/00), este mismo Tribunal en lo Penal de Menores de Mendoza declaró responsable penalmente al joven "R" como autor de los delitos de homicidio agravado en concurso real con robo agravado. Sin embargo, a pesar de que el joven se encontraba privado de su libertad en una penitenciaría provincial, la resolución sobre la aplicación efectiva de dicha pena fue prorrogada y subordinada a los resultados del tratamiento tutelar que contempla el artículo 4 de la ley 22.278.

ro, se observa elevada frialdad, sin repercusión afectiva en las situaciones que le exigen un compromiso" [...] "No logra un intercambio correcto con los demás, ya que sus manejos son egocéntricos y narcisitos con el interés centrado en sí mismo y en la satisfacción que pueda lograr" [...] "Sus controles de la impulsividad no funcionan de manera conveniente por falta de disposición personal para ello, siendo sus respuestas agresivas, hostiles y desbordadas que implican un riesgo para los demás".<sup>60</sup>

Frente a este panorama, los jueces concluyeron que el condenado resultaba un peligro para sus semejantes. Asimismo, se consideraron para decidir la imposición de la pena a perpetuidad los antecedentes del joven, dentro de los que se incluyeron las reiteradas fugas de la dependencia donde se encontraba alojado, su comportamiento regular dentro de la penitenciaría provincial "establecimiento en el que... no realiza ningún trabajo u otra actividad"; de este modo se resolvió que el tratamiento tutelar no había arrojado resultados positivos "sino todo lo contrario".<sup>61</sup>

Un dato interesante en otro caso, el de R. C., es que el fiscal solicitó en su acusación la pena de veinte años de prisión y se opuso a la aplicación de la pena perpetua; sin embargo, el tribunal condenó al imputado por sobre la petición del acusador.

### 3.1.6 Caso "S., F. A.", ciudad de Buenos Aires

También en el año 2002, el TOM N° 2<sup>62</sup> declaró penalmente responsable a un adolescente por delitos que cometió cuando contaba con menos de 18 años de edad. Luego de tres años de tratamiento tutelar, se le aplicó en esta oportunidad la "sanción de prisión perpetua y accesorias legales, que resultará adecuada a los fines de las prevenciones general y especial" (voto de la mayoría). La defensa en el debate se había opuesto a este pedido de aplicación de pena por el representante del Ministerio Público Fiscal, mas el tribunal consideró suyos los argumentos vertidos en el fallo de la CNCP, Sala II, caso "N., C. D. y M., L. M." anteriormente mencionados.

Cabe destacar que la jueza Zulita Fellini votó en disidencia y se opuso a la aplicación en el caso de la sanción de prisión perpetua. El argumento desarrollado fue que se debía compatibilizar el mandato de la CDN so-

<sup>60</sup> Cf., TPM, "A., D. D. p/homicidio agravado", expediente 10104/01, rta. 03/7/02.

<sup>61</sup> Cf., TPM, "A., D. D. p/homicidio agravado", expediente 10104/01, rta. 03/7/02.

<sup>62</sup> Cf., TOM N° 2, "S., F. A.", causa 1805 y 1772, rta. 11/12/2002.

bre “menor duración posible” de la pena privativa de la libertad con las facultades discrecionales que la ley vigente otorga al juez de menores para reducir la sanción a imponer. Por ello, su voto propugnó la no aplicación de la sanción de prisión perpetua y en cambio la aplicación de una sanción de 15 años de prisión.<sup>63</sup>

Al momento, esta decisión aún no se encuentra firme.

### 3.1.7 Caso “M., D. E. s/robo agravado por su comisión mediante el uso de armas en concurso real con homicidio calificado con el fin de lograr su impunidad”, ciudad de Buenos Aires

En este caso, también decidido por el TOM N° 2,<sup>64</sup> el tribunal no hizo lugar a la pretensión fiscal respecto de la aplicación de la pena de prisión a perpetuidad. Al respecto, el fiscal había planteado que, debido al fracaso del tratamiento tutelar aunado a la naturaleza y consecuencia del hecho y de los antecedentes personales, el adolescente no se hacía merecedor de los beneficios del artículo 4 de la ley 22.278.

El tribunal justificó la aplicación del beneficio de reducción de la pena prescripto por dicha norma en la minoridad del imputado al momento del hecho y en su buen comportamiento durante el tratamiento tutelar. Por otra parte, respecto de la graduación de la pena a aplicar tomó en cuenta la minoridad del imputado. Finalmente, estableció su monto en 14 años de prisión.

Sin embargo, al momento de resolver la impugnación del Ministerio Fiscal, la CNCP entendió que no correspondía la aplicación de dicho beneficio.<sup>65</sup> Entre los argumentos esbozados, se afirmó que la consideración de la minoridad del imputado “carece de relevancia para discernir la disminución de pena pues no es sino uno de los requisitos para la reducción, beneficio que no está previsto para los mayores. No es por tanto una razón suficiente que apuntale lo decidido”.<sup>66</sup> Por lo tanto se concluyó que la prisión perpetua es la sanción que “mejor se adecua al caso de conformidad con los arts. 40 y 41 del Código Penal”.<sup>67</sup>

<sup>63</sup> Cf., TOM N° 2, “S., F. A.”, causa 1805 y 1772, rta. 11/12/02.

<sup>64</sup> Cf., TOM N° 2, “M., D. E. s/robo agravado por su comisión mediante el uso de armas en concurso real con homicidio calificado con el fin de lograr su impunidad”, causa 1174, rta. 5/11/2002.

<sup>65</sup> Cf., CNCP, Sala I, “M., D. E. s/recurso de casación”, causa 4534, rta. 23/04/03.

<sup>66</sup> Cf., CNCP, Sala I, “M., D. E. s/recurso de casación”, causa 4534, rta. 23/04/03.

<sup>67</sup> Cf., CNCP, Sala I, “M., D. E. s/recurso de casación”, causa 4534, rta. 23/04/03.

### 3.1.8 Caso "M., A. J. y otros s/homicidio agravado en concurso real con robo agravado"

La Cámara en lo Criminal de la Primera Circunscripción Judicial declaró la responsabilidad penal de A. J. M. por el delito de homicidio agravado en concurso real con robo agravado y difirió la decisión sobre la imposición de la pena.<sup>68</sup> Transcurrido el período fijado para pronunciarse sobre esta cuestión, el tribunal santacrucense decidió imponer al imputado la pena de prisión perpetua.<sup>69</sup>

Cabe señalar que esta decisión se adoptó aun excediendo la pretensión del Ministerio Público, que había solicitado la aplicación del beneficio de reducción de la pena previsto por el artículo 4 de la ley 22.278. El voto de la mayoría descartó su aplicación afirmando que

"el artículo 4 de la Ley 22.278 no impone al tribunal la aplicación, en caso de menor autor del delito contenido en el artículo 80 C.P., la pena prevista para la tentativa, sino, que lo faculta, y, a nuestro modo de ver, la opción el juzgador la decidirá en base a las particulares circunstancias del caso, referidas, por supuesto, a la peligrosidad demostrada por el menor y el pronóstico de su rehabilitación social".<sup>70</sup>

Por otra parte, señaló que

"[t]odos debemos apostar a que A. se rehabilite socialmente, por su bien, el de su familia y el de los restantes miembros de la sociedad, pues, la realidad se encarga de desmentir periódicamente la existencia de 'incurregibles'. Estamos convencidos de la posibilidad del ser humano, aun en el caso de haber sido protagonista de hechos tan graves como el presente, de lograr su reinserción social. Sin embargo, este objetivo necesariamente ha de ser fruto de transitar un camino que demandará el esfuerzo conjunto de involucrados en su recuperación, a través de la aplicación de un método adecuado y cuya duración es imposible en esta etapa estimar".<sup>71</sup>

<sup>68</sup> Cf., Cámara en lo Criminal de la Primera Circunscripción Judicial, "M., A. J. y otros s/homicidio agravado en concurso real con robo agravado", causa 437/98, libro II, registro 100, folio 192/208, rta. 29/4/99.

<sup>69</sup> Cf., Cámara en lo Criminal de la Primera Circunscripción Judicial, "M., A. J. y otros s/homicidio agravado en concurso real con robo agravado", causa 437/98, libro II, registro 133, folio 179/186, rta. 23/9/99.

<sup>70</sup> Cf., Cámara en lo Criminal de la Primera Circunscripción Judicial, "M., A. J. y otros s/homicidio agravado en concurso real con robo agravado", causa 437/98, libro II, registro 133, folio 179/186, rta. 23/9/99.

<sup>71</sup> Cf., Cámara en lo Criminal de la Primera Circunscripción Judicial, "M., A. J. y otros s/homicidio agravado en concurso real con robo agravado", causa 437/98, libro II, registro 133, folio 179/186, rta. 23/9/99.

Finalmente, desecharon las impugnaciones respecto de la inconstitucionalidad de la pena a perpetuidad contra personas menores de edad en tanto ésta, dentro del sistema normativo argentino, no implica la privación de la libertad de por vida. En efecto, según el voto de la mayoría, las diversas posibilidades de obtener la libertad luego de cumplido un determinado segmento temporal de la pena salvarían a tal sanción de los cuestionamientos constitucionales esbozados por la defensa técnica del imputado.<sup>72</sup>

### 3.2 Comentarios a los casos

Las sentencias reseñadas han sido dictadas en el contexto de un sistema legal que, en principio, desarrolla un régimen especial para la situación de los adolescentes de entre 16 y 18 años de edad imputados de cometer delitos.<sup>73</sup> Este régimen legal especial tiene, por lo menos, dos problemas: 1) su inconstitucionalidad y 2) que permite la aplicación del sistema penal de adultos. En cuanto a la constitucionalidad de este sistema, pocos discuten ya que se aplican en el país normas inválidas (si bien no han sido formalmente declaradas como tales): las leyes denominadas “tutelares” se contraponen en varias de sus disposiciones a los derechos y garantías reconocidos por la Constitución Nacional y por los pactos internacionales de derechos humanos incorporados a ella.

En cuanto al segundo punto, objeto de este capítulo, es claro que la aplicación de condenas de prisión o reclusión perpetua es autorizada por el Régimen Penal de la Minoridad (leyes 22.278/22.803). Ello en tanto —como lo ha aclarado la CNCP en el fallo que considera constitucional y no violatorio de la CDN la aplicación de pena perpetua a un adolescente— el artículo 4 sólo faculta al tribunal de juicio a no imponer la pena o reducirla en la forma prevista para la tentativa luego del cumplimiento de determinadas condiciones; condiciones que, por lo demás, como también se puede observar de la lectura de las transcripciones más arriba efectuadas de la sentencia del tribunal mendocino, resultan ser vagas, irrazonables y arbitrarias.

Tal decisión, que constituye una potestad discrecional del tribunal, se determina sobre la base de criterios como la impresión personal que

<sup>72</sup> Cf., Cámara en lo Criminal de la Primera Circunscripción Judicial, “M., A. J. y otros s/homicidio agravado en concurso real con robo agravado”, causa 437/98, libro II, registro 133, folio 179/186, rta. 23/9/99.

<sup>73</sup> La norma se refiere sólo a los delitos de acción pública y de aquellos reprimidos con pena privativa de la libertad superior a los dos años (Cf. art. 1, a contrario sensu, ley 22.278, mod. por ley 22.803).



del condenado tengan los jueces. El carácter discrecional y arbitrario de la decisión que en consecuencia se adopte, a su vez, hace imposible su control por otros jueces. Por ello resultan cuestionables aquellos criterios que invocan precisamente dicha norma para impugnar a su vez la sanción a perpetuidad, pues aquélla autoriza su aplicación al introducir una facultad de los jueces, que como tal puede ser ejercida discrecionalmente, a reducir o no aplicar la pena que correspondería en el caso.

De lo expuesto se concluye que así como el tribunal de juicio puede entender que la pena de reclusión perpetua contra una persona menor de 18 años de edad es "innecesaria", también puede considerar que no lo es y por lo tanto disponer su ejecución efectiva, como lo han decidido los jueces en los precedentes citados.

Ahora bien, como se advirtió en párrafos anteriores, en el orden jurídico nacional rigen normas de jerarquía superior que prohíben la imposición de la pena de prisión a perpetuidad. Específicamente respecto de los niños y niñas, la CDN<sup>74</sup> prescribe en forma determinante que "No se impondrá pena capital ni la de prisión perpetua sin posibilidad de excarcelación por delitos cometidos por menores de 18 años de edad" (Cf. art. 37.a). A su vez, en el acápite siguiente la convención agrega que la privación de la libertad de un niño será dispuesta "tan sólo como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda".

Frente a tan clara prohibición no es posible fundamentar jurídicamente la medida adoptada. La afirmación en punto a que la imposición de la pena en cuestión se adecuaría a la CDN en tanto la ley nacional prevé la posibilidad de obtener la libertad condicional no es óbice para cuestionar estas decisiones jurisdiccionales. Ello en tanto tal medida se encuentra "condicionada" por varios requisitos. A saber: haber cumplido veinte años de la condena, observar con regularidad los reglamentos carcelarios y además cumplir durante cinco años con las siguientes órdenes: residir en lugar determinado, cumplir con las medidas dispuestas por el juez en la resolución que dispone la libertad (incluida la prohibición de ingerir bebidas alcohólicas), adoptar un oficio, profesión, etcétera, no cometer nuevos delitos y someterse a la tutela de un patronato designado por las autoridades competentes (Cf. artículo 13, CP).

Aquí cabe señalar que ya la pena de ejecución efectiva de veinte años resulta excesiva y contraria a los postulados de la CDN, que consagra el

<sup>74</sup> Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en Nueva York, el 20 de septiembre de 1989. Aprobada por ley 23.849, del 27 de octubre de 1990.

principio de mínima intervención y afirma el carácter de *ultima ratio* de la pena privativa de la libertad. A este respecto, es poco probable que incluso esa cifra pueda entenderse en la vida de un adolescente como tiempo breve y, mucho menos aún, “el más breve posible”. Por otra parte, si de todas maneras se admitiera que la pena de veinte años de reclusión es compatible con la CDN, cabría señalar, además, que la libertad para el caso no se dispondría en forma automática sino que tal beneficio se concedería en tanto se cumpliera con las condiciones enumeradas en la norma penal.<sup>75</sup>

Por otra parte, el artículo 40.1 establece que aquellas personas declaradas culpables de haber infringido las leyes penales deben ser tratadas “de manera acorde con el fomento de su sentido de la dignidad y el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales de terceros y en la que se tenga en cuenta la edad del niño y la *importancia de promover la reintegración del niño y de que éste asuma una posición constructiva en la sociedad*” (la cursiva es propia). De esta norma se colige que el tratamiento del niño condenado debe ser el adecuado para posibilitar su reinserción, objetivo que evidentemente no persigue la pena a prisión o reclusión perpetua.

Más allá de los preceptos transcritos es importante señalar que del articulado de la CDN puede asimismo derivarse la prohibición de esta pena. De este modo, puede argumentarse razonablemente que si este instrumento internacional obliga a los Estados parte a “asegurar al niño la protección y cuidado que sean necesarios para su bienestar” (art. 3.2), tal postulado no podrá cumplirse entre los muros de un establecimiento carcelario. De igual modo, no podrán garantizar “en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño” (art. 6.2) en dicho ámbito. Por otra parte, el afianzamiento de las relaciones familiares (art. 8.1) será tan sólo una expresión de deseos en caso de que se disponga la prisión a perpetuidad de uno de sus integrantes. De la misma manera, los padres, responsables primordiales de asegurar un nivel de vida adecuado para el desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social de los niños (art. 27 apartados 1 y 2), se encontrarán vedados para cumplir con dicho deber. Asimismo, puede vaticinarse que los niños privados de su libertad no gozarán del derecho a la educación (art. 29), a la salud (art. 24), al esparcimiento (art. 31). A ello se puede agregar, en vista del panorama carcelario argentino, que tampoco se garantizará el derecho a no sufrir abusos y explotaciones ni a la protección contra el uso de estupefacientes.

<sup>75</sup> Por lo demás resta señalar que el término utilizado por la CDN es “excrcelación”, instituto que en nuestro ordenamiento jurídico es viable durante el proceso, antes de la condena, y siempre que la libertad del imputado no implique la frustración de los fines del proceso.

#### 4. Conclusión

Las sentencias comentadas en este capítulo contribuyen a llenar de niños las cárceles de adultos, en violación a normas de jerarquía constitucional.

Por otro lado, las leyes tutelares que permiten el encierro con fines de "protección", siguen teniendo un protagonismo inaceptable en las políticas hacia la infancia. Así, durante el 2002 aumentó el número de niños encerrados respecto del año anterior. Según datos del Centro de Operaciones de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, las personas menores de edad detenidas por estar en conflicto con la ley penal pasaron de 14.839 en 2001 a 16.355 en 2002. Estos números sólo reflejan una parte menor del problema, ya que la gran mayoría de los niños encerrados no lo están por tener problemas penales sino asistenciales:<sup>76</sup> en la Justicia, por cada niño con problemas penales hay otros dos con expedientes abiertos por razones asistenciales, esto es, abandono, mala conducta o desamparo.<sup>77</sup>

Basándose en la vieja Ley de Patronato, en oposición a la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, muchos jueces —y también policías— actúan según la idea de que se puede proteger a los niños, niñas y adolescentes privándolos de su libertad.<sup>78</sup> La confusión radica en pensar que se pueden defender los derechos de los niños partiendo de su violación. La privación de libertad nunca puede pensarse como un mal menor aceptable en pos de garantizar otros derechos. El encierro no es un método válido para ningún fin superior, ni puede ser considerado un medio admisible para resolver otras cuestiones.

Seguir sosteniendo que el sistema tutelar no es un sistema penal, a la luz de estas decisiones, leyes y prácticas, evoca la metáfora de los eclesiásticos renacentistas que no podían ver lo evidente.

<sup>76</sup> En 2002, Silvia Guemureman, investigadora del Programa de Estudios sobre el Control Social del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires, presentó un trabajo que analiza las causas por las que llegaron niños a los Tribunales de Menores de la provincia de Buenos Aires, entre 1990 y 2000. Los números para el año 2000 indicaron que "los menores involucrados en delitos fueron 31.517, mientras que el resto (víctimas de delitos y 'asistenciales') sumaron 59.891", casi el doble.

<sup>77</sup> "Debaten dos proyectos para juzgar a chicos de 14 años", *Clarín*, 04/09/02.

<sup>78</sup> De todas formas, no sólo se encierra a los niños pensando erróneamente en su protección, sino que algunos funcionarios sostienen que deben ser encerrados con fines de castigo (concepto que la Constitución Nacional prohíbe aun para los adultos, en su artículo 18). El comisario inspector Alberto Cánepa, titular de la Jefatura Departamental de San Isidro, opinó que "el menor tiene que cumplir la pena como un mayor: que su familia sufra por tener a ese chico preso y que el chico preso sufra por estarlo". Cánepa está siendo cuestionado por denuncias de asesinatos sistemáticos por parte de la policía a chicos en San Isidro, conocidos como "escuadrones de la muerte".

Frente a estas sentencias, las nuevas leyes provinciales proponen mecanismos de exigibilidad, rediseños institucionales y pleno respeto de *todos* los derechos fundamentales de *todos* los niños, hasta los 18 años. Estas leyes no pueden modificar la ley penal vigente, que permite condenar como adultos a niños. El Congreso de la Nación tiene la palabra.

## VIII

### La salud y los derechos sexuales y reproductivos: avances y retrocesos\*

#### 1. La Ley de Salud Sexual y Procreación Responsable en el marco de la crisis del año 2002

El presente *Informe* analizará la situación de la salud y los derechos sexuales y reproductivos en la Argentina durante los años 2002 y 2003. Aquel año se inició con un complejo panorama político, económico y social, determinado por el fin del régimen económico basado en la Ley de Convertibilidad vigente durante los noventa,<sup>1</sup> la agudización de la conflictividad social y una profunda crisis institucional derivada de la renuncia del Presidente de la Nación.

En este escenario, las nuevas autoridades del Ministerio de Salud declararon la emergencia sanitaria y llevaron adelante acciones tendien-

\* Este capítulo ha sido elaborado por Lila Aizenberg, Mónica Gogna, María Alicia Gutiérrez, Andrea Mariño, Mónica Petracci, Mariana Romero, Silvina Ramos, Tamara Soich, Dalia Szulik, Silvana Weller y Nina Zamberlin, integrantes del equipo del Área Salud, Economía y Sociedad del CEDES (Centro de Estudios de Estado y Sociedad).

<sup>1</sup> "Esta ley fue la primera medida de reforma económica que estableció la convertibilidad estricta entre la moneda local y el dólar estadounidense, ligándose la oferta monetaria con una cobertura casi plena de las reservas del Banco Central y cierta proporción de los títulos en moneda extranjera emitidos por el gobierno" (Pautassi, L., "Políticas sociales ¿Fin del 'modelo'?", en CELS, *Derechos Humanos en la Argentina. Informe 2002. Hechos enero-diciembre 2001*, ed. cit., p. 293).

tes a dar respuesta a la grave crisis social y de la salud. A través de la promulgación del decreto 486/02 y la ley 25.590/02 de Emergencia Sanitaria Nacional, se procuró garantizar a la población el acceso a los bienes y servicios básicos para la conservación de la salud: restablecer el suministro de medicamentos e insumos en las instituciones públicas, garantizar la provisión de medicamentos para tratamientos ambulatorios a pacientes en condiciones de alta vulnerabilidad social, así como también medicamentos e insumos esenciales para la prevención y tratamiento de enfermedades infecciosas, y asegurar el acceso a prestaciones médicas fundamentales a los beneficiarios del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados y del Sistema Nacional del Seguro de Salud.

En el campo específico de la salud reproductiva, las nuevas autoridades sanitarias, en cumplimiento de lo dispuesto por la Ley de Salud Sexual y Procreación Responsable (25.673/02), llevaron adelante una política activa para la implementación del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable. La sanción de esta ley nacional y la voluntad política del Ejecutivo de implementarla formalizaron la incorporación, por primera vez en nuestro país, de la salud sexual y reproductiva en la agenda de las políticas públicas del Estado nacional.

Este informe presenta una síntesis de la historia del campo de la salud y los derechos sexuales y reproductivos y analiza, por un lado, los indicadores epidemiológicos y, por otro, los cambios legislativos, los programas vigentes y las decisiones judiciales. El informe concluye con una evaluación de los avances y retrocesos ocurridos en estos diferentes planos.

## 2. Breve historia del campo de la salud y los derechos sexuales y reproductivos en la Argentina

Si bien la salud reproductiva y los derechos sexuales y reproductivos adquirieron relevancia internacional en la década del ochenta, en nuestro país estas cuestiones comenzaron a debatirse diez años después. Durante largo tiempo, el lento crecimiento demográfico —producto del casi secular declive de la tasa bruta de natalidad, determinada por los limitados niveles de fecundidad— y consideraciones de orden geopolítico, dieron forma y argumentos a una ideología pronatalista que permeó las políticas y programas de población y de salud pública en la Argentina.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Llovet, J. J. y Ramos, S., "La planificación familiar en la Argentina: salud pública y derechos humanos", en *Cuadernos Médico Sociales*, N° 38, Buenos Aires, diciembre de 1986.

Hasta la década de los noventa, el silencio sobre la salud reproductiva y los derechos sexuales y reproductivos de la población —en particular de las mujeres— se debió básicamente a dos motivos. Por un lado, las restricciones normativas con relación a la planificación familiar vigentes en la Argentina desde mediados de la década del setenta hasta mediados de los años ochenta y, por otro, la ausencia de un debate en la sociedad que ubicara en el centro de la agenda pública los intereses y derechos de las mujeres respecto de la sexualidad y la reproducción.

En 1974, el gobierno de Isabel Perón sancionó el decreto 659, que prohibía las actividades destinadas al control de la natalidad y establecía medidas coercitivas sobre la venta y comercialización de anticonceptivos, así como la realización de una campaña de educación sanitaria para destacar los riesgos de las prácticas anticonceptivas. En 1977, la dictadura militar firmó el decreto 3938 que contenía los “Objetivos y Políticas Nacionales de Población”, entre los que se incluía el de “eliminar las actividades que promuevan el control de la natalidad”.

En 1985, la Cámara de Diputados ratificó por ley la Convención sobre Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW). En el artículo 10 de Convención, los Estados se comprometen a asegurar condiciones de igualdad en la educación entre hombres y mujeres, especialmente en el “acceso al material informativo específico que contribuya a asegurar la salud y el bienestar de la familia, incluida la información y el asesoramiento sobre planificación de la familia”. En el artículo 16 de esa Convención, los Estados se comprometen a adoptar medidas que “aseguren condiciones de igualdad entre varones y mujeres en los derechos a elegir libre y responsablemente el número de sus hijos y el intervalo de los nacimientos y a tener acceso a la información, la educación y los medios que le permitan ejercer estos derechos”.

Si bien tuvieron que transcurrir algunos años de reinstalado el régimen democrático, finalmente las normas restrictivas fueron derogadas. A fines de 1986, mediante el decreto 2274, se dejó sin efecto el decreto 659/74 y así se levantaron las prohibiciones que habían regido en los servicios públicos de salud y de obras sociales; pero este cambio normativo no supuso la inmediata ni generalizada implementación de acciones positivas. La primera iniciativa de política pública fue llevada adelante recién en 1988 por la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, al poner en marcha el Programa de Procreación Responsable, dirigido a suministrar información y asistencia en anticoncepción.

En 1994, la reforma de la Constitución Nacional implicó decisiones que resultaron clave para la defensa y la promoción de los derechos de las mujeres en nuestro país. La más importante fue la incorporación de la

Convención sobre la Eliminación de Toda Forma de Discriminación Contra la Mujer al texto constitucional (art. 75, inc. 22). De esta forma, los derechos consagrados en la CEDAW, así como las obligaciones del Estado para con su ejercicio son de aplicación inmediata.

En ese mismo proceso, el Ejecutivo nacional intentó introducir en el texto de la nueva Constitución un artículo que garantizara "el derecho a la vida desde la concepción hasta la muerte natural" que finalmente no fue aceptado por los constituyentes. De haberlo sido, esta iniciativa hubiera significado un retroceso respecto de la situación normativa sobre el aborto en el país. En efecto, la interrupción voluntaria del embarazo es ilegal en la Argentina y está tipificada como un "delito contra la vida" en el Código Penal. Las penas previstas son de un mínimo de uno a cuatro años de reclusión o prisión a quien lo cause con consentimiento de la mujer, y un máximo, que podría elevarse hasta quince años, si el hecho tuviera lugar sin ese consentimiento y fuere seguido de la muerte de la mujer. Por su parte, la mujer que causase su propio aborto o consintiese que otro se lo cause puede sufrir una pena de prisión de uno a cuatro años. El Código Penal establece dos circunstancias en las cuales "el aborto practicado por un médico diplomado con el consentimiento de la mujer encinta no es punible". La primera, "si se ha hecho para evitar un peligro para la vida o la salud de la madre y si este peligro no puede ser evitado por otros medios"; la segunda, "si el embarazo proviene de una violación o atentado al pudor cometido sobre una mujer idiota o demente", requiriéndose el consentimiento de su representante legal.<sup>3</sup>

En 1995, la Cámara de Diputados de la Nación dio media sanción a un proyecto de ley que creaba el Programa Nacional de Procreación Responsable, uno de cuyos principales objetivos era "asegurar que todos los habitantes puedan decidir y ejercer sus pautas procreativas libre y responsablemente" (art. 1). Este proyecto de ley perdió estado parlamentario a fines de 1997, debido a que la Cámara de Senadores se negó a darle tratamiento en los plazos previstos.

A partir de la apertura del debate público que provocó la discusión parlamentaria de esta ley en el plano nacional, de las acciones de sensibilización desarrolladas por el movimiento de mujeres, y de los acuerdos internacionales logrados en la IV Conferencia Internacional de Población y Desarrollo (El Cairo, 1994) y en la V Cumbre Mundial de la Mujer (Beijing, 1995), se abrieron procesos de discusión y aprobación de leyes de salud reproductiva en diversas provincias y municipios del país. Actualmente, la ciudad de Buenos Aires y todas las provincias —con excepción de

<sup>3</sup> Código Penal, Libro Segundo, Título I, Capítulo I.



Salta— tienen leyes y/o programas de salud reproductiva.<sup>4</sup> En todas estas jurisdicciones se está llevando adelante, con diferentes grados de implementación, el Programa Nacional (esto significa que se da información y consejería y que hay distribución de insumos).

En su mayoría, esas leyes crean programas o servicios de asesoramiento, atención y provisión de métodos anticonceptivos, detección precoz de cáncer génito-mamario y enfermedades de transmisión sexual, y sólo en algunos casos se establecen acciones articuladas con otros sectores como educación o seguridad social. El grado de implementación de cada una de estas disposiciones es muy disímil debido a que en muchas ocasiones los programas enfrentan dificultades de orden presupuestario para financiar recursos humanos asignados a los servicios, compra de anticonceptivos y actividades de promoción, así como también obstáculos institucionales e ideológicos para llevar adelante acciones de este tipo.<sup>5</sup>

En 1997, el Comité permanente instituido por la CEDAW con facultades de control, seguimiento y evaluación del cumplimiento de las obligaciones asumidas por los Estados parte en el tratado, recomendó al Gobierno argentino revisar la legislación sobre el aborto. El Gobierno no respondió a esta recomendación en los años posteriores. En sintonía con la política encarada en 1994 a raíz de la reforma de la Constitución Nacional, en 1998, a través de un decreto nacional, el presidente Carlos Menem estableció el 25 de marzo como "Día del niño por nacer".

En otra iniciativa parlamentaria, en el año 2001, la Cámara de Diputados de la Nación dio media sanción al proyecto de ley para crear el Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable en el ámbito del Ministerio de Salud. Luego de reiteradas dilaciones, el proyecto fue aprobado por la Cámara de Senadores en octubre de 2002 (ley 25.673). El Ejecutivo reglamentó esta ley a través del decreto 1282/03 en mayo de 2003. El Programa Nacional, destinado a la población general, tiene como objetivos alcanzar el nivel más elevado de salud sexual y procreación responsable con el fin de que la población pueda adoptar decisiones libres de discriminación, coacción o violencia, disminuir la morbilidad materna e infantil, prevenir embarazos no deseados,

<sup>4</sup> A la fecha, cuentan con leyes de salud reproductiva las provincias de Buenos Aires (aprobada el 28/05/03, sin promulgar aún); Córdoba (8535/96); Corrientes (5146/96 y 5527/03); Chaco (4276/96); Chubut (4545/99); Jujuy (5133/99); La Pampa (1363/91); La Rioja (7049/00); Mendoza (6433/96); Neuquén (2222/97); Río Negro (3059/96 y 3450/00); Santa Fe (11.888/01); Tierra del Fuego (509/00) y Tucumán (6523/94). La Ciudad Autónoma de Buenos Aires también cuenta con una ley (ley 418/00), y en la provincia de Misiones se sancionó un decreto (92/98).

<sup>5</sup> Cesilini, S. y Gherardi, N. (eds.), *Los límites de la ley. La salud reproductiva en la Argentina*, Banco Mundial, Buenos Aires, 2002.

promover la salud sexual de los adolescentes, contribuir a la prevención y detección precoz de enfermedades de transmisión sexual, VIH/SIDA y patologías génito-mamarias, garantizar el acceso universal a la información, orientación, métodos y prestaciones de servicios referidos a la salud sexual y procreación responsable, y potenciar la participación femenina en la toma de decisiones relativas a la salud sexual y procreación responsable.

### 3. Indicadores epidemiológicos de salud reproductiva

A semejanza de otras cuestiones de la agenda social de la Argentina, la problemática de la salud reproductiva y los derechos sexuales y reproductivos está profundamente marcada por desigualdades de género, sociales y generacionales que trazan riesgos médico-sanitarios diferenciales y expresan la estructura de oportunidades que la sociedad y el Estado brindan a sus habitantes. En este sentido, el perfil epidemiológico en salud sexual y reproductiva de la Argentina refleja marcadas diferencias sociales y regionales en la distribución de sus indicadores más importantes. Los niveles de fecundidad, fecundidad adolescente y mortalidad materna muestran una distribución diferencial según el nivel socioeconómico y la jurisdicción, afectando de manera más pronunciada a las mujeres más jóvenes, las más pobres y con menor nivel de educación, y en especial a las que residen en zonas rurales.

Por otro lado, la Argentina muestra indicadores de salud reproductiva que no se condicen con otros indicadores de desarrollo económico-social del país. El gasto en salud per cápita y el Producto Bruto Interno (PBI), que históricamente han sido más elevados que en otros países de la región, no se correlacionan con los indicadores de mortalidad infantil (16,6 por mil nacidos vivos) y de mortalidad materna (43 por cien mil nacidos vivos).<sup>6</sup> Esta situación ubica a Argentina en una posición rezagada respecto de otros países de América latina que, con menor gasto en salud por habitante y menor PBI, logran mejores indicadores de salud materno-infantil.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Ministerio de Salud de la Nación, *Estadísticas Vitales. Información Básica*, 2002.

<sup>7</sup> Por ejemplo, en 1999, Chile presentaba una tasa de mortalidad materna de 19 por cien mil. En el año 2000, Uruguay tenía una tasa de 17,1 por cien mil y Costa Rica de 21,9 por cien mil. Respecto de la mortalidad infantil, en el año 2000, Chile presentaba una tasa de 8,9 por mil nacidos vivos; Uruguay de 14,1 y Costa Rica de 10,2 (Instituto Nacional de Estadística, Uruguay, [www.ine.gub.uy](http://www.ine.gub.uy); Instituto Nacional de Estadísticas, Chile, [www.ine.cl](http://www.ine.cl); Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Costa Rica, [www.inec.go.cr](http://www.inec.go.cr), 2003).

A continuación se presentan los principales indicadores epidemiológicos de salud reproductiva. Cabe destacar que este diagnóstico incluye la información disponible a la fecha de realización de este informe.

### 3.1 Fecundidad

Las mujeres argentinas tienen en promedio 2,4 hijos/as al final de su vida reproductiva.<sup>8</sup> La fecundidad presenta grandes diferencias según nivel socioeconómico y entre jurisdicciones. Las tasas más altas se observan entre las mujeres más pobres y las regiones más postergadas del país. Los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida de 2001 del SIEMPRO dan cuenta del patrón de fecundidad diferencial según condición de pobreza: el 39% de las mujeres de los hogares no pobres no tienen hijos, y entre las que tienen hijos, el 84% tiene entre 1 y 3 hijos/as, y sólo el 16% tiene 4 o más hijos/as. En contraste, sólo el 29% de las mujeres de los hogares pobres no tienen hijos y entre las que sí los tienen, el 41% tiene 4 o más hijos/as.<sup>9</sup> Por otra parte, en referencia a los diferenciales regionales, las mujeres de la ciudad de Buenos Aires tienen en promedio 1,37 hijos/as, cifra que asciende a 2,8 en la provincia de Formosa.

### 3.2 Fecundidad adolescente

La fecundidad adolescente es relativamente alta en relación con el nivel general de fecundidad. Aproximadamente el 15% del total de nacimientos corresponde a madres adolescentes (10-19 años). En números absolutos, esto significa que de los 683.495 nacimientos que se registraron en el año 2001, 97.060 correspondieron a mujeres menores de veinte años, y de éstos 3022 a niñas menores de 15 años. Como en los otros grupos de edad, la fecundidad adolescente también presenta diferencias regionales: la ciudad de Buenos Aires tiene la proporción más baja de nacimientos de madres adolescentes (5,1% de los partos en 2001), mientras que la provincia de Chaco exhibe el nivel más alto con 24,3% de los nacimientos en el mismo año.<sup>10</sup> Poco más de la mitad de las adolescentes que son madres cada año son primerizas, es decir que aproximadamente el 50% es madre por segunda, tercera o cuarta vez.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> INDEC, *Anuario Estadístico de la República Argentina*, Buenos Aires, 2001.

<sup>9</sup> Ariño, M., "Mujeres en edad fértil en áreas urbanas: algunas características socioeconómicas", Área Encuesta de Calidad de Vida, SIEMPRO, Versión preliminar, marzo de 2003.

<sup>10</sup> Ministerio de Salud de la Nación, *op. cit.*, agosto de 2002.

<sup>11</sup> Díaz Muñoz, A. R.; Dinardi, G. y Giusti, A., "Comportamiento reproductivo de las adolescentes", en *Infancia y condiciones de vida. Encuesta especial para el diagnóstico y la evaluación de las metas sociales*, INDEC, Buenos Aires, 1996.

La maternidad en la adolescencia es un fenómeno que responde a factores tales como los cambios culturales vinculados a la sexualidad de los y las jóvenes, el conocimiento y acceso al uso adecuado de métodos anticonceptivos y las posibilidades de desarrollo personal y social. Estos factores están estrechamente condicionados por la pertenencia social y el nivel educativo de los y las jóvenes. El embarazo y la maternidad en la adolescencia afectan principalmente a las niñas/jóvenes de los sectores más desprotegidos: las adolescentes embarazadas o madres tienen menor nivel de instrucción y mayor participación en la actividad económica que las no embarazadas o sin hijos.<sup>12</sup>

Con respecto a los padres de los hijos de madres adolescentes existen dos situaciones diferentes.<sup>13</sup> Por un lado, la mayoría de las adolescentes mayores (18 a 19 años) están en pareja con varones que apenas las superan en edad; de estas mujeres, el 63% tiene hijos con varones menores de 25 años. Otra es, en cambio, la situación de las "niñas-mamás" (9 a 13 años): el 82% de ellas ha tenido hijos con varones de 20 y más años, entre éstas, el 44% con hombres mayores de 25, y casi un quinto (19,4%) con hombres de treinta y más años. Estos datos permiten hipotetizar la presencia de situaciones de abuso, violación o incesto.

### 3.3 Anticoncepción

La información sobre prevalencia de uso de métodos anticonceptivos (MAC) es escasa dado que la Argentina no ha participado en ninguno de los emprendimientos internacionales que la miden (Encuesta Mundial de Fecundidad, Encuestas de Demografía y Salud, entre otros). Los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) 2001 realizada por el SIEMPRO muestran una prevalencia de uso de métodos anticonceptivos (modernos y tradicionales) del 60% entre mujeres sexualmente activas. Al diferenciar según estrato social, los datos muestran que el 62% de las mujeres no pobres y el 56,4% de las pobres declararon usar o haber usado un MAC. En el grupo de mujeres adolescentes (15-19), el 45,1% declaró no tener relaciones sexuales. Si se considera a las adolescentes sexualmente activas, el 60% informó que utilizaba un MAC mientras que el 40% no aplicaba ninguna conducta anticonceptiva. Es importante resaltar que, comparando con los datos del Módulo Especial de la Encuesta Permanente de Hogares

<sup>12</sup> INDEC, *Infancia y condiciones de vida. Encuesta especial para el diagnóstico y la evaluación de las metas sociales*, Buenos Aires, 1996.

<sup>13</sup> Pantelides, E., *La maternidad precoz. La fecundidad adolescente en la Argentina*, UNICEF, 1995.

de 1994, que mostraban que el 60% de las adolescentes sexualmente activas no utilizaba ningún método,<sup>14</sup> los datos de 2001 marcan una tendencia de aumento de uso de métodos anticonceptivos en este grupo de edad.

Con respecto al tipo de método, según la ECV 2001, los anticonceptivos orales son el método más utilizado (42%) seguido por el preservativo (37%), el DIU (15%) y el ritmo (15%). Entre las mujeres adolescentes la incidencia del uso del preservativo es mayor que en los demás grupos de edad, lo que permite suponer una mayor aceptación del preservativo entre las mujeres jóvenes.<sup>15</sup> Por otro lado, una investigación sobre los comportamientos sexuales de varones de 20 a 29 años realizada en el Área Metropolitana de Buenos Aires muestra que el 79% de los jóvenes estudiados usó algún método anticonceptivo en su última relación sexual.<sup>16</sup>

Un rasgo distintivo de Argentina es la marcada inequidad social en el acceso a los métodos anticonceptivos. Diversos estudios cualitativos han mostrado evidencia respecto de la existencia de dificultades para las mujeres pobres y las adolescentes en el acceso a información apropiada y al asesoramiento y seguimiento médico en materia anticonceptiva. Estas dificultades afectan su comportamiento anticonceptivo, aumentando la ineficacia e inseguridad de los métodos (discontinuidad, efectos secundarios adversos, prescripción inapropiada, etcétera). Los resultados habituales de esta situación son embarazos no deseados, que a menudo conducen a las mujeres a recurrir al aborto en condiciones riesgosas.<sup>17</sup>

### 3.4 Mortalidad materna<sup>18</sup>

En la década de los noventa la Tasa de Mortalidad Materna (TMM) en la Argentina mostró una tendencia decreciente. En 2001, la TMM fue de 43 por cien mil nacidos vivos. Si bien la tasa nacional es inferior a la que registran los países clasificados como de "alta mortalidad materna" (cin-

<sup>14</sup> Díaz Muñoz, A. R.; Dinardi, G. y Giusti, A., op. cit., 1996

<sup>15</sup> Ariño, op. cit., marzo de 2003.

<sup>16</sup> Geldstein, R. y Schuffer, M., "Iniciación sexual y después... Prácticas e ideas de los jóvenes de Buenos Aires", 2002.

<sup>17</sup> Balán, J. y Ramos, S., *La medicalización del comportamiento reproductivo: un estudio exploratorio sobre la demanda de anticonceptivos en los sectores populares*, Documento CEDES N° 29, Buenos Aires, 1989; López, E., "Mujeres y vida reproductiva: indicios para la búsqueda de sentido", trabajo presentado en el Primer Taller de Investigaciones Sociales en Salud Reproductiva y Sexualidad, CEDES/CENEP, Buenos Aires, 1993.

<sup>18</sup> La Organización Mundial de la Salud (OMS) define la muerte materna como "el fallecimiento de una mujer durante el embarazo o en un plazo de 42 días a partir de la terminación del embarazo, independientemente de la duración o el lugar del embarazo, debido a cualquier causa relacionada con el embarazo o su tratamiento, o agravada por ellos, con exclusión de las causas accidentales". En 1994, la Red Nacional por la Salud de las Mujeres señaló que la

cuenta a cien muertes por cien mil nacidos vivos), es suficientemente elevada con relación a otros parámetros que caracterizan a la Argentina, como la baja tasa de natalidad, el amplio número de mujeres embarazadas que asisten a controles prenatales y el alto porcentaje de partos institucionales.<sup>19</sup> Por otro lado, la tasa nacional encubre fuertes diferencias entre provincias: Jujuy tiene una TMM que cuadruplica la tasa nacional (197 por cien mil nacidos vivos); Chaco y Formosa la triplican, con 159 y 139 por cien mil nacidos vivos respectivamente, y San Juan la duplica (87 por cien mil nacidos vivos), mientras que en la ciudad de Buenos Aires la TMM es de nueve por cien mil nacidos vivos.<sup>20</sup>

La estructura de causas de muertes maternas es la siguiente: 31% por complicaciones de aborto, 53% por causas obstétricas directas y 16% por causas obstétricas indirectas.<sup>21</sup> Las causas obstétricas directas —directamente vinculadas al estado grávido puerperal y no a morbilidad preexistente— representan el 84% del total, lo cual indica que se trata de mujeres sanas que mueren por causas sólo relacionadas con el hecho reproductivo. Esta evidencia muestra la existencia de problemas relativos a la cobertura y la calidad de los servicios de prevención y tratamiento que influyen de modo directo en el cuidado de la salud reproductiva: la planificación familiar para el caso de los abortos, la calidad de la atención prenatal para la detección de la toxemia, y la capacidad resolutive de los servicios para las hemorragias, las sepsis y las complicaciones de abortos.

Es importante destacar que según investigaciones realizadas en algunas jurisdicciones, el subregistro de muertes maternas sería de alrededor del 50%.<sup>22</sup> Este subregistro se debe a que en algunos casos se ignora o se omite el estado grávido/puerperal de la mujer al consignarse la causa de la muerte y también, al hecho de que los profesionales no registran las muertes por complicaciones de aborto como tales, para evitar posibles derivaciones judiciales.

denominación Mortalidad Materna invisibiliza el hecho de que muchas de esas muertes se producen como consecuencia de la desesperación por evitar una maternidad no deseada y, por otro lado, considera que se debe revisar el límite temporal dado que algunas muertes relacionadas con la gestación se producen después de los 42 días de ocurrido el parto. En función de estos señalamientos proponen la denominación de "mortalidad por gestación".

<sup>19</sup> Cogna, M.; Llovet, J. J.; Ramos, S. y Romero, M., "Los retos de la salud reproductiva: derechos humanos y equidad social", en Isuani, A. y Filmus, D. (edits.), *La Argentina que viene*, FLACSO-UNICEF/ Buenos Aires, Norma, 1998.

<sup>20</sup> Ministerio de Salud de la Nación, op. cit., agosto de 2002.

<sup>21</sup> *Ibidem*.

<sup>22</sup> Althabe, O.; Vinacur, P. y Althabe, F., "Comentarios y notas técnicas", en *La mortalidad materna en Argentina*, Ministerio de Salud, Dirección Nacional de Estadísticas de Salud, Buenos Aires, 1967.

### 3.5 Aborto inducido

Respecto de la magnitud del aborto inducido, no hay datos confiables para la Argentina. Algunos especialistas han estimado que se producirían entre 335 mil y 400 mil abortos por año;<sup>23</sup> otros estiman un número total entre 450 mil y 500 mil.<sup>24</sup> En cuanto a la morbilidad por aborto, la única aproximación para su estimación puede realizarse a partir de la información sobre egresos por complicaciones de aborto en establecimientos públicos. En 1990, los egresos por esta causa fueron 53.822 en todo el país; en 1995 esta cifra fue similar (53.978). En el año 2000, se registraron 78.894 egresos, lo cual significa un aumento del 46%. En la actualidad, el 33% de los egresos hospitalarios por causas obstétricas —excluyendo el parto normal— se debe a complicaciones de abortos. El notable aumento de los egresos por aborto en los últimos años da cuenta de la alta incidencia del aborto inseguro y permite hipotetizar que, entre otras cosas, la crisis económica ha llevado a mayor número de mujeres a interrumpir el embarazo en condiciones riesgosas, tratándose en algunos casos de mujeres de sectores de clase media que antes accedían a abortos seguros.

En el caso de las muertes por complicaciones de abortos inseguros, el hecho de que, según muestran algunos estudios, las mujeres que ingresan a los servicios por esta causa lo hacen en un estado físico-clínico que no compromete irreversiblemente su sobrevivencia, evidencia la inadecuada capacidad resolutoria y la deficiente calidad de atención de los servicios públicos para asistir a estas mujeres y evitar sus muertes.<sup>25</sup> Los estudios también muestran que los servicios no tienen una estrategia sistemática de consejería anticonceptiva posaborto para ayudar a las mujeres a evitar un nuevo embarazo no deseado —y un aborto repetido— en el futuro inmediato. El proceso asistencial de las mujeres internadas en hospitales por complicaciones de aborto está fuertemente condicionado por la situación de ilegalidad y clandestinidad de esta práctica. En este marco, la calidad de la atención se resiente y las mujeres que atraviesan esta situación crítica son con frecuencia víctimas de violencia institucional.<sup>26</sup>

<sup>23</sup> Checa, S. y Rosenberg, M., *Aborto hospitalizado. Una cuestión de derechos reproductivos, un problema de salud pública*, El Cielo por Asalto, Buenos Aires, 1996.

<sup>24</sup> Aller Atucha, L. y Pailles, J., "La práctica del aborto en la Argentina. Actualización de los estudios realizados. Estimación de la magnitud del problema", en *Marketing social*, Buenos Aires, 1996.

<sup>25</sup> Althabe, O.; Vinacur, P. y Althabe, F., op. cit., 1987.

<sup>26</sup> Ramos, S. y Viladrich, A., *Abortos hospitalizados. Entradas y salidas de emergencia*, Documento CEDES, Buenos Aires, 1993.

### 3.6 VIH/SIDA

En mayo de 2002, la cantidad de casos de SIDA acumulados en el país era de 21.865. Si se tiene en cuenta el retardo en la notificación, se estima que éstos serían 25.411 con una tasa de incidencia acumulada de la enfermedad de 60,1 enfermos por cien mil habitantes.<sup>27</sup> Los casos de SIDA en niños menores de trece años representan el 6,9% del total de enfermos, y se trata casi exclusivamente de casos de transmisión vertical.

Durante la última década, la Argentina, como el resto de los países de América latina, ha experimentado un rápido crecimiento de la epidemia en la población femenina (entre 1991 y 1994 la tasa de infección por VIH se cuadruplicó entre las mujeres). Si bien el número de varones enfermos de SIDA ha sido siempre más elevado que el de mujeres, la velocidad con la que está aumentando la infección entre la población femenina resulta preocupante. Actualmente el 78,72% de los casos de mayores de 12 años notificados son masculinos y el 20,62% femeninos. La razón hombre-mujer pasó de ser 20,4 en 1988 a 3,8 en 2002.<sup>28</sup>

Respecto de la edad, si bien para ambos sexos el grupo más afectado es el de 25 a 34 años, las mujeres se enferman a edades más tempranas: el segundo grupo más afectado es el de 13 a 24 años en las mujeres y el de 35 a 39 años en los varones. Si tenemos en cuenta que la infección por VIH se produce entre ocho y diez años antes de la aparición de los síntomas del SIDA, resulta evidente que una importante proporción de los casos femeninos se estaría infectando durante la adolescencia. En los últimos años, la edad de los pacientes que adquieren la enfermedad en ambos sexos es mayor, lo cual se relaciona directamente con el uso temprano de la terapia antirretroviral en personas infectadas.<sup>29</sup>

En cuanto a las vías de transmisión del VIH en los mayores de 12 años, hasta el año 1996 las principales para los varones eran el uso compartido de material de inyección entre usuarios de drogas intravenosas (UDI) (46,5%), los hombres que tienen sexo con hombres (30,1%) y las relaciones sexuales heterosexuales (17,8%). Sin embargo, desde 1996 en adelante, ha aumentado la transmisión por vía heterosexual mientras que la infección en UDI y en hombres que tienen sexo con hombres ha disminuido. En 1996, cerca de la mitad de los nuevos enfermos de SIDA era UDI, mientras que en el año 2001 la primera causa era la transmisión heterosexual, con el 33%. En el sexo femenino, la principal vía de transmisión es la heterosexual (78,2%).<sup>30</sup>

<sup>27</sup> Ministerio de Salud de la Nación, op. cit., agosto de 2002.

<sup>28</sup> *Ibidem*.

<sup>29</sup> *Ibidem*.

<sup>30</sup> *Ibidem*.



### 3.7 Cáncer génito-mamario

En la Argentina mueren anualmente entre 800 y 900 mujeres por causa del cáncer de cuello de útero. Los datos de la última década muestran un incremento de la tasa de mortalidad por ese tipo de cáncer. Durante el año 2001 murieron 947 mujeres por tumor maligno de cuello de útero, 383 por tumor maligno del cuerpo del útero y 1080 por tumor maligno en parte no especificada del útero.<sup>31</sup> El elevado número de casos incluidos dentro de la última categoría durante todo el período analizado da cuenta de la existencia de problemas de clasificación. Es posible hipotetizar que hay casos de mujeres con tumor maligno de cuello de útero que no fueron registrados como tales y fueron incluidos dentro de la última categoría mencionada.

El alto número de muertes por cáncer de cuello en la Argentina indica la presencia de problemas en la operacionalización de la toma del Papanicolaou, el tratamiento y seguimiento de los casos, la cobertura de mujeres de alto riesgo, la cantidad y calidad de los servicios de citología, la capacitación del personal, etcétera.

Un estudio realizado en nuestro país, a fines de los años ochenta, entre mujeres usuarias de servicios del conurbano bonaerense, mostró un panorama altamente preocupante: cerca del 70% de las 458 mujeres que obtuvieron un Pap positivo en cuatro hospitales públicos habían abandonado su atención en el servicio donde se hizo la detección inicial de su enfermedad, y el 40% había abandonado el tratamiento. Las autoras señalan, entre otros aspectos, que la precariedad de la información recibida por las usuarias era un factor de peso en la propensión a desertar.<sup>32</sup>

Con respecto al cáncer de mama, en la última década hubo un promedio anual de 4830 muertes femeninas por esta causa. El cáncer de mama es el que mayor número de muertes por tumores provoca entre las mujeres, representando el 44% del total de muertes femeninas por cáncer. El número crece con la edad, siendo más afectados los grupos de 65 a 74 años y de más de 75 años, con tasas de 93,9 y 199 por cien mil respectivamente.<sup>33</sup> Para la prevención secundaria de este tipo de cáncer, se requiere el acceso y utilización racional de la mamografía: información no sistematizada

<sup>31</sup> Ministerio de Salud de la Nación, *Mortalidad por tumores malignos, 1980-1986*, Serie 8, N° 12, Buenos Aires, 1992; MSAS, *La mortalidad materna en la Argentina, Programa Nacional de Estadísticas de Salud*, Serie 8, N° 4, Buenos Aires, 1996; Gogna, M.; Llovet, J. J.; Ramos, S. y Romero, M., op. cit.; MSAS, *Estadísticas Vitales. Información Básica*, ediciones correspondientes a 1989, 1990, 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001.

<sup>32</sup> Ramos, S.; Pantelides, E.; Mormandi, J. y Osoros, O., "La deserción de mujeres con Papanicolaou positivo en hospitales públicos del área metropolitana de Buenos Aires", en *Revista de la Sociedad de Obstetricia y Ginecología de Buenos Aires*, vol. 75, N° 919, junio de 1996.

<sup>33</sup> Ministerio de Salud de la Nación, op. cit., agosto de 2002.

permite indicar que en la Argentina, algunas mujeres realizan una mamografía anual (sin que los protocolos internacionales así lo indiquen), mientras otras no tienen posibilidades de acceder a esta tecnología.

### 3.8 Cobertura de salud

La población argentina está cubierta por tres subsistemas de atención de la salud: el de obras sociales, el público y el privado (o seguros médicos/prepagos). Los datos desagregados según sexo muestran que el 59% de las mujeres cuenta con algún tipo de cobertura, ya sea de obras sociales o privada. Entre las mujeres más pobres este porcentaje disminuye a sólo el 23%, con las tasas más bajas en el grupo de edad donde la fecundidad es más alta (20-29 años).<sup>34</sup>

En la última década, la afiliación a los sistemas de salud ha descendido notablemente como producto, por un lado, del aumento de la desocupación, la subocupación y la precarización laboral, y por otro lado, debido al empobrecimiento de la clase media, sector social que vio severamente afectada su capacidad de pagar los seguros de salud privados. Un indicio parcial de este proceso es el número de beneficiarios de las obras sociales supervisados por la Administración Nacional del Seguro de Salud, que se redujo en cerca de dos millones entre 1991 y 1999, y en más de 1.850.000 beneficiarios en tan sólo un año (de 1999 a 2000).<sup>35</sup>

## 4. Legislación, programas y jurisprudencia

A continuación se presenta información sobre los hechos más relevantes sucedidos durante los años 2002 y 2003 en relación con las iniciativas legislativas presentadas y aprobadas por el Parlamento Nacional, los programas implementados por el Gobierno nacional dirigidos a satisfacer las necesidades y demandas de la población en materia de salud sexual y reproductiva, y por último, los procesos judiciales que afectaron la vigencia de los derechos sexuales y reproductivos en el país.

### 4.1 Legislación

El hecho más relevante, que significó un punto de inflexión en la historia de la salud y los derechos sexuales y reproductivos, fue la aprobación de la ley 25.673, en octubre de 2002. Esta ley crea el Programa Nacional de Sa-

<sup>34</sup> SIEMPRO. *Encuesta de Condiciones de Vida 2001, 2003*. Disponible en Internet en [www.siempro.gov.ar](http://www.siempro.gov.ar).

<sup>35</sup> INDEC, op. cit., 2001.

lud Sexual y Procreación Responsable en el ámbito del Ministerio de Salud, cuyos objetivos son: a) alcanzar para la población el nivel más elevado de salud sexual y procreación responsable con el fin de que pueda adoptar decisiones libres de discriminación, coacciones o violencia; b) disminuir la morbilidad materno-infantil; c) prevenir embarazos no deseados; d) promover la salud sexual de los adolescentes; e) contribuir a la prevención y detección precoz de enfermedades de transmisión sexual, de VIH/SIDA y patologías genital y mamarias; f) garantizar a toda la población el acceso a la información, orientación, métodos y prestaciones de servicios referidos a la salud sexual y procreación responsable; y g) potenciar la participación femenina en la toma de decisiones relativas a su salud sexual y procreación responsable.

Los principales puntos de conflicto que aparecieron en el debate parlamentario de esta ley, y que también habían aparecido en los debates de años anteriores en relación con otras iniciativas similares, se centraron en dos puntos: a) la objeción de conciencia —no sólo en beneficio de los profesionales de la salud sino también de las instituciones educativas y de salud confesionales—; b) el reconocimiento de los derechos de los/as adolescentes en lo que concierne al acceso a información y servicios de salud reproductiva. Con respecto a este último punto, cabe destacar que el artículo 4 estableció que “la presente ley se inscribe en el marco del ejercicio de los derechos y obligaciones que hacen a la patria potestad. En todos los casos se considerará primordial la satisfacción del interés superior del niño en el pleno goce de sus derechos y garantías consagrados en la Convención Internacional de los Derechos del Niño (ley 23.849)”.

El Poder Ejecutivo promulgó el 23 de mayo el decreto 1282/2003, a través del cual se reglamentó la ley nacional. Respecto de la cuestión crítica del acceso de los/as adolescentes a información y servicios de salud reproductiva, la reglamentación de la ley dispuso, en el artículo 4, que “A los efectos de la satisfacción del interés superior del niño, considérese al mismo beneficiario, sin excepción ni discriminación alguna, del más alto nivel de salud y dentro de ella de las políticas de prevención y atención en la salud sexual y reproductiva en consonancia con la evolución de sus facultades. En las consultas se propiciará un clima de confianza y empatía, procurando la asistencia de un adulto de referencia, en particular en los casos de los adolescentes menores de catorce (14) años. Las personas menores de edad tendrán derecho a recibir, a su pedido y de acuerdo a su desarrollo, información clara, completa y oportuna; manteniendo confidencialidad sobre la misma y respetando su privacidad. En todos los casos y cuando corresponda, por indicación del profesional interviniente, se prescribirán preferentemente métodos de barrera, en particular el uso de preservativo, a los fines de prevenir infecciones de transmisión sexual y VIH/SIDA. En casos excepcionales, y cuando el

profesional así lo considere, podrá prescribir, además, otros métodos de los autorizados por la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT) debiendo asistir las personas menores de catorce (14) años, con sus padres o un adulto responsable”.

La cuestión del aborto, ya sea para ampliar las situaciones de despenalización vigentes o para su legalización, también fue objeto de iniciativas en el ámbito parlamentario nacional. Durante el año 2002 se presentaron dos proyectos sobre aborto en la Cámara de Diputados. Al cierre del presente *Informe*, ninguno de ellos ha sido tratado.<sup>36</sup>

#### 4.2 Programas

En el año 2002, el Ejecutivo Nacional comenzó a implementar tres programas nuevos dirigidos a satisfacer la demanda de la población en materia de salud sexual y reproductiva.

Por un lado, desde el Ministerio de Salud se empezó a poner en práctica el Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable, en cumplimiento de lo dispuesto por la ley 25.673/02, tal como se indicó más arriba.<sup>37</sup> El programa rige la política nacional y se aplica a la población general sin discriminación de edad ni de género. Tiene por finalidad promover la educación y la información en salud reproductiva, la libertad de decisión y el acceso a métodos anticonceptivos.

El Ministerio de Salud llamó a licitación para comprar, por valor de 2,5 millones de dólares, métodos anticonceptivos que incluyen preservativos,

<sup>36</sup> En la Cámara de Diputados, el Bloque Socialista en el ARI presentó un proyecto que prevé la despenalización del aborto para los casos de violación o estupro y cuando el embarazo signifique un riesgo grave de salud física y psíquica para la mujer. Elimina también la pena de prisión para las mujeres que se someten a un aborto. En tanto, el Movimiento Autodeterminación y Libertad presentó el proyecto “Educación sexual, anticoncepción y legalización del aborto”. Éste plantea la obligatoriedad del Estado de otorgar información acerca de métodos anticonceptivos en los hospitales públicos así como garantizar el suministro gratuito. Incorpora como obligatoria la asignatura Educación sexual en la educación primaria y secundaria. Establece el reconocimiento de toda mujer a decidir libremente sobre la interrupción del embarazo y la habilitación de los hospitales públicos y los centros de salud nacionales, provinciales y municipales, como así también las obras sociales, para garantizarlo en forma gratuita, preservando la salud psicofísica y la dignidad de la solicitante. Plantea la derogación del inciso 2 del artículo 85 y los artículos 86 y 88 del Código Penal.

<sup>37</sup> El texto del programa fue elaborado por el equipo de especialistas integrantes del Área Materno Infantil dependiente de la Secretaría de Programas Sanitarios, y fue consensuado con entidades médicas como la Sociedad Argentina de Ginecología Infanto-Juvenil, la Federación Argentina de Sociedad de Ginecología y Obstetricia, y la Asociación Argentina por la Salud Sexual y Reproductiva, además de ONGS de mujeres (ADEUEM, FEJM, Foro por los Derechos Reproductivos, ISPM y Mujeres en Igualdad), investigadoras en temas de salud de la mujer (CEDES, CENEP y CONICET), asesores de legisladores nacionales y la Adjuntía de Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo de la ciudad de Buenos Aires.

dispositivos intrauterinos (DIU), anticonceptivos orales combinados e inyectables. Además, recibió una donación del Fondo de Población de Naciones Unidas (FNUAP) de contraceptivos hormonales, DIU y preservativos. Esta donación se distribuirá en las 13 provincias que tienen leyes o programas de salud reproductiva. Para aquellas provincias que no cuentan con tal legislación, se están gestionando convenios para la puesta en marcha de programas específicos.

Entre las metas del programa se distinguen las siguientes: "reducir en un 40% para el 2005 la tasa de mortalidad materna en aquellas jurisdicciones que dupliquen la tasa nacional y en un 25% en el resto de las jurisdicciones; reducir en un 50% el número de hospitalizaciones por aborto en cinco años; reducir la tasa de fecundidad adolescente en un 40% en el mismo período; asegurar que el 100% de los programas provinciales incluyan actividades de consejería y de información; y asegurar que todas las mujeres bajo programa provincial se realicen la prueba de Papanicolaou".

Entre otras medidas, el programa faculta a los hospitales y centros de salud públicos y privados a entregar métodos anticonceptivos a demanda. Establece que el suministro de los métodos y elementos anticonceptivos estará incluido en el Programa Médico Obligatorio (PMO), en el nomenclador de prácticas médicas y en el nomenclador farmacológico.

También autoriza a exceptuar del cumplimiento de la entrega de anticonceptivos a los servicios de salud de instituciones religiosas confesionales con fundamento en sus convicciones. Asimismo, se dispone el dictado de la materia Educación sexual en todos los establecimientos educativos del sector público, exceptuando a las escuelas confesionales que la objetan.<sup>38</sup> El programa también incluye la implementación de un adecuado sistema de control para la prevención y detección temprana de ETS y VIH/SIDA y cáncer génito-mamario. Promueve además la capacitación y difusión de los conocimientos vinculados a la salud reproductiva y la mejora de la calidad de los servicios.

<sup>38</sup> Respecto de esta cuestión, en el decreto reglamentario de la ley se dispuso que "se respetará el derecho de los objetores de conciencia a ser exceptuados de su participación en el Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable previa fundamentación, y lo que se enmarcará en la reglamentación del ejercicio profesional de cada jurisdicción. Los objetores de conciencia lo serán tanto en la actividad pública institucional como en la privada. Los centros de salud privados deberán garantizar la atención y la implementación del Programa, pudiendo derivar a la población a otros centros asistenciales, cuando por razones confesionales, en base a sus fines institucionales y/o convicciones de sus titulares, optaren por ser exceptuados del cumplimiento del artículo 6, inciso b de la ley que se reglamenta, a cuyo fin deberán efectuar la presentación pertinente por ante las autoridades sanitarias locales, de conformidad a lo indicado en el primer párrafo de este artículo cuando corresponda".

El Consejo Nacional de la Mujer, por su parte, ha iniciado en el año 2002 la ejecución del Proyecto de Fortalecimiento de la Asistencia Técnica en Género (PROGEN) y continuó la implementación del Programa Federal de la Mujer, los cuales, si bien no tienen como finalidad central la temática de salud reproductiva, han abordado el tema a través de talleres y distribución de materiales de difusión sobre derechos sexuales y reproductivos y equidad de género. Estos programas tienen como objetivo brindar asistencia técnica especializada en género a las unidades ejecutoras nacionales y efectores descentralizados que estén llevando a cabo proyectos financiados por el Banco Mundial.

También en 2002, el Consejo Nacional de la Mujer lanzó la convocatoria para la presentación de proyectos que forman parte del Programa de Fortalecimiento de la Familia y el Capital Social (PROFAM). Este programa se propone: promover el trabajo asociativo entre organizaciones de la sociedad civil, los gobiernos locales y las familias, apoyar capacidades locales de gestión a través de redes asociativas para la formulación, gestión y ejecución de proyectos, y propiciar la construcción conjunta de estrategias alternativas de superación de la pobreza para familias extremadamente vulnerables. Entre los temas de trabajo de la convocatoria de proyectos figuraron la salud reproductiva, la violencia doméstica, la maternidad y paternidad responsables, y los derechos y la ciudadanía.

Otros programas del Ministerio de Salud de la Nación, implementados desde años anteriores, continuaron desarrollándose. Desde julio de 2000 se ejecuta el Programa Materno Infantil, Salud Integral de la Mujer, la Niñez y la Adolescencia, que cuenta con el apoyo de la Organización Mundial de Salud y depende directamente de la Dirección Nacional de Salud Materno Infantil. Este programa tiene como meta la equidad en materia de salud y su propuesta se enmarca en el concepto de derechos ciudadanos, en su acepción internacional, sobre la base del Compromiso a Favor de la Madre y el Niño (1990), la Convención Internacional Sobre los Derechos del Niño (1989) y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (1979).

A través de la asistencia técnica y financiera al sector salud de las provincias, el Ministerio de Salud busca disminuir la morbimortalidad de la población de mujeres, niños y adolescentes; reducir las brechas de los indicadores de salud por género, nivel socioeconómico, áreas geográficas y etnias; mejorar la accesibilidad, cobertura y calidad de los servicios de salud; y promover la participación ciudadana en la problemática de salud de la población. El programa incluye diversas áreas, entre las cuales se destacan la salud reproductiva y la salud materno-perinatal con vistas a promo-

ver políticas públicas de salud sexual y reproductiva y el acceso a los servicios preventivos de salud integral.

Otro de los programas que continuaron fue el Programa Materno Infantil y Nutrición (PROMIN), financiado parcialmente con fondos del Banco Mundial. Su objetivo central es la reducción de la mortalidad materna e infantil. Sus actividades abarcan un complejo abanico que comprende temas como la calidad de la atención de los equipos de salud y los cuidados prenatales y pediátricos; el desarrollo infantil y los problemas de la adolescencia, la nutrición, la capacitación permanente del personal en servicio y la comunicación social al servicio de la salud materno infantil, el mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento. Durante el año 2002, en uso de las facultades que la Ley de Emergencia Sanitaria y el decreto de Emergencia Sanitaria le otorgaron, el Ministerio de Salud dispuso que los fondos asignados a este programa fueran utilizados exclusivamente para la compra de insumos (leche y medicamentos) para ser afectados a las prestaciones en el campo de la salud materno-infantil.

El Programa Nacional para la Prevención del Cáncer, iniciado en 1997, también se sostuvo. Éste tiene por objetivos centrales reducir la morbimortalidad en cáncer y mejorar la calidad de vida y sobrevivencia global del paciente oncológico. Cuenta con dos subprogramas relacionados con la salud reproductiva: el Subprograma de Prevención Secundario del Cáncer de Mama y el Subprograma de Detección Precoz de Cáncer de Cuello de Útero.

En el campo del VIH/SIDA, las actividades del Programa de Lucha Contra los Retrovirus del Humano VIH/SIDA y ETS fue sostenido, con particular énfasis en la accesibilidad de la población al tratamiento de antirretrovirales y la compra y distribución de reactivos para diagnóstico. Según sus lineamientos programáticos, esa iniciativa se propone dos objetivos. Por un lado, la promoción de todos los tipos de prevención de la transmisión del virus, priorizando hasta el presente la estrategia de oferta voluntaria de testeo a mujeres embarazadas, y provisión de tratamientos antirretrovirales para disminución de la transmisión vertical. Por otro, el fortalecimiento de las capacidades del Estado para analizar la situación y tendencias de la epidemia. Complementariamente, el Proyecto de Control del SIDA y ETS (LUSIDA, iniciado en 1997), también continuó con sus actividades, aunque se encuentra en una etapa de finalización. Este programa, con financiamiento del Ministerio de Salud de la Nación y el Banco Mundial, se propuso disminuir el crecimiento de la epidemia a través de la promoción de actividades de prevención.

### 4.3 Jurisprudencia

Varios episodios del escenario judicial merecen ser destacados. La polémica en torno a la llamada “píldora del día después” (o anticoncepción de emergencia) concentró gran parte de la discusión pública y jurídica sobre salud sexual y reproductiva durante los años 2002 y 2003.

El 5 de marzo de 2002, la Corte Suprema de Justicia de la Nación prohibió la venta de la píldora Imediat<sup>39</sup> por considerarla abortiva. Los ministros del máximo tribunal utilizaron como argumento el criterio que afirma que la vida humana comienza apenas fecundado el óvulo. El fallo sostuvo que “todo método que impida el anidamiento debería ser considerado como abortivo”,<sup>40</sup> interpretando en forma restringida lo establecido en el Pacto de San José de Costa Rica en el cual se establece que “toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción”.

La intervención de la Corte por este tema se produjo a raíz de su aceptación de un recurso extraordinario promovido por una entidad de Córdoba llamada El Portal de Belén, dedicada a la atención de las madres solas en esa provincia. Esta ONG había conseguido una sentencia favorable en primera instancia, que fue revocada a raíz de la apelación del Ministerio de Salud de la Nación ante la Cámara Federal de Apelaciones de Córdoba. Finalmente, el fallo de la Corte Suprema no logró que el producto fuera retirado del mercado, debido a que la sentencia se refería al fármaco por su nombre comercial (Imediat), que a la fecha de la misma ya no estaba disponible en el mercado, pues en el año 2000 había sido reemplazado por un medicamento nuevo con una fórmula y nombre comercial diferentes.

Diversas organizaciones, especialmente aquellas que integran el movimiento de mujeres, se opusieron al fallo sosteniendo que representaba una violación al Pacto de San José de Costa Rica, a las normativas y recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud sobre la anticoncepción de emergencia, a la Convención Internacional de los Derechos del Niño y a la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, ambas con rango constitucional.

<sup>39</sup> Esta píldora es un fármaco que había sido autorizado el 12 de julio de 1996 por la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT), organismo estatal encargado del control de medicamentos en el país, que depende del Ministerio de Salud de la Nación.

<sup>40</sup> “La Corte Suprema prohibió la ‘píldora del día después’”, Ronar, V., *Clarín*, 06/03/02. Entre sus fuentes, el fallo cita bibliografía de Domingo Basso —religioso, ex rector de la Universidad Católica Argentina y vocero de la Iglesia Católica en temas de bioética— y un dictamen de la Comisión Nacional de Ética Biomédica, creada por el ex presidente Carlos Menem.



En consonancia con el rechazo al fallo de la Corte Suprema, una encuesta de opinión pública realizada a fines del año 2002 por el Instituto Social y Político de la Mujer<sup>41</sup> mostró que la ciudadanía tiene una actitud positiva hacia la anticoncepción de emergencia: el 56% la conocía y el 71% opinó que debería distribuirse gratuitamente en los hospitales públicos y obras sociales.<sup>42</sup>

La prescripción de anticonceptivos a menores de edad fue también objeto de decisiones judiciales trascendentes en el período. En marzo de 2002, un fallo judicial autorizó a una joven de 18 años a utilizar un método anticonceptivo. La Cámara Civil y Comercial de La Matanza dispuso que a la joven le fuera colocado un dispositivo intrauterino (DIU). Esta joven, víctima de una violación e internada junto a su hijo de dos años en un instituto de menores, había solicitado autorización para ello al juez de primera instancia encargado de su tutela, quien había rechazado su pedido. La decisión fue apelada por la asesora de menores, quien en su presentación sostuvo que la Justicia tenía que considerar el pedido sobre la base del derecho de la mujer menor de edad a criar al hijo que ya tenía y a acceder a oportunidades para desarrollar otras expectativas de vida, como trabajar o estudiar.

En los fundamentos de su fallo, los camaristas señalaron que la petición importaba el ejercicio de un derecho personalísimo en orden a la procreación responsable, a su propia salud y al bienestar de su familia. Los jueces subrayaron la jerarquía constitucional de la Convención de los Derechos del Niño, que establece que a los menores de edad les corresponden los mismos derechos básicos que a los mayores. Igualmente, hicieron hincapié en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y en el Pacto de San José de Costa Rica. Uno de los aspectos más relevantes de este fallo es, precisamente, la invocación a la vigencia de los Tratados de Derechos Humanos incorporados a la Constitución Nacional, de jerarquía superior a las leyes, debiendo los jueces adecuar la interpretación de las normas particulares a estos principios superiores.

La Ley de Salud Reproductiva de la ciudad de Buenos Aires —ley 418— fue también objeto de una serie de resoluciones judiciales. La norma garantiza el acceso a la información y a los métodos anticonceptivos en los hospitales sin restricciones de edad. El 4 de marzo de 2002 la jueza civil Graciela González Echeverría se expidió sobre la cuestión

<sup>41</sup> Encuesta telefónica realizada a personas mayores de 18 años, residentes en hogares particulares, en ciudades de más de cincuenta mil habitantes. Tamaño de la muestra: 1025 casos; relevamiento: diciembre de 2002.

<sup>42</sup> ISPM, *Los derechos sexuales y reproductivos son derechos humanos, Primera Encuesta Nacional sobre Anticoncepción de Emergencia*, Buenos Aires, 2002.

de fondo respecto de un amparo presentado un año y medio atrás por tres abogados alineados en el Movimiento Pro Vida, que solicitaba la inconstitucionalidad de la ley 418 por ser violatoria del libre ejercicio de la patria potestad, al pretender "imponer pautas sobre la sexualidad y sobre la educación de los menores sin la anuencia de los padres". La jueza dio lugar a la medida cautelar, que posteriormente fue apelada por el Gobierno y revocada. La resolución sobre la cuestión de fondo limitó su alcance a las familias de los tres abogados que habían presentado el amparo.<sup>43</sup>

Otra fue la respuesta de la Justicia en la provincia de Buenos Aires. La Sala I de la Cámara Civil de San Isidro declaró, por primera vez de manera expresa, que una norma de salud reproductiva respetaba la Constitución Nacional. El fallo tuvo lugar en relación con una ordenanza que rige en la Municipalidad de Vicente López para que los menores de edad reciban información sobre educación sexual y reproductiva. La sentencia, dictada a raíz de una acción de amparo presentada por un grupo de matrimonios católicos, señaló que "una política estadual que busque preservar la salud sexual y reproductiva de los menores no parece irrazonable ni violatoria de los derechos de los padres en el ejercicio de la patria potestad". En este fallo ejemplar se sostuvo que "es inadmisibles tacharla de inconstitucional cuando lo que se busca es prevenir mediante la información. Máxime cuando los medios adoptados son razonables y no importan prácticas eugenésicas, abortivas ni coactivas". Los camaristas ratificaron que las normas como ésta no imponen una educación determinada, en la medida en que no excluyen a los padres de la educación sexual y en tanto son ellos quienes tienen que prestar su consentimiento para que sus hijos reciban esta información. Insiste la sentencia: "el Estado busca actuar coordinadamente con la familia".<sup>44</sup>

La ley nacional 25.673/02, por la cual se crea el Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable también fue objeto de acciones judiciales. Hacia fines del año 2002 una fundación católica, Mujeres por la Vida, presentó en la provincia de Córdoba una acción de amparo contra el Estado nacional a fin de obtener la declaración de la inaplicabilidad de esta ley en todo el territorio nacional. El 30 de diciembre de 2002, la jueza federal interviniente, Cristina Garzón de Lascano, dio lugar al pedido y estableció una medida cautelar. El Ministerio de Salud apeló la medida y recusó a la jueza, quien remitió la recusación a la Cámara Federal de Apelaciones.

<sup>43</sup> Carbajal, M., "Más que un fallo, un salto atrás", *Página/12*, 05/03/02.

<sup>44</sup> Abiad, P., "La Justicia convalida por primera vez una ley de salud reproductiva", *Clarín*, 05/06/02

En marzo de 2003, la Cámara Federal de Córdoba citó a ambas partes a una audiencia con el fin de dar a conocer la resolución del recurso de apelación interpuesto por el Estado nacional, impugnando la medida cautelar dispuesta por la jueza de primera instancia y coincidiendo unánimemente en que el recurso de apelación planteado por el Estado nacional debía ser admitido favorablemente. Los principales argumentos de la Cámara para revocar la sentencia de la jueza de primera instancia fueron: a) la falta de legitimación procesal de la actora, quien invocando derechos de incidencia colectiva a su favor, reclamaba que el Ministerio de Salud se abstuviera de ejecutar en todo el territorio nacional la implementación de la ley 25.673, por entender unos pocos ciudadanos integrantes de esa asociación civil que esa ley es inconstitucional, y b) la existencia de un abuso jurisdiccional con gravedad institucional pues por esta vía sumarísima del juicio de amparo los jueces no pueden invadir la esfera de actuación de otros poderes del Estado nacional, lesionando la división de funciones y competencias establecidas en la Constitución Nacional que garantiza la vigencia del sistema republicano y democrático del gobierno federal, máxime cuando se trata de una ley nacional que ha merecido un extenso debate parlamentario. Dada la gravedad institucional que ha implicado la disposición de la jueza de primera instancia, así como el costo público que significó haber suspendido la aplicación de una política sanitaria nacional, la Cámara consideró que no se encuentra limitada en su decisión jurisdiccional, disponiendo en esa misma instancia el rechazo *in limine* de la acción de amparo y solicitando que el Tribunal de origen oportunamente archive la causa sin más trámite.<sup>45</sup>

## 5. Actores sociales y políticos del campo de la salud y los derechos sexuales y reproductivos

La legislación, las políticas públicas y la jurisprudencia que afectan la salud y los derechos sexuales y reproductivos de la población, presentadas en la sección anterior, son el resultado de las orientaciones políticas e ideológicas y de los conflictos, negociaciones y acuerdos entre los parlamentarios, los funcionarios públicos y los jueces. Pero también en el escenario de la salud y los derechos sexuales y reproductivos confluyen las acciones de otros actores sociales y políticos; en particular, juegan un papel central

<sup>45</sup> Asociación por los Derechos Civiles, "Un grupo de ONGs se presentó ante la justicia cordobesa para defender la Ley de Salud Sexual y Procreación Responsable", gacetilla de prensa, 2003.

el movimiento de mujeres, los sectores conservadores (en particular, la Iglesia Católica), la comunidad médica y la opinión pública.

La promoción y defensa de la salud y los derechos sexuales y reproductivos ha sido piedra angular de las luchas del movimiento de mujeres. Durante la década de los noventa, el movimiento de mujeres tuvo un rol clave en el apoyo de propuestas legislativas relativas al acceso de la población a servicios de salud reproductiva y también en la promoción del debate público sobre estos temas.<sup>46</sup> Le cabe a este movimiento haber colocado en la escena pública la discusión acerca de los derechos sexuales y reproductivos, en consonancia con la movilización internacional que se produjo en el marco de las Conferencias de Naciones Unidas sobre Población y Desarrollo (El Cairo, 1994) y de la Mujer (Beijing, 1996).

En el caso particular del aborto, se visualiza con extrema claridad la contradicción entre una práctica social extendida y la imposibilidad de las políticas públicas y las leyes de dar respuesta con condiciones apropiadas para que esta práctica no comprometa la integridad física y la vida de las mujeres. Si bien existen excepciones despenalizadas, su implementación es muy dificultosa en la práctica debido a que los médicos solicitan la autorización del juez, quien en algunos casos la niega, y en otros responde que su intervención no es necesaria.

Por su parte, los sectores conservadores, liderados por la Iglesia Católica, han sido históricamente refractarios a cualquier avance en este terreno. Las presiones de estos sectores, y en especial de la jerarquía de la Iglesia Católica, han condicionado los términos en los cuales el debate social se estructura en las negociaciones que se llevan a cabo en el Parlamento cuando se trata una propuesta legislativa determinada, y también, más recientemente en el campo judicial, en la promoción de amparos tendientes a impedir la implementación de políticas públicas relativas a la salud y los derechos sexuales y reproductivos, tanto a nivel nacional como provincial. Del mismo modo, estas presiones se han manifestado en relación con casos judiciales referentes al acceso a la ligadura tubaria, la interrupción del embarazo en casos de fetos anencefálicos y en casos de violación.

La comunidad médica ejerce un papel central en el debate público sobre temas vinculados con la reproducción humana. También sus actitudes y comportamientos resultan clave en tanto mediadores entre las decisiones de la población sobre cuestiones reproductivas y las políticas de salud

<sup>46</sup> Cutiérrez, M. A., "Mujeres Autoconvocadas para Decidir en Libertad (MADEL): la experiencia reciente del movimiento de mujeres", en Abregú, M. y Ramos, S. (comps.), *La sociedad civil frente a las nuevas formas de institucionalidad democrática*, Buenos Aires, CEDES/CELS/Cuadernos del Foro de la Sociedad Civil de las Américas, Año 2, N° 3, 2000.

del Estado. En nuestro país, sin embargo, ese papel clave ha tenido ribetes difusos en la esfera pública y un perfil más bajo del que cabría esperar, sobre todo, en aquellas coyunturas en las que el discurso médico podría haber adquirido un peso decisivo. El bajo involucramiento de esa comunidad profesional en los debates sociales así como en el diseño de normativas —sean éstas legislativas o programáticas— ha sido una constante en el escenario público de nuestro país, hasta hace muy poco tiempo.

Este comportamiento político contrasta fuertemente con las opiniones de la comunidad profesional relativas a la relevancia de la salud reproductiva para la salud pública. Los hallazgos de un estudio llevado a cabo recientemente<sup>47</sup> avalan esta afirmación: el 73% otorgó máxima prioridad a la implementación de programas de asistencia en anticoncepción; el 71% consideró muy prioritaria la implementación de programas de asesoramiento anticonceptivo posaborto; el 80% se mostró de acuerdo con la provisión gratuita de anticonceptivos en los hospitales públicos; el 76% opinó que se debe informar y prescribir anticonceptivos a solicitud de los/as adolescentes; el 65% consideró que el aborto es el problema de salud reproductiva más relevante para la salud pública; el 79% consideró que la despenalización del aborto contribuiría a la reducción de la mortalidad materna; y el 74% opinó que los hospitales públicos deberían realizar los abortos no punibles.

Por otro lado, los hallazgos de las encuestas de opinión pública evidenciaron un consenso contundente de la ciudadanía acerca del respeto por los derechos sexuales y reproductivos y la necesidad de políticas que aseguren la igualdad de oportunidades en el acceso a la información y los servicios de salud reproductiva. En un sondeo realizado por CEDES, la Fundación Estudios e Investigación sobre la Mujer (FEIM) y el CELS en agosto de 2003, cuyo objetivo fue conocer la opinión de la ciudadanía sobre el programa nacional y específicamente sobre anticoncepción y aborto, los resultados van en la línea de los resultados de otros relevamientos similares realizados durante los años noventa. Según este sondeo, una abrumadora mayoría está muy de acuerdo o de acuerdo con los objetivos del programa nacional: prevenir la transmisión del VIH/SIDA (100%); prevenir los embarazos en adolescentes (99%); facilitar la participación de las mujeres en las decisiones que tienen que ver con su vida sexual y reproductiva (99%); proveer anticonceptivos en hospitales y centros de salud en forma gratuita (98%); y prevenir embarazos no deseados (98%).

<sup>47</sup> Ramos S.; Gogna, M.; Petracci, M.; Romero, M. y Szulik, D., *Los médicos frente a la anticoncepción y el aborto: ¿una transición ideológica?*, Buenos Aires, CEDES, 2001.

También la población fue consultada con respecto a cuestiones que se encuentran en discusión en la Justicia. El 97% se manifestó en desacuerdo con la medida de una jueza de Córdoba acerca de la prohibición de la producción y venta de anticonceptivos y dispositivos intrauterinos en todo el país y también un 97% dijo estar en desacuerdo con la medida de la misma jueza tendiente a impedir que el Ministerio de Salud implemente el programa nacional.

Dos temas que con frecuencia son ejes de un conflictivo debate contaron con el acuerdo de la gran mayoría de la población: la provisión de información y de anticonceptivos a los y las adolescentes sin autorización de sus padres y el acceso de las mujeres a la ligadura tubaria. El 69% se manifestó de acuerdo con que los adolescentes de 13 y 14 años tengan la posibilidad de consultar a los servicios de salud reproductiva sin la presencia de sus padres; y un porcentaje mayor, el 85%, en el caso de los adolescentes de entre 15 y 17 años. Con relación a la ligadura tubaria, el 91% se manifestó de acuerdo con que las mujeres puedan realizarse una ligadura tubaria en forma gratuita, con su consentimiento y cuando exista una indicación médica.

Por último, con relación al aborto, los resultados de esta encuesta muestran que una amplia mayoría se encuentra muy de acuerdo o de acuerdo con la interrupción voluntaria del embarazo en las siguientes situaciones: si una mujer quedó embarazada debido a una violación (81%); si una mujer demente o discapacitada quedó embarazada (88%); si una menor de 15 años quedó embarazada debido a una violación (82%); si el feto tiene una malformación incompatible con la vida extrauterina (84%); si la vida de una mujer corre peligro debido al embarazo o al parto (81%); si la salud de una mujer corre peligro debido al embarazo o al parto (72%); si la salud mental de la mujer se ve afectada por el parto y/o crianza (58%). En otra sintonía, la mayoría se mostró muy en desacuerdo o en desacuerdo con la interrupción voluntaria del embarazo en las siguientes situaciones: si la mujer y su familia carecen de recursos económicos para criar a sus hijos (59%); si la mujer quedó embarazada porque falló el método anticonceptivo (66%); si la mujer no quiere tener un hijo en ese momento de su vida (61%).

## 6. Conclusión

La situación de la salud y los derechos sexuales y reproductivos debe ser evaluada desde tres dimensiones: la salud pública, la equidad social y el ejercicio de ciudadanía y vigencia de los derechos humanos. Las oportunidades de alcanzar un nivel satisfactorio de salud reproductiva, así co-

mo de ejercer los derechos sexuales y reproductivos libres de coerción, violencia y discriminación están estrechamente ligadas a las condiciones de vida, a un clima cultural respetuoso de la diversidad de valores éticos y de la equidad de género, y a la implementación eficaz de políticas públicas orientadas a reducir las brechas de género y las sociales en el acceso a información y servicios de salud reproductiva.<sup>48</sup>

Mirado en perspectiva histórica, el período 2002-2003 muestra una consolidación de la tendencia observada en los últimos años en la Argentina, caracterizada por avances legislativos y programáticos significativos que van consolidando políticas públicas orientadas a dar respuesta a las necesidades y demandas de la población en materia de salud sexual y reproductiva, al tiempo que reafirman el reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos como derechos humanos que deben ser promovidos y cuyo ejercicio efectivo depende de acciones del Estado en todos sus niveles.

A pesar de estos avances, el contexto de fondo del debate social y de las negociaciones en diferentes planos de la vida política en nuestro país sigue siendo la lucha entre concepciones restrictivas, ligadas a la Iglesia Católica, y otras, que sostienen la libre elección reproductiva como derecho humano básico y promueven el compromiso indelegable del Estado de respetarla y de asegurar las condiciones para que los y las ciudadanos/as la ejerzan, libres de coerción, violencia y discriminación de todo tipo.

Desde el punto de vista de los avances, el período 2002-2003 significó un punto de inflexión por la voluntad política del Ejecutivo nacional, encabezada por el liderazgo del ministro de Salud, Ginés González García, y los funcionarios de su gestión, quienes hicieron de la salud sexual y reproductiva una prioridad de la política de salud. También resulta destacable la modalidad de trabajo puesta en práctica por esta gestión, basada en la articulación de consensos con organizaciones de la sociedad civil (ONGs de mujeres, asociaciones científicas médicas, organizaciones sociales, entre otras) y en una presencia activa en la escena pública sosteniendo las decisiones de política pública ante los embates que en el frente judicial, y en menor medida en los medios de comunicación, libraron los sectores conservadores y la Iglesia Católica.

En este escenario, la sociedad, desde sus más diversas expresiones y, sin duda, como consecuencia de varios años de discusión pública y del sostenido trabajo político del movimiento de mujeres y de líderes políticos y sociales comprometidos con la agenda de la salud y los derechos sexuales

<sup>48</sup> Ramos, S. y Gutiérrez, M. A., *Los nuevos desafíos de la responsabilidad política*, CEDES, CELS, FLACSO, Buenos Aires, 2002.

y reproductivos, ha mostrado un consenso contundente alrededor del respeto a estos derechos y de la necesidad de políticas que aseguren igualdad de oportunidades en el acceso a la información y servicios de salud reproductiva. Los resultados de la encuesta de opinión pública presentados en el acápite anterior, así como las manifestaciones en medios de comunicación masiva, dan testimonio de esto.

Desde el punto de vista de los retrocesos, el período 2002-2003, las presentaciones judiciales, en consonancia con iniciativas similares presentadas pocos años antes, evidenciaron que la Justicia se consolida como el nuevo espacio en el cual los sectores conservadores intentan coartar las decisiones del Parlamento y del Ejecutivo nacional. Al cierre de este *Informe*, las decisiones de la Justicia se han mostrado divergentes. Se cuenta con algunos fallos ejemplares que han convalidado los avances legislativos y programáticos descriptos, así como otros que los han inhibido, encontrándonos actualmente en una situación difusa cuyo saldo definitivo podrá observarse en los próximos tiempos.

A pesar del saldo positivo que deja este período, es importante resaltar que la situación de la salud y los derechos sexuales y reproductivos en nuestro país sigue siendo preocupante en materia de resultados sanitarios, equidad social y de género y ejercicio efectivo de esos derechos. Señalemos los problemas pendientes más importantes.

En primer lugar, la magnitud de la incidencia del aborto, así como el aumento de los egresos por complicaciones de abortos inseguros registrado en los últimos años, son sumamente preocupantes desde el punto de vista de la salud pública y los derechos humanos. Los casos de aborto no punible han sido interpretados de manera divergente por diferentes tribunales. En la práctica, el acceso a la interrupción del embarazo en los casos previstos por el Código Penal encuentra dificultades en la acción de aquellos médicos que se niegan a practicarlos a menos que medie una expresa autorización judicial, aun cuando esta solicitud es innecesaria.<sup>49</sup> Además, la ausencia de una política para el mejoramiento de la calidad de la atención de las complicaciones de abortos (introducción de tecnologías menos cruentas como la aspiración manual o el aborto farmacológico y de consejería anticonceptiva posaborto) atenta contra el derecho a la salud y la vida de las mujeres.

En este mismo sentido, la Argentina no ha mostrado avances en la aplicación del Plan de Acción de la Conferencia de El Cairo y de su revisión (Cairo+5), relativos a la capacitación y adecuación de los servicios de salud para atender las complicaciones del aborto, como así tampoco las

<sup>49</sup> Motta, C. y Rodríguez M., *Mujer y Justicia, el caso argentino*, Banco Mundial, Buenos Aires, 2001.



autoridades han respondido adecuadamente a las recomendaciones del Comité Permanente de la CEDAW por las cuales se instaba al Estado a revisar la legislación sobre el aborto y a mejorar el manejo de las complicaciones de aborto.<sup>50</sup>

La legislación restrictiva, así como la ausencia de normativas de las autoridades sanitarias que establezcan procedimientos para la atención de los abortos no punibles, y por sobre esto, las decisiones de la Justicia (en su mayoría denegatorias de solicitudes para interrumpir el embarazo aun frente a situaciones amparadas por el Código Penal) son todavía una asignatura pendiente.

Las altas tasas de mortalidad materna también son una evidencia contundente del déficit de nuestro país en materia de equidad en la atención de la salud y de vigencia del derecho a la vida y a la salud de las mujeres. Muestran asimismo la existencia de problemas relativos a la cobertura y la calidad de los servicios de prevención y tratamiento que influyen de modo directo en el cuidado de la salud reproductiva: el acceso a la anticoncepción.

Si bien el Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable se ha puesto en marcha con una decidida voluntad política, habrá que observar los próximos pasos de su implementación para evaluar sus resultados e impactos. En particular, la asignación de fondos para la compra de insumos anticonceptivos, junto con el desarrollo de actividades de capacitación para los equipos de salud parecen, en el futuro inmediato, ser claves para un desarrollo apropiado de este programa.

En relación con el acceso a la amplia gama de métodos para la regulación de la fecundidad disponibles actualmente, todavía están pendientes las normativas y/o procedimientos administrativos que garanticen la accesibilidad de la población a la ligadura tubaria y la vasectomía. La estrategia desarrollada por la Adjuntía en Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo de la ciudad de Buenos Aires al respecto ha demostrado ser exitosa. Ésta consiste en la realización de un Consenso de Expertos<sup>51</sup> con recomendaciones para el acceso a la ligadura tubaria junto con indicaciones directas a los servicios de salud y a la Secretaría de Salud del Gobierno de la ciudad

<sup>50</sup> CELS; CLADEM; FEIM; ISPM. *Derechos Humanos de las Mujeres: Asignaturas pendientes del Estado Argentino. Contrainforme. Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*, Buenos Aires, 2002. Véase también en este *Informe* el Capítulo XV, acápite 2.1.

<sup>51</sup> En mayo de 2000, la Defensoría del Pueblo de la ciudad de Buenos Aires, juntamente con la Secretaría de Salud del Gobierno de la ciudad convocó a un grupo multidisciplinario de expertos para debatir los aspectos sociales, bioéticos, técnico-médicos y jurídico-legales de la ligadura tubaria. Este evento produjo un documento de recomendaciones para orientar las decisiones de la Secretaría de Salud en relación con la provisión de la ligadura tubaria en los servicios de salud de la red asistencial pública de la ciudad de Buenos Aires.

para que las mujeres, en caso de indicación médica justificada, logren la realización de la ligadura tubaria sin mediar la intervención judicial. Finalmente, en mayo de 2003, el secretario de Salud del Gobierno de la ciudad dictó la resolución 874 (02/05/03) por la cual se reglamenta el acceso a esta intervención en los servicios de la red asistencial pública de Buenos Aires. El texto dispone que la ligadura tubaria se realizará en los establecimientos cuando un comité interdisciplinario del servicio así lo determine en consideración de la salud física y psíquica de la mujer y con su exclusivo consentimiento.

Las leyes y programas de salud reproductiva como los que han sido descritos en este capítulo han contribuido a consagrar derechos, establecer obligaciones del Estado, orientar las prácticas de los/as profesionales de la salud y promover los derechos sexuales y reproductivos. Pero para que éstos se ejerzan plenamente otros cambios necesitan ser impulsados: democratizar las relaciones entre varones y mujeres en la sexualidad y la reproducción, facilitar el acceso de las mujeres a la educación, la salud y el trabajo, contar con el compromiso cotidiano de los equipos de salud para mejorar la calidad de la atención, tener la garantía de la decisión política para la asignación de los recursos humanos y financieros necesarios, y fortalecer las políticas públicas dirigidas a promover la condición social de las mujeres. Éstos son los cambios institucionales, sociales y políticos claves para mejorar la salud reproductiva y para que los derechos sexuales y reproductivos sean plenamente ejercidos por la ciudadanía.

# IX

## El colapso del sistema de salud\*

### 1. Introducción

En el *Informe CELS 2002* dimos cuenta de la crisis sanitaria sin precedentes que se desencadenó en nuestro país, al compás de la crisis social, económica y política que generó los sucesos dramáticos de diciembre de 2001.<sup>1</sup>

El problema general de la falta de provisión y acceso a medicamentos, el desabastecimiento de insumos básicos en los hospitales públicos y las precarias condiciones de atención por falta de presupuesto fueron las manifestaciones que, desde el sistema de salud, pusieron en evidencia la crisis socioeconómica que transita la Argentina.

Durante los últimos meses de 2001 y comienzos de 2002, se vivió una situación de emergencia sanitaria definida por su magnitud, informada en gran medida por los medios masivos de comunicación y reconocida por los máximos funcionarios del Poder Ejecutivo que en ese momento encabezaba Eduardo Duhalde.

Las dificultades que debieron atravesar gran cantidad de personas para acceder a medicamentos fue el primer síntoma de la crisis sanitaria. Por

\* Elaborado por Julieta Rossi, directora del Programa de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del CELS con la colaboración de Daniela Lovisolo, abogada, voluntaria del CELS y miembro de la Asociación por la Igualdad y la Justicia (ACIJ).

<sup>1</sup> CELS, *Derechos Humanos en la Argentina. Informe 2002. Hechos enero-diciembre 2001*, ed. cit. pp. 331 a 354.

un lado, la imposibilidad de las obras sociales más importantes de afrontar las deudas con sus prestadores, implicó la suspensión de la atención a sus afiliados en las farmacias. Por otro, la devaluación del peso con relación al dólar y la incertidumbre acerca de su valor, generó conductas especulativas por parte de laboratorios, droguerías y farmacias, que provocaron un aumento exorbitante en los precios de los medicamentos.

En segundo lugar, el ya deteriorado sistema de atención de la salud basado en el hospital público y la seguridad social —que en los últimos años debió hacer frente al incremento de la demanda debido al aumento constante y progresivo de los niveles de pobreza e indigencia— colapsó por el desabastecimiento de todo tipo de insumos básicos, desde guantes plásticos y materiales de esterilización hasta cargas de oxígeno y las reservas de antibióticos, corticoides y drogas imprescindibles para el tratamiento de pacientes trasplantados, oncológicos y enfermos de HIV/SIDA.

En respuesta a este cuadro, el Gobierno nacional adoptó una serie de medidas que resultaron insuficientes por la magnitud de la emergencia. La situación en la que se encuentra el sistema sanitario es otra muestra de la debilidad e incapacidad de las instituciones para enfrentar las violaciones de derechos humanos básicos, como el derecho a la vida y a la salud.

Con particular énfasis informaremos en este capítulo sobre el estado de los hospitales públicos, provocado por la crisis financiera y la incapacidad del Estado para responder de manera urgente a una problemática que —para las personas sin trabajo o con trabajo informal— se transformó en una cuestión de vida o muerte. A su vez, daremos cuenta de algunas situaciones particulares por las que atravesaron grupos de personas que se encontraron imposibilitadas de acceder a las medicinas necesarias para tratar sus enfermedades o cuyo acceso se vio dificultado considerablemente, en particular las que dependían de la provisión estatal de dichos medicamentos. Por último haremos un repaso de las políticas puestas en marcha por el Gobierno para intentar dar respuesta a la crisis sanitaria sin precedente que vive el país.

## 2. El estado de los hospitales públicos del país<sup>2</sup>

Durante el año 2002, el escenario hospitalario se encontró inmerso en una realidad de precario funcionamiento, con una población en peores condiciones socioeconómicas (aumento de los índices de pobreza e

<sup>2</sup> El presente acápite ha sido realizado sobre la base de la denuncia presentada ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en ocasión de la audiencia concedida

indigencia, desocupación y subocupación).<sup>3</sup> Con la caída de las prestaciones de las obras sociales (IOMA, PAMI, etc.) y la imposibilidad de contratación de una medicina privada, una cantidad creciente de personas recurrió al hospital público como la única posibilidad de acceder al cuidado de la salud. Paralelamente, la población más empobrecida se vio imposibilitada de trasladarse a los centros de atención por carecer de recursos.

En octubre de 2002, un grupo de organizaciones, entre ellas el CELS, presentó una denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en la que se exponía la situación de crisis que atraviesa el sistema sanitario argentino. Se reclamó al organismo la realización de una vista *in loco* y a las autoridades argentinas "la adopción de todas las medidas necesarias para revertir el estado crítico del derecho a la salud de la población".<sup>4</sup>

En el informe presentado a la CIDH, a modo de ejemplo acotado debido a la magnitud de una situación que se repetía en todo el país, se dio cuenta de la grave problemática hospitalaria, a partir de una muestra de establecimientos de varias provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Si bien la información y los aspectos abordados no pretendieron ser exhaustivos, reflejan de manera aproximada el estado deplorable de la atención de la salud en los hospitales públicos del país.<sup>5</sup>

Del relevamiento efectuado durante el año 2002, se evidenciaron problemas comunes a la mayoría de los hospitales públicos tanto del interior del país como de la ciudad de Buenos Aires. Los problemas más graves que se repetían pueden sintetizarse de la siguiente manera:

- Aumento notable o cambio en el perfil de la demanda, producto del incremento de los índices de pobreza e indigencia y el deterioro del nivel de vida de la población.

para exponer sobre la crisis del sistema sanitario el día 18 de octubre de 2002 por las siguientes organizaciones: Asociación de Médicos Municipales (Lista Alternativa), Cátedra Libre de Salud y Derechos Humanos, Comisión Pro-Cátedra Salud y Derechos Humanos, Comité de Acción Jurídica (adherido a la CTA), Familiares de Detenidos y Desaparecidos por Razones Políticas, Federación Nacional de Salud y Seguridad Social (adherido a la CTA), Intersalud (Comisiones de Salud de Asambleas Populares de Buenos Aires), Madres de Plaza de Mayo-Línea Fundadora, Red por los Derechos de las Personas con Discapacidad (REDI), Servicio Paz y Justicia (SERPAJ), Asociación Sindical de Profesionales de la Salud de la Provincia de Buenos Aires (CICOP) y CELS.

<sup>3</sup> A este respecto véase en este *Informe* el Capítulo X.

<sup>4</sup> Es de señalar que el informe de referencia ha sido elaborado sobre la base de información de prensa, testimonios de trabajadores y profesionales de la salud, así como de denuncias presentadas ante los tribunales de justicia del país, la Defensoría del Pueblo de la Nación y defensorías del pueblo de distintas ciudades del país.

<sup>5</sup> En el mismo sentido véase "El sistema hospitalario" en Médicos del Mundo, *Informe: El impacto de la crisis en el sistema sanitario argentino*, 2002. Disponible en Internet en [www.mdm.org.ar](http://www.mdm.org.ar).

- Reducción o suspensión de ciertas prácticas básicas como el uso de radiografías, las prácticas de laboratorio, tomografías computadas, estudios radiológicos contrastados, etc.
- Falta de disponibilidad de insumos básicos, como jeringas, guantes, gasas, etc.
- Falta de disponibilidad de drogas básicas. En el caso de algunas drogas, su falta era absoluta (antituberculosas, antirretrovirales, etc.).
- Retrasos o suspensión de cirugías de mediana o alta complejidad que en algunos casos ha provocado la muerte de pacientes.
- Cierre de áreas por falta de insumos, como neonatología, sector de quirófanos o terapia intensiva.
- Derivación de pacientes que usualmente se hubieran tratado en el hospital al que acudieron por carencia de insumos o imposibilidad de realizar prácticas de diagnóstico o cirugías, con el consecuente riesgo de vida.
- Disminución de la alimentación brindada a los pacientes internados, en cantidad o calidad.
- Condiciones de higiene y salubridad inadecuadas.
- Falta de mantenimiento de las instalaciones hospitalarias.
- Falta de reparación y/o renovación de equipamientos que, en consecuencia, han quedado en desuso.
- Precarización de las condiciones laborales del personal. En la mayoría de los hospitales, no se abonaban regularmente los sueldos del personal y los recursos humanos eran insuficientes para hacer frente a la demanda.

En suma, la emergencia sanitaria adquirió facetas desconocidas para la salud pública argentina. Particularmente alarmante ha sido que, ante la imposibilidad de atender todos los casos, el hospital público se haya concentrado en la emergencia.

## 2.1 Provincia de Buenos Aires

2.1.1. En el Hospital Posadas de Haedo,<sup>6</sup> según una denuncia presentada ante la Defensoría del Pueblo de la Nación con fecha 7 de mayo de 2002 en el mes de diciembre de 2001, la provincia de Buenos Aires cesó la

<sup>6</sup> Es el único centro de salud del conurbano bonaerense que cuenta con la infraestructura necesaria para atender casos de mayor complejidad, y junto al Instituto Interzonal de Agudos Luis Güemes, cubre la principal atención sanitaria del Oeste. Sus pacientes provienen básicamente de los partidos de La Matanza, Tres de Febrero, San Martín, Morón, San

remisión de partidas presupuestarias. En enero de 2002, la situación era tan crítica que hasta se carecía de jeringas descartables y guantes para médicos y enfermeras. Se dejaron de realizar estudios por falta de reactivos y no existían alimentos suficientes para preparar la comida de los pacientes internados.<sup>7</sup>

Comparado con el mes de enero de 2001, las consultas se habían reducido en un 15%, los partos atendidos en un 15%, las tomografías en un 46%, las cirugías en un 32% y el número de camas en un 38%. Se suspendieron los procedimientos quirúrgicos con excepción de los más urgentes y menos costosos y se redujeron las atenciones a urgencias.<sup>8</sup>

Según la denuncia, al igual que en los hospitales del resto del país, los pacientes más empobrecidos no pueden concurrir, ya que carecen de dinero para trasladarse desde su hogar. Sucede lo mismo con trabajadores que duermen en el hospital para poder estar presentes al día siguiente.<sup>9</sup>

A su vez, de acuerdo con la denuncia, en enero de 2002 se hicieron 313 cirugías programadas contra las 627 realizadas durante el mismo período del año anterior. De los diez quirófanos disponibles sólo dos funcionaban. Asimismo, se producían faltantes de gases, jeringas, anestésicos y otros insumos esenciales.<sup>10</sup>

En un memorando interno del mes de abril de 2002, el interventor del Hospital Posadas<sup>11</sup> comunicó la restricción absoluta de las internaciones programadas y la aceptación de derivaciones; suspendió la actividad quirúrgica programada; impuso la derivación de los casos de extrema necesidad; suspendió las prácticas de diagnóstico y tratamiento programadas que requerían uso de insumos y/o materiales y limitó la admisión de internación a los casos de extrema necesidad y de imposible derivación.

Miguel, Merlo, Moreno, Hurlingham e Ituzaingó, ya que es el hospital de referencia para el conurbano bonaerense, cuya población oscila entre los ocho y diez millones de habitantes. Se encuentra intervenido por el Ministerio de Salud de la Nación desde hace doce años y padece un incremento en la atención de consultas debido a la cantidad de personas que pierden su cobertura prepaga o incluso de obra social. Cf. *Clarín*, Suplemento zonal Morón-Ituzaingó, 13/2/02.

<sup>7</sup> Denuncia presentada ante la Defensoría del Pueblo de la Nación con fecha 7 de mayo de 2002, firmada por miembros de la Comisión de Salud de la Asamblea Barrial de Ramos Mejía, representantes de la Federación Nacional de Salud de CTA y por miembros de la comunidad en defensa del Hospital Posadas.

<sup>8</sup> Cit.

<sup>9</sup> Cit.

<sup>10</sup> *Clarín*, Suplemento zonal Morón-Ituzaingó, 13/2/02.

<sup>11</sup> Memorando Interno con fecha 21 de abril de 2002, firmado por el interventor (Dr. Alberto Díaz Legaspe) y dirigido a la administración contable, los jefes de departamento y las entidades gremiales del Hospital Posadas. Documento adjuntado como prueba a la denuncia presentada ante la Defensoría del Pueblo de la Nación.

2.1.2. Debido a la dramática situación del Hospital Interzonal General de Agudos (HIGA) Eva Perón, del Partido de San Martín, en julio de 2002, la Asociación Sindical de Profesionales de la Salud de la Provincia de Buenos Aires (CICOP)<sup>12</sup> presentó una acción de amparo<sup>13</sup> con el objeto de obtener la provisión de modo inmediato y constante de los insumos hospitalarios, los medicamentos, la apertura de quirófanos ociosos, las camas de internación no utilizadas, la aparatología y la designación de personal médico y auxiliar de la medicina necesarios para el normal desenvolvimiento de la integridad del hospital y disponer las medidas de arreglo y mantenimiento permanente de la infraestructura edilicia y funcional del mismo.<sup>14</sup>

En esta denuncia se hace referencia a las estadísticas oficiales de los meses de mayo y junio de 2002, ante el pedido de derivación de pacientes graves que requieren terapia intensiva. Para la Unidad de Terapia Intensiva de Adultos, en mayo se solicitaron 78 derivaciones pudiendo concretarse sólo 19 (24%), las otras 59 no pudieron ser realizadas. Al día 22 de junio se solicitaron 73 derivaciones y sólo pudieron ser derivadas diez (14%), no conociéndose la evolución de las otras 63 personas, aunque se sabe que cuatro de ellas fallecieron mientras se buscaba su derivación. Para la Unidad de Terapia Intensiva Pediátrica se solicitaron, en mayo de 2002, 38 derivaciones, de las cuales diez (26,3%) no pudieron concretarse. En los primeros 22 días de junio se solicitaron 51 derivaciones de las cuales 19 (37,2%) no tuvieron respuesta. De las 22 derivaciones que Neonatología había pedido en mayo, 12 (54,5%) no pudieron concretarse. Un mes después, se solicitaron 19 derivaciones con nueve pedidos sin respuesta (47,4%).

El 11 de julio de 2002, como resultado de la acción judicial promovida, el juzgado competente en la causa resolvió hacer lugar a la medida cautelar solicitada por los accionantes y dispuso intimar al ministro de Salud de la provincia de Buenos Aires a que, en el término de 72 horas, "proceda a regularizar el suministro de insumos básicos y medicamentos necesarios para el normal funcionamiento de las diferentes áreas del hospital", así como "proveer a las refacciones edilicias y de material instrumental —que reviste carácter de urgente— de las áreas de Gine-

<sup>12</sup> La Asociación Sindical de Profesionales de la Salud Bonaerense (CICOP) nuclea a ocho mil profesionales de 66 hospitales de la provincia de Buenos Aires.

<sup>13</sup> "Insumos con orden judicial", *Página/12*, 17/7/02.

<sup>14</sup> "Norberto Héctor Tarrío y otros s/Acción de Amparo." Acción de amparo promovida por la Asociación Sindical de Profesionales de la Salud Bonaerense (CICOP) contra el Ministerio de Salud de la provincia de Buenos Aires y el gobernador de la provincia de Buenos Aires. Causa en la que es competente el Juzgado N° 2 de Garantías del distrito de San Martín.



ología, Neurocirugía, Cuidados Intensivos, entre otros". En agosto, el juzgado resolvió hacer lugar a la acción de amparo y condenar al Ministerio de Salud de la provincia y al gobernador ya que considera que han incurrido en una conducta omisiva manifiestamente arbitraria e ilegal, en menoscabo del derecho a la salud pública, constitucionalmente reconocido.<sup>15</sup>

La sentencia fue apelada por el Gobierno de la provincia de Buenos Aires.<sup>16</sup> La Cámara de Apelaciones competente, el 5 de septiembre de 2002, en una interpretación conservadora acerca de la función jurisdiccional y de la acción presentada, resolvió rechazar la acción de amparo por considerar que: "no se han agotado las vías ordinarias o normales para la obtención de la decisión que se pretende", que con la acción incoada no se pretendía "la reparación de un daño concreto", sino "la modificación de una política sanitaria en general" —lo que comprendía la intromisión de los jueces en "asuntos que le son propios a otros [poderes]" — y que los jueces no podían "priorizar un hospital e ignorar el resto de los hospitales provinciales". CIGOP recurrió a la Suprema Corte de la provincia de Buenos Aires, cuya sentencia definitiva se encuentra aún pendiente.

2.1.3. La situación edilicia y las condiciones sanitarias del Hospital Interzonal de Agudos General San Martín de La Plata eran absolutamente precarias, según informaban medios de prensa en agosto de 2002: "El revoque de las paredes se cae, la humedad hace estragos en los cielorrasos, los pisos están gastados y sobre las paredes los graffittis taparon la pintura, las pérdidas de agua forman charcos en los pasillos, los residuos hospitalarios se encuentran esparcidos por el piso y los baños en condiciones deplorables. Los perros vagabundos ingresan al hall y recorren el edificio sin que el personal de seguridad lo advierta. Técnicos y enfermeros coin-

<sup>15</sup> Sentencia dictada por el Juzgado N° 2 de Garantías del distrito de San Martín, a cargo del juez Juan Carlos Sorondo (h), en la causa 5992: "Norberto Héctor Tarrio y otros s/ Acción de Amparo", con fecha 23 de agosto de 2002.

<sup>16</sup> La Fiscalía de Estado de la provincia de Buenos Aires fundó el recurso de apelación, ante la Cámara de Apelación y Garantías en lo Penal del Departamento Judicial de San Martín "en la no afectación de derecho alguno de los recurrentes y su consecuente falta de legitimidad procesal, en la exclusiva utilización por parte del magistrado actuante, de las pruebas acompañadas por los accionantes para decidir el caso, en la improcedencia de la vía del amparo para evaluar la situación de los hospitales públicos y en la vulneración del principio de división de poderes". Si bien se admite la "situación calamitosa" del sistema público de salud, considera que las "modalidades y plazos de cumplimiento dictados en la sentencia) no se conciben con los mecanismos que la Administración Pública considera apropiados y realizables de acuerdo a la situación de emergencia que atraviesa el Estado".

ciden en que con la falta de las medidas higiénicas de rigor se corre el riesgo de que proliferen enfermedades intrahospitalarias. Ésa es la descripción del pabellón central del Policlínico, donde se atiende a casi 900 pacientes por día que concurren a los consultorios externos y donde están ubicados la guardia y varios servicios de clínica médica".<sup>17</sup>

2.1.4. Por su parte, el estado del Hospital Interzonal de Agudos Luisa G. de Gandulfo de Lomas de Zamora<sup>18</sup> fue denunciado por la CIOOP<sup>19</sup> a través de la interposición de una acción de amparo en donde se describía la siguiente situación: "Algunos de los graves problemas que padece el hospital se pueden ilustrar de la siguiente manera: el Servicio de Obstetricia tiene un solo baño y 11 camas de internación con una única enfermera para atender a 15 puérperas de riesgo y a 15 recién nacidos. El sector 'dilatantes' se encuentra a más de cien metros de distancia y no tiene enfermera. Existen falencias en limpieza, clasificación de insumos y medicamentos y en la esterilización de materiales en la sala de partos. Durante el mes de septiembre se produjeron cuatro defunciones en terapia neonatal (aparentemente producidas por *Klebsiella*, cultivada de catéter y fluidos) lo cual ha obligado al cierre del sector. En insumos, faltan hasta desinfectantes comunes, algodón, apósitos y guantes estériles. Es imposible solicitar hemogramas, cultivos y/o análisis, lo que pone en grave riesgo no sólo la vida de las pacientes y los recién nacidos, sino la responsabilidad de los profesionales; en el Servicio de Farmacia, el desabastecimiento de medicamentos provoca interrupciones, alteraciones y cambios en los tratamientos. Los analgésicos inyectables prácticamente no existen. Algodón, antisépticos y guantes se distribuyen diariamente en forma

<sup>17</sup> "Preocupa el estado de abandono del San Martín", *El Día*, 12/8/02. Citado en [news@buena Fuente.com](mailto:news@buena Fuente.com) (medio de información para el sector de salud hispanoparlante).

<sup>18</sup> El hospital se encuentra en remodelación desde 1996 y sólo se ha cumplido parcialmente con la primera etapa de las obras, siendo tres las planeadas originariamente.

<sup>19</sup> La CIOOP interpuso la acción contra el Ministerio de Salud de la provincia de Buenos Aires a fin de que la provincia proveyera de inmediato y con carácter urgente los insumos hospitalarios, los medicamentos, la apertura de quirófanos ociosos, la designación de personal médico y auxiliar de la medicina, necesarios para el desenvolvimiento normal, integral y permanente del hospital. También se solicita disponga y requiera la inmediata realización de las refacciones necesarias para el mantenimiento permanente de la infraestructura edilicia y funcional del mismo. Asimismo, se solicita como medida cautelar, se ordene al gobernador de la provincia de Buenos Aires, a través de su ministro de Salud, que en forma inmediata y urgente disponga la entrega de los insumos más imprescindibles y los medicamentos básicos esenciales para continuar con la prestación del servicio, ya que el mantenimiento de la situación obligaría en el corto plazo al cierre del hospital ante la imposibilidad de continuar atendiendo mínimamente los requerimientos en el área de la salud de los habitantes de la zona. La jueza civil N° 3 de Lomas de Zamora, Dra. Pascual, dictó medida cautelar el 3 de octubre de 2002.

ccionada. No existe un profesional farmacéutico; en el Servicio de Clínica Médica faltan termómetros, descartadores de jeringas y agujas, papel para la evolución de historias clínicas y solicitudes de exámenes complementarios y tensiómetros. Es insuficiente el número de vehículos para traslado de pacientes y/o material biológico para realizar estudios complementarios. Es incompleta la cobertura de mucamas lo que sobrecarga personal de enfermería, distrayéndolo de sus tareas específicas. No se ponen los cargos de planta sino por médicos con funciones de guardia, por lo cual no se acompaña la cantidad de recursos humanos con las necesidades crecientes del servicio; en el Servicio de Oftalmología faltan insumos (guantes, guardapolvos, broches, algodón, etc.) y medicamentos (colirios, gotas, antibióticos, corticoides, etc.), a lo que se suman las deficiencias graves en infraestructura ya que los techos gotean permanentemente, hay grietas por las que se filtra el agua y no hay calefacción en invierno; en Terapia Intensiva hay deficiencias en infraestructura, insumos y medicamentos, como en el resto del hospital y resulta especialmente grave la falta de personal médico, enfermeras y limpieza suficiente para el mantenimiento del servicio; en el Servicio de Cardiología resultaría imprescindible el mantenimiento de electrocardiógrafos en tiempo y forma, papel para electrocardiogramas, recetas, un cardiodesfibrilador y un equipo de RCP, transductor para ecocardiografía doppler y electrodos descartables".

2.1.5. Según otro documento elaborado por la CICOP en octubre de 1992, el Hospital Alejandro Korn de Melchor Romero, que cuenta con alrededor de 1200 pacientes internados con patologías mentales, comparado con otros establecimientos de salud las deficiencias, el deterioro, el abandono y las condiciones infrahumanas de trabajo. Particularmente en las salas, por insuficiencia de elementos de limpieza y de personal, los pacientes convivían con insectos como chinches, cucarachas, piojos, etc. El documento señala que las condiciones edilicias eran indignas ya que ponían en riesgo no sólo a los pacientes, sino también a quienes los asistían (profesionales, técnicos, enfermeros, encargados de talleres, etc.). No se han actualizado las viejas instalaciones (red cloacal, red pluvial, la potabilidad del agua, instalaciones eléctricas, sanitarias y habitacionales) las que frecuentemente se retocan de manera insuficiente. Un ejemplo de esto es que en salas de 120 pacientes se cuenta solamente con dos baños. En determinados momentos se internan pacientes que deben dormir en el piso por razones de superpoblación. Existe una alarmante escasez de recursos humanos puesto que hay un enfermero cada sesenta a noventa pacientes.

Según el informe, en los meses de enero a febrero de 2002 se constató mediante un registro estadístico el descenso de peso de los pacientes internados (sobre una muestra de quinientos pacientes, la baja promedio fue de tres kilos por mes). Cabe destacar que el hospital cuenta con una sola nutricionista y dos concurrentes para supervisar la calidad y la cantidad de los menús suministrados a los pacientes, tarea un tanto ardua para ser ejecutada por tan pocas personas.

2.1.6. El Tribunal en lo Criminal N° 3 de Mar del Plata, ante un amparo solicitado por el Colegio de Médicos de esa localidad, juzgó que "la negligente administración de los Hospitales Interzonal General de Agudos Oscar Allende (HIGA) y Materno Infantil Victorio Tetamanti (HIEMI), como consecuencia de omisiones arbitrarias del Poder Ejecutivo provincial, ha amenazado el derecho a la salud de la población"<sup>20</sup> e hizo lugar a la acción judicial. Los jueces intervinientes dieron cuenta de "la existencia de una desgarradora afectación del derecho a la salud en perjuicio de gran parte de las personas que habitan esta zona, por no brindar los Hospitales Públicos Provinciales de Mar del Plata (HIEMI e HIGA) los servicios necesarios mínimos, básicos y esenciales para su efectivo goce". Según los magistrados, la descentralización de estos hospitales contribuiría a resolver problemas como los que se señalan: sólo se aprovecha una fracción del tiempo disponible en los quirófanos, no se cubren designaciones de personal esencial; hay flagrantes carencias de higiene y desaprovechamiento de las condiciones edilicias existentes.

El fallo señala que "al menos tres pacientes con dolencias cardíacas han muerto recientemente en Mar del Plata a la espera de ser operados (...) A igual espera están sometidas cantidad de mujeres, no obstante portar en sus pechos tumores; muchas personas están quedando ciegas por no poder ser operadas de cataratas; otras no caminan y están postradas a la espera de cirugía de caderas. Todos esperan, y mientras lo hacen sus dolencias se agravan y sus calidades de vida empeoran, lo que retroalimenta la patología y hace que el tratamiento sea cada vez más difícil y más caro".<sup>21</sup>

Señalan los jueces que "esta situación es, además, intrínsecamente injusta, porque se ha llegado a un estado de cosas en el cual los que puedan

<sup>20</sup> Las consideraciones que se citan en este apartado corresponden a la sentencia dictada por el Tribunal en lo Criminal N° 3 del Departamento Judicial de Mar del Plata, integrado por los jueces Daniel Eduardo Adler, Eduardo Oscar Alemanno y Hugo Trogu, el 4 de junio de 2002, en la causa 836. "Colegio de Médicos de la Provincia de Buenos Aires IX Distrito s/Amparo". El fallo fue referido en "Muertos esperando la cirugía", *Página/12*, 08/06/02.

<sup>21</sup> *Ibidem*. Voto del Dr. Adler.

acceder a servicios de medicina privada tendrán muchísimas más posibilidades de desarrollar mejores calidades de vida, e incluso de salvar las mismas. Los demás sencillamente no lo podrán hacer, porque el Estado no asegura, en las condiciones que más adelante veremos, el standard mínimo debido de prestaciones médicas en sus hospitales. No se respeta así el principio de igualdad (art. 16 CN), del cual se deriva el derecho a la no discriminación arbitraria, base de todo el sistema nacional de salud, que no tiene aplicación (art. 1 de la ley 23.661 sobre el Sistema Nacional de Seguro de Salud; art. 4 de la ley 11.072; arts. 11 y 36 inc. 8 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires). En Mar del Plata, existe salud, pero sólo para algunos”.

La sentencia recoge testimonios desoladores de autoridades y médicos de los hospitales médicos. Así, el director del Hospital Interzonal de Aguados, Dr. Marcos Bravo, manifestó que las carencias actuales son absolutamente inéditas, que ponen en grave compromiso a la atención médica y a la conciencia de los médicos, al saber éstos que no pueden suministrar los medios adecuados a sus pacientes. Dijo que el servicio es insuficiente para atender las necesidades de la población y que no existe programación, ni siquiera a corto plazo de las actividades del hospital a su cargo, las que se programan o reprograman día a día. Refirió que se adoptaron medidas restrictivas, con la afectación consecuente de varios servicios: a) reforzamiento del servicio de guardia y de terapia intensiva; b) reducción de las intervenciones quirúrgicas programadas (“este enfermo va, éste no va”), con transferencia de algunos recursos de cirugía a guardia. Manifestó que en el área quirúrgica existen problemas graves por falta de insumos, lo que implica privación de atención médica a parte de la población, con posibilidad de diversas secuelas y hasta de muerte de los pacientes. Entre quince a veinte personas por día esperan hasta 24 horas para ser internadas, ello por la escasez de camas y de personal para su atención. “Los pacientes se seleccionan (sic) por criterio de gravedad y urgencia”, aunque aclaró que “no hay ninguna norma escrita”, ni en el hospital, ni desde el Ministerio.

En relación con el Hospital Materno Infantil (HIEMI), el jefe del Servicio de Clínica Pediátrica, Dr. Jorge Antonio Salgueiro, informó que a la fecha de la audiencia existía un gran deterioro en alta complejidad; a modo de ejemplo manifestó que no existen catéteres para diálisis de niños con problemas nefrológicos. Dijo que se evidenciaba, en general, un gran deterioro de la salud, viéndose agravado en los últimos dos meses, en especial por demoras para la realización de estudios complementarios. También ello se observa por la falta de insumos y medicamentos, siendo claro al expresar que “se medica con lo que se tiene, con el consiguiente perjuicio pa-

ra el paciente que ve alterada así la rutina del fármaco en el tratamiento". También manifestó en esa oportunidad que la situación ha llevado a que "se nieguen internaciones de embarazadas a término, pues no se cuenta con camas para la posible internación en terapia neonatológica en casos de riesgo claro". Por su parte, la jefa del Servicio de Neonatología del HIEMI, Dra. Adelina Fontana, manifestó que existe insuficiencia de oxígeno para la atención de neonatos, y que en los últimos tiempos se han incrementado los riesgos de morbilidad y mortalidad por infección intrahospitalaria.

El fallo refiere a una inspección efectuada el 3 de abril de 2002 por el juez Pedro Hooft en el HIGA en la que se verificó que "el hall de entrada donde permanentemente circulan numerosas personas, pacientes, familiares, personal de hospital, denota cúmulo de suciedad en el piso y ambiente general, con grandes capas de polvillo, olor nauseabundo, moscas, percibiéndose restos de gasas, papeles, colillas de cigarrillos. Igual situación se advierte en la sala de espera del hospital, que se encuentra en el sector nuevo y muy cercano al servicio de emergencia, incluso con bolsas de residuos en los distintos lados del pasillo. Asimismo se observa en el peor estado de higiene los sanitarios contiguos y de uso público (...) Dichos consultorios están desbordados, al punto tal de observarse un niño que padece leucemia y que debiera encontrarse internado en sala de aislamiento, con un barbijo, sentado en una silla en el pasillo común, próximo a la sala de espera. En tal situación de vulnerabilidad, se encuentran treinta pacientes alojados en una sala de capacidad para ocho, con camas en los pasillos".<sup>22</sup>

En la inspección judicial efectuada por los propios jueces encontraron "en todos los servicios en ambos hospitales, deficiencias en insumos necesarios, como guantes, medicamentos, placas de rayos". Las listas de espera para quirófano llegan a tres meses en el HIEMI, y "en el HIGA la situación es más acuciante aun para patologías malignas". Es que "no parece razonable que su quirófano central opere sólo de 8 a 14 horas". Además, en el HIEMI, "las mujeres con complicaciones de parto son llevadas a través de un pasillo externo por varios pisos, pese a que existe espacio" para reubicar el servicio de cirugía. En el HIGA, la "terapia intensiva funciona en lamentables condiciones, cuando existen áreas nuevas en perfecto estado".<sup>23</sup>

"No se trata realmente de un problema de falta de medios económicos", sino "de una pésima administración de los recursos", según los jueces, que intiman al Poder Ejecutivo bonaerense a cumplir la ley provincial 11.072 que adopta "el modelo del hospital público descentralizado". Para los magistra-

<sup>22</sup> *Ibidem.*

<sup>23</sup> *Ibidem.*

dos, "la centralización dificulta o impide la adquisición de medicamentos, la provisión de vacantes y la contratación de servicios", así como "el recupero de las deudas millonarias de las obras sociales".<sup>24</sup> El fallo establece que el proceso administrativo destinado a concluir con la efectiva descentralización no podrá demorarse más de ciento ochenta días corridos y deberá comenzar a programarse dentro de las 24 horas de notificado el fallo. Asimismo, los jueces intiman al Poder Ejecutivo de la provincia de Buenos Aires a "proveer en forma constante e inmediata de los insumos hospitalarios, los medicamentos, los cargos médicos y de auxiliares de medicina necesarios para el normal funcionamiento de los hospitales HIEMI e HIGA de Mar del Plata, y (...) deberán asignarse a la Caja Chica de los Hospitales la suma de permanente y constante de veinte mil pesos a los efectos de que en esta crítica situación se pueda acceder a la compra de insumos y medicamentos".

Señala el fallo que "como producto de años de administración burocrática y centralista, los hospitales locales, de lo que deberían ser, centros de alta y mediana complejidad, se han convertido, en especial el HIGA, en una suerte de gigantesco servicio de guardia, emergencias y atención primaria por demanda espontánea, en el cual por definición poco es lo que se puede planificar y prevenir. Los hospitales no interactúan sino ocasionalmente con las municipalidades de la zona, a los fines de elaborar planes de atención médica y de prevención de enfermedades evitables, conforme las necesidades y peculiaridades de la población. No se advierte que tengan prácticamente posibilidad de seleccionar y nombrar a su propio personal, dependiendo en tal sentido de las decisiones que omnímodamente se adoptan en La Plata, a veces a contrapelo de las reales necesidades. No pueden manejar sus fondos, sino hasta el monto de las raquílicas cajas chicas que, a modo de gracia principesca, les son provistas cuando las situaciones estallan o están a punto de hacerlo. Paradójicamente los hospitales son generadores de importantes recursos económicos que, sin embargo, nadie parece preocuparse en cobrar eficazmente. Peor aún, hasta se sospecha que los créditos de los que los hospitales son acreedores, son graciosamente condonados por ignotos funcionarios. Los profesionales médicos no son efectivamente oídos en las tomas de decisiones sobre cuestiones del hospital por parte del poder central. Los directores se han convertido en meros empleados o apéndices del poder ministerial, al cual deben recurrir permanentemente en busca de instrucciones para resolver hasta las cuestiones más mínimas del día a día, o para recibir algún anticipo de caja chica con que mantener en funcionamiento la estructura. Recursos bien administrados harían que los quirófanos al menos funcionaran y que, en consecuen-

<sup>24</sup> *Ibidem*.

cia, las listas de espera de cirugía se reduzcan; que los aparatos, que resultan hoy de muy difícil reposición, sean cuidados y mantenidos preventivamente. Ciertas operaciones sencillas podrían realizarse en Mar del Plata y, sin embargo, se gasta más haciéndolas realizar en ciudades distantes”.<sup>25</sup>

El fallo concluye con una recomendación para el Ministerio de Salud de la Nación, el Ministerio de Salud de la provincia y la Municipalidad de General Pueyrredón sobre la provisión de un sistema eficaz y racional de administración de los recursos en materia de salud.

La sentencia dictada por el Tribunal de Mar del Plata, fue apelada por el Estado provincial. La Cámara de Apelación y Garantías de Mar del Plata<sup>26</sup> confirmó parcialmente la sentencia.<sup>27</sup> Así ratificó la resolución referida a la descentralización del hospital y la provisión de insumos hospitalarios, medicamentos, cargos médicos y auxiliares de la medicina necesarios para su normal funcionamiento, modificando la orden de que se provea una cifra mínima de caja chica para cada hospital, por la de que se mantenga el regular suministro de fondos imputables a las mismas en condiciones que permitan la eficaz y tempestiva atención de las necesidades diarias y urgentes que sean menester solucionar en ambos nosocomios.

2.1.7. En el Hospital Penna, de la ciudad de Bahía Blanca, durante el invierno del 2002, los familiares de los pacientes internados debieron cubrirse con una cantidad extra de abrigo, tanto en los pasillos como dentro de las habitaciones, de las cuales muy pocas cuentan con estufas eléctricas. La prensa local describe en junio de 2002 habitaciones sin ningún sistema de calefacción, pasillos gélidos y gente abrigada con frazadas, éstas son algunas de las imágenes y sensaciones que ofrece el hospital. El frío, que también golpea otras dependencias, como la habitación de enfermería, consultorios externos y salas de médicos, obligó a las autoridades del hospital a comprar cien frazadas para abrigar a los enfermos.<sup>28</sup>

## 2.2 Provincia de Misiones

2.2.1. En el Hospital Madariaga de Posadas, según declaraciones de Martina Ramírez, enfermera del Banco de Sangre, en mayo de 2002, “a los bancos de sangre llega gente de las zonas periféricas del interior de Posa-

<sup>25</sup> *Ibidem*.

<sup>26</sup> Integrada por Julio Isaac Arriola, Daniel Mario Laborde y Carlos Gustavo Pizarro Lastra.

<sup>27</sup> Sentencia del 7 de agosto de 2002.

<sup>28</sup> “Bahía Blanca: El frío castiga en el Hospital Penna”, *La Nueva Provincia*, 14/06/02. Citado en news@buenafuente.com.



das y no hay sangre ni reactivos para grupos sanguíneos. El caso más frecuente es el de las embarazadas, a quienes generalmente se les detecta su grupo sanguíneo y factor”.<sup>29</sup>

Asimismo, comentó “que muchas veces las embarazadas llegan a hacerse el análisis y tienen el feto muerto hace una semana. Cuando ellas empiezan a tener fiebre, no se las interna ya que ante la falta de insumos, la fiebre no es considerada una emergencia. Para el caso de las transfusiones, no se cuenta con sangre en el hospital. No hay bolsas porque salen caras —desde veinte a veinticinco pesos— y los productos descartables no se consiguen. Además, la asepsia es desastrosa. La empresa privada concesionaria del servicio no entrega los elementos básicos a sus empleados, como guantes, lavandina, detergente, bolsas de residuo o los colores para identificar residuos peligrosos. Las agujas se desechan en botellas”.<sup>30</sup>

En el mismo sentido, otro empleado del hospital manifestó que “el Gobierno no destina el presupuesto para el servicio de neonatología. Los colchones no tienen sábanas, ni cobertores de colchón y las camillas de quirófano están oxidadas. Se ha llegado a recibir a los bebés con papel de diario porque no había guantes ni compresas”.<sup>31</sup>

## 2.3 Provincia de Santa Fe

2.3.1. En el servicio de cardiología del Hospital Provincial de la ciudad de Rosario, a mayo de 2002, faltaba papel para los electrocardiógrafos. Los estudios se hacían según la urgencia. Escaseaban los insumos básicos como algodón, alcohol, agujas y jeringas. En odontología, a veces faltaban agujas o anestubos. En la guardia sólo había cinco camas y cinco camillas, mientras que el hospital recibe un promedio de consultas de 120 adultos por día. En los quirófanos, el equipamiento de anestesia estaba obsoleto y se rompía con frecuencia.<sup>32</sup>

2.3.2. En el laboratorio del Hospital Centenario, de la ciudad de Rosario, según la prensa local en agosto de 2002, “las agujas son de mala calidad y la falta de reactivos limita la cantidad de análisis diarios. Suele faltar insulina, gasas, guantes, alcohol y drogas básicas. En cirugía la luz del quirófano es insuficiente, por lo tanto se opera hasta el mediodía. Antes

<sup>29</sup> Entrevista con Martina Ramírez, enfermera del Banco de Sangre del Hospital Madariaga de Posadas, Misiones, mayo de 2002.

<sup>30</sup> Entrevista con Luis Vargas, Terapia Intensiva del Hospital Madariaga de Posadas, Misiones, mayo de 2002.

<sup>31</sup> *Ibidem*.

<sup>32</sup> “El Hospital Provincial tuvo que pedir un respirador artificial”, *La Capital*, 11/6/02. Citado en [news@buenafuente.com](mailto:news@buenafuente.com).

se hacían cuatro cirugías cardiovasculares por mes, ahora se suspendieron porque el instrumental quedó obsoleto. Se realizan dos mil diálisis mensuales y no hay tiempo físico para poder atender a todos los pacientes, por lo tanto se está subsidiando, es decir que a una persona que necesita cuatro horas de tratamiento, se lo hacen en tres”.<sup>33</sup>

## 2.4 Ciudad de Buenos Aires

2.4.1. Con relación al Hospital de Pediatría Juan Garrahan, sus autoridades resolvieron el 16 de enero de 2002 suspender las cirugías programadas ante la escasez de anestésicos, jeringas, sondas, agujas, guantes y hojas de bisturí, entre otros elementos indispensables para operar. La situación era de tal gravedad que se estudió la posibilidad de almacenar material descartable ya utilizado para reesterilizarlo en caso de agotar los stocks, según informó el director médico ejecutivo, Alberto Dal Bó. “No es un problema presupuestario. Los proveedores no nos entregan insumos. Dicen que no tienen material porque no lo pueden importar por falta de divisas o porque la oferta está retraída por los vaivenes cambiarios”, explicó Dal Bó.<sup>34</sup>

El Garrahan es un hospital de pediatría de alta complejidad, de referencia a nivel nacional, destinado a la atención de niños y niñas de todo el país. Depende del Gobierno nacional y del porteño. El 16 de enero de 2002, la ciudad analizaba incorporarlo a la red que formó con los 33 hospitales locales para enfrentar la crisis de desabastecimiento y en los que puso en marcha un sistema de *clearing*: cada centro de salud entrega los insumos que le sobran y recibe los que le faltan. “Estamos procediendo de manera previsoramente ante la incertidumbre. No estamos en condiciones de garantizar que la situación se resuelva en pocos días”, señaló el director del Garrahan. Como medida extrema, el consejo directivo del hospital suspendió todas las intervenciones quirúrgicas “de carácter electivo, siempre y cuando no medie empeoramiento del paciente o riesgo para su salud”, explicó Dal Bó. No se recuerda una situación similar de desabastecimiento en la historia del Garrahan.<sup>35</sup>

El 16 de enero del 2002 se realizaron sólo trece de las treinta cirugías programadas. Muchos de los chicos que tuvieron que volver a sus casas sin operarse llevaban más de tres o cuatro meses esperando la posibilidad de in-

<sup>33</sup> “Los hospitales públicos ya no dan más”, *Rosario Net*, 12/8/02. Citado en news@buenafuente.com.

<sup>34</sup> “El Carrrahan posterga cirugías por falta de insumos: Cuando la salud tiene que esperar”, *Página/12*, 17/01/02.

<sup>35</sup> *Ibidem*.

gresar al quirófano. Operaciones de hernia u ortopédicas de corrección de tendones, son algunos de los ejemplos de las intervenciones que quedaron en suspenso. Habitualmente, el 50% de las cirugías que se realizan en ese hospital son de carácter electivo, es decir no derivadas de urgencias.<sup>36</sup>

2.4.2. Con relación al Hospital de Infecciosas Francisco J. Muñiz, la Defensoría del Pueblo de la ciudad de Buenos Aires descubrió, a partir de una extensa investigación, que los residuos patológicos del hospital se habían convertido en una amenaza para la salud de los porteños.<sup>37</sup>

De acuerdo con el informe referido “los desechos se acumulan sin orden ni control durante días en recipientes y lugares inadecuados que no respetan las mínimas medidas de seguridad sanitaria, además de elementos tóxicos que se derraman en la red cloacal”. Asimismo, se menciona que “los equipos de tratamiento de estos residuos no funcionan desde hace meses y son provistos por una misteriosa empresa cuya habilitación para operar está vencida”.<sup>38</sup>

2.4.3. En el Hospital Álvarez, a partir de marzo de 2002, el único técnico en Histopatología deberá tener compañía por orden judicial. En su resolución, Fabiana Schafrik, jueza en lo Contencioso, Administrativo y Tributario de la ciudad de Buenos Aires, consideró que “existiría una actitud omisiva por parte de la Administración” al no proveer el personal necesario para un buen funcionamiento del Área de Histopatología del hospital. Además, dejó en claro que se produjo “una situación de desborde y atraso considerable en el servicio que pone en claro peligro la salud de los pacientes y el desempeño responsable del personal médico”.<sup>39</sup>

La jueza hizo lugar al recurso de amparo presentado por la Asociación de Médicos Municipales debido a la demora de más de noventa días en el análisis de las biopsias, tarea que cumplen estos profesionales. La magistrada ordenó al Gobierno porteño que “contrate y/o provea de manera provisoria un cargo de personal histotécnico” hasta tanto se resuelva la situación de fondo. La presentación que realizaron los médicos municipales se basó en dos ejes: el derecho de los profesionales a ejercer su tarea en condiciones dignas y la violación del derecho a la salud de la comunidad. La entidad había constatado, con la presencia de un escribano, que trescientas biopsias esperaban su turno para ser procesadas, algunas desde el mes de octubre de 2001.

<sup>36</sup> Ibidem.

<sup>37</sup> “Peligro en el Muñiz”. *Revista 23*, año 4, número 210, 18/07/02.

<sup>38</sup> Ibidem.

<sup>39</sup> “Un hospital deberá contratar más personal por orden de una jueza”, *Página/12*, 15/03/02.

Hasta 1998, el hospital tuvo tres histotécnicos —que son los encargados de elaborar la muestra de tejidos para que el médico anatomopatólogo luego haga el diagnóstico— y ahora sólo queda uno. La jueza afirmó en su fallo que “se pretende brindar idéntico servicio (...) con un tercio del personal con que se lo hacía tres años atrás”, con el agravante de que “la crisis económica y social (...) hizo aumentar en forma considerable la cantidad de personas que acuden al servicio de la salud pública”.<sup>40</sup>

2.4.4. En junio de 2002, los profesionales del Hospital Vélez Sársfield insistían en que la falta de nombramientos afectaba seriamente el sistema de salud.<sup>41</sup>

Los problemas que más afectan la atención médica en el hospital son: la falta de nombramientos (determinante para su funcionamiento) y la complicada situación por el costo de los insumos. Hay sectores, como la guardia, que sólo funcionan con un 50% de profesionales titulares, el resto son suplentes. Las horas afectadas a ese cargo luego son rechazadas sin ninguna justificación racional. En muchas especialidades las horas se cubren con suplencias de guardia.

2.4.5. El Hospital Fernández vivía un panorama similar al resto del sistema de salud pública en lo que respecta a la falta de personal.<sup>42</sup>

Un gran problema de este hospital es que de los médicos de guardia, el 41% son suplentes y eso implica flexibilización laboral. Se suma, además, la falta de nombramientos de médicos de planta, administrativos, camilleros, enfermeras, técnicos.<sup>43</sup>

2.4.6. Según informaba *El diario del mundo hospitalario* de la Asociación de Médicos Municipales en agosto de 2002, en el Hospital de Quemados la provisión de los insumos específicos que son necesarios a esa patología era crítica. La situación era grave porque a esa altura del año ya se había terminado el presupuesto pautado para todo el año 2002.<sup>44</sup>

<sup>40</sup> Art. cit. Sin embargo, el subsecretario porteño de Salud insistió con que hay otras alternativas de solución que la Justicia podría haber planteado: “Derivar los estudios a otros hospitales, que el director afecte personal a este área, o realizar convenios con facultades”. El subsecretario aseguró que la opción de tercerizar el servicio también podría haberse tenido en cuenta en el fallo, aunque “justamente es lo que no queremos hacer”. “Tenemos que continuar mejorando el envío sistemático y organizado de los estudios a otros hospitales”.

<sup>41</sup> “El tema de los nombramientos es crucial”, nota publicada en *El diario del mundo hospitalario*, de la Asociación de Médicos Municipales de la ciudad de Buenos Aires, año XI, N° 89, junio 2002.

<sup>42</sup> “Hay que cuidar mucho al equipo de salud”, nota publicada en *El diario del mundo hospitalario*, año XI, N° 87, abril 2002.

<sup>43</sup> Art. cit.

<sup>44</sup> “La situación de los insumos es crítica”, *El diario del mundo hospitalario*, año XI, N° 91, agosto 2002.

Los insumos que precisa el hospital son críticos, como el material descartable y algunos antibióticos específicos para pacientes quemados que son indispensables y, en general, no existían en la cantidad y en la calidad necesarios. Por otro lado, se informaba que al realizar licitaciones no había oferentes por las dificultades en el cobro. En el hospital se realizan alrededor de 135 cirugías semanales de quemados y algunas deben realizarse con hojas de dermatomo reesterilizadas y reafiladas artesanalmente.

Además, el hospital sufrió el impacto del aumento de las consultas que recibe. El área programática del hospital es toda la ciudad de Buenos Aires, el primer y segundo cordón del conurbano, todas las provincias argentinas y, en menor medida, los países limítrofes. El hospital tiene un total de 59 camas que llegan a 62 cuando se habilitan supernumerarias en la guardia. Oficialmente son camas de recepción, pero extraoficialmente son de internación. Se informaba que el hospital contaba con poco personal médico, en total sesenta profesionales abocados a la atención directa del paciente y el resto a la parte administrativa. La enfermería, dotada de 117 personas, era insuficiente y el 80% debía realizar uno o más módulos para cubrir las necesidades. Había seis camilleros y dos módulos por día para todo el hospital, incluyendo sábados y domingos. En el hospital hay una guardia antiquísima, disfuncional. Además, no existe una terapia intensiva infantil, a pesar de atender chicos graves.

### 3. El acceso a la atención de la salud mental

Según el informe preliminar de junio 2003 elaborado por un equipo de profesionales de la salud mental,<sup>45</sup> convocado por el Consejo Multisectorial de Organizaciones Sociales (CoMo) dependiente de la Defensoría del Pueblo de la ciudad de Buenos Aires, la población escolar de nivel primario correspondiente al Área Programática del Hospital General de Agudos P. Piñero, tiene serias dificultades para acceder a la atención en salud mental.

Este relevamiento impulsado por el CoMo se propuso detectar las dificultades que encuentra la población escolar de nivel primario de los distritos XIX, XI,VIII y XIII para acceder a la atención en salud mental,<sup>46</sup> y se realizó

<sup>45</sup> Este equipo estuvo integrado por Alejandra Antuña y Livia Ritondo (CoMo), Mariana Wikinski (CELS), Carmen Cáceres (Maestría en Salud Mental Comunitaria y Dirección de Capacitación en Salud de la provincia de Buenos Aires), Ma. Cristina Prado (Colegio de Psicoanalistas), Marina Román (Residencia Interdisciplinaria de Educación para la Salud) y Mariana Azcárate como colaboradora por parte de la Defensoría del Pueblo de la ciudad de Buenos Aires.

<sup>46</sup> Se prevé la presentación del informe a las autoridades correspondientes para procurar que el Estado —en su rol de garante del cumplimiento de los derechos de los ciudada-

implementando entrevistas con los actores institucionales implicados: Dirección de Salud y Orientación Educativa de la Secretaría de Educación del Gobierno de la ciudad de Buenos Aires, Equipos de Orientación Escolar de los distritos relevados, autoridades y maestros de las veinte instituciones educativas de nivel primario y educación especial correspondientes. Esto permitió obtener un panorama que abarca una población de 8222 niños.

La primera conclusión a la que arribó el equipo de investigación es que la escuela no es ya un ámbito cuyo eje central es el proceso de enseñanza-aprendizaje. Opera como una instancia fundamental en la alimentación de los niños, en el desarrollo de hábitos de higiene y salud, en la oferta de contención y orientación tanto a los alumnos como a las familias. La actual situación condujo en los hechos a una redefinición de la función social tradicionalmente asignada a la escuela, ampliando desmedidamente sus tareas y responsabilidades, abarcando tareas propias del ámbito familiar. Esto la obliga como institución, y obliga por lo tanto a sus docentes, a atender necesidades urgentes y límites de cada población. Éstas son funciones que no siempre la institución ni sus integrantes están preparados para cumplir, sufriendo también como efectores la desatención del Estado. En esta situación, la escuela es, en muchos casos, el único espacio social en el cual los niños, reconocidos como sujetos portadores de derechos, desarrollan los procesos de socialización y suele ser el primer espacio en el que se detectan las problemáticas que atraviesan y su impacto en el crecimiento, problemáticas que se ponen de manifiesto en el proceso de enseñanza-aprendizaje.

Con respecto a la accesibilidad al sistema de salud mental, hay una coincidencia absoluta en todos los testimonios obtenidos en las escuelas visitadas al momento de describir las dificultades que encuentran los niños derivados, para obtener algún tipo de atención en salud mental. Los obstáculos son de diverso tipo, pero en su conjunto ponen en evidencia la ausencia de una política de atención primaria en salud por parte del Estado, ya que depende absolutamente de la familia del niño que la atención se concrete. Como se desprende de los resultados obtenidos, en el acceso de esta población a la atención en salud mental, se presentan obstáculos geográficos, de visualización, sociales, culturales, económicos e institucionales.

El informe señala que los docentes se encuentran muchas veces ante la disyuntiva de "dejar pasar" una situación familiar o social en la que se ponen en juego graves situaciones de violencia, u optar por la judicialización del caso, cuando no se logra la atención en salud mental de la fami-

nos— y los efectores de salud contemplan las necesidades y expectativas de la población, procurando así la atención adecuada en salud mental.

lia o del niño. No existen estrategias de prevención que se hayan puesto en marcha, a pesar de que los problemas que se observan son crónicos, y su desarrollo muy previsible.

Pareciera que el Estado considera que el acceso a la atención en salud mental es un problema privado, y en consecuencia su éxito depende exclusivamente de la toma de conciencia y el esfuerzo sostenido de familias que están en su núcleo atravesadas por situaciones constantes de emergencia, sin resto para sostener más que la propia cotidianidad.

En las diversas entrevistas realizadas aparece con fuerza el testimonio sobre las condiciones adversas en que se desarrolla tanto la vida de los niños como la tarea escolar y asistencial de los trabajadores del sistema. También aparece una referencia insistente a lo que se podría pensar como estrategias de supervivencia y modos de sortear en la cotidianidad los obstáculos que se presentan.

En el informe se sostiene que es necesario, al pensar en la accesibilidad de los servicios de salud, tener en cuenta la recuperación de las experiencias de los actores institucionales implicados en dar viabilidad a las necesidades relacionadas con la prevención, promoción y asistencia en salud mental tal como se hacen presentes en la escuela. Esto incluye a los docentes, al personal profesional dependiente de Educación y de Salud del Gobierno de la ciudad y a grupos de padres.

Señala el estudio que, desde una perspectiva más amplia, es pensable una estrategia que apunte a un rediseño de los recursos de acuerdo con las actuales situaciones, del cual surgiría con mayor claridad la identificación de las insuficiencias a salvar. Es un problema que necesita ser pensado integralmente, incluyendo el cuestionamiento que los distintos actores realizan desde su experiencia. Se trataría de construir un sostén colectivo para las difíciles tareas que encara la comunidad educativa en el contexto actual, para pensar nuevas estrategias que permitan mejores intervenciones.

Es fundamental el reconocimiento y fortalecimiento de las redes sociales (personales, institucionales, comunitarias) que incluyen a la comunidad educativa. Entre todas las escuelas relevadas que presentan algunas realidades distintas, existe un elemento en común en el agravamiento de situaciones personales de los alumnos y la precarización de la vida familiar y comunitaria. En forma concomitante hay un deterioro en las condiciones de trabajo docente y profesional.

La cantidad de derivaciones no concretadas, la inaccesibilidad geográfica, social, económica y cultural de los niños y sus familias a los Servicios de Psicopatología y Salud Mental, la discontinuidad de los tratamientos, la desconexión de los profesionales de salud y los de educación, son datos que sugieren que los recursos en salud mental están desaprovechados o al

menos no cumplen con las funciones de prevención y contención de situaciones de necesidad de los ciudadanos que requieren su atención.

#### 4. Falta de provisión estatal de medicamentos

Tal como hemos mencionado en la introducción de este capítulo, la dificultad en el acceso a medicamentos caracterizó la crisis sanitaria emergente a fines de 2001 y se hizo particularmente virulenta para aquellas personas de menores recursos que dependen directamente de la provisión estatal y para las que cuentan con obras sociales de deficiente funcionamiento y es caso presupuesto.

A comienzos de 2002 se interrumpió la entrega de medicamentos para miles de pacientes dependientes del Programa Nacional de Lucha contra el SIDA. Este tipo de tratamientos exige que la medicación se tome en forma diaria y, por lo tanto, la discontinuidad en la ingesta puede causar graves perjuicios para la salud de los pacientes e incluso poner en serio riesgo su vida.

La interrupción se originó a raíz de una serie de obstáculos administrativos. En primer lugar, a fines del año 2001, el Ministerio de Salud no inició oportunamente el proceso establecido para la adquisición de la medicación. Una vez iniciado el trámite, un desacuerdo sobre el precio entre la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y el Ministerio de Salud provocó una excesiva demora en la compra, lo que generó el agotamiento del stock de drogas y la interrupción de su suministro.

En este contexto, numerosas personas denunciaron la situación en el CELS —algunas de ellas nucleadas en la Red de Personas Viviendo con HIV— y se presentó entonces una acción de amparo colectivo, patrocinando a dos personas beneficiarias del Programa Nacional de SIDA, en representación de todas las personas que se encuentran en idéntica situación. Se solicitó a la Justicia como medida cautelar que “ordene al Estado nacional que de forma inmediata tome todas las medidas pertinentes para que el Programa SIDA pueda garantizar la continuación de las prestaciones medicinales”.

El mismo día, el titular del Juzgado en lo Civil y Comercial Federal N° 7, Dr. Luis María Márquez, hizo lugar a la medida cautelar solicitada a favor de todas las personas beneficiarias del programa. Con relación a los accionantes, el juez ordenó al Ministerio de Salud brindar “la provisión inmediata a los actores de los medicamentos”.<sup>47</sup> Sobre el amparo colectivo, el

<sup>47</sup> Juzgado en lo Civil y Comercial Federal N° 7, “A.V. y otros c/Ministerio de Salud de la Nación s/amparo”.



juez intimó “al Estado nacional —Ministerio de Salud— para que en el plazo de dos días adopte las medidas necesarias para regularizar y mantener en lo sucesivo el suministro de las prestaciones medicinales relativas al tratamiento del Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida”.

Respecto de la demora en el trámite de compra de los medicamentos, particularmente de la relación entre el Ministerio y la SIGEN, el juez afirmó: “En función de los extremos de hecho denunciados, la necesaria tramitación administrativa requerida a los fines de procurar la adquisición de las drogas específicas, no puede constituirse en obstáculo a la disposición de la medicación en cuestión, pues no se justifica el retardo de los organismos de control en la realización de la actividad que le es propia cuando se encuentra en juego la vida y la salud de las personas”.

Si bien la resolución judicial resultó favorable tanto respecto de las personas individuales presentadas como respecto de la totalidad de las personas afectadas por la discontinuidad en la provisión de medicamentos de HIV, se han presentado múltiples dificultades para lograr su cumplimiento efectivo. El juez de la causa debió incluso recurrir a la imposición de sanciones económicas para forzar al Ministerio de Salud a cumplir.

Por otro lado, el año 2002 ha corroborado la continuidad de una práctica arbitraria del Ministerio de Salud,<sup>48</sup> que niega a los inmigrantes que viven en nuestro país y no tienen documento nacional de identidad, el acceso al tratamiento antirretroviral para combatir el HIV/SIDA.

Esto se da en el marco según el cual mediante leyes, decretos, o bien a través de la práctica administrativa, la exigencia de determinada documentación para acceder a alguna prestación o beneficio en materia de salud, acaba constituyendo una restricción al derecho a la salud, consagrado en la Constitución Nacional y los tratados de derechos humanos a todos los habitantes del país.

Esto se evidencia con claridad en el caso de migrantes con HIV/SIDA que por no tener regularizada su situación migratoria, son privados de las prestaciones que brinda el Programa Nacional de SIDA, del Ministerio de Salud de la Nación.

En el informe anterior, se relataron los casos de dos mujeres con HIV, respecto de las cuales —en octubre de 2001— el CELS y la Defensoría del Pueblo de la ciudad presentaron un amparo judicial contra el Ministerio de Salud de la Nación, por negarles el acceso a los estudios de Carga Viral y CD4, imprescindibles para realizar un tratamiento integral, adecuado y continuo para combatir el virus, porque no contaban con el documento

<sup>48</sup> Descripta con mayor detalle en CELS, *Derechos Humanos en la Argentina. Informe 2002. Hechos enero-diciembre 2001*, ed. cit., p. 421.

nacional de identidad o constancia de haber regularizado su condición migratoria.<sup>49</sup>

Allí se hizo un detallado análisis sobre cómo esa actitud del Ministerio vulneraba derechos protegidos en la Constitución y en los diversos pactos de derechos humanos.

Ahora bien, a lo largo del año 2002 esta práctica ha continuado. El número de casos similares denunciados —es decir, la negativa del Ministerio de Salud a permitir el acceso de inmigrantes sin DNI al Programa Nacional de SIDA— se elevó considerablemente, llegando a ser más de doscientos solamente en la ciudad de Buenos Aires y algunas localidades de la provincia de Buenos Aires (la mayoría, ante la Defensoría del Pueblo de la ciudad). Esta circunstancia demuestra la continuidad de esta práctica administrativa que vulnera tanto el derecho a la salud como el derecho a la vida.<sup>50</sup>

El Programa Nacional de Control de la Tuberculosis, dependiente del Ministerio, también debió hacer esfuerzos extraordinarios durante todo el 2002 para procurar su normal funcionamiento, es decir, para garantizar con regularidad la entrega de medicación esencial para los tratamientos de quienes sufren esa enfermedad.

En julio de 2002, la situación se hizo insostenible. Los mismos funcionarios a cargo del programa informaron a la prensa sobre el desabastecimiento.<sup>51</sup> En consecuencia una persona afectada por la falta de medicación, patrocinada por el CELS, presentó una acción de amparo contra el Poder Ejecutivo nacional, con el fin de que se adoptaran todas las medi-

<sup>49</sup> En ambos casos, las demandantes tenían hijos de nacionalidad argentina, con lo que se encuadraban en los criterios migratorios fijados en la normativa correspondiente. A su vez, ambas se encontraban realizando los ya mencionados onerosos trámites previos con el fin de colectar la documentación necesaria para iniciar el pedido de radicación ante la Dirección Nacional de Migraciones. Una de ellas falleció en febrero de 2002. Véase también el Capítulo XIV de este *Informe*.

<sup>50</sup> Esta situación se ha visto agravada ante la actitud que ha tenido el Ministerio de Salud de la Nación —en algunos casos que han sido verificados por la Defensoría— de denunciar ante la Dirección Nacional de Migraciones a las personas que reclamaban su derecho a la medicación. Véase también el Capítulo XIV de este *Informe*.

<sup>51</sup> En efecto, según lo informado por la Dra. Elsa Zerbini, a cargo del Programa Nacional (en el Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias Emilio Coni), "el stock de drogas contra la tuberculosis está en cero. Algunas provincias todavía conservan algunas dosis del programa y otras han comprado por su propia cuenta" (Cf. *Clarín*, 27/7/02). La nota periodística continúa señalando que "según Zerbini, las compras de medicamentos ya fueron parciales en el año 2000. El año pasado, la gestión de la Alianza no hizo la compra anual para el 2002. Recién en enero último, las autoridades sanitarias del Gobierno de Duhalde empezaron a movilizar la compra. Pero la devaluación puso su traba. 'El dinero previsto sólo alcanzó para comprar una parte de los medicamentos que se necesitan', comentó Zerbini. Por esta gestión de enero y a través de la OPS, recién en septiembre próximo el Programa Nacional contra la Tuberculosis recibirá 4500 tratamientos que alcanzarán sólo para cuatro meses y medio de provisión a los enfermos".

das necesarias para regularizar la entrega de medicación para combatir la tuberculosis. El amparo se presentó en forma individual y colectiva, es decir, para exigir la medicación de todas las personas beneficiarias del Programa Nacional de Control de la Tuberculosis.

El Estado decidió efectuar una compra internacional (a través de la Organización Panamericana de la Salud, OPS) a raíz de los altos precios que ofrecían los laboratorios nacionales. Pese a ello, desde la última semana de agosto, la medicación adquirida se encontraba retenida en la Administración General de Aduanas, por falta de pago de los impuestos requeridos (Impuesto al Valor Agregado —IVA—, IVA adicional, Datos de Estadística, e Impuesto a las Ganancias). Pese a todas las gestiones que los encargados del programa nacional efectuaron para poder eximirse de algunos de estos impuestos, la medicación aún no había ingresado y, por lo tanto, no se había distribuido a las diversas jurisdicciones.

Ante el amparo interpuesto, el día 21 de octubre de 2002, el titular del Juzgado en lo Civil y Comercial Federal N° 7 de la Capital resolvió “intimar al Estado nacional —Ministerio de Salud— para que en el plazo de dos días adopte las medidas necesarias para regularizar y mantener en lo sucesivo el suministro de las prestaciones medicinales relativas al tratamiento de tuberculosis”.

Una semana después, el Ministerio informó al juez que el día 25 de octubre había ingresado la medicación que estaba retenida en la Aduana (por falta de pago de impuestos) y que ya estaba siendo distribuida en todo el país. Por la información que pudimos recabar en los hospitales, la situación se habría regularizado.

En el período enero a junio del año 2002, la Defensoría del Pueblo de la ciudad de Buenos Aires recibió cincuenta denuncias de particulares por falta de medicamentos en hospitales de la Ciudad. La mayoría se relaciona con medicamentos para la epilepsia y el VIH. Entre los hospitales más denunciados por estos factores se encuentran el Ramos Mejía y el Muñiz. Este último, además, ha recibido numerosas denuncias por negación a la realización de tratamientos de cargas virales, especialmente en el caso de personas extranjeras, situación que se repite en otros hospitales de la ciudad.

Con relación a la falta de provisión de medicamentos para la epilepsia, la Defensoría de Pueblo de la ciudad de Buenos Aires, previa recomendación al Gobierno de la ciudad, mediante la resolución 350/02, inició una acción de amparo<sup>52</sup> a raíz de las serias demoras en la obtención de medicamentos que sufrían los pacientes atendidos en hospitales públicos dependientes

<sup>52</sup> Alicia Oliveira —Defensora del Pueblo de la ciudad de Buenos Aires— contra GCBA s/Amparo (Art. 14 GCABA).

del Gobierno de la ciudad. La Defensoría entendió que estas demoras tenían origen en la burocracia del procedimiento: una vez obtenida la indicación médica, los pacientes debían concurrir a la Defensoría del Pueblo de la ciudad para obtener por parte de la Red de la Secretaría de Salud la información acerca del lugar donde retirar el medicamento, concurriendo luego para ello nuevamente al mismo hospital o en su defecto a otro nosocomio público de la ciudad. Asimismo, como las dosis entregadas solían ser suficientes para cubrir sólo el tratamiento semanal, se requiere una continua gestión por parte del paciente ante los distintos organismos públicos.<sup>53</sup>

Con fecha 17 de julio de 2002, el juez a cargo del Juzgado de Primera Instancia N° 8, Secretaría 16, de la ciudad de Buenos Aires, Dr. Osvaldo O. Otheguy, resolvió hacer lugar a la medida cautelar presentada por la Defensoría del Pueblo. En consecuencia, ordenó al Gobierno de la ciudad de Buenos Aires (Secretaría de Salud), hasta tanto se dictara sentencia definitiva, cumplir con la entrega de medicación necesaria para pacientes epilépticos que son atendidos en los hospitales dependientes del Gobierno de la ciudad, a través de los mecanismos que estime corresponder, en los plazos y con la periodicidad adecuada a la señalada patología. Para así resolver, consideró que, de no hacerse efectiva la provisión regular de los medicamentos, los pacientes epilépticos que acuden a los hospitales dependientes del Gobierno de la ciudad con el fin de obtener una solución a su padecimiento físico, podrían ver afectada eventualmente aún más su salud, con el riesgo latente de posibles complicaciones.

A su vez, algunas obras sociales continuaron con el déficit en la provisión regular y oportuna de cierta medicación. Desde fines del 2002, el Instituto de Obra Médico Asistencial (IOMA) suspendió unilateralmente la entrega de medicación a sus afiliados o comenzó a realizar entregas irregulares, fragmentadas o parciales. Debido a ello, los afiliados afectados por esta enfermedad debieron interrumpir sus tratamientos médicos poniendo en serio riesgo su salud. Las obras sociales tienen obligación de entregar los medicamentos para el tratamiento del VIH/SIDA por imperio de las leyes 24.455, 23.660 y 23.66. En consecuencia, recurrir al Poder Judicial fue en mu-

<sup>53</sup> La acción de amparo se interpuso con el objeto de que se ordenara a la demandada proveer en forma inmediata, ininterrumpida y gratuita la totalidad de los medicamentos prescritos por los facultativos, para tratar la epilepsia padecida por los pacientes internados y ambulatorios atendidos en los hospitales dependientes de la ciudad de Buenos Aires. Además, se requirió que se adoptaran las medidas adecuadas para simplificar y agilizar al máximo los trámites concernientes a la provisión de la mentada medicación y a la realización de estudios médicos correspondientes al tratamiento de la referida patología. Como medida cautelar, solicitó se ordenara a la Secretaría de Salud del Gobierno de la ciudad cumplir con la entrega total, adecuada e inmediata de la medicación necesaria a los pacientes que la requirieran.

chos casos el último recurso para acceder a los medicamentos. En este sentido, cuatro personas patrocinadas por el CELS interpusieron una acción de amparo contra IOMA y, subsidiariamente, el Ministerio de Salud y Acción Social. El amparo fue presentado el 27 de diciembre de 2002 como colectivo pero la medida cautelar, dictada ese mismo día, salió sólo a favor de estas cuatro personas. A pesar de la existencia de una medida cautelar, la demandada no cumplió con la entrega de medicación. En consecuencia, se ordenó también al Ministerio de Salud y Acción Social (el 15 de febrero de 2003) que cumpliera con las provisiones ya que, en virtud del principio de subsidiariedad, recae también sobre el Estado esta obligación.

## 5. Política estatal para la salud

Durante el 2002, el Ministerio de Salud de la Nación decretó la emergencia sanitaria en todo el país,<sup>54</sup> hasta el 31 de diciembre, con el fin de garantizar a la población el acceso a los bienes y servicios básicos para la conservación de la salud.

El Ministerio de Salud implementó el Programa Médico Obligatorio de Emergencia (PMOE), que rige para los afiliados a la mayoría de las obras sociales, al PAMI y a las prepagas, que ha impuesto un fuerte ajuste en las prestaciones. Por disposición del Ministerio de Salud se eliminan, restringen o cobran numerosas prestaciones que, anteriormente, eran gratuitas, y se aumentan las cuotas y disminuyen los descuentos en medicamentos. En esencia, el nuevo PMO se concentra en la atención médica y posterga para otra etapa los mecanismos preventivos y de rehabilitación.

Entre los puntos polémicos del programa, se encuentran, sobre todo, los ajustes efectuados en prácticas de uso habitual, y los mayores costos que deben pagar los afiliados para ser atendidos, acceder a estudios o comprar remedios. También se cuestiona que, con el criterio de cubrir sólo las urgencias, se pospongan sin plazo las operaciones programadas, que pueden fácilmente derivar en emergencias riesgosas.

De acuerdo con el Dr. Jorge E. Gilardi,<sup>55</sup> presidente de la Asociación de Médicos Municipales, el PMOE, surgido como solución para garanti-

<sup>54</sup> Ley 25.590, de Emergencia Sanitaria Nacional. *Boletín Oficial* del 7 de junio de 2002. A partir del nuevo Programa Médico Obligatorio de Emergencia, que tiene alcance para todas las obras sociales y organizaciones de medicina prepaga, es obligatorio recetar medicamentos por su nombre genérico y la cobertura se extiende a las distintas variantes de un mismo medicamento.

<sup>55</sup> "El sistema de salud está enfermo", *El diario del mundo hospitalario*, año XI, N° 89, junio 2002.

zar un piso básico y universal de prestaciones, al no contemplar las medidas preventivas y de rehabilitación que son necesarias para una atención integral, vuelve a recaer sobre el hospital público en lo que respecta a la atención no cubierta por los restantes subsectores. Y replantea una situación dicotómica entre la prevención y la asistencia, cuando en realidad ambas son parte indisoluble del proceso de atención.

A principios de 2002, el Ministerio de Salud de la Nación inició una política para la utilización de medicamentos por su nombre genérico,<sup>56</sup> como una herramienta para lograr el acceso a la salud de los grupos más desaventajados. Básicamente, el programa del Ministerio impulsa una política de prescripción por el nombre genérico de los medicamentos, y la posibilidad de elección en la farmacia, con asesoramiento profesional del farmacéutico. Según el Ministerio, esta política hace más transparente el mercado,<sup>57</sup> favorece la eficiencia en el gasto en salud, brinda alternativas al consumidor y contribuye al uso racional de los medicamentos.<sup>58</sup>

La implementación de esta medida, si bien ha producido la reducción del precio de los medicamentos por la competencia generada, también ha traído aparejadas dudas e inquietudes sobre su calidad tanto en médicos como en pacientes. Esto por cuanto habrían proliferado medicamentos sin los debidos controles exigidos por los parámetros internacionales establecidos por la Organización Mundial de la Salud<sup>59</sup> y por la legislación interna. Técnicamente estos medicamentos no serían genéricos sino similares a los originales o innovadores<sup>60</sup> ya que no se estaría exigiendo la realización de los

<sup>56</sup> Ley 25.649. Promoción de la utilización de medicamentos por su nombre genérico. *Boletín Oficial* del 19 de septiembre de 2002. El nombre genérico o DCI (Denominación Común Internacional) es la denominación con que se conocen y divulgan en los medios científicos y académicos los medicamentos, recomendada por la Organización Mundial de la Salud (OMS). Hace referencia al principio activo contenido por la especialidad farmacéutica, es decir, a la parte responsable por la acción terapéutica que se espera, sea la cura de una enfermedad o la atenuación de sus síntomas.

<sup>57</sup> De acuerdo con el Ministerio de Salud en *Política para la utilización de medicamentos por su nombre genérico. Una herramienta para el acceso a la salud*, para mayo de 2002 existían en el mercado argentino unos pocos cientos de principios activos, que se vendían bajo más de cinco mil marcas diferentes y en 12 mil presentaciones farmacéuticas. En la década del noventa, la cantidad de unidades de medicamentos vendidas en la Argentina disminuyó en un 11%, mientras que la facturación creció en un 80%.

<sup>58</sup> Cfr. Ministerio de Salud, op. cit.

<sup>59</sup> La Organización Mundial de la Salud publicó en la Serie de Informes Técnicos N° 863, en el Anexo 9, de 1996, las "directrices sobre los requisitos de registro para establecer el carácter intercambiable" de productos farmacéuticos de fuentes múltiples (genéricos), sobre la base de la más autorizada documentación científica disponible. A través de las directrices se desarrolla con minuciosidad la forma de acreditar la bioequivalencia y biodisponibilidad de productos semejantes.

<sup>60</sup> Son aquellos que contienen un principio activo nuevo y con el que se ha realizado una investigación y desarrollos completos (cf. "Medicamentos para todos en una Argentina nueva, es posible". Documento producido por la Cátedra Libre de Salud y Derechos Humanos en la Facultad de Medicina de la Universidad de Buenos Aires).

análisis de bioequivalencia y biodisponibilidad.<sup>61</sup> Cuando se habla de genéricos se alude a "la especialidad con la misma forma farmacéutica e igual composición cuali y cuantitativamente en sustancias medicinales que otra especialidad de referencia, cuyo perfil de eficacia y seguridad esté suficientemente establecido por su continuado uso clínico".<sup>62</sup> La especialidad farmacéutica genérica "debe demostrar la equivalencia terapéutica con la especialidad de referencia mediante los correspondientes estudios de bioequivalencia que incluyen los específicos de biodisponibilidad. Esto le garantiza confiabilidad absoluta, o sea que es exactamente igual a la original".<sup>63</sup>

El Ministerio de Salud, por su parte, en el documento *Política para la utilización de medicamentos por su nombre genérico. Una herramienta para el acceso a la salud*, sostiene que tales análisis se realizan. Así, expresa que "un medicamento debe ser eficaz, seguro, de calidad y accesible siendo las tres primeras cualidades las que deben afianzarse a través de la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT). En cuanto a la eficacia, en el caso de medicamentos similares, los mismos se aprueban induciendo su actividad terapéutica según los resultados de estudios de equivalencia farmacéutica (estudios in vitro) y bioequivalencia (estudios en voluntarios sanos), según corresponda".

Por otro lado, el Ministerio de Salud, a través de un crédito otorgado por el Banco Interamericano de Desarrollo, implementó el plan Remediar,<sup>64</sup>

<sup>61</sup> La Fundación Spes para la lucha contra las enfermedades transmisibles ha iniciado una acción de amparo contra el Ministerio de Salud de la Nación debido a la falta de garantías sobre la calidad de los medicamentos antirretrovirales en circulación en el país y a la falta de información proporcionada a los pacientes receptores de los tratamientos que incluyen tales medicamentos, en cuanto a las condiciones de las drogas suministradas. Allí solicitan se declare la inconstitucionalidad de las resoluciones 189/00 y 40/01 de la Secretaría de Políticas y Regulación Sanitaria de la Nación, en cuanto aprueban y establecen cronogramas para la verificación de la bioequivalencia en medicamentos de alto riesgo sanitario, contraviniendo expresas disposiciones legales; de la interpretación de la disposición 3185/99 de la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT) que supone reconocer como válidas las autorizaciones o registros de los medicamentos otorgados o a otorgarse, que no tuvieran realizados los estudios de bioequivalencia/biodisponibilidad y que instrumenta cronogramas prorrogables o de cumplimiento flexible para la verificación de tales estudios, para los medicamentos de alto riesgo sanitario; y de la interpretación de la disposición 3311/01 de la ANMAT que supone desconocer la existencia de medicamentos antirretrovirales originales y establece un cronograma flexible o prorrogable para cumplir con la realización de los estudios de bioequivalencia y biodisponibilidad de los similares que no cuentan con ellos.

<sup>62</sup> Cátedra Libre de Salud y Derechos Humanos en la Facultad de Medicina de la Universidad de Buenos Aires, doc. cit.

<sup>63</sup> Doc. cit.

<sup>64</sup> De acuerdo con información del Ministerio de Salud, fundamentalmente, el programa consiste en la provisión, durante dos años, de medicamentos esenciales buscando llegar a todos los Centros de Atención Primaria de la Salud —CAPS— del territorio nacional para su prescripción y suministro gratuito a la población objetivo. El programa sigue una estrategia progresiva. Los medicamentos son distribuidos en botiquines a los CAPS. La composición y cantidad de los botiquines aumentará sucesivamente, así como la cantidad de

programa de provisión gratuita de medicamentos esenciales que pretende garantizar el acceso de la población más vulnerable a los medicamentos esenciales que dan respuesta a la mayoría de los motivos de consulta médica en los centros de salud. Su población objetivo es de alrededor de 15 millones de personas.<sup>65</sup>

## 6. Conclusión

La situación del derecho a la salud en 2002 y 2003 reflejó la profunda crisis socioeconómica que se desató en diciembre de 2001. Nunca antes la salud había sufrido un deterioro de tal magnitud. El primer dato escalofriante que marca el estado sanitario de la población es que un cuarto de ella no puede acceder a los alimentos mínimos para poder subsistir y, en consecuencia, la Argentina vive un cuadro de desnutrición infantil inaceptable que en niños menores de un año puede provocar daños neurológicos irreversibles.

El hospital público al que mucha gente debió recurrir por falta de empleo y obra social o por la caída de sus ingresos, fue sumido en el más absoluto abandono y en condiciones indignas debió hacer frente a una

CAPS que actuarán como efectores del Programa 66. En el ámbito del Consejo Federal de Salud —COFESA—, conformado por todos los ministros provinciales del área y las autoridades nacionales se estableció un índice que fija con criterios sanitarios objetivos la participación que corresponde a cada provincia sobre el total de botiquines.

<sup>65</sup> Por su parte, la cátedra de Salud y Derechos Humanos de la Universidad de Buenos Aires sostiene que para que los medicamentos sean accesibles para toda la población es necesario la adopción de "fuertes acciones regulatorias y de avance en la producción nacional y estatal de medicamentos, si el objetivo es realmente poner este insumo fundamental al servicio de las reales necesidades de la gente, en especial de los que más lo necesitan". Agregan que "existe en nuestro país alta capacidad profesional y número capaz de avanzar en la producción nacional de genéricos, en el corto plazo por medio del desarrollo y expansión de la capacidad instalada actual que está subutilizada y desfinanciada por políticas que han favorecido a una industria, que ha tenido grandes ganancias mientras la situación de la salud de la gran mayoría de la población ha sido empeorada por las políticas neoliberales". Según Pedro Luis Cazes Camarero, jefe de la Sección Laboratorio del Servicio de Farmacia del Hospital Posadas y miembro de la cátedra, "en Brasil, la producción pública de medicamentos es utilizada para poner un techo a la renta oligopólica que reciben los grandes laboratorios privados, locales o multinacionales. Una oferta estatal diversificada, a precios razonables, impide que los privados obtengan las superganancias que acostumbra generar en la Argentina. La ley de "prescripción por nombre genérico, ha logrado reducir el precio de los medicamentos entre un diez y un veinte por ciento. Sin embargo, reducciones muy superiores podrían obtenerse si siguiéramos el ejemplo del país vecino. La intervención en el PAMI, que es un gran comprador que podría actuar como formador de precios, debería empezar por exigir a su médicos que cumplan la ley y receten por nombre genérico, pero incluso podría estudiar la posibilidad de proveerse de los medicamentos más corrientes en la industria pública". En "¿Y la política de medicamentos?", *Página/12*, 31/7/03.



demanda en aumento. En peor situación han quedado aquellas personas que ni siquiera pueden pagar el boleto para acercarse al hospital público.<sup>66</sup>

La falta de medicamentos o las dificultades extremas para su obtención provocó una situación desesperante especialmente en aquellas personas cuyas vidas dependen de ellos.

Si bien el Gobierno ha adoptado medidas para paliar la emergencia sanitaria, éstas resultaron insuficientes para hacer frente a una crisis que durante el año 2002 presentó características inéditas. Las personas debieron recurrir a la Justicia como último garante de sus derechos básicos. Algunos jueces, haciéndose eco de las funciones que les asigna la Constitución Nacional adoptaron medidas tendientes a obligar a los poderes políticos —responsables naturales del diseño e implementación de políticas públicas— a garantizar el derecho a la salud de la población. Esperamos que las medidas anunciadas permitan revertir la situación.

Indudablemente, las falencias del sistema sanitario argentino son de larga data. A pesar de que el Estado se ha comprometido a garantizar el derecho a la salud de su población en términos que no dejan lugar a dudas en diversos tratados de derechos humanos, fue progresivamente dejando de lado sus funciones esenciales, circunstancia que hizo posible las violaciones masivas al derecho a la salud que se manifestaron durante el año 2002. No es cuestión discrecional del Gobierno adoptar todas las medidas a su alcance para garantizar el efectivo ejercicio del derecho a la salud, sino una obligación vinculante cuyo incumplimiento compromete su responsabilidad legal y política.

<sup>66</sup> En este sentido, el Foro Social de Salud ha impulsado un proyecto de ley para el establecimiento de un boleto sanitario de transporte colectivo de pasajeros para el desplazamiento de pacientes.

# X

## La respuesta del Estado a la crisis social\*

### 1. Introducción

La larga crisis social que vive nuestro país eclosionó en el año 2002, acompañando la crisis institucional desatada luego del estallido de diciembre de 2001. El modelo socioeconómico de exclusión y concentración económica se profundizó llegando a límites escalofriantes. El Estado terminó de retirarse de sus funciones básicas y contribuyó con su accionar a un constante retroceso en el nivel de vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales.

Los índices de pobreza e indigencia alcanzaron niveles vergonzosos y desconocidos para la historia de nuestro país, que se hicieron evidentes y palpables a través de las imágenes que diarios y programas de televisión mostraron de las muertes cotidianas de niños y niñas por causa de la desnutrición. A su vez, el proceso de concentración de la riqueza consolidó su manifiesto carácter regresivo.

\* Este capítulo ha sido elaborado por Julieta Rossi, abogada, directora del Programa Derechos Económicos, Sociales y Culturales del CELS, y por Luis Campos, abogado, miembro del programa. Los autores agradecen la colaboración de Fernanda Doz Costa y Gabriel Pereira, abogados, miembros de "Abogados y Abogadas del Noroeste Argentino en Derechos Humanos y Estudios Sociales" (ANDHES) en la elaboración del acápite 3.3.

Por su parte, el desempleo y el subempleo se consolidaron como elementos estructurales de la crisis, y la reaparición del fenómeno inflacionario —producto de la devaluación— impactó principalmente en los sectores asalariados, quienes padecieron un sustancial deterioro en su poder adquisitivo.

La magnitud de la crisis se reflejó en la evolución de las variables tanto sociales como económicas. Durante el año 2002 se verificaron, entre otros, los siguientes efectos concretos: a) un descenso de la actividad económica del 11%; b) un ajuste del gasto público que a valores constantes implica una reducción de diez mil millones de pesos respecto al 2001, es decir un 20% menos que en aquel año; c) una fuga de capitales que asciende a U\$S 16.500 millones, transformando al año 2002 en un período donde la fuga incluso fue mayor que en el año 2001; y d) la consolidación de la cesación de pagos de la deuda externa.<sup>1</sup>

Como claro ejemplo del empobrecimiento generalizado de los sectores medios urbanos es ilustrativo analizar la situación del sistema de salud pública, que debió dar respuesta a una demanda creciente proveniente de estos grupos, con recursos cada vez más escasos.<sup>2</sup>

Por su parte, el Gobierno nacional enfrentó la situación declarando en emergencia alimentaria, ocupacional y sanitaria al país y puso en marcha programas sociales dirigidos a apaciguar un conflicto social de características inéditas, que parecía poner en jaque la continuidad del sistema político institucional.

Sin duda alguna, estas acciones resultaron manifiestamente insuficientes para responder a la crisis y reprodujeron la lógica asistencialista de intervención estatal característica de la década del noventa. El Gobierno nacional se limitó a administrar la crisis, sin instrumentar soluciones reales que modificaran la lógica de distribución existente, y sin enfrentar la pauperización de los derechos sociales de cada vez más amplios sectores de la población.

La lógica de la intervención del Estado en materia social debe apuntar a generar auténticos espacios de inclusión y a fortalecer el ejercicio de derechos tanto económicos, sociales y culturales, como civiles y políticos, evitando acciones asistenciales y de corto plazo que si bien pueden mitigar las condiciones más extremas de la pobreza estructural, reproducen la exclusión y ahondan la brecha entre los sectores sociales relegados y el sistema político.

<sup>1</sup> Instituto de Estudios y Formación de la Central de Trabajadores Argentinos, *Apuntes sobre la etapa actual*, febrero de 2003.

<sup>2</sup> Véase en este mismo *Informe* el Capítulo IX.

## 2. La crisis social en su máxima expresión

La cantidad de personas que durante la última década vio caer su nivel de vida por debajo de la línea de la pobreza (LP) y de la línea de indigencia (LI) se incrementó lenta y sostenidamente durante los últimos años. Sin embargo, a partir del año 2002 este proceso alcanzó ribetes escandalosos. La evolución de estos índices demostró que las políticas económicas implementadas no hicieron más que llevar la emergencia social a niveles incompatibles con una democracia sustantiva.

En mayo de 2003 —última información oficial disponible—,<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup>

Si se analiza la evolución en las cifras de las personas en situación de indigencia, la situación cobra un cariz aun más dramático. De acuerdo con los datos relevados por el INDEC, en mayo de 2003 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 de casi el 100% con respecto a la medición efectuada en octubre de 2001, cuando la indigencia abarcaba a 4,9 millones de personas.<sup>5</sup>

Asimismo, la situación es dispar en las distintas regiones del país. En el mes de mayo de 2003, la cantidad de personas en situación de pobreza e indigencia en numerosos aglomerados urbanos del interior del país alcanzaba a una amplia mayoría de la población, como puede observarse a continuación:

<sup>3</sup> Encuesta Permanente de Hogares (EPH), elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC), mayo de 2003.

<sup>4</sup> De acuerdo con la metodología utilizada por el INDEC en la EPH, la medición de la pobreza con el método de la "línea de pobreza" consiste en establecer, a partir de los ingresos de los hogares, si éstos tienen capacidad de satisfacer —por medio de la compra de bienes y servicios— un conjunto de necesidades alimentarias y no alimentarias consideradas esenciales.

<sup>5</sup> El concepto de "línea de indigencia" utilizado por el INDEC procura establecer si los hogares cuentan con ingresos suficientes como para cubrir una canasta de alimentos capaz de satisfacer un umbral mínimo de necesidades energéticas y proteicas. De esta manera, los hogares que no superan ese umbral, o línea, son considerados indigentes.

	Línea de Pobreza	Línea de Indigencia
Concordia	73,4%	42,7%
Corrientes	73,0%	37,7%
Jujuy-Palpalá	68,2%	30,2%
Gran Resistencia	71,0%	38,9%
Gran Tucumán	69,2%	33,3%
Salta	68,4%	34,8%
Posadas	67,8%	35,9%

Por otra parte, la información proveniente de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) permite realizar un análisis sobre el impacto diferencial de la pobreza en los distintos sectores de la población. La situación de la niñez es particularmente grave: de acuerdo con la última información disponible, correspondiente a octubre de 2002, tres de cada cuatro (75%) chicos de menos de 18 años se encuentran por debajo de la línea de la pobreza, mientras que el 42,7% subsisten en situación de indigencia. Existen 17 provincias donde la pobreza en niños menores de 18 años supera el 70%,<sup>6</sup> y en Entre Ríos, Corrientes, Chaco, Misiones y Salta, más del 50% de los chicos de menos de 18 años de edad, al mes de octubre de 2002, se encontraba en situación de indigencia.

La consecuencia más dramática de esta situación de pobreza e indigencia es el déficit alimentario creciente en la población. Esta situación de desigualdad se plasma en el creciente nivel de desnutrición infantil que provoca daños mentales irreversibles en niños de 0 a 3 años, en un país cuya producción de alimentos alcanzaría para satisfacer las necesidades alimentarias de 330 millones de personas.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Se trata de Entre Ríos (84,4%), Corrientes (84,3%), Chaco (84%), Tucumán (82,8%), Misiones (82,6%), Jujuy (82,6%), Salta (81,6%), Formosa (79,4%), Santa Fe (77,5%), La Rioja (77,4%), Buenos Aires (77,1%), Santiago del Estero (77,1%), San Luis (77,1%), San Juan (77%), Córdoba (74,9%), Catamarca (74,9%) y Mendoza (73,8%). Fuente: SIEMPRO, sobre la base de la EPH del INDEC, octubre de 2002.

<sup>7</sup> Según datos de la Secretaría de Agricultura y la Facultad de Agronomía de la UBA, publicados por el Suplemento *Cash* del diario *Página/12*, 31-3-02, en el año 2002 se producirían 99 millones de toneladas de alimentos, cantidad suficiente para alimentar a 330 millones de personas. Debe aclararse, sin embargo, que esta información sólo debe ser leída en términos de la potencialidad y existencia de recursos en el país para brindar una solución al problema del hambre, y no como la efectiva disponibilidad de alimentos para paliar esta situación. Un análisis completo de la posibilidad real de brindar soluciones a las situaciones de inseguridad alimentaria debe incorporar, necesariamente, consideraciones referentes al tipo de modelo de producción de alimentos existente en el país y, especialmente, a la introducción de monocultivos en grandes zonas del país. Véase en este sentido, Rulli J., *La catástrofe alimentaria y la defensa del modelo*, en [www.biodiversidadla.org](http://www.biodiversidadla.org).

Al respecto, un informe oficial expresó lo siguiente: "Se estima que en octubre de 2002 el 46,1% de los niños menores de dos años de los aglomerados urbanos del país (algo más de 332 mil niños de esa edad) se encontraba en situación de riesgo nutricional. La incidencia del riesgo nutricional en esta población refleja los efectos de una prolongada crisis, a la que se sumó posteriormente el inicio de un proceso inflacionario, con secuelas más fuertes entre los sectores más vulnerables. En efecto, entre mayo de 1998 y octubre de 2002 aumentó en más del doble la población de niños que no tienen aseguradas condiciones mínimas alimentarias y cuyo crecimiento y desarrollo se encuentra concretamente amenazado". De este grupo, más de la mitad (el 23,3% del total) se encuentra en riesgo crítico.<sup>8</sup>

Teniendo en cuenta el proceso de deterioro del nivel de vida de los habitantes de nuestro país, esta realidad no es nueva sino que se remonta a años atrás. Sin embargo, luego del estallido de diciembre de 2001 los medios de comunicación hicieron visible el problema, generando una amplia repercusión pública, y la cruzada contra la desnutrición en algunas regiones del país se convirtió en una de las principales preocupaciones de las autoridades gubernamentales.

En el transcurso del mes de mayo de 2002, la prensa reflejó la situación de pobreza y desnutrición en la que viven los niños y niñas en Villa Quinteros, ubicada al sur de la provincia de Tucumán, como una muestra de lo que ocurre en amplias regiones del país. Según el registro del Centro de Atención Primaria del Hospital Regional de Concepción, de 32 chicos de entre dos y seis años desnutridos en diciembre de 2001, se pasó a 204 cinco meses más tarde, lo que refleja un aumento del 637%, como resultado de la combinación de inflación, desempleo y falta de recursos alimentarios.<sup>9</sup>

La situación volvió a tomar estado público en el mes de noviembre, cuando los medios de comunicación difundieron datos oficiales que indicaban que la cantidad de niños desnutridos en dicha provincia llegaba a 11 mil.<sup>10</sup>

En la provincia de Misiones el ministro de Salud, Telmo Albretch, admitió que la desnutrición llegaba al 20%, y que el 50% de los niños que concurrían al Hospital de Pediatría de Posadas presentaba algún grado de desnutrición. Según el funcionario, en los primeros nueve meses de 2002,

<sup>8</sup> SIEMPRO, *Riesgo nutricional en niños menores de 2 años*, julio de 2003. Este informe del SIEMPRO destaca que en las provincias del norte del país el porcentaje de niños en riesgo nutricional aumenta considerablemente, llegando al 62% en la región del Noreste y al 54,3% en la región del Noroeste.

<sup>9</sup> "Desnutrición infantil extrema en Villa Quinteros, sur de Tucumán. Los chicos del país del hambre", *Página/12*, 20/5/02.

<sup>10</sup> *Clarín*, 17/11/02. Véase asimismo el acápite 3.3 de este capítulo.

murieron 42 chicos a causa de la desnutrición, lo que implicó un aumento del 80% con relación al año anterior.<sup>11</sup>

Las últimas cifras oficiales referidas a muertes de chicos menores de un año, correspondientes al año 2001, indican la alarmante cifra de 11.111 fallecimientos anuales. Ello implica una mortalidad infantil del 16,3 por mil, aproximadamente una muerte cada 48 minutos.<sup>12</sup>

Otros cálculos de la mortalidad en niños y niñas menores de un año son más pesimistas. La Asociación Latinoamericana de Pediatría indica que la cifra asciende a aproximadamente trece mil muertes anuales.<sup>13</sup> Por su parte, para UNICEF los bebés fallecidos en el año 2000 llegaron a 11.649.<sup>14</sup>

El 60% de las muertes se producen por causas evitables, o podrían haberse reducido con intervenciones de bajo costo.<sup>15</sup> En los últimos años, factores psicosociales, como la violencia, el abandono o el maltrato integran la lista de las nuevas morbilidades. Al respecto, en su intervención como representante de la República Argentina en la Vigésima Séptima Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas en el mes de marzo de 2002, Norberto Liwski, por entonces presidente del Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, reconoció que el 60% de estos casos corresponde a causas evitables, y últimamente a situaciones de pobreza atribuibles a la crisis socioeconómica imperante.

Paralelamente a la creciente pauperización de la situación social, el proceso de concentración de la riqueza se hizo más rotundo. La estructura social del país, que supo incluir amplios sectores medios y una movilidad social ascendente, se vio transformada críticamente.

En este sentido, al comparar el decil de menores ingresos con el más rico, verificamos que, a octubre de 2002, el 10% más pobre de la Argentina 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 en la Argentina, y explica en gran parte el cuadro de desintegración social que afecta actualmente a nuestro país.

<sup>11</sup> Art. cit. Las citas de Tucumán y de Misiones son tan sólo ilustrativas de un fenómeno que abarcó a casi la totalidad de las provincias argentinas, y que tuvo un gran impacto en la opinión pública durante los meses de noviembre y diciembre de 2002, y fue relevada por la totalidad de los medios periodísticos nacionales, gráficos y audiovisuales.

<sup>12</sup> Fuente: Dirección de Estadística e Información de Salud del Ministerio de Salud de la Nación, publicados en [www.ms.sal.gov.ar](http://www.ms.sal.gov.ar). Véase también "Muere un bebé cada 48 minutos", *La Nación*, 27/7/01.

<sup>13</sup> "Los derechos del niño", XXXII Congreso Argentino de Pediatría, Salta, septiembre 27-30, 2000.

<sup>14</sup> UNICEF - Oficina de Argentina / Ministerio de Salud de la Nación / INDEC, *Evolución de la mortalidad infantil durante la década de los noventa en la Argentina*, septiembre de 2002, Año I, Número 2, ciudad de Buenos Aires.

<sup>15</sup> Art. cit.

Debe señalarse, sin embargo, que en el mes de mayo de 2002 esta relación era de 30,4 veces, tal vez la más alta de la historia. El descenso posterior se debe exclusivamente a la incidencia en la medición de los subsidios entregados en el marco del Plan de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Como punto de comparación puede citarse que en 1974 la brecha entre el primer y el décimo decil de ingresos era de 12,3 veces, y en 1989, en plena hiperinflación, alcanzaba a 23,1 veces.<sup>16</sup>

A la luz de este contexto de crisis económica debe interpretarse, también, la magnitud del aumento de la población con problemas laborales. Según datos del INDEC, el récord histórico de la tasa de desempleo se produjo en el mes de mayo de 2002, cuando alcanzó al 21,5% de la población económicamente activa (PEA),<sup>17</sup> y sólo disminuyó en las mediciones posteriores luego de contabilizar como empleados a los casi dos millones de beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, principal programa social implementado por el Gobierno nacional.

Según los datos de mayo del 2003, el desempleo alcanzaba al 15,6% de la PEA y el subempleo al 18,8%.<sup>18</sup> Sin embargo, las propias estadísticas oficiales permiten hacer un análisis alternativo de este fenómeno: de no considerar como empleados a los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas, el desempleo a nivel nacional hubiera trepado al 21,4%.<sup>19</sup>

Teniendo en cuenta los niveles inéditos de pobreza e indigencia y la precarización de la situación social, la condición de ocupado tampoco implica el acceso a una vida digna. Los datos del INDEC dan cuenta de que más del 30% de los individuos que declaran ingresos no logran cubrir la canasta básica de alimentos y servicios que requiere una sola persona.<sup>20</sup>

Por otra parte, de acuerdo con la información oficial el 45,1% de la totalidad de los asalariados no efectúa aportes jubilatorios, lo que implica que su relación laboral no está debidamente registrada, y se encuentran fuera del sistema de seguridad social.<sup>21</sup>

Asimismo, la persistencia de las altas tasas de desempleo y subempleo, con casi el 40% de la población económicamente activa padeciendo serios

<sup>16</sup> Fuente: Equipos de Investigación Social (Equis), *Estudio Distribución del Ingreso y brecha entre ricos y pobres. Participación en el Producto Bruto Interno (PBI) y disponibilidad de ingreso anual y diario para la población total desagregados por decil de hogares. Comparación con países seleccionados según datos PNUD/ONU y entre provincias. Evolución de los últimos 25 años*, noviembre de 2001, y datos de la EPH del INDEC, mayo y octubre de 2002.

<sup>17</sup> INDEC, EPH, mayo de 2002. La PEA está integrada por aquellas personas que tienen una ocupación o que sin tenerla la están buscando activamente.

<sup>18</sup> Sobre una población económicamente activa relevada por la EPH de mayo de 2003 de 10.153.000 personas, 1.583.000 estaban desocupadas y 1.917.000 eran subocupadas.

<sup>19</sup> INDEC, EPH, mayo de 2003.

<sup>20</sup> Elaboración propia a partir de datos publicados en [www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar).

<sup>21</sup> INDEC, EPH, mayo de 2003.



problemas laborales, importó que el salario nominal de los trabajadores continuara su escalera descendente. De acuerdo con datos del INDEC, el salario promedio se redujo de 569,90 pesos en el mes de octubre de 2001 a 528,30 pesos en mayo de 2003, y en numerosos aglomerados urbanos la mediana del ingreso asalariado es inferior a trescientos pesos.<sup>22</sup>

Por su parte, un informe del Instituto de Estudios y Formación de la CTA indica que durante el año 2002 se registró una caída salarial en promedio del 23,8%, resultado de un descenso real del 33,2% en los ingresos de los trabajadores clandestinos, del 28,7% en el de los estatales y del 17,1% en los ingresos de los trabajadores privados registrados.<sup>23</sup>

La evolución del poder adquisitivo del ingreso de todos los sectores con ingresos fijos (trabajadores, jubilados y pensionados, beneficiarios de programas sociales de empleo) se vio fuertemente influenciada por la reaparición de la inflación, que afectó con intensidad a los sectores en situación de mayor vulnerabilidad. Mientras que los salarios, jubilaciones y beneficios sociales, en el mejor de los casos, permanecían estables, el Índice de Precios al Consumidor entre diciembre de 2001 y agosto de 2003 acumuló un incremento del 44,5%, y la canasta básica de alimentos se encareció un 70,6%, lo que demuestra a las claras que el mayor costo de la crisis siguió siendo soportado por los sectores de menores recursos.<sup>24</sup>

### 3. La respuesta del Estado

Luego de declarar al país en emergencia ocupacional y alimentaria, y como única respuesta a la crisis social, el Gobierno nacional encabezado por Eduardo Duhalde decidió implementar dos programas sociales cuyo objetivo fue descomprimir, al menos parcialmente, la grave situación.

Por un lado, el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados estableció una prestación de 150 pesos para cada persona que cumpliera con cierto número de requisitos. Por el otro, se puso en marcha el Programa de Emergencia

<sup>22</sup> Fuente: [www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar). La mediana del ingreso asalariado es una variable que divide la población de referencia en dos partes iguales. Los aglomerados urbanos en los que la mitad de la población asalariada percibe un ingreso inferior a los trescientos pesos mensuales son Catamarca, Gran Tucumán-Tafí Viejo, Jujuy-Palpalá, Salta, Santiago del Estero-La Banda, Corrientes, Formosa, Posadas, Resistencia y Concordia.

<sup>23</sup> Instituto de Estudios y Formación de la Central de Trabajadores Argentinos, *Apuntes sobre la etapa actual*, cit.

<sup>24</sup> El aumento de precios impactó con mayor fuerza en los productos que habitualmente consumen los sectores de menos recursos. Entre diciembre de 2001 y agosto de 2003 pueden citarse los casos de las lentejas secas (un aumento del 261,5%), el aceite de maíz (225%), el tomate entero en conserva (168,5%), las arvejas en conserva (162,5%), el arroz blanco simple (142,7%) y el gas en garrafa (129%). Fuente: [www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar).

Alimentaria Nacional que implementó transferencias de recursos desde el Estado nacional a las provincias con el fin de paliar las necesidades alimentarias básicas de la población.

A su vez, y luego de que la cuestión de la desnutrición se transformara en un tema de la agenda de la opinión pública, el Gobierno implementó el llamado "Operativo Rescate" que se desarrolló principalmente en la provincia de Tucumán. Este operativo tuvo como objetivos realizar un relevamiento a fondo de la situación social en las provincias en crisis, y a partir del mismo, implementar medidas concretas para paliarla.

A fines del año 2002, el Congreso Nacional creó el Programa Nacional de Nutrición y Alimentación, que tendría como fin cumplir con el deber indelegable del Estado de garantizar el derecho a la alimentación de toda la ciudadanía.<sup>25</sup>

Durante la primera mitad de 2003 la dinámica de intervención estatal respondió a los mismos patrones, manteniendo los programas sociales que permitieron contener el nivel de la crisis social.

El nuevo Gobierno, asumido en mayo de 2003, fijó su posición sobre la utilización de las políticas sociales, sosteniendo que los problemas de la pobreza debían resolverse desde la política económica, y no a través de la intervención social. Asimismo, sostuvo que la política social debía dejar de lado su sesgo asistencialista para pasar a ser promotora en la generación de proyectos, como cooperativas y microemprendimientos.<sup>26</sup>

Al momento del cierre de esta publicación es prematuro realizar evaluaciones terminantes que determinen si ha existido una modificación en la dirección de la política social, sin perjuicio de afirmar que, al menos en los primeros meses de gestión, se han mantenido en funcionamiento los principales programas sociales diseñados por la anterior administración.

### 3.1 El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados<sup>27</sup>

El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados se reglamentó en forma definitiva en el mes de mayo de 2002. Originalmente su vigencia se extendía hasta el 31 de diciembre de 2002, aunque luego fue prorrogada por un año más.

<sup>25</sup> Cf. artículo 1º ley 25.724.

<sup>26</sup> Véase al respecto el texto del discurso de asunción presidencial de Néstor Kirchner realizado el 25 de mayo de 2003, y los delineamientos de la política social efectuados por la ministra de Desarrollo Social, Alicia Kirchner, el 19 de junio de 2003. Ambos pueden ser consultados en [www.desarrollosocial.gov.ar](http://www.desarrollosocial.gov.ar).

<sup>27</sup> Para un análisis más extenso del funcionamiento e implicancias de este programa social, véase *Plan Jefes y Jefas: ¿Derecho social o beneficio sin derechos?* Documento elaborado por el Programa de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del CELS en el mes de mayo de 2003. La versión completa puede ser consultada en [www.cels.org.ar](http://www.cels.org.ar).

El programa estableció el pago de una ayuda económica "no remunerativa" a los jefes o jefas de hogar desocupados con hijos menores de edad, a cambio de una serie de contraprestaciones (por caso, incorporarse a la educación formal o participar en cursos de capacitación laboral, o realizar actividades o proyectos que generen impacto productivo local o en servicios comunitarios). Según datos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, a septiembre de 2003 los beneficiarios del programa eran 1.917.216.

En los considerandos del decreto que dio origen a este programa se señaló que uno de los principales problemas que enfrenta el país es el carácter regresivo de la distribución del ingreso, por lo que "es importante promover una redistribución de recursos entre quienes disponen de mejores ingresos, hacia los sectores sociales que menos tienen, para contribuir a una mayor equidad y promover un desarrollo económico sustentable".<sup>28</sup>

Si bien en el decreto que crea el programa se menciona que "podrá hacerse extensivo" a los desocupados jóvenes o mayores de sesenta años que no hubieran accedido a una prestación provisional, a septiembre de 2003 dicha extensión sólo se había concretado parcialmente con la implementación de la primera etapa del Plan Mayores, dirigido a personas de más de setenta años que viven en una determinada región del país.<sup>29</sup>

Por otra parte, no todos los jefes de hogar desocupados pudieron incorporarse a este programa ya que, para poder ser beneficiarios, los postulantes debieron inscribirse con anterioridad al 17 de mayo de 2002, siendo ésta una restricción emanada del mismo Ministerio de Trabajo, alegando razones operativas.

<sup>28</sup> Cf. considerandos decreto 565/02. Cabe destacar que este plan difiere sustancialmente de la propuesta de Seguro de Empleo y Formación que impulsaba el Frente Nacional contra la Pobreza (FRENAPO). A diferencia del Seguro de Empleo y Formación, el Plan Jefes y Jefas no posee un alcance universal, no satisface los contenidos mínimos de los derechos sociales, ni tampoco importa una política de redistribución de la riqueza. Al respecto, véase CELS, *Informe anual sobre la situación de los Derechos Humanos en la Argentina*, Buenos Aires, 2002, pag. 68. Tampoco se puede asimilar a la propuesta del ingreso ciudadano incondicional. Al respecto véase Lo Vuolo, R., *Contra la Exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*, Buenos Aires, Ciepp/Miño y Dávila, 1995.

<sup>29</sup> El Plan Mayores se implementó en el mes de marzo de 2003, y se aplica en las provincias de Formosa, Misiones, Jujuy, Chaco, Corrientes, Salta, San Juan, Entre Ríos, Catamarca, Tucumán, La Rioja y Santiago del Estero. Posteriormente, a raíz de las inundaciones producidas en la provincia de Santa Fe, la cobertura del plan se extendió a los departamentos más afectados de esta provincia, hasta un máximo de cinco mil beneficiarios, y más tarde se extendió a la provincia de Córdoba. En el mes de agosto de 2003, el Gobierno dictó los decretos 582/03 y 583/03 que, en principio, importarían una ampliación de la cobertura de las pensiones no contributivas a la vejez para personas mayores de setenta años. Todavía no se conocen los impactos de esta decisión, pero debe destacarse que el mecanismo para acceder a estas pensiones es mucho más complejo y dificultoso que el establecido para ingresar al Plan Mayores.

Los fondos para financiar este programa durante el año 2002 (aproximadamente 2400 millones de pesos) provinieron del Tesoro Nacional, de la reasignación y unificación de partidas destinadas a los programas sociales anteriormente vigentes, y del producto de los impuestos sobre el comercio exterior (retenciones a las exportaciones) aplicados a partir de mediados de 2002.<sup>30</sup>

Durante el año 2003 el financiamiento —aproximadamente tres mil millones de pesos— fue soportado por erogaciones del Tesoro Nacional y un préstamo de seiscientos millones de dólares proveniente del Banco Mundial.<sup>31</sup>

Este programa social no estuvo exento de denuncias y cuestionamientos, que comenzaron junto con su puesta en marcha. Las autoridades nacionales se excusaron en la gran cantidad de información que debía manejarse, y en la rapidez con la que el programa había sido implementado. Sin embargo, el transcurso del tiempo no implicó el cese de las denuncias sobre irregularidades.

De acuerdo con numerosos testimonios recogidos y denuncias publicadas por medios masivos de comunicación, la asignación de los planes sociales estaría, en algunos distritos, sujeta a mecanismos clientelares, debiendo los beneficiarios entregar un porcentaje del dinero, que muchas veces supera el 20% del subsidio, en carácter de “pago” por acceder al plan. Asimismo, este mecanismo se repite en casos donde los beneficiarios abonan un “peaje” para acceder a los emprendimientos comunitarios y, de esta manera, evitar la caída del plan.

Ello también fue plasmado, al menos parcialmente, en el Informe General de la Comisión de Tratamiento de Denuncias de los Programas de

<sup>30</sup> El presupuesto originario previsto para la implementación del Plan de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados era 756 millones de pesos, provenientes del Tesoro Nacional. Durante el transcurso del año este monto se incrementó con fondos provenientes de reducciones en otras partidas presupuestarias (65 millones de pesos, según decisión administrativa 19/02 y decreto 1382/02) y del producto de las retenciones a las exportaciones (1480 millones de pesos, según decretos 1453/02, 2261/02 y 2468/02). Entre las partidas reducidas para incrementar el presupuesto del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados se encuentran el Programa de Recursos Hídricos de la Secretaría de Obras Públicas de la Nación (6,5 millones de pesos), el programa de Fomento e Impulso al Desarrollo del Sistema Democrático (3,5 millones de pesos), un programa de Formación Docente del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación (26 millones pesos), fondos del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (seis millones de pesos), y fondos destinados a la Emergencia Sanitaria (cuatro millones de pesos), y a la Emergencia Alimentaria (tres millones de pesos).

<sup>31</sup> Cf. decreto 144/03. Se trata de un préstamo, aprobado a fines de enero de 2003, del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), de margen fijo a tasa LIBOR, con vencimiento a 15 años y cinco años de período de gracia. De ese total, que será desembolsado en forma gradual, cien millones de dólares serán direccionados al financiamiento de pequeñas municipalidades, especialmente las que tienen una mayor población pobre, para ayudar a cubrir los costos de materiales y otros insumos requeridos para el desarrollo de los proyectos.

Empleo (CODEM) —organismo dependiente del Ministerio de Trabajo—, realizado en enero de 2003, donde se informó acerca de la derivación a la Unidad Fiscal de Investigaciones de la Seguridad Social (UFISES) de 458 denuncias por extorsión y 184 por corrupción.<sup>32</sup>

### 3.2 Los programas alimentarios

Paralelamente a la implementación del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, el Gobierno nacional desarrolló un Programa de Emergencia Alimentaria por medio del cual destinó 350 millones de pesos a la atención de grupos con necesidades nutricionales insatisfechas.<sup>33</sup>

Este programa posee dos características fundamentales. Por un lado, su ejecución es descentralizada, correspondiendo a cada provincia la modalidad de aplicación en las diferentes jurisdicciones. Por el otro, el accionar del Gobierno nacional se limita a realizar las transferencias correspondientes a cada provincia y a controlar, a posteriori, la ejecución de dichas partidas. El financiamiento para las acciones de este programa provino de la reasignación de otras partidas presupuestarias, en su mayor parte correspondientes a otros programas sociales.<sup>34</sup>

Asimismo, en los últimos días del año 2002 el Congreso Nacional sancionó la ley 25.724 mediante la cual creó el Programa Nacional de Nutrición y Alimentación, destinado prioritariamente a cubrir los requisitos nutricionales de mujeres embarazadas y de niños de hasta cinco años, quedando también incluidos dentro del listado de beneficiarios los niños menores hasta 14 años, discapacitados y ancianos de más de setenta años en situación de pobreza.

El funcionamiento de este programa fue reglamentado recién cuatro meses después<sup>35</sup> y sus primeras actividades han implicado una línea de continui-

<sup>32</sup> De acuerdo con la tipología utilizada por el CODEM, los casos de extorsión son aquellos donde una persona exige al postulante o al beneficiario una contraprestación no establecida por la normativa para poder acceder al beneficio o continuar gozando del mismo, mediante intimidación o simulando autoridad pública o falsa orden de la misma. Cuando la extorsión es realizada por un funcionario público, el CODEM la tipifica como corrupción.

<sup>33</sup> Cf. decreto 108/2002.

<sup>34</sup> Entre los programas más significativos que fueron afectados por la creación del PEA deben citarse el Fondo Nacional de la Vivienda (con un recorte de treinta millones de pesos), programas de infraestructura y formación docente del Ministerio de Educación (cincuenta millones de pesos), Acciones Compensatorias del Ministerio de Desarrollo Social (34 millones de pesos), el Programa Alimentario y de Apoyo Familiar (36 millones pesos), las pensiones no contributivas (56 millones de pesos), y el Programa Solidaridad (21 millones de pesos). De esta manera, al menos las dos terceras partes (227 millones de pesos) del financiamiento del PEA se dio en desmedro de otros programas sociales.

<sup>35</sup> El decreto 1018/03, reglamentario de la ley 25.724, fue dictado a fines de abril de 2003.

dad con el Programa de Emergencia Alimentaria. Si bien desde su justificación este programa apuntaría a fortalecer los procesos de autoproducción de alimentos, privilegiando el apoyo a proyectos comunitarios que tiendan a garantizar la seguridad alimentaria, al momento de elaborar este informe no se cuenta con información certera que permita evaluar su impacto.

### 3.3 El Operativo Rescate<sup>36</sup>

El Operativo Rescate se lanzó en la provincia de Tucumán a mediados de noviembre de 2002 como respuesta a la conmoción política que generó —en el ámbito nacional— la publicidad, a través de los medios de comunicación, de la muerte de niños desnutridos y las acusaciones cruzadas entre los funcionarios nacionales y provinciales acerca de la responsabilidad por lo ocurrido.<sup>37</sup>

A pocos días de que se conociera dicha noticia y que medios de comunicación de todo el mundo se hicieran eco de esta situación,<sup>38</sup> cuatro integrantes del Gobierno nacional, el ministro de Salud —Ginés González García—, la ministra de Desarrollo Social —Nélida Doga—, el secretario general de la Presidencia —José Pampuro— y la coordinadora de Políticas Sociales —Hilda González de Duhalde—, viajaron a Tucumán a poner en marcha el Operativo Rescate.

<sup>36</sup> El presente acápite y las evaluaciones referidas al Operativo Rescate han sido elaboradas por Fernanda Doz Costa y Gabriel Pereira, abogados de Abogados y Abogadas del Noroeste Argentino en Derechos Humanos y Estudios Sociales (ANDHES).

<sup>37</sup> Los funcionarios del Gobierno nacional responsabilizaron directamente al gobernador de Tucumán, Julio Miranda, por la muerte de los niños desnutridos. Por su parte, el jefe de Gabinete de Ministros de la Nación, Alfredo Atanasof, aseguró que se harían más estrictos los controles para constatar que el dinero que envía la Nación a las provincias para planes asistenciales "llegue efectivamente a las madres y a los niños". El Gobierno provincial contestó a través del secretario de Desarrollo Social de la provincia, Alberto Darnay, quien afirmó que "la gente que está sufriendo es víctima del modelo neoliberal. Tenemos 600 mil tucumanos que están excluidos del modelo económico y social. La razón por la que se mueren de hambre es simple, no tienen trabajo. Este proceso económico dejó afuera del sistema al 60% de la población, pero de a poco se está revirtiendo la situación. Tucumán ya tiene 96 mil puestos del Plan Jefas y Jefes de Hogar y 45 mil de Compartir el Pan". El funcionario reconoció que la muerte de los niños podría haber sido evitada y defendió su función diciendo que los fondos están bien distribuidos, pero que la Nación no envía lo suficiente. Asimismo, descargó responsabilidades en el reparto de las ayudas a los consejos consultivos y dijo que son esas organizaciones las que determinan las altas y las bajas de los beneficiarios. *La Gaceta*, Tucumán, 19/11/02.

<sup>38</sup> "Niños mueren por desnutrición en Argentina", tituló el diario ruso *Pravda*. La BBC de Londres dijo: "En el granero del mundo los chicos se mueren de hambre", mientras que la agencia de noticias Europa Press puso a la desnutrición de Tucumán como su título principal. Asimismo, a Tucumán llegaron periodistas de la RAI (Italia), *El País* (España), *Bloomberg*, *The Independent* y *Bussines* (EE.UU.) y de casi toda la Argentina. *La Gaceta*, Tucumán, "El mundo mira a Tucumán", 20/11/02.

Este operativo implicó un despliegue que acrecentó la atención de la prensa sobre el tema. Llegaron a Tucumán un centenar de vehículos, dos helicópteros y al menos trescientas personas, entre profesionales de la salud, enfermeros y personal capacitado para atender situaciones de emergencia. El Operativo Rescate se organizó como una operación militar. Arribaron unos cuarenta unimogs para traslado de gente y de cargas; dos camiones del Ejército, provenientes de Buenos Aires; dos "poliequips" (especie de vagones que funcionan como hospitales móviles) desde donde se brindaría atención pediátrica, clínica, ginecológica y odontológica; dos helicópteros para evacuaciones, con capacidad para trasladar cargas de alimentos; una planta potabilizadora de agua y otra que puede envasar el agua en sachets de un litro; camiones cisterna; varios módulos con equipamiento e insumos para enfermería, y tiendas de campaña, entre otros elementos. El personal del Ejército destinado a este operativo provino de diferentes provincias: La Rioja, Córdoba, Salta, Buenos Aires, y también de Tucumán. El comandante del Operativo Rescate, general Jorge Alberto Olivera, indicó que todo se "armó" en 48 horas.<sup>39</sup>

El Operativo Rescate tenía previstas tres fases principales. A la primera se la caratuló de *aguda*, en la que se intentó asistir con urgencia a los niños desnutridos y contener a sus familias. La segunda fue un *censo social sanitario*, cuyo objetivo principal era aproximarse a la realidad social de la provincia realizando una base de datos sistematizada, que sirviera para cruzar la información colectada con las políticas sociales que se realizan en Tucumán. Finalmente, se tomarían las medidas a mediano y largo plazo necesarias para rescatar a todos los desnutridos y evitar nuevos fallecimientos.

La necesidad del *Censo Social Sanitario* nació a raíz de la polémica generada por denuncias de corrupción y distribución "clientelista" de los planes sociales en Tucumán. Según datos oficiales, la mayoría de los chicos desnutridos que fueron internados en el Hospital de Niños eran hijos de padres desocupados, que no recibían bolsones ni eran beneficiarios de programas nutricionales, no tenían vivienda propia y eran familias con más de seis hermanos de entre siete y nueve años, muchos de ellos desnutridos.

Este censo social realizado en el marco del Operativo Rescate recibió numerosas críticas, ya que desconoció los relevamientos de datos que anteriormente se habían realizado en la provincia. Según los agentes sanitarios de los Centros de Atención Primaria de la Salud, ya se contaba con esos datos. De acuerdo con el Sistema Provincial de Salud (SIPROSA), para la fecha del inicio del operativo estaban detectadas 46 mil familias en estado crítico, las cuales debieron ser censadas inmediatamente con el fin

<sup>39</sup> *La Gaceta*, Tucumán, 25/11/02.

de ser asistidas. Tampoco se tuvieron en cuenta los informes en los cuales los profesionales del Hospital de Niños advertían ya en 1982/83 y en 1996 la presencia de la desnutrición en Tucumán.<sup>40</sup>

A raíz de las denuncias sobre prácticas clientelares, la Iglesia Católica y numerosas ONGs locales fueron convocadas por el Gobierno provincial a formar parte de los consejos consultivos del Plan Jefas y Jefes de Hogar. Estas instituciones rechazaron la convocatoria, alegando que los punteros políticos ponían a su gente y no querían que se usara su nombre para legitimar esa situación.

A principios de 2003, el Censo Social no había podido terminarse, por lo que la última etapa del Operativo Rescate tampoco se implementó.

Por otro lado, las familias de las 21 víctimas del hambre siguen en las mismas condiciones. La mayoría de los hogares de los niños fallecidos se ubican en lugares inaccesibles, al borde de canales y vías del ferrocarril. Sus viviendas, en algunos casos verdaderas taperas, hechas de maderas y plásticos, o de adobe, carecen de las mínimas condiciones para vivir. La mayoría no tiene baños, ni cloacas, ni cocina, ni agua potable. Casi todos los chicos que murieron tenían parasitosis y en dos casos se comprobó que ésa había sido la causa de la muerte. Sólo nueve familias —de las 21— consiguieron planes sociales (Jefes y Jefas de Hogar), el resto no obtuvo el beneficio a pesar de haberlo solicitado y la mayoría no recibe ningún tipo de ayuda, ni siquiera mercadería. Seis de las madres están embarazadas y no siguen los controles con regularidad. La mayoría de los chicos no asisten a la escuela y sus padres también son analfabetos o apenas saben escribir su nombre.

El Operativo Rescate no “rescató” a nadie. Sólo sirvió para censar a los desnutridos. La cifra que se dio a conocer es escalofriante: hay aproximadamente veinte mil desnutridos en Tucumán. Sin embargo, la acción oficial se ha reducido a eso, y este grupo de personas no reciben periódica-

<sup>40</sup> Los profesionales de los hospitales públicos tucumanos (tanto en el Hospital Avellaneda como en el Hospital de Niños) se reunieron en sendas asambleas y el 22 de noviembre de 2002 dieron a conocer dos documentos. En el primero de ellos, bajo el título de “Caraduras”, el personal del Hospital Avellaneda aseveró: “queremos decirle a la gente que no se deje engañar; aquí hay responsables, y no somos los agentes del SIPROSA”. Dichos profesionales aseguraron que la clase política les estaba echando la culpa por la crisis sociosanitaria, responsabilizaron por la situación a las autoridades provinciales y cuestionaron la implementación del Operativo Rescate. Los médicos del Hospital de Niños, por su parte, consideraron que con esos fondos se les podría pagar en Tucumán “a los numerosos profesionales de la salud y del área social que ya están trabajando en Tucumán, que conocen el terreno, muchos de los cuales están trabajando en el sistema, y que no cobran dinero alguno, con el beneficio de dejar de una sola vez una estructura permanente que beneficie a la comunidad”. En idéntico sentido, véase “Donde nada cambió. El hambre en Tucumán 1983-2002”, *Página/12*, 1/12/02.



mente la visita de un agente sanitario para atenuar los problemas de la pobreza ni son privilegiados en la entrega de planes sociales.

El Operativo Rescate, con el esfuerzo conjunto de la Nación y la provincia, fue una lluvia pasajera sobre la tierra reseca. El aluvión de solidaridad que se descargó, caótico, desde los lugares más recónditos del país y el mundo, calmó la urgencia de un momento, pero las condiciones sociales, que determinaron las muertes de los chicos, siguen intactas.

#### **4. Las acciones gubernamentales a la luz de sus resultados**

##### **4.1 Reducción de la pobreza**

Las políticas sociales puestas en marcha por el Gobierno de Eduardo Duhalde tenían por objetivo declarado reducir los índices de pobreza e indigencia. En los hechos, el único programa que incidió en los relevamientos de pobreza e indigencia fue el Plan Jefes y Jefas de Hogar, aun que haciendo una lectura parcializada de las cifras.

La onda de mayo de 2003 de la EPH contó con un módulo especial para medir el impacto de este programa en términos de pobreza e indigencia. En este sentido, si se excluyera el ingreso por este programa del ingreso total de cada hogar, la población por debajo de la línea de pobreza ascendería del 54,7% al 55,3%, y la población considerada indigente crecería del 26,3% al 29,7%. Los resultados de esta medición oficial reflejan que el Plan Jefes y Jefas de Hogar es insuficiente para revertir las situaciones de indigencia y menos aún para las de pobreza.

Por otra parte, la comparación entre las mediciones de mayo de 2002 e igual mes de 2003 permite concluir que, a pesar de la implementación de este programa, la pobreza y la indigencia en la Argentina se han mantenido en un constante aumento. Mientras que en mayo de 2002 el 53% de la población se encontraba por debajo de la línea de pobreza y el 24,8% era considerado indigente, un año después, estas cifras habían crecido al 54,7% y 26,3% respectivamente.

Idéntica reflexión debe realizarse con relación a la situación de desempleo y subempleo. Las cifras que se desprenden de la EPH de mayo de 2003, indican que el desempleo alcanzó al 15,6% de la población económicamente activa, mientras que el subempleo abarcó al 18,8% de la PEA. Estos valores fueron mostrados por el Estado nacional como un éxito en la política tendiente a reducir la cantidad de población en situación de desempleo ya que, según la lectura oficial, en la medición

de mayo de 2002 el desempleo alcanzaba al 21,5% de la PEA, por lo que la reducción era significativa. Sin embargo, este análisis se contradice con el aumento de la pobreza y la indigencia acontecido en el mismo período.

Al respecto, cabe señalar que en mayo de 2002 no se contabilizaban como empleados los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar, que sí fueron incorporados en la medición de octubre. A los fines de despejar este factor, el INDEC realizó un cálculo alternativo donde no se tuvo en cuenta la incidencia de este programa, y según sus resultados, en este caso el 21,4% de la PEA se encontraría en situación de desempleo.<sup>41</sup>

En consecuencia, la baja en la tasa de desempleo que se habría verificado entre mayo de 2002 e idéntico mes de 2003, sólo se explica a partir de contabilizar como empleados a los beneficiarios de los programas sociales que, cabe reiterar, sólo perciben una asignación de 150 pesos, menos de la mitad de lo que necesita una familia de cuatro personas (dos adultos y dos niños) para superar el umbral de la indigencia. Ello permite entender, por ende, la razón por la cual una supuesta baja en la tasa de desempleo se puede verificar al mismo tiempo que un aumento en los niveles de pobreza e indigencia.

#### 4.2 Pobreza e indigencia en términos de violación al derecho a una alimentación adecuada

La evolución de las variables señaladas, en particular el porcentaje de población que vive en situación de indigencia, permite concluir que un amplio sector de la población no tiene garantizado el básico y elemental derecho a alimentarse. En otras palabras, no cuentan, en la actualidad, con los medios que les posibiliten tener acceso a alimentos básicos, de calidad y en cantidad suficientes, y de manera permanente.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC), órgano de control y seguimiento establecido por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), expresa que “el derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hom-

<sup>41</sup> Conforme la metodología utilizada históricamente por el INDEC, aquellas personas beneficiarias de programas de empleo no son consideradas desempleadas. Esta herramienta metodológica merece un análisis cuidadoso para no caer en errores de apreciación. En efecto, una lectura lineal de los informes correspondientes a los meses de mayo de 2002 y 2003, concluiría sosteniendo que, en dicho período, el desempleo se redujo casi un 30%. La distorsión es de tal magnitud que obligó al INDEC a incluir un análisis de la situación del empleo excluyendo la incidencia del Plan de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados.

bre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla".<sup>42</sup>

Las violaciones al derecho a una alimentación adecuada pueden verificarse tanto cuando una persona o un grupo de personas se encuentra imposibilitada de acceder a los medios de producción que les permitan producir sus propios alimentos (falta de acceso a la tierra, al agua, a semillas, etcétera), como así también cuando estas personas no poseen un ingreso suficiente para adquirir los alimentos necesarios (situaciones de desempleo crónico, insuficiencias del sistema de seguridad social, bajos salarios, etcétera).<sup>43</sup> En efecto, usualmente la causa principal del hambre no es la falta de alimentos, sino la concentración de la riqueza en pocas manos, circunstancia que impide o dificulta el acceso directo a los alimentos o a los recursos que permitan obtenerlos.<sup>44</sup>

Por otra parte, el Comité DESC sostuvo que "el Pacto se viola cuando un Estado no garantiza la satisfacción de, al menos, el nivel mínimo esencial necesario para estar protegido contra el hambre".<sup>45</sup>

Frente a este tipo de situaciones, el Estado argentino tiene la obligación de "iniciar actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria. Por último, cuando un individuo o un grupo sea incapaz, por razones que escapen a su control, de disfrutar el derecho a una alimentación adecuada por los medios a su alcance, los Estados tienen la obligación de realizar (hacer efectivo) ese derecho directamente. Esta obligación también se aplica a las personas que son víctimas de catástrofes naturales o de otra índole".<sup>46</sup>

En el caso de la Argentina, la única información actualizada existente sobre la cantidad de personas que no acceden a una alimentación adecua-

<sup>42</sup> Comité DESC, Observación General 12, "El derecho a una alimentación adecuada (art. 11)", E/C.12/1999/5, párr. 6. A continuación, el comité considera que el contenido básico del derecho a la alimentación adecuada comprende la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada; y la accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos (párr. 8).

<sup>43</sup> Existen dos tipos de métodos para cuantificar la violación al derecho a alimentarse. Por un lado, los llamados métodos directos de evaluación, que analizan las necesidades básicas y, en el caso del derecho a una alimentación adecuada, utilizan como indicadores el consumo calórico y los datos antropométricos; por el otro, métodos indirectos, que presuponen que una alimentación adecuada puede ser inferida a partir de la mensuración de la renta personal o familiar.

<sup>44</sup> Al respecto, el Comité DESC expresó que "Básicamente, las raíces del problema del hambre y la malnutrición no están en la falta de alimento sino en la falta de acceso a los alimentos disponibles, por parte de grandes segmentos de la población del mundo entre otras razones, a causa de la pobreza" (Comité DESC, OG 12, párr. 5).

<sup>45</sup> Cf. Comité DESC, OG 12, párr. 17.

<sup>46</sup> Cf. Comité DESC, OG 12, párr. 15.

da es la línea de indigencia que el INDEC elabora periódicamente. Este tipo de medición corresponde al grupo de métodos que utilizan la insuficiencia de ingresos como herramienta para localizar violaciones al derecho a una alimentación adecuada.

Como ya hemos referido, alrededor de un cuarto de la población del país (casi diez millones de personas) no cuenta con los medios suficientes para acceder a una canasta básica de alimentos (LI), situación por demás inaceptable en un país cuya producción de alimentos alcanzaría para satisfacer las necesidades de 330 millones de personas.

En este contexto se enmarca la creación del Programa de Emergencia Alimentaria que, como hemos visto, no sólo afectó prestaciones destinadas a educación, vivienda, infraestructura y pensiones entre otras, sino que, en muchos casos, implicó una disminución cualitativa y cuantitativa de las prestaciones alimentarias. En este sentido, el CELS tuvo la oportunidad de verificar la situación de los beneficiarios de programas alimentarios existentes hasta el año 2001, quienes a partir de la implementación del PEA sufrieron una disminución sustancial en la calidad y cantidad de la asistencia alimentaria recibida.<sup>47</sup>

La crítica situación en materia de derecho a una alimentación adecuada en la Argentina motivó que el relator especial de Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación, Jean Ziegler, interpelara al Gobierno argentino por la situación existente en el país en el mes de mayo de 2003. Si bien no se difundió públicamente la respuesta del Estado, este hecho importó que nuevamente la cuestión alimentaria tomara estado público, y se reflejara en los medios masivos de comunicación.<sup>48</sup>

#### 4.3 El Programa Nacional de Nutrición y Alimentación:

##### El hambre ¿más urgente?

El intento de solucionar la crisis social por medio de la creación de programas asistenciales tuvo su punto cúlmine con el lanzamiento del Programa Nacional de Nutrición y Alimentación. El debate y la posterior

<sup>47</sup> Es el caso de los beneficiarios del programa UNIDOS en la provincia de Buenos Aires, quienes hasta el año 2001 recibían bimestralmente una caja con alimentos. A partir de la implementación del PEA, esta prestación fue reemplazada por un ticket de veinte pesos o patacones (bonos provinciales) con los que podían adquirir alimentos en los comercios adheridos. A comienzos de 2002, dichos tickets equivalían al valor del 50% de los productos que contenía la caja entregada por el programa UNIDOS. A fines de 2002 la inflación se ocupó de minimizar la incidencia de esta prestación en términos de satisfacción del derecho a una alimentación adecuada.

<sup>48</sup> La repercusión mediática del pedido del relator especial se verificó no sólo en los medios nacionales. Entre otros, el diario *El País* de España tituló la noticia con la frase "Hambre africana en Argentina".

sanción de la ley que dispuso su implementación se dieron en el marco de una campaña liderada por distintos sectores de la sociedad civil que promovían su aprobación.<sup>49</sup> Esta iniciativa se llevó adelante durante los meses de noviembre y diciembre de 2002, al calor de la repercusión mediática que la cuestión del hambre generó en la agenda pública, y en sintonía con las imágenes de chicos desnutridos que saturaron una y otra vez las primeras planas de los periódicos, convirtiéndose en tema central de la totalidad de los medios audiovisuales.<sup>50</sup>

Como consecuencia de ello, la creación de este programa fue cuestión de días: el asunto fue incorporado en el temario de las sesiones extraordinarias por el presidente Eduardo Duhalde, y ambas cámaras del Congreso le dieron un rápido tratamiento y aprobación.

Sin embargo, la implementación de este programa no se realizó hasta el mes de julio de 2003, momento en que el nuevo Gobierno lanzó el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria que reemplazó y unificó los programas alimentarios preexistentes. La intención oficial consiste en centralizar la lógica de intervención estatal en este plan, en coordinación con el Programa Familias y el Plan Manos a la Obra de Desarrollo Local y Economía Social.

Si bien es prematuro analizar la evolución que ha tenido la implementación de estos programas, debe insistirse en que este tipo de respuestas reproducen la agotada e ineficaz receta de los programas alimentarios focalizados. En este caso se corre el riesgo de reincidir en políticas de neto corte asistencial, que aumentan la dependencia de las personas y en ningún caso promueven su autonomía. Este efecto se ve claramente en el desmantelamiento de las instituciones más universales y su reemplazo por meros programas esporádicos de tipo asistencial (ya sea el seguro de desempleo o los múltiples programas asistenciales). En lugar de fortalecer instituciones sociales que otorgan derechos, se implementan "programas" que tienen "beneficiarios". Los costos personales son muy difíciles de evaluar, en tanto no se tiene cómo ponderar el balance entre lo que entrega y recibe una persona. Por ejemplo, es evidente que no existe ninguna coordinación entre la política tributaria y la de aplicación del gasto en políticas sociales.<sup>51</sup>

<sup>49</sup> Esta iniciativa estuvo liderada por la Fundación Poder Ciudadano, el diario *La Nación*, la Fundación Grupo Sophia, la Red Solidaria y el periodista Luis Majul.

<sup>50</sup> Durante dos meses la prensa dedicó sus principales espacios a las consecuencias del hambre, mientras que los funcionarios públicos nacionales daban todo tipo de explicaciones referidas a las causas de esta situación. Finalmente, luego que la opinión pública pasara del shock inicial a un paulatino acostumbramiento, la existencia de grandes sectores de la población con necesidades alimentarias insatisfechas dejó de ser una prioridad central de los medios masivos de comunicación, quienes dirigieron su atención al gran éxito de la temporada veraniega en los principales centros turísticos del país.

<sup>51</sup> Al respecto, véase *Plan Jefes y Jefas: ¿Derecho social o beneficio sin derechos?*, cit.

Un ejemplo claro de este tipo de intervención lo constituye el propio programa Familias, que la nueva gestión incorpora como uno de los tres ejes en materia de política social. Este programa, cuya cobertura alcanzó a 175.000 familias en el año 2003, carece de criterios objetivos que permitan justificar la inclusión o exclusión de una u otra familia en idéntica situación de vulnerabilidad de derechos. Por otra parte, en estos programas el marco normativo es prácticamente inexistente, lo que facilita el manejo discrecional y arbitrario, amén de seguir manteniendo el discurso asistencialista, que describe estos programas como una concesión graciosa del Estado, y no como el cumplimiento de una obligación proveniente del ordenamiento jurídico.

#### 4.4 Los programas sociales y la inclusión social

La implementación de los programas sociales luego del estallido de diciembre de 2001 fue precedida por un discurso que hizo especial hincapié en la importancia de garantizar la inclusión social de los sectores más afectados por la profundización de la crisis.

Sin embargo, deben señalarse algunas cuestiones centrales que afectan al diseño y la implementación de estos programas, y que, en contra de lo que proclaman, los asemejan a las políticas sociales desarrolladas durante la década de los noventa.

En primer lugar, la reivindicación de los criterios focalizadores que realizan programas sociales tales como el Familias y el nacional de Seguridad Alimentaria, implican un retroceso discursivo con relación a la justificación que precedió a la creación del Plan de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados.

Aun así, en este último caso el criterio de universalidad que se esgrime es falso. En efecto, si bien desde el origen del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados se sostuvo que garantizaba un derecho social —el derecho familiar de inclusión social—, el acceso continuó siendo restringido y focalizado, al igual que en los programas sociales característicos de la década de los noventa. De ello pueden dar cuenta los jóvenes desocupados, las personas mayores sin cobertura previsional, y los jefes y jefas de hogar desocupados sin hijos, o con hijos mayores, quienes tienen vedado el ingreso al programa, sin que exista justificación alguna para realizar tal distinción. La afectación del principio de no discriminación resulta evidente.<sup>52</sup>

<sup>52</sup> Al establecer estas restricciones, el Estado trata de manera desigual a individuos que se encuentran en idéntica situación, sin criterio de razonabilidad alguna, conducta expresamente vedada por el artículo 16 de la CN y normas de pactos de derechos humanos. El principio de igualdad de las personas y la consecuente ilegitimidad de la discriminación son pilares trascendentales del derecho internacional de los derechos humanos y se hallan reconocidos explícitamente en las declaraciones y pactos de derechos humanos ratificados por el Estado argentino y desde 1994, revestidos de jerarquía constitucional (cf. art. 75 inc. 22 CN).

Asimismo, la asignación de 150 pesos que prevé el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados no promueve la inclusión social de los beneficiarios, ni garantiza el contenido mínimo del derecho a un nivel de vida adecuado del jefe de hogar desocupado y de su grupo familiar.<sup>53</sup> Los beneficiarios no reciben protección del sistema de seguridad social por estar desempleados, y en la mayoría de los casos su anterior trabajo fue precarizado, con lo cual no tienen ninguna antigüedad en el sistema de seguridad social. Además, el acceso al sistema de educación y de salud pública resulta dificultoso.<sup>54</sup>

Por otra parte, para respetar el contenido mínimo del derecho a un nivel de vida digno, los programas sociales implementados por el Gobierno nacional deberían tener especial consideración en la composición del grupo familiar en cuestión. En el caso del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, por ejemplo, debería instrumentarse una asignación universal por hijo, evitando de esta manera la licuación de los efectos del programa en las familias más numerosas.<sup>55</sup> En este sentido, si como vimos la asignación establecida en este programa es insuficiente para el caso de una familia compuesta por cuatro individuos, ésta resulta abiertamente insignificante para el caso de familias numerosas.<sup>56</sup>

El hecho de realizar una transferencia magra de ingresos u otorgar prestaciones alimentarias no significa garantizar un ingreso mínimo o satisfacer el derecho a una alimentación adecuada, y mucho menos contribuir a

<sup>53</sup> Al mes de abril de 2003, la canasta básica de alimentos por adulto varón en el Gran Buenos Aires (determinante de la línea de indigencia en la EPH de mayo de 2003) estaba calculada en 106,55 pesos, y la canasta básica total (determinante de la línea de pobreza) ascendía a 232,28 pesos. Cabe aclarar que estas líneas están calculadas sobre la base del consumo de los hogares en 1988. Los cambios significativos en la composición del gasto de los hogares en estos últimos años, sobre todo vinculados al gasto en servicios públicos y en otros bienes y servicios que el Estado fue dejando de prestar o disminuyó la calidad y cobertura, como el caso de educación y salud, no han sido contemplados. Con estos valores, una familia de cinco miembros, dos adultos (ambos de cuarenta años) y tres hijos de 5, 3 y 1 años, necesita 358,01 pesos para cubrir sus necesidades alimenticias (LI) y 780,46 pesos para atender las necesidades básicas (LP).

<sup>54</sup> Cf. *Plan Jefes y Jefas: ¿Derecho social o beneficio sin derechos?*, cit. Para un análisis de la situación del derecho a la salud y el derecho a la vivienda, véanse en este mismo Informe los capítulos IX y XII respectivamente. Asimismo, para un análisis de la relación entre los programas sociales implementados durante la década de los noventa y el concepto de inclusión social como objetivo de las políticas sociales véase "Políticas Sociales ¿Fin del 'modelo'?", en CELS, *Derechos Humanos en la Argentina. Informe 2002. Hechos enero-diciembre 2001*, ed. cit. pp. 293-330.

<sup>55</sup> Aquí existe otra diferencia sustancial con la propuesta elaborada por el FRENAPo, ya que la misma contempla, entre sus aspectos principales, el establecimiento de un subsidio universal de 60 pesos para cada niño desde su nacimiento hasta los 18 años.

<sup>56</sup> Si por caso tomáramos una familia compuesta por diez integrantes, un simple cálculo matemático indicaría que la prestación establecida en el Plan de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados alcanzaría a 0,50 pesos diarios por cada integrante. Esta ecuación exige de mayores comentarios al respecto.

la inclusión social.<sup>57</sup> Para lograr esto último resulta necesario que las personas no sean instituidas como beneficiarias de un programa asistencial y que accedan efectivamente a todas las instituciones sociales.

Por otro lado, en el caso del Plan Jefes y Jefas de Hogar, la contraprestación exigida no actúa como un mecanismo "integrador" ya que no se han generado las condiciones para ello, esto es, proveer a los desocupados que desean trabajar, y así lo manifiestan, de redes productivas o tareas determinadas con un impacto social claro. La idea de contraprestación pierde peso en tanto no hay formas productivas estables para absorber la fuerza de trabajo desocupada. Tampoco se ha estimulado a los perceptores del subsidio a que se inserten en el sector educativo formal o en actividades de capacitación. Hasta tanto no se otorguen estas condiciones, la contraprestación seguirá actuando como mecanismo clientelar, permitiendo diversos abusos por parte de los empleadores, y estigmatizando a los "beneficiarios" del plan en desmedro de su integración social.

Además, de acuerdo con la información disponible, el Plan Jefes y Jefas, a través de la exigencia de la contraprestación, está reemplazando puestos genuinos de trabajo, profundizando aún más el proceso de precarización y flexibilización laboral.<sup>58</sup> De esta manera, los beneficiarios del plan trabajan por la suma irrisoria de 150 pesos, mientras que la contraprestación no implica una relación de trabajo formal, ya que no garantiza cobertura previsional ni sanitaria.<sup>59</sup>

A su vez, los programas sociales desarrollados como respuesta a la crisis no modificaron el proceso de concentración del ingreso. No se planteó ninguna revisión del sistema tributario, por lo que se continuó con la

<sup>57</sup> El término inclusión social refiere a las condiciones que promueven, permiten y garantizan que los ciudadanos accedan al conjunto de instituciones sociales, ya sea a sus beneficios concretos (por caso, sistema de salud, previsión social) como también a las condiciones que habilitan el logro de aquéllas (empleo remunerado, poseer un ingreso). Por lo mismo, la exclusión social se define a partir de la falta de acceso a dichas instituciones y al ser la inclusión-exclusión fenómenos dicotómicos, éstos se definen por la misma dinámica: los miembros excluidos en la sociedad se encuentran afectados por la inclusión de otros, en tanto los recursos disponibles se destinan a satisfacer a los grupos incluidos (Lo Vuolo, Rubén, cit. 1995).

<sup>58</sup> A modo de ejemplo, el Ministerio de Trabajo suscribió el 7 de enero de 2003 un convenio con la Secretaría de Turismo y Deporte de la Nación que permite emplear un total de quinientos beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados en tareas de asistencia turística en el Centro Recreativo Ezeiza y en las principales playas de la Costa Atlántica. Asimismo, en un estudio realizado por la Secretaría de Empleo se consigna que dentro de los proyectos comunitarios un 4,3% se desempeñan en tareas de apoyo a la gestión administrativa, incluyéndose aquí actividades de gestión administrativa en organismos públicos centrales o descentralizados.

<sup>59</sup> Según Fernando Krakowiak "si el plan se extendiera indefinidamente, quienes realizan tareas comunitarias nunca podrían jubilarse porque están en las mismas condiciones que los trabajadores en negro, pero empleados por el propio Estado", en "Plan Aspirina", Suplemento *Cash*, Página/12, 19/1/03.



tendencia de la década de los noventa de actuar por el lado del gasto público social, con prescindencia del origen de los recursos. Aún más grave todavía, si bien sus efectos sociales frente a la emergencia fueron innegables, en términos económicos el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados actuó en detrimento de un incremento salarial de los ocupados ya que fijó un mínimo salarial extremadamente bajo.<sup>60</sup>

A pesar de la implementación de estos programas, las condiciones estructurales del modelo de exclusión implementado desde la década de los noventa no han sido modificadas, por lo que sólo se trata de paliativos asistenciales destinados a controlar y apaciguar potenciales situaciones de violencia social. Ello también permite entender la extensión cuantitativa de estos programas, que se encuentra ligada en forma proporcional con la magnitud de los conflictos que pretenden prevenir, y no con una verdadera vocación de instrumentar un sistema universal de redistribución de ingresos que garantice el derecho a un nivel de vida digno.

## 5. Epílogo. Dos fallos de la Corte Suprema de Justicia sobre derechos laborales

En el ámbito de los derechos laborales, la Corte Suprema de Justicia de la Nación se pronunció, durante el transcurso del año 2002, sobre dos cuestiones que afectaron directamente la situación de los trabajadores. Por un lado, convalidó la constitucionalidad de la Ley de Riesgos del Trabajo —tal vez una de las leyes más restrictivas sancionadas durante la década de los noventa—; por el otro, se expidió en forma contraria al sistema de déficit cero implementado a mediados del 2001, aunque los alcances de esta decisión deben ser analizados en el marco de una importante retracción del salario real de los trabajadores, tanto del sector público como privado.

El 1º de febrero de 2002, la Corte emitió un pronunciamiento que sostuvo que el sistema de reparación de infortunios laborales establecido en la ley 24.557 (también conocida como Ley de Riesgos del Trabajo) no contrariaba principios constitucionales, por lo que ratificó su validez.<sup>61</sup>

<sup>60</sup> Esta indicación en el mercado de trabajo funciona tanto para elevar el salario vigente, como era el caso del salario previsto en el Seguro de Empleo y Formación del FRENAPQ, como para deprimirlo, como es el caso del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. En este sentido, según Fernando Krakowiak "si el Estado otorga esa cifra y exige una contraprestación laboral de cuatro horas diarias es difícil pensar que las empresas privadas estén dispuestas a ofrecer algo mejor". Para Claudio Lozano, el programa "resultó un fracaso porque un subsidio tan bajo no sirve para nivelar hacia arriba el ingreso de desocupados y ocupados sino para legitimar la dinámica regresiva del mercado", en "Plan Aspirina", Suplemento *Cash*, Página/12, 19/01/03, p. 3.

<sup>61</sup> CSJN, "Gorosito c/Riva S.A. y otro s/daños y perjuicios", 01-02-02.

Esta ley, sancionada en el año 1995, instauró un régimen de reparación de los accidentes y enfermedades laborales que resulta abiertamente discriminatorio para los trabajadores, quienes a partir de entonces tuvieron vedada la posibilidad de demandar la reparación integral de los daños padecidos por el hecho o en ocasión del trabajo.<sup>62</sup>

Como era previsible, no tardaron en llegar sucesivos fallos en los que se cuestionaba la constitucionalidad de la ley 24.557.<sup>63</sup> Igual de previsible resultó que la Corte Suprema de Justicia de la Nación, luego de más de seis años de funcionamiento del nuevo régimen, se expidiera avalando la legalidad de este sistema.<sup>64</sup>

La Corte también tuvo oportunidad de analizar el sistema establecido por la ley 25.453, también conocido como "déficit cero", que había sido implementado a mediados del año 2001 por el Gobierno del entonces presidente Fernando de la Rúa. Esta ley había habilitado la reducción de los haberes de los jubilados y de los empleados públicos, y el recorte de las partidas presupuestarias destinadas a programas sociales.<sup>65</sup>

En el mes de agosto de 2002, la Corte declaró la inconstitucionalidad del artículo 10 de la ley 25.453.<sup>66</sup> En dicha ocasión sostuvo que la norma cuestionada sometía los derechos de los habitantes a la discrecionalidad con que el poder público resolviese llevar su política económica<sup>67</sup> y "que, en ese marco, es contrario a la Constitución Nacional un régimen normativo que difiere a la discrecionalidad del Poder Ejecutivo la determinación de remuneraciones y haberes previsionales, de naturaleza alimentaria, no como una

<sup>62</sup> Para un desarrollo en profundidad acerca de la Ley de Riesgos del Trabajo y sus implicancias en materia de derechos laborales, véase CELS, *Informe anual sobre la situación de los Derechos Humanos en la Argentina*, Buenos Aires, 1996, pp. 226-250.

<sup>63</sup> En este sentido, véase Miguel A. Maza y Mario Ackerman, *Ley de Riesgos del Trabajo - Aspectos Constitucionales y Jurisprudenciales*, Rubinzal-Culzoni.

<sup>64</sup> Como consecuencia de este fallo, el CELS denunció al Estado nacional ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por la violación al derecho a una protección judicial efectiva (arts. 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos —en adelante CADH—), a la igualdad ante la ley y la no discriminación (art. 24 de la CADH), a la integridad psicofísica y a la salud (arts. 5 y 26 de la CADH), y a la obligación de progresividad y no regresividad respecto de los derechos económicos, sociales y culturales (art. 26 de la CADH). La denuncia ante la CIDH fue interpuesta el 18 de octubre de 2002 por el CELS y Antonio J. Barrera Nicholson.

<sup>65</sup> Al respecto, véase *Dictamen sobre la ley de "Déficit Cero"*, documento elaborado por el Programa de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del CELS, en [www.cels.org.ar](http://www.cels.org.ar). El sistema impuesto por esta ley se transformó en uno de los hitos fundamentales en la profundización de la crisis que desembocó en los acontecimientos de diciembre de 2001. Véase asimismo "Protestas y represión en diciembre", en *Derechos Humanos en la Argentina. Informe 2002*, CELS, ed. cit., pp. 63-64.

<sup>66</sup> CSJN, "Tobar, Leónidas c/ E.N. M. Defensa —Contaduría General del Ejército— Ley 25.453 s/ amparo -Ley 16.986", 22-08-02.

<sup>67</sup> Cf. CSJN, "Tobar", considerando 13.

alternativa de excepción susceptible de control jurisdiccional, sino como una herramienta de política económica, destinada circunstancialmente a la reducción del gasto público y estabilidad de las cuentas fiscales".<sup>68</sup>

Sin embargo, al momento de expedirse sobre el modo de cumplimiento de la sentencia, la Corte evitó pronunciarse, y se limitó a expresar que dicha cuestión se resolvería en la etapa de ejecución de sentencia. En consecuencia, si bien se reconocía el derecho de los demandantes, la sentencia judicial no importaba un instrumento eficaz para hacerlo efectivo con plenitud.

Finalmente, el Estado nacional, a través del decreto 1819/2002, decidió dejar sin efecto el recorte salarial establecido a partir de la ley 25.453, pero sólo a partir del 1º de enero de 2003. Respecto al pago de las sumas indebidamente descontadas desde julio de 2001 hasta diciembre de 2002, el ejecutivo utilizó al máximo las posibilidades que se desprendieron del Fallo "Tobar", y dispuso que la efectivización de las sumas adeudadas se realizara mediante la entrega de títulos públicos.<sup>69</sup> De esta manera, los dependientes del sector público no sólo no recibieron recomposición salarial alguna frente al fenómeno inflacionario, sino que debieron contentarse con percibir las sumas indebidamente descontadas durante un año y medio en títulos públicos.

## 6. Conclusión

La magnitud de la crisis social se mantuvo constante a lo largo de los años 2002 y 2003. Si bien el estallido de diciembre de 2001 condicionó económica y políticamente las medidas implementadas como respuesta inmediata, a casi dos años de las jornadas trágicas que culminaron con el Gobierno de Fernando de la Rúa es necesario repensar tanto el origen de la crisis como la lógica de intervención estatal.

Al respecto, este proceso no puede ser entendido como un fenómeno aislado. Se trata pues de la lógica consecuencia del proceso iniciado hace ya más de un cuarto de siglo. La dictadura militar instaurada en 1976 se encargó de sentar las bases para la destrucción de una estructura social basada en la alta participación de los sectores medios, y en la posibilidad, por parte de los sectores populares, de acceder a la satisfacción básica de los derechos sociales.

<sup>68</sup> CSJN, "Tobar" considerando 16.

<sup>69</sup> La reglamentación definitiva del pago de las sumas indebidamente descontadas estableció que los beneficiarios previsionales mayores de 85 años cobrarían en efectivo en seis cuotas mensuales a partir de la liquidación correspondiente al mes de marzo de 2003; los beneficiarios previsionales de entre 80 y 84 años, en diez cuotas mensuales a partir de marzo de 2003; y los empleados públicos y otros beneficiarios previsionales, en títulos públicos en pesos, a una tasa del 2% anual, y cuya amortización será en diez cuotas semestrales a partir del 31 de marzo de 2004.

Este sistema económico, caracterizado por la concentración de la riqueza, el aumento inédito de la pobreza y la degradación paulatina de los derechos sociales, fue profundizado por los gobiernos democráticos surgidos luego de 1983, con el apoyo y promoción de las instituciones multilaterales de crédito.

A los fines de revertir la situación generalizada de pobreza e indigencia por la que atraviesa la Argentina, resulta indispensable que exista una férrea voluntad política de adoptar medidas económicas de largo plazo que prioricen la generación de fuentes de trabajo, y tengan como objetivo indeclinable el logro de una redistribución de la riqueza y del ingreso, justa y equitativa.

Los problemas que hacen a la integración social son problemas de derechos que están ligados a la construcción y reproducción de ciudadanía. Por ello, su solución debe evitar el accionar asistencial-cortoplacista que, usualmente, reproduce la exclusión menguando, simplemente, las condiciones más extremas de la pobreza estructural. Las estrategias de inserción social deben adoptar un formato de transferencia de recursos económicos, sociales, políticos y culturales, tendientes a fortalecer las redes sociales de los hoy excluidos para asegurar su desarrollo y autonomía socioeconómica y política.<sup>70</sup>

La respuesta estatal a las personas que viven en situación de pobreza e indigencia debe consistir en la efectivización del derecho a obtener un ingreso digno y no en la entrega discrecional, y por ende clientelar, de beneficios sociales. Es ésta la respuesta que el Gobierno tiene la obligación legal de priorizar en el corto plazo. Es ésta la respuesta que los responsables de administrar los poderes del Estado deben al hambre urgente en la Argentina. A mediano y largo plazo, debe implementarse una estrategia que ponga el centro de atención en la satisfacción de los derechos sociales y que promueva una profunda redistribución del ingreso.

En esta situación, los funcionarios estatales no tienen opción, a menos que actúen en la ilegalidad y hagan incurrir al Estado argentino en responsabilidad internacional por desconocer abiertamente las previsiones de la Constitución Nacional y las normas contenidas en tratados de derechos humanos. En ellos se afirma que toda persona desempleada o mayor de edad que carezca de medios alternativos de subsistencia, tiene el derecho de obtener, de parte del Estado, los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades básicas, necesidades que han sido reconocidas como derechos.

En este sentido, si bien el Plan Jefes y Jefas de Hogar es presentado como un derecho —el derecho familiar a la inclusión social— no reviste tal calidad. Para serlo, debe ser ampliado a todos aquellos desempleados —con o sin hijos a cargo—, personas mayores de edad y jóvenes desocupados que

<sup>70</sup> Cf. *Plan Jefes y Jefas: ¿Derecho social o beneficio sin derechos?*, cit.

carecen de todo ingreso, y el monto del subsidio incrementado hasta alcanzar una cifra que permita afrontar el desarrollo de una vida digna y autónoma. Siguiendo la lógica de que se trata de un derecho, ello contribuiría, además, a inhibir el manejo clientelar y corrupto, en tanto la asignación sería verdaderamente universal. El Plan Jefes y Jefas de Hogar debería adoptar las notas centrales del Seguro de Empleo y Formación impulsado por el Frente Nacional contra la Pobreza, votado por más de tres millones de personas en el año 2001.

Lamentablemente, esta necesidad imperiosa de ampliar la cobertura del Plan Jefes y Jefas, tanto hacia los sectores que han quedado fuera de su alcance como en lo referido al monto de la prestación, ha sido dejada de lado por el Gobierno nacional a partir de los compromisos asumidos con el Fondo Monetario Internacional en las negociaciones de enero y septiembre de 2003. En efecto, en el memorándum anexo a la carta de intención firmada el 16 de enero de 2003, el Estado nacional fijó para ese año un límite del 1,2% al gasto en la red de contención social, y paralelamente impuso al Plan Jefes y Jefas una cantidad máxima de aproximadamente 1,7 millones de beneficiarios, lo que, sin dudas, dificulta la posibilidad de incorporar nuevos postulantes al programa. Tampoco se percibe una intención oficial de aumentar el monto del ingreso. En el marco de la negociación realizada en el mes de septiembre para lograr un acuerdo *stand-by* por tres años con el FMI, si bien el Gobierno adjudicó una importancia clave al mantenimiento de la red básica de contención social, al mismo tiempo asumió metas de superávit fiscal que limitan la posibilidad de extender la cobertura de los programas sociales y encarar políticas activas de crecimiento y empleo.

De igual forma, la discusión pública instalada en torno al hambre y las respuestas provenientes tanto desde el sistema político como desde sectores de la sociedad civil han eludido sistemáticamente el análisis sobre las principales causas de este proceso. Intentar dar respuesta a las violaciones generalizadas al derecho a una alimentación adecuada sin tener presente el enorme proceso de concentración de la riqueza en un sector minoritario de la sociedad conlleva insito el peligro de consolidar un modelo injusto de organización social, mientras los recursos disponibles se destinan a implementar paliativos asistenciales.

Si bien los primeros meses del nuevo Gobierno se han mostrado auspiciosos en términos de reformas institucionales, es imprescindible que la modificación de la lógica de intervención también alcance a las políticas sociales y económicas, principalmente a través de un proceso de redistribución de la riqueza. Para ser viable y de alta intensidad, la democracia necesita, a la par de un rediseño institucional, reconstruir una base de igualdad sustancial sustentada en la efectiva vigencia de los derechos sociales.

# XI

## Medio ambiente y derechos humanos\*

### 1. Introducción

El estado del ambiente es un factor determinante de la calidad y dignidad de la vida humana, así como de sus posibilidades de desarrollo actual y futuro. Los derechos humanos se ven inevitablemente violentados cuando las personas deben llevar adelante sus vidas en ambientes degradados. Esta relación entre los derechos humanos y el ambiente se manifiesta tanto a través del reconocimiento de un medio ambiente sano como un derecho humano, como en el hecho de que la mayoría de los derechos humanos —el derecho a la vida, a la salud, al desarrollo, etcétera— se ven críticamente afectados por los problemas ambientales.<sup>1</sup>

Sin embargo, la interdependencia entre derechos humanos y ambiente no está instalada en la conciencia colectiva, como tampoco está dimensiona-

\* El presente capítulo fue escrito por Sofía Bordenave con la colaboración de Romina Picolotti. Las autoras son miembros del Centro de Derechos Humanos y Ambiente (CEDHA). El acápite 3.1.2 elaborado por Elena Durón, estuvo a cargo de Antonio Pontoriero y Leonardo Ferro, miembros de la Comisión de Derechos Humanos de la Asamblea de Vecinos Autoconvocados; el acápite 3.2.2 es parte de un trabajo realizado por CEDHA en forma conjunta con la Fundación Proteger.

<sup>1</sup> La doctora Ksentini, Relatora Especial de Naciones Unidas, en su informe final sobre medio ambiente y derechos humanos reconoce: "La preservación del balance natural, la conservación de la estabilidad del ecosistema, la preservación de los recursos naturales, en definitiva *la permanencia del planeta Tierra es imprescindible para la generación y preservación de la vida y requiere acciones urgentes en virtud de la escala actual del daño ambiental y su impacto en*

do el impacto que la degradación ambiental provoca a escala social. Cuando las violaciones a derechos humanos son originadas por problemas ambientales, raramente son percibidas como tales, ni por la sociedad en general ni por los propios damnificados. Posiblemente, porque nos hemos acostumbrado a convivir con la degradación ambiental como si ésta fuera el inevitable precio del progreso y del desarrollo. Esta visión errónea, impulsada desde ciertos sectores, no sólo ha eliminado cualquier actitud crítica hacia nuestra forma de desarrollo, sino que ha logrado que en la mayoría de los casos no se juridice la discusión ambiental y se desinforme a la sociedad sobre la misma ya que, disimulando el problema, se asegura la impunidad a los principales generadores de contaminación y la invisibilidad de las víctimas.

Las violaciones a derechos humanos originadas en los problemas ambientales revisten gravedad institucional, ya que en la mayoría de los casos se trata de conductas o actividades sistemáticas que comprometen a grupos o comunidades enteras, con continuidad en el tiempo y efectos que se multiplican y trascienden su origen (ello como consecuencia de la forma que asumen los daños ambientales, que en general son permanentes, irreversibles y que no siempre resultan evidentes). Son en especial los sectores más desposeídos, y por ende más expuestos, quienes soportan —casi sin oponer resistencia— las consecuencias de la degradación ambiental.

Gran parte de estos abusos se origina en consideraciones de provecho económico que importan un profundo desprecio por los derechos y la dignidad de las personas.

En este capítulo se presentan datos generales y casos concretos que revelan la estrecha relación que existe entre el estado del ambiente y la calidad de vida de las personas y que descubren en particular la deserción del Estado con respecto a su función de resguardar el patrimonio natural del país, su desinterés respecto de la suerte corrida por las víctimas del deterioro de ese patrimonio y su negligencia —cuando no complicidad— con los grandes contaminadores.

## 2. Políticas públicas, ambiente y derechos humanos

La interdependencia que existe entre la situación ambiental y la posibilidad del goce efectivo de los derechos humanos hace que la defensa y preservación de los recursos naturales y la obligación de controlar la de-

*el ser humano, en su bienestar, en su dignidad, en definitiva en el goce efectivo de sus derechos humanos fundamentales* (la traducción y el destacado son nuestros). Fatma Zohra Ksentini, *Derechos Humanos y Medio Ambiente*, Informe final de la Relatora Especial, ONU. Doc. E/CN.4/Sub.2/1994/9, Julio 6, 1994, párr. 117.

gradación ambiental sean responsabilidad eminentemente estatal. Esta responsabilidad se fundamenta en las obligaciones que tiene el Estado de respetar y garantizar los derechos humanos de las personas que se encuentran bajo su jurisdicción. A estas obligaciones de carácter jurídico-humanista se suma la naturaleza misma de los procesos ambientales, que implica una mirada omnicompreensiva sobre el territorio y una permanencia en el tiempo que sólo el Estado puede llevar adelante.

Así, el derecho de los derechos humanos es el marco obligatorio para la definición de las políticas ambientales, ya que si cualquier política está guiada por la obligación estatal de respetar y garantizar el goce efectivo de los derechos humanos, en este caso, donde las decisiones sobre el ambiente pueden producir el conculcamiento de derechos, este marco debe ser especialmente tenido en cuenta. Por este motivo, el tratamiento de "lo ambiental" no se limita a la consideración de las cuestiones que se definen en la secretaría específica. Por el contrario, la cuestión ambiental transversaliza las políticas estatales y es absolutamente inseparable del acontecer económico y social.

Los problemas ambientales han cobrado tal importancia en las últimas décadas que las políticas que en esta materia se adopten definirán los modelos de desarrollo de los Estados. El Estado argentino ha seguido, casi sin excepciones, criterios de desarrollo puramente economicistas, con visiones a corto plazo a raíz de las cuales se han privilegiado, por ejemplo, las actividades extractivas, sin controlar o mensurar el impacto ambiental y social de las mismas.

Sin embargo, el marco jurídico que regula la cuestión ambiental incorpora claramente la dimensión social y establece un modelo de desarrollo sustentable que es contenedor de los preceptos de derechos humanos.

## 2.1 Marco jurídico ambiental

A través del modelo de desarrollo sustentable asumido por el Estado argentino, se ha reemplazado la postura sostenida tradicionalmente del *crecimiento económico a cualquier precio*, por una idea más integral de desarrollo, que atiende no sólo el aspecto económico sino también la faz humana y social del desarrollo y, además, la dimensión ambiental que es su sustento. "Este nuevo estilo de desarrollo tiene como norte una nueva ética del desarrollo, una ética en la cual los objetivos económicos del progreso estén subordinados a las leyes de funcionamiento de los sistemas naturales y a los criterios de respeto a la dignidad humana y de mejoría de la calidad de vida de las personas".<sup>2</sup>

<sup>2</sup> "La ética de la sustentabilidad y la formulación de políticas de desarrollo", Roberto P. Guimarães, disponible en [www.clacso.edu.ar/~libros/ecologia/guimaraes.pdf](http://www.clacso.edu.ar/~libros/ecologia/guimaraes.pdf).



En virtud del artículo 41 de la Constitución Nacional,<sup>3</sup> el Congreso sancionó en noviembre del año 2002 la Ley General de Ambiente (ley 25.675), que determina cuáles han de ser los principios<sup>4</sup> y objetivos<sup>5</sup> de la política ambiental.

<sup>3</sup> El artículo establece que "Todos los habitantes gozan del derecho humano a un medio ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la educación e información ambientales. Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales. Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos y de los radiactivos".

<sup>4</sup> Artículo 4: La interpretación y aplicación de la presente ley, y de toda otra norma a través de la cual se ejecute la política ambiental, estarán sujetas al cumplimiento de los siguientes principios. Principio de congruencia: la legislación provincial y municipal referida a lo ambiental deberá ser adecuada a los principios y normas fijadas en la presente ley; en caso de que así no fuere, éste prevalecerá sobre toda otra norma que se le oponga. Principio de prevención: las causas y las fuentes de los problemas ambientales se atenderán en forma prioritaria e integrada, tratando de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente se pueden producir. Principio precautorio: cuando haya peligro de daño grave o irreversible la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del medio ambiente. Principio de equidad intergeneracional: los responsables de la protección ambiental deberán velar por el uso y goce apropiado del ambiente por parte de las generaciones presentes y futuras. Principio de progresividad: los objetivos ambientales deberán ser logrados en forma gradual, a través de metas interinas y finales, proyectadas en un cronograma temporal que facilite la adecuación correspondiente a las actividades relacionadas con esos objetivos. Principio de responsabilidad: el generador de efectos degradantes del ambiente, actuales o futuros, es responsable de los costos de las acciones preventivas y correctivas de recomposición, sin perjuicio de la vigencia de los sistemas de responsabilidad ambiental que correspondan. Principio de subsidiariedad: el Estado nacional, a través de las distintas instancias de la administración pública, tiene la obligación de colaborar y, de ser necesario, participar en forma complementaria en el accionar de los particulares en la preservación y protección ambientales. Principio de sustentabilidad: el desarrollo económico y social y el aprovechamiento de los recursos naturales deberán realizarse a través de una gestión apropiada del ambiente, de manera tal, que no comprometa las posibilidades de las generaciones presentes y futuras. Principio de solidaridad: la Nación y los Estados provinciales serán responsables de la prevención y mitigación de los efectos ambientales transfronterizos adversos de su propio accionar, así como de la minimización de los riesgos ambientales sobre los sistemas ecológicos compartidos. Principio de cooperación: los recursos naturales y los sistemas ecológicos compartidos serán utilizados en forma equitativa y racional. El tratamiento y mitigación de las emergencias ambientales de efectos transfronterizos serán desarrollados en forma conjunta.

<sup>5</sup> Artículo 2: La política ambiental nacional deberá cumplir los siguientes objetivos: a) Asegurar la preservación, conservación, recuperación y mejoramiento de la calidad de los recursos ambientales, tanto naturales como culturales, en la realización de las diferentes actividades antrópicas; b) Promover el mejoramiento de la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras, en forma prioritaria; c) Fomentar la participación social en los procesos de toma de decisión; d) Promover el uso racional y sustentable de los recursos naturales; e) Mantener el equilibrio y dinámica de los sistemas ecológicos; f) Asegurar la

Pese a las bondades de esta nueva ley, la creación de políticas ambientales y marcos regulatorios debe ser cuidadosamente considerada ya que nuestro país tiene una escuálida vocación de arbitrar los mecanismos de control sobre el cumplimiento de las normas que se dictan.<sup>6</sup>

## 2.2 Prácticas estatales

En evidente contradicción con las leyes vigentes y los discursos que se enuncian en las diferentes áreas de gobierno, la falta de planificación, la discriminación, la escasa o nula participación de posibles afectados, los insuficientes controles sobre actividades potencialmente dañosas sobre el ambiente, en definitiva, las conductas violatorias de derechos humanos, se han dado con frecuencia en las políticas estatales.

La pérdida de los dos tercios de los bosques autóctonos de la Argentina y las condiciones en que ésta se produjo, reflejan políticas de Estado que promueven la degradación ambiental y consecuente violación de derechos humanos.<sup>7</sup> Desde la trágica historia de la "Chaco Forestal", donde se arrasaron los quebrachales del norte, sometiendo a los hacheros a con-

servación de la diversidad biológica; g) Prevenir los efectos nocivos o peligrosos que las actividades antrópicas generan sobre el ambiente para posibilitar la sustentabilidad ecológica, económica y social del desarrollo; h) Promover cambios en los valores y conductas sociales que posibiliten el desarrollo sustentable, a través de una educación ambiental, tanto en el sistema formal como en el no formal; i) Organizar e integrar la información ambiental y asegurar el libre acceso de la población a la misma; j) Establecer un sistema federal de coordinación interjurisdiccional, para la implementación de políticas ambientales de escala nacional y regional; k) Establecer procedimientos y mecanismos adecuados para la minimización de riesgos ambientales, para la prevención y mitigación de emergencias ambientales y para la recomposición de los daños causados por la contaminación ambiental.

<sup>6</sup> En este sentido, más que indicativo es el veto parcial que está ley recibió por parte del Ejecutivo mediante el decreto 2413/2002, que por esta vía intenta acotar sus alcances y desnaturalizar el espíritu que animó al legislador al dictar la norma. El decreto observa (veta) el carácter operativo de las disposiciones contenidas en la norma subordinándola a su reglamentación. Ello, por un lado, obvia el hecho de que la ley es ya la reglamentación suficiente de la norma constitucional, y por otro, se enfrenta a una jurisprudencia ya instalada de la Corte Suprema que sostiene que donde existe la consagración de un derecho, su falta de reglamentación no puede ser un óbice para su ejercicio. De manera que este veto, en cualquier caso, no puede significar la falta de operatividad de los derechos constitucionales con el alcance que la ley les adjudica. Por otro lado el Ejecutivo observa la presunción *iuris tantum* de la culpa de quien haya inobservado los reglamentos en materia ambiental con el argumento de que esto sería considerar una infracción administrativa como prueba preconstruida. Además el decreto veta la disposición que establece que "en su sentencia, de acuerdo a las reglas de la sana crítica, el juez podrá extender su fallo a cuestiones no sometidas expresamente a su consideración por las partes". Tanto el principio de presunción *iuris tantum*, que invierte la carga de la prueba cuando hay violación a disposiciones administrativas, como la posibilidad de que el juez se aparte del principio de congruencia procesal, constituyen el resultado de la más prolifera y encomiable doctrina judicial de los últimos años.

<sup>7</sup> Fundación Vida Silvestre Argentina, "Situación ambiental argentina: deforestación", disponible en [www.vidasilvestre.org.ar/bosques/deforestacion.asp](http://www.vidasilvestre.org.ar/bosques/deforestacion.asp).

diciones de esclavitud, eliminando pueblos enteros de la región; pasando por la campaña de "Chaco Puede" implementada por la última dictadura militar, durante la cual se fumigaron los bosques de Chaco, Formosa, Santiago del Estero y norte de Córdoba,<sup>8</sup> con el 2, 4, 5-T o "agente naranja", "pesticida" utilizado por Estados Unidos durante la operación Ranch Hand llevada a cabo en Vietnam para defoliar la selva;<sup>9</sup> hasta los actuales desmontes y quemas, realizados para ampliar la frontera agrícola bajo la presión de la explotación de soja, el Estado ha protagonizado o tolerado la explotación absolutamente irracional de los bosques. Esta explotación se llevó adelante violando derechos humanos de comunidades indígenas y de trabajadores,<sup>10</sup> condenando a pueblos enteros a su desaparición y contribuyendo a procesos de desertificación y erosión que en la actualidad comprometen al 75% del territorio nacional y afectan a unas nueve millones de personas.<sup>11</sup>

Lamentablemente, las políticas del Estado en este sentido no se agotan en casos de "gestión violatoria de derechos humanos", sino que comprenden también la "falta de gestión". Esto es así porque la ausencia de control por parte del Estado sobre el patrimonio ambiental conlleva necesariamente abusos en la explotación de recursos.

Un ejemplo de esta negligencia estatal está dado por la reconversión que ha sufrido la explotación agrícola en la Argentina. En este sentido: "No se previeron, ni planearon, ni evaluaron los impactos sociales y ecológicos de la apertura de fronteras agropecuarias en numerosos frentes simultáneamente, lo que le hizo perder eficacia económica y capacidad de mitigar los problemas ambientales, sociales y económicos en los que se hallan hoy inmersas las áreas de expansión. La decisión privada ha estado omnipresente en el manejo de los hábitats y recursos naturales, haciendo ilusoria toda conservación del patrimonio fuera de las áreas naturales protegidas".<sup>12</sup>

<sup>8</sup> Bertonatti, C. y Corcuera, Javier, *Situación Ambiental Argentina 2000*, Fundación Vida Silvestre, Buenos Aires, p. 30.

<sup>9</sup> El "agente naranja" contenía dioxina que perturba las funciones hormonales, inmunitarias y reproductivas del organismo, y altera la calidad del esperma en el hombre. Pearce, Fred, *Guerra y medio ambiente: reacciones en cadena*, The New Scientist.

<sup>10</sup> Con respecto de pueblos indígenas, véase CELS, *Informe Anual 2002. Hechos 2001*, Catálogos-Siglo XXI, Buenos Aires, 2002, pp. 404 y 357. Todos ellos pueden consultarse en [www.cels.org.ar](http://www.cels.org.ar). Véase además el Capítulo XIII de este *Informe*.

<sup>11</sup> Datos proporcionados por la Dirección de Conservación y Lucha contra la Desertificación de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, que reconoce la relación que existe entre la desertificación, la pobreza, las migraciones internas, la salud y la desnutrición. Disponible en [www.medioambiente.gov.ar](http://www.medioambiente.gov.ar).

<sup>12</sup> Matteucci, Silvia Diana y Morillo, Jorge, "Singularidades territoriales y problemas ambientales de un país asimétrico y terminal", disponible en [www.ecoport.com.ar/articulos/singular.htm](http://www.ecoport.com.ar/articulos/singular.htm).

En la actualidad la situación tiende a agravarse, ya que la explotación está asumiendo características de monocultivo debido a la producción de soja transgénica.<sup>13</sup> Entre 1996 y 1997 la proporción de soja transgénica con respecto a los cultivos de soja era del 0,7%, llegando actualmente a alcanzar el 95%.<sup>14</sup> Un grupo de multinacionales monopolizan en la actualidad el mercado de venta de semillas.<sup>15</sup> La expansión de la frontera agrícola de la mano de las producciones sojeras ha causado una inestimable pérdida de biodiversidad y diversidad productiva, desalojos de campesinos de campos comuneros y la pérdida de puestos de trabajo.

Junto con a esta expansión agrícola, se ha llevado adelante una fuerte campaña social, apoyada por los grandes medios de comunicación, para promover el consumo de soja, especialmente entre los sectores más carenciados. Cabe destacar que la inocuidad de la soja transgénica no está probada y, por el contrario, ha sido largamente discutida. Con el eslogan "soja solidaria" se la presenta como alternativa alimentaria. Esto ha provocado la reacción de grupos preocupados por la falsedad de las afirmaciones que presentan a la soja como un "alimento completo". En el Foro para un Plan Nacional de Alimentación y Nutrición<sup>16</sup> se contraindica su ingesta para menores de dos años y no se recomienda para menores de cinco años; se

<sup>13</sup> Organismo genéticamente modificado es aquel cuyo material genético (ADN/ARN) ha sido alterado por técnicas de ingeniería genética, un transgénico es el producto de la alteración de la información genética a través de la introducción de una secuencia genética diferente. Los transgénicos, en definitiva, poseen genes provenientes de otros seres vivos. Ana María Hernández Salgar, Instituto Alexander Von Humboldt, "Organismos genéticamente modificados: aspectos científicos y técnicos", *Cinco estudios sudamericanos sobre comercio y ambiente*, Nicolás Lucas, pp. 62-63

<sup>14</sup> "Organismos genéticamente modificados, su impacto socioeconómico en la agricultura de los países de la comunidad andina, MERCOSUR y Chile", Marianne Schaper, Soledad Parada, *Cinco estudios sudamericanos sobre comercio y ambiente*, cit.

<sup>15</sup> En Argentina en el 2000 "se cultivaron 44,2 millones de hectáreas, con un aumento estimado en 11% respecto de la superficie cultivada en el año 1999 (más o menos 4,3 millones de hectáreas). El aumento entre 1999 y 2000 fue de alrededor de 3,3 millones de hectáreas, fundamentalmente por la expansión de los cultivos de soja (con resistencia al herbicida glifosato, denominada soja Roundup Ready o soja RR, por su nombre comercial) y maíz (con resistencia a insectos, Maíz Bt) y pequeñas superficies de algodón y tabaco transgénico". Asimismo, el complejo sojero alcanza el 15% de las exportaciones totales, lo cual lo convierte en el principal sector exportador del país. Los efectos del oligopolio en la producción de los transgénicos, reservada a unas cuantas empresas transnacionales, con la consecuente afectación del mercado interno, empiezan a verse en la reciente concesión a la multinacional Monsanto de la patente sobre todas las variedades de la soja transgénica existente. Como consecuencia de ello, los agricultores nacionales han quedado atados a la compra de semillas y tecnología a la multinacional (Cf. [www.ecoportal.net/noti02/n748.htm](http://www.ecoportal.net/noti02/n748.htm)).

<sup>16</sup> Organizado por el Consejo de Coordinación de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, con el auspicio de UNICEF. "Jornada de discusión técnica: soja y alimentación. Consideraciones sobre la soja en la alimentación". Disponible en Internet en [www.politicassociales.gov.ar](http://www.politicassociales.gov.ar).

sostiene que no es un alimento adecuado para casos de desnutrición y que no reemplaza a la leche ni a la carne, entre otras advertencias que se realizan sobre su consumo.

La degradación ambiental está provocando serios conflictos y una profunda transformación del tejido social, al generar el desplazamiento forzado de personas, la inseguridad alimentaria y la erosión cultural y lingüística de sociedades tradicionales que dejaron de contar con los medios que sirvieron para su subsistencia y que pasan a engrosar los índices de indigencia en la periferia de las grandes concentraciones urbanas.

### 3. Discriminación ambiental<sup>17</sup>

El hilo conductor de los casos que se presentan a continuación está dado por acciones del Estado y políticas públicas que generan desigualdad y discriminación en la distribución de la carga de la degradación ambiental.

Desarrollaremos, a modo de ejemplo, la distribución inequitativa de las cargas ambientales que se manifiesta en Chacras de la Merced (Córdoba); la contaminación y el terrible impacto en la salud producido en múltiples barrios residenciales del país por instalaciones eléctricas que —por falta de mantenimiento y abandono— desechan un refrigerante sumamente cancerígeno denominado PCB; el general desinterés y negligencia con respecto al destino de ciertos grupos vulnerables como sucede en los basurales de Bariloche (un problema de la mayoría de las zonas urbanas); la exclusión de posibles afectados en procesos que benefician a grandes compañías internacionales; la propuesta de instalación de una mina de oro a cielo abierto en Esquel (Chubut); y, finalmente, las consecuencias de la negligencia estatal en las inundaciones que padeció la ciudad de Santa Fe y que afectaron especialmente a los sectores más carenciados.

#### 3.1 Ambiente y pobreza

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos sostiene que “la pobreza extrema constituye una violación generalizada a todos los derechos humanos, tanto civiles y políticos como sociales, económicos y culturales.

<sup>17</sup> En los Estados Unidos surge el movimiento contra el racismo ambiental y se acuña el concepto de justicia ambiental. Michel K. Dorsey señala que “El movimiento por la Justicia Ambiental en los Estados Unidos representa una respuesta multirracial y multitemática frente al fracaso del movimiento ambientalista dominante, mayormente blanco, que no logra incluir la justicia social y económica en sus preocupaciones sobre el estado de la Naturaleza”. “El movimiento por la Justicia Ambiental en EE.UU.”, Michel K. Dorsey en *Ecología Política; Cuadernos de Debate Internacional*, N° 14, Icaria, p. 23.

Los requerimientos del derecho humano a una vida digna trascienden los contenidos igualmente fundamentales del derecho a no ser ejecutado arbitrariamente, del derecho a la integridad personal, del derecho a la libertad personal, de los derechos relacionados con el sistema de democracia representativa y de los demás derechos civiles y políticos. Además de destinar recursos públicos por un monto suficiente para los derechos sociales y económicos, los Estados deben velar por el uso apropiado de tales recursos. La experiencia demuestra que la pobreza extrema puede afectar seriamente la institucionalidad democrática, pues constituye una desnaturalización de la democracia y hace ilusoria la participación ciudadana, el acceso a la justicia y el disfrute efectivo, en general, de los derechos humanos".<sup>18</sup>

La pobreza ha asumido en nuestro país, por su profundización y generalización, características de fenómeno estructural. El accionar del Estado no hace más que agudizar esta situación ya que ni ha demostrado interés en atacar el emergente del problema de una manera sistemática, ni ha cesado de llevar adelante políticas que generan exclusión. En materia ambiental, basta comprobar dónde se ubican los basurales, las industrias contaminantes, las aguas servidas, los sectores más afectados por la polución ambiental y la situación de quienes viven en sus proximidades para corroborar estas afirmaciones.

En las últimas décadas, la relación ambiente-pobreza ha sido considerada desde una postura fundamentalmente equivocada, por la cual se supone que la pobreza es una de las mayores causas de la degradación ambiental, ya que los pobres generan basura, talan bosques y contaminan ríos. Esta visión limitada y errónea no tiene en cuenta que uno de los factores principales de "producción de pobreza" es justamente la misma degradación ambiental. En el ámbito rural esta relación es incontrastable. Prueba de ello es lo señalado anteriormente sobre los procesos de desertificación que generan miles de "refugiados ambientales".

En el ámbito urbano, la relación pobreza-ambiente parece tornarse más difusa. Sin embargo, si la degradación ambiental castiga con fuerza algún sector, éste es el de los pobres urbanos. "A partir de la década de los ochenta, la aceleración de la expulsión de los pobres de las ciudades centrales y de los empleos formales ha forzado a las fronteras de los asentamientos urbanos a avanzar cada vez más hacia las áreas con riesgos ecológicos y de salud más elevados. Los asentamientos nuevos se encuentran frecuentemente en las periferias urbanas más distantes, dotadas de una infraestructura inadecuada en términos sanitarios, de transporte, de salud y

<sup>18</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Tercer informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Paraguay*, 2000, Cap. V, párr. 17.

de educación. Los programas de ajuste estructural de las décadas del ochenta y del noventa fueron especialmente duros con los pobres, que experimentaron el aumento de los precios de los alimentos, la reducción del empleo en el sector formal (tanto en el ámbito privado como en el público) y la reducción de los servicios sociales. A diferencia de sus contrapartes rurales, contaban con escasas estrategias de supervivencia fuera del mercado que pudieran aminorar el impacto de dichos golpes.<sup>19</sup>

Las inequidades generadas por la profundización de la crisis económica actual han conducido a la aparición de "barrios de emergencia", tanto rurales como urbanos, que absorben el "excedente social" no contemplado por el modelo económico actual. Este sector es cada vez más marginalizado y excluido de la vida formal y productiva. El Estado está en falta al no garantizar para estas comunidades los servicios básicos necesarios para llevar adelante vidas dignas. Estos barrios son sistemáticamente excluidos de los servicios públicos, tales como redes cloacales, agua potable, electricidad. La escasa conciencia de derechos, las dificultades en el acceso a la justicia y la distancia de los centros de participación, hacen sumamente dificultoso su involucramiento en el diseño y ejecución de las políticas públicas.

Por último, si bien es cierto que la calidad de vida y el goce de los derechos humanos se ven afectados por los problemas ambientales y que estos impactos son sufridos por toda la sociedad, no es menos cierto que los sectores privilegiados tienen la posibilidad de amortiguarlos creando espacios preservados que les permiten aislarse del acontecer cotidiano en que discurre la vida de la mayoría de la población.

### *3.1.1 La contaminación del agua en la ciudad de Córdoba y sus efectos sobre las comunidades locales<sup>20</sup>*

Las comunidades de Chacras de la Merced y Corazón de María, ubicadas en la zona este de la ciudad de Córdoba, sufren la carencia de acceso al agua potable. Esta problemática tiene como consecuencia inmediata problemas graves de salud y afectaciones en la calidad de vida de esta población. Las comunidades no cuentan con agua de red, por lo que dependen de pozos que cada familia tiene en su vivienda. Y que generalmente por cuestiones económicas son excavados sólo hasta la primera napa (seis o siete metros de profundidad). A este nivel, las napas contienen agua que "no es apta

<sup>19</sup> Keck, Margaret E., "La pobreza y el medio ambiente en el entorno urbano de América latina", Departamento de Ciencias Políticas, Johns Hopkins University, disponible en [www.raj.org.mx](http://www.raj.org.mx). Véase también el Capítulo XII de este Informe.

<sup>20</sup> Este caso está siendo estudiado por CEDHA en el ámbito de la Clínica jurídica sobre derechos humanos y ambiente que se lleva adelante conjuntamente con INECIP.

para el consumo humano” por estar contaminada con coliformes fecales según las conclusiones de estudios realizados por el Centro de Excelencia y Productos Córdoba (CEPROCOR) a pedido de los vecinos que solventaron esas investigaciones de su propio peculio.

Por tratarse de lugares mayoritariamente habitados por gente de humilde condición socioeconómica, adquirir el vital elemento en el circuito comercial está al alcance de unos pocos. Para unas 1500 personas esto resulta económicamente imposible; la situación afecta también a más de trescientos niños, que almuerzan diariamente en el comedor del colegio Municipal, y a quienes sólo se les provee agua de pozo.

La contaminación de los pozos de los vecinos y del río Suquía —desde el kilómetro 5 en adelante— es responsabilidad del Estado municipal, que administra la única planta de tratamiento de líquidos cloacales de la ciudad de Córdoba<sup>21</sup> y vuelca residuos sin tratar o con un tratamiento inadecuado en el cauce del río Suquía.

La contaminación del río no sólo afecta a la zona de Chacra de la Merced (que se encuentra a unos tres mil metros de la planta depuradora) sino que se extiende hasta la ciudad de Santa Rosa de Río Primero, ubicada a unos cien kilómetros de la ciudad de Córdoba, perjudicando a todas las localidades ribereñas que se erigen entre la capital provincial y dicha ciudad, tales como Capilla de los Remedios, Montecristo, Piquillín, Malvinas Argentinas y Río Primero. A su vez, los campos de labrantío que circundan estos pueblos son los productores de la mayor parte de la frutihorticultura que se consume en la ciudad de Córdoba. Este impacto ambiental y social por más de cien kilómetros demuestra que la contaminación tiene una permanencia en el espacio y el tiempo que no permite al río sanearse en forma natural.

Las autoridades municipales no han llevado adelante alguna acción para mitigar los efectos de un problema que se origina en la conducta negligente y discriminatoria del propio Estado, ya que cuando la red cloacal creció del 25 al 42% en la capital provincial, la capacidad de la planta no fue ampliada, pese a que los ingresos estatales por tasas de servicios cloacales aumentaron considerablemente. El Estado local no reinvierte tampoco lo obtenido por recaudación de tasas provenientes de la extensión de la red cloacal para mejorar el servicio.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Estación Depuradora de Aguas Residuales (EDAR-Bajo Grande).

<sup>22</sup> “Según un detalle remitido por el propio Departamento Ejecutivo a fines de 2001, en contestación a un pedido de informes solicitado por la concejala María Eugenia Taquela (Frente Grande), entre 1998 y 2000, la ciudad recaudó, en promedio, casi 18 millones de pesos anuales por la tasa de cloacas. Esa cifra incluye también el cobro de deudas de ejercicios anteriores. Taquela presentó un proyecto para que el presupuesto anual asignado a



Cabe preguntarse por qué no existe una reacción generalizada frente a una amenaza que afecta al conjunto de la sociedad, que obligue al Gobierno de la Municipalidad y al Gobierno provincial a evaluar su actitud frente a la magnitud del problema. En este caso, como en otros semejantes, las víctimas son "invisibles" (el 95% de la población de Chacras de la Merced tiene sus necesidades básicas insatisfechas, vive a cuatro kilómetros de distancia del Centro de Participación Comunal, con caminos de tierra en pésimas condiciones e insuficiente transporte público) y carecen de los medios necesarios para acceder a la justicia o para incidir de manera efectiva sobre las políticas públicas. Se adaptan, son "expertos" en el tratamiento de la diarrea infantil, y caminan kilómetros para traer bidones con agua para el consumo. Siguen usando agua de pozo para bañarse, lavar ropa y regar plantas.<sup>23</sup>

Los trabajadores de la Municipalidad de Córdoba, a través del sindicato que los agrupa, SUOEM, aseguraron que del volumen diario de material que llega a Bajo Grande, un 30% se vuelca al río (en horarios pico, como por ejemplo de 11.00 a 18.00), casi sin recibir el tratamiento de rigor. A su vez, el resto del material que pasa por todo el proceso de saneamiento, no lo hace en las mejores condiciones.<sup>24</sup>

El caso de Chacras de la Merced está presente en la discusión pública desde hace meses, sin que el Estado municipal haya asumido alguna actitud que pudiera calificarse como diligente. La problemática de barrios y sectores populares que no reciben servicios de saneamiento o que sufren las cargas de la degradación ambiental de manera desproporcionada se repite en casi todas las ciudades del país.

### 3.1.2 Basural de Bariloche: contaminación y trabajo de subsistencia<sup>25</sup>

El basural a cielo abierto de Bariloche se emplaza en un terreno de nueve hectáreas, situado en el extremo sudoeste de la zona conocida como Pampa del Huenuleo, donde se encuentran la mayor parte de los barrios carenciados de la ciudad.

cloacas no pueda ser nunca menor a lo recaudado por ese concepto. De esa manera, proponía la edil, se podía revertir en el mediano plazo el colapso de las instalaciones, hasta tanto se proyectara una ampliación. La iniciativa no prosperó. "Las cloacas dan plata pero no se reinvierte". Cf. *La Voz del Interior*, 24/09/02.

<sup>23</sup> Muchos de ellos, incluyendo mujeres y niños, siguen consumiendo esta agua que, en algunos casos, supera el valor de 2000 coliformes fecales cada 100/ml, mientras que la Organización Mundial de la Salud exige que el valor de estos coliformes en los casos de agua para consumo debe ser igual a cero.

<sup>24</sup> *La Voz del Interior*, 26/08/02.

<sup>25</sup> CEDHA está trabajando en este caso desde octubre del año 2002. La tarea se ha centrado en impulsar y fortalecer la organización del grupo de trabajadores, en promover la participación de éstos en instancias públicas y en la atención de grupos especialmente vulnerables como mujeres y niños.

La gestión del basural corre por cuenta de una empresa ligada al municipio por un contrato de concesión<sup>26</sup> que la obliga, entre otras cosas, a reparar íntegramente el alambrado, a mantener la limpieza del lugar, a evitar la proliferación de roedores y moscas, y a prevenir incendios.<sup>27</sup> En la actualidad la empresa no cumple con ninguna de estas obligaciones. Los cercos perimetrales están destruidos; la zona aledaña se encuentra totalmente contaminada y no se han realizado trabajos de impermeabilización, lo que hace altamente probable la contaminación de las napas freáticas. La falta de mantenimiento del lugar y de tratamiento adecuado a los residuos ha contribuido a que se convierta en foco de contaminación directa para las personas que trabajan en el basural y para los habitantes de las zonas colindantes.

#### *Sobrevivir en la basura*

Provenientes de los barrios aledaños, confluyen al vertedero de Bariloche alrededor de cien personas, hombres, mujeres, niños y niñas, cuyas edades fluctúan entre los tres y los setenta años.

Estas personas han conformado una comunidad, integrada principalmente por familias, que se dedican a separar y recuperar residuos con dos fines principales: la comercialización de materiales reciclables y la obtención y consumo de comida. Los materiales que separan suelen ser cartón, diarios, vidrio y metales, los cuales son acopiados en campamentos improvisados, que levantan alrededor de la cava y posteriormente vendidos a intermediarios que se acercan al lugar.

#### *Condiciones de trabajo en el basural*

La búsqueda y separación de los materiales se realiza a la intemperie, sin implementos de seguridad; en ocasiones las personas se proveen improvisadamente de algún guante viejo o un gancho que les permite abrir las bolsas

<sup>26</sup> Ordenanza (1086-CM-0).

<sup>27</sup> La ordenanza (1086-CM-0) sostiene, que "El área que circunda el basural, en un perímetro de quinientos metros contados a partir del límite del predio, permanecerá libre de desperdicios, debiéndose eliminar papeles, plásticos, recipientes, poda, escombros, animales muertos, etc., presentar un plan de manejo y cierre que deberá ser aprobado por el área de Medio Ambiente; realizar una cobertura que evite los olores, el vuelo de los elementos ligeros, la proliferación de moscas y roedores y ser un elemento de prevención contra incendios. El concesionario será responsable de los focos de humo y fuego provocados o de combustión espontánea, debiendo proceder a controlarlo inmediatamente de producidos. La contratista deberá realizar a su costo y en un plazo no mayor de sesenta días la prospección del estudio de la situación actual de suelos y napas".

sin introducir las manos. Lo habitual es que toda la tarea se realice con las manos, caminando entre las bolsas de basura. Frente a la posibilidad de un accidente grave, la desprotección es casi absoluta ya que no se cuenta con transporte, ni medios de comunicación como teléfonos públicos.

Debido a las condiciones en que desarrollan el trabajo, tanto niños como adultos están expuestos permanentemente a condiciones adversas para su salud. Con frecuencia sufren cortes y heridas con metales, vidrios u objetos corto punzantes enterrados dentro de la basura. El riesgo de enfermedades respiratorias y de la piel es alto, así como la incidencia de infecciones gastrointestinales, considerando que muchos se alimentan de la basura. Los gases que emanan de la descomposición de los residuos causan ardor en los ojos y pueden provocar dolores de cabeza. Diariamente arriban al basural bolsas que contienen residuos patógenos, provenientes de centros médicos. La Municipalidad ha sido alertada en numerosas ocasiones pero no ha realizado ninguna acción para evitar o tan siquiera constatar esta situación.

La necesidad de trabajar en la basura —sin ninguna protección o medida de seguridad e higiene— y de alimentarse de los restos de comida que allí se encuentran, constituye para estas personas una clara violación a sus derechos fundamentales.<sup>28</sup> La situación se agrava por la presencia de niños que, además de representar un apoyo a la fuerza de trabajo familiar, suelen buscar los alimentos que constituyen su principal comida del día.

#### *Reconstruyendo una realidad: la Asociación de Recicladores de Bariloche*

Uno de los aspectos más dramáticos de esta actividad es que debido a su contacto con la basura, los excavadores se asocian con la suciedad y la enfermedad, son percibidos por la sociedad —y muchas veces por ellos mismos— como símbolos de marginalidad extrema. Las connotaciones asociadas con estas tareas tienen como consecuencia lógica una desvalorización de las mismas y una natural tendencia al demérito de su valía personal.

En estas condiciones, a partir de octubre de 2002, los trabajadores del basural comenzaron un proceso de reconstrucción de su realidad personal y grupal, generando una conciencia sobre los derechos humanos afectados por las circunstancias del trabajo en el basurero. Sus demandas han sido muy claras desde el principio: el reconocimiento de su calidad como trabajadores, la valorización y dignificación de las labores que realizan, la

<sup>28</sup> Mucha de la gente que trabaja en el basural desempeñaba antes algún otro tipo de tarea. Algunos han sido técnicos de empresas petroleras que fueron privatizadas, choferes de empresas que se fundieron, o empleados de comercio que fueron despedidos. En un Estado en el que las políticas sociales parecen haberse reducido sólo al asistencialismo, la pérdida de un empleo implica la condena casi segura a la miseria.

necesidad de contar con indumentaria apropiada, el acceso al agua, y la creación de espacios de contención para sus hijos fuera del basural. Uno de los triunfos más notables ha sido la creación de la Asociación de Recicladores de Bariloche, que si bien es una organización incipiente, demuestra la fuerza de las organizaciones surgidas a partir del trabajo y genuino esfuerzo de sus miembros. El fortalecimiento de su identidad personal y grupal, la posibilidad de sentirse con poder de decisión sobre sus opciones de vida y de beneficiarse por el conocimiento que puedan adquirir acerca de su actividad, se constituyen como una ganancia añadida.

Hasta ahora la Asociación no ha logrado un acuerdo por escrito con el Gobierno, que asume una actitud fluctuante entre las palabras de apoyo a los trabajadores y la nula voluntad de llevar adelante actos concretos que importen mejorar sus actuales condiciones. Ante esta actitud, los trabajadores no se plantean retrocesos sino que empiezan a comprender la dinámica de la presión a las autoridades a través de los espacios públicos de participación y las ventajas de la defensa de los intereses grupales sobre los individuales.

Trabajar en la basura es una actividad de difícil erradicación si no se encuentran condiciones sociales y económicas que apoyen al segmento de la sociedad que sobrevive de ello. Sin embargo, es posible ofrecer a este grupo de personas una mejor existencia, brindando apoyo a la creación y fortalecimiento de organizaciones y ejecutando acciones que tiendan a asegurar condiciones dignas de trabajo que redunden en mayores ingresos. Acompañando este proceso, resulta imprescindible la implementación de programas de contención integral que superen la tradición del "asistencialismo" y tiendan a consolidar la visión de las personas como actores responsables de su propio destino. Es necesario reconstruir su identidad a través de la recuperación del control de sus propias vidas.

El problema del tratamiento de la basura y el mal manejo del mismo, combinado con la agudización de la situación socioeconómica argentina, han generado espacios grises de abandono y decadencia humana. Situaciones similares a la del basural de Bariloche se ven (o no, pues permanecen invisibles para la gran mayoría de los argentinos) reflejadas en las márgenes de muchas ciudades del país. El abandono del Estado arrastra a un importante sector vulnerable de la población hasta los límites de la dignidad humana.

### 3.2 Información y participación

La dimensión que cobra el derecho a la información en el sistema democrático es fundamental ya que el ejercicio de este derecho es el que posibilita la participación, la libertad de expresión y el debate público como instrumentos para que las sociedades puedan elegir y definir sus destinos.

No llama la atención que los derechos a la información y a la participación hayan sido históricamente el centro del activismo ambiental y que sea allí donde se han desarrollado con mayor fortaleza.

El rol central de la prevención en temas ambientales, donde en la mayoría de los casos es imposible "retornar las cosas a su estado anterior" ha posibilitado la detección temprana de estos derechos como condición indispensable para ejercer una protección efectiva del medio ambiente y garantizar así el ejercicio de otros derechos. De esta forma, los derechos a la información y a la participación no sólo aparecen como derechos autónomos, sino también como instrumentales para el ejercicio de otros derechos.

Los hechos desencadenados a raíz de la posible construcción de una mina de oro en la ciudad rionegrina de Esquel plantean de manera clara dos dimensiones de la problemática ambiente-derechos humanos en la Argentina. Por un lado, el carácter ambiental de la industria extractiva, que genera enormes riesgos y evidentes consecuencias ambientales.<sup>29</sup> Por otra parte, la opinión pública y el derecho a participar en la toma de decisiones presentan una dimensión que afecta a la totalidad de la población argentina. El caso de Esquel demuestra, en este sentido, que aun cuando la comunidad toma una postura activa y decisiva en contra de un inminente impacto al medio ambiente de una actividad productiva, los canales de acción y el Estado mismo, generan enormes dificultades y barreras para la realización efectiva de este derecho humano.

Las inundaciones ocurridas a principios de 2003 en la provincia de Santa Fe son quizá la prueba más dolorosa de las consecuencias de la falta de producción y acceso a la información en situaciones de riesgo ambiental. La negligencia del Estado en este caso es casi siniestra. No se previno, no se informó, ni se actuó de manera adecuada. En este contexto, sostener que el Estado debió actuar "de manera adecuada" implica su deber de privilegiar la vida y la seguridad de las personas por sobre pequeños y mezquinos intereses.

### 3.2.1 El "NO A LA MINA" moviliza a la ciudad de Esquel

#### *Antecedentes*

A mediados del año 2002, la comunidad de Esquel<sup>30</sup> y del resto de la provincia de Chubut tomó conocimiento de manera definitiva del inminente inicio de la explotación minera de oro y plata en el cordón Esquel por par-

<sup>29</sup> Ello puede verse en el caso de la minería y también en la explotación del petróleo, dos actividades que en la Argentina representan una significativa porción del sector productivo y que a la vez son generadoras de importantes externalidades para las comunidades que deben afrontar el impacto negativo inmediato de sus actividades.

<sup>30</sup> La ciudad cordillerana de Esquel tiene aproximadamente treinta mil habitantes (censo 2001).

te de la empresa canadiense Meridian Gold, en el yacimiento ubicado a 6,5 kilómetros de esta ciudad. Asimismo se informó a la población el tipo de explotación a cielo abierto que se realizaría, la cantidad de cianuro por utilizarse y la cantidad de oro que extraería la empresa.<sup>31</sup> Esto motivó un profundo cuestionamiento canalizado a través de innumerables charlas, conferencias, talleres y asambleas, en los que se reflejaba un malestar generalizado frente a este proyecto y en donde la información obtenida sobre distintos ejemplos mundiales era ostensiblemente contradictoria con la brindada por el Gobierno y la empresa minera: nefastos antecedentes de accidentes por derrames y filtraciones de cianuro, contaminación del agua y la tierra por drenajes ácidos de las minas y metales pesados, impactos altamente negativos en el plano socioeconómico en las localidades y regiones de explotación. El marco legal argentino, por su parte, otorga enormes ventajas económicas, jurídicas y fiscales a las empresas mineras (tendencia verificable en los demás países de Latinoamérica).

#### *La asamblea de Vecinos Autoconvocados*<sup>32</sup>

En ese mismo mes comenzaron a realizarse asambleas vecinales en las que confluyeron todos los sectores críticos al emprendimiento. La segunda asamblea —a las que asistieron seiscientas personas— se pronunció por unanimidad por el NO A LA MINA. A partir de entonces se inició una serie de actividades que incluían información en mesas instaladas en la vía pública, pintadas en la calle frente a las oficinas de la minera, murales alegó-

<sup>31</sup> Se utilizarían 180 toneladas mensuales de cianuro durante ocho años, el tajo en la montaña alcanzaría dimensiones equivalentes a tres estadios de River Plate (EIA Meridian Gold) y los volúmenes de agua que requeriría el procesamiento del mineral pondrían en peligro los cursos de agua de lagunas, ríos y arroyos aledaños (Inf. Geol. Diaz-Coop 16 Oct). La empresa se llevaría mil millones de dólares en oro y plata en ocho años (EIA Meridian Gold) dejando sólo al erario público un 2% del dinero, que recuperaría posteriormente por reembolso en la exportación por puertos patagónicos (Informe especial programa *Día D*, América 2, 20/03/03).

<sup>32</sup> Si bien esta situación está inspirada en los procesos asamblearios producidos luego de los hechos del 19 y 20 de diciembre de 2001, la efervescencia social de Esquel venía anunciando una disconformidad ascendente hacia los gobiernos de turno. A finales de 2001 los docentes, no docentes y alumnos de la universidad realizaron paros y movilizaciones a partir de resoluciones asamblearias conjuntas. Organizaron también una movilización el 21 de diciembre luego de la caída del presidente De la Rúa. Comenzado el año 2002, los docentes provinciales enfrentaron al Gobierno y a su sindicato por mejoras salariales, con una asamblea autoconvocada que reunió a la totalidad de los docentes de Esquel. En ese momento nacieron también la Asamblea de Vecinos de Esquel y el Movimiento Ciudadano, se profundizaron los conflictos indígenas en la cordillera y la población urbana se manifestó en las calles de manera multitudinaria en defensa del Banco del Chubut y del subsidio a los combustibles en la Patagonia. Varias asambleas de trabajadores en Esquel llevaron a la renuncia de algunos funcionarios del Gobierno (ANSES y Vialidad).

ricos, festivales artísticos, charlas en otras localidades que también manifestaron su rechazo al emprendimiento y movilizaciones con la participación de un número creciente de opositores.

Este movimiento social atravesó transversalmente la comunidad e integró a personas de todos los sectores: profesionales, docentes, comerciantes, desocupados, trabajadores, etcétera al margen de los aparatos partidarios.<sup>33</sup> Amplios sectores de comerciantes y prestadores turísticos también se pronunciaron contra la instalación de la mina, llegando a provocar una fuerte ruptura en el seno de la Cámara de Comercio local, cuyos máximos dirigentes ya habían acordado negocios con la minera (provisión de combustible, construcción, abastecimiento de cal, etcétera).

De esta manera se instaló un debate público importantísimo, que la ciudad nunca había presenciado, cuyos alcances se constataron no sólo en el amplio rechazo al proyecto, sino en la masividad de las movilizaciones que sumaron también el repudio a las oficinas de algunos medios de comunicación, empresarios y políticos que apoyaban la mina.

#### *El rol de las autoridades*

Las autoridades apoyaron desde el comienzo la iniciativa minera. El gobernador José Luis Lizurume (UCR), luego de llegar al extremo de postular que "sí o sí el emprendimiento minero va a llevarse a cabo y el 4 de enero estaré cortando la cinta" (sic) fue modificando sus intervenciones públicas a raíz de la fuerte oposición en su propia ciudad. A pesar de ello, continúa reivindicando las bondades del proyecto sin dejar de mostrar una permanente soberbia frente a la protesta social. La Legislatura provincial tibiamente trató distintas iniciativas parlamentarias sin expresarse en forma definitiva. De todas maneras, motorizó una prórroga de la audiencia pública no vinculante, que estaba prevista para el 4 de diciembre de 2002, postergándola indefinidamente.

El intendente Rafael Williams (PJ) también estuvo a favor del emprendimiento, argumentando la posibilidad de sumar puestos de empleo a la difícil situación social local que alcanza unos cinco mil desocupados. Sin embargo, la empresa El Desquite-Meridian Gold confirmó en su estudio de impacto ambiental que absorbería solamente a unos trescientos desempleados de Esquel, a quienes exigiría haber aprobado el nivel polimodal.

<sup>33</sup> Los partidos tradicionales, el Partido Justicialista (PJ) y la Unión Cívica Radical (UCR), prácticamente se alinearon en toda la provincia con posiciones favorables a la instalación de la mina. Salvo algunas críticas de forma al emprendimiento, hechas por algún concejal, no hubo mayores apoyos a la asamblea desde estos partidos, sino todo lo contrario.

La movilización popular logró que el aletargado Consejo Deliberante sancionara el 5 de febrero de 2003 tres ordenanzas: la primera prohibiendo la utilización del cianuro en el ejido municipal (vetada siete días más tarde por el intendente), la segunda derogando la adhesión a las leyes 24.196 de Inversión Minera y 24.224 de Reordenamiento Minero y una tercera habilitando al Ejecutivo a convocar a un plebiscito no vinculante en el ámbito municipal, que fue establecido para el 23 de marzo.

El resultado de esta consulta popular<sup>34</sup> favoreció el NO A LA MINA por el 81% de los votos con un total de votantes de un 75% del electorado (más de once mil personas).

A pesar del contundente rechazo en las urnas al emprendimiento minero, aún no se observan cambios en las actitudes del Gobierno hacia el proyecto minero. La empresa Medirian Gold continúa trabajando en Esquel.

#### *Amenazas, intimidaciones y otros hechos*

Docentes, profesionales, periodistas, vecinos y trabajadores denunciaron haber sido víctimas de intimidaciones, golpes y amenazas durante todo este proceso.<sup>35</sup>

El 11 de abril se produjeron incidentes en la vía pública cuando un grupo violento de la Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina (UOCRA) se abalanzó sobre manifestantes contrarios a la mina, quienes fueron golpeados y amenazados, siendo testigos pasivos policías de Esquel que los dejaron actuar impunemente. En todo momento, los vecinos debieron recurrir a organismos no gubernamentales, abogados e instituciones independientes y medios de comunicación,<sup>36</sup> para que dieran lugar a los reclamos.

La pasividad policial, la indiferencia gubernamental y el desinterés de la fiscalía ante las denuncias efectuadas por los vecinos mostraron la débil protección que el Estado brinda a los ciudadanos.

<sup>34</sup> El 23 de marzo de 2003 se realizó en Esquel la consulta popular "no vinculante" en la que la cantidad de votantes superó la de las elecciones de cargos legislativos y ejecutivos. En las localidades de Trevelin, Epuyén y Lago Puelo la gente votó también en un porcentaje similar a elecciones normales superando el NO A LA MINA el 85% en una consulta popular organizada por los propios vecinos.

<sup>35</sup> Se registraron más de cuarenta denuncias en la fiscalía a cargo del Dr. Falco en la ciudad de Esquel. Una cantidad igual de casos no fueron denunciados por temor de los damnificados.

<sup>36</sup> ONGs como CEDHA, el doctor Marcelo Parrilli y la diputada Marcela Bordenave viajaron hasta Esquel para interiorizarse de esta situación. Numerosos organismos de derechos humanos y personalidades del país y del mundo enviaron su solidaridad y preocupación. Uno de ellos fue el premio Nobel de la Paz, Adolfo Pérez Esquivel.



En algunos casos groseros la intervención gubernamental actuó de oficio para favorecer los intereses de la empresa, como ocurrió cuando el juez Claudio Petris ordenó una medida cautelar frenando los trabajos en la mina. Fue el mismo Gobierno provincial el que pidió un *per saltum* para que el Superior Tribunal de Justicia provincial no diera lugar a la medida cautelar y permitiera a la empresa continuar con sus trabajos habituales.

Si bien no podemos afirmar taxativamente el origen y los responsables ideológicos o materiales de esta cantidad de hechos, entendemos claramente que toda una comunidad reclama ser escuchada y que se ha expresado en el marco de la legalidad, haciendo uso de su derecho a manifestar y peticionar a las autoridades.

Esta primera aproximación a un análisis se sostiene en el estrecho vínculo que se evidencia entre el poder económico de la empresa cuyo proyecto se ve cuestionado y rechazado, entre el poder económico de ciertos empresarios locales que ya poseen acuerdos comerciales con la empresa y, finalmente, entre los miembros del poder político provincial y municipal que en múltiples declaraciones y acciones demuestran ser impulsores del proyecto minero, incluso actuando como "accionistas o gerentes" de la empresa en lugar de representantes de una comunidad.

Los hechos relatados plantean de manera clara dos dimensiones de la problemática ambiente-derechos humanos en la Argentina. Por un lado, el carácter ambiental de la industria extractiva, que genera enormes riesgos y evidentes consecuencias ambientales.<sup>37</sup> Por otra parte, la opinión pública y el derecho a participar en la toma de decisiones presentan una dimensión que afecta a la totalidad de la población del país. El caso de Esquel demuestra, en este sentido, que aun cuando la comunidad toma una postura activa y decisiva, los canales de acción y el Estado mismo generan enormes dificultades y barreras para la realización efectiva de sus derechos.

### 3.2.2 Los efectos del agua. Situación de los "refugiados ambientales" en la ciudad de Santa Fe<sup>38</sup>

A fines de abril y principios de mayo de 2003 la provincia de Santa Fe fue afectada por una de las inundaciones más importantes en la historia ar-

<sup>37</sup> Ello puede verse en el caso de la minería y también en la explotación del petróleo, dos actividades que en la Argentina representan una significativa porción del sector productivo y que a la vez son generadores de importantes externalidades para las comunidades que deben afrontar el impacto negativo inmediato de sus actividades.

<sup>38</sup> En el Informe CELS/1998, a raíz de las terribles inundaciones que afectaron el litoral argentino, el norte de la provincia de La Pampa, el sur de Córdoba y la provincia de Neuquén, se introdujo un capítulo específico de análisis de las implicancias del fenómeno y la responsa-

gentina. La crecida del río Salado ocasionó la muerte de al menos 23 personas y perjuicios a otras 140 mil, pérdidas económicas por un elevadísimo valor e importantes daños psicológicos y sociales en la población de la ciudad de Santa Fe y varias de las localidades ubicadas al noroeste de ésta.

Sin embargo, esta inundación no sólo se destaca por sus importantes dimensiones e impacto, sino principalmente porque hubiera podido ser evitada. La irresponsabilidad, la inoperancia y la falta de previsiones en el manejo de la cuenca del Salado por parte de los gobiernos locales es la primera causa de lo que es una de las mayores tragedias evitables de la historia argentina. La hecatombe y el daño ocasionado podrían haberse evitado si tan sólo se hubiese llevado a cabo el previsto —y tantas veces incluido en los presupuestos—, plan de finalización del sector inconcluso de la defensa oeste de la ciudad de Santa Fe, en la zona del hipódromo.

La ineficiencia, la desidia y la incapacidad de reacción del Estado no sólo caracterizó las tareas (o la falta de ellas) relacionadas con la previsión de la catástrofe, sino también las políticas ligadas a la evacuación, la asistencia a las personas afectadas, la contención, el seguimiento del regreso a los hogares y el registro y la reparación de los daños ocasionados (tanto en materia de vivienda, como de fuentes y herramientas de trabajo, situación sanitaria y de salud, educación, entre muchas otras).

La inundación de la ciudad de Santa Fe no puede ser entendida de manera aislada, como un fenómeno de la naturaleza, sino en el contexto de las profundas alteraciones hechas por el hombre en el medio ambiente y la negligencia e irresponsabilidad de los gobiernos locales.<sup>39</sup>

La zona afectada corresponde al sector oeste de la ciudad de Santa Fe

bilidad del Estado antes y después de que éste se produjera. "Si bien el nivel extraordinario de lluvias desencadenó el fenómeno, existió responsabilidad del Estado (...) pues pecó de imprevisión y luego de negligencia en la atención de la emergencia." La falta de una política eficaz de prevención de inundaciones, la deserción del Estado como garante primario del auxilio y protección de los inundados —frente a la participación activa y la solidaridad de la sociedad con aquellas personas afectadas por las lluvias—, y los problemas sanitarios originados por la falta de planificación del problema, son los temas principales que aborda el capítulo. Todos ellos se constatan, cinco años después, en las inundaciones santafesinas. Cf. CELS, *Derechos Humanos en Argentina. Informe Anual enero-diciembre 1998*, Buenos Aires, Eudeba, 1999, p. 431.

<sup>39</sup> Por un lado, tal cual han demostrado los climatólogos, como efecto del calentamiento del planeta, el fenómeno del Niño en el océano Pacífico —una perturbación de la temperatura que produce mayor cantidad de lluvias— sucede con mayor frecuencia. Por otro lado, el deterioro sufrido, especialmente durante todo el siglo pasado, en el medio ambiente de la cuenca del Río de la Plata ha resultado en una menor capacidad de absorción del agua proveniente de las lluvias. El agotamiento de los suelos y la destrucción de la cubierta vegetal, producidos por una deforestación irracional y el desarrollo de monocultivos, han provocado que las aguas de las lluvias se dirijan a los ríos con mayor fuerza y velocidad. Los suelos, resbaladizos e impermeables y sin esponjas vegetales ni humedales en las costas, absorben menor cantidad de agua de las lluvias y esto resulta en mayores crecidas de los ríos.

y a localidades al noroeste, que aparecían, a principio de siglo, como “bañados comunales”, respetando el valle de inundación del Salado. A pesar de ser considerada como inundable y de altísimo riesgo hídrico, esta zona fue recibiendo progresivamente asentamientos y urbanizándose en áreas cada vez más bajas. Frente a ello, el Gobierno no contaba siquiera con planes de emergencia y evacuación. Su acción se limitó a construir un terraplén de defensa, al cual le faltaba un tramo de aproximadamente quinientos metros para cerrar el recinto —al menos en forma provisoria, por razones que la Justicia deberá tratar de establecer.

A su vez, estas poblaciones, las más pobres de la ciudad, con mayor hacinamiento y menor preparación para recibir inundaciones que las radicadas sobre la costa del Paraná, no fueron avisadas a tiempo por el Gobierno para permitir la evacuación oportuna y evitar las enormes pérdidas de bienes y vidas humanas.

#### *La catástrofe*

El 27 de abril las lluvias ya habían afectado algunas localidades al noroeste de la ciudad. El intendente de la ciudad de Santa Fe, Marcelo Álvarez, declaró esa noche la emergencia hídrica.

El 28 de abril por la mañana fueron cortadas las rutas 13, 4, 70 y 6; a su vez, comenzó a ceder parte del terraplén a la altura del hipódromo y a entrar agua en los barrios de Cabal y Las Lomas. Al mediodía, el intendente pronosticó que la crecida podría derivar en la evacuación de cinco mil personas. La gente de los barrios de Las Lomas y Cabal pedía botes para poder evacuar, mientras que los vecinos del barrio Barranquitas solicitaban bolsas de arena.

Por la tarde, según la política decidida por Edgardo Berli, ministro de Obras y Servicios Públicos, cuadrillas hídricas de la provincia y la municipalidad trabajaron inútilmente para contener el agua que se filtraba por el country del Jockey Club.<sup>40</sup>

<sup>40</sup> Berli confiaba en que estas medidas servirían para contener la situación, justificándolas de la siguiente manera: “Nosotros vamos a agotar todo para contener el avance de las aguas. De todas formas, si no logramos nuestro objetivo, existiría tiempo suficiente para que se haga una evacuación tranquila y con tiempo. Nosotros vamos a apostar al éxito de nuestro trabajo más allá que impresione el avance del agua, el caudal que está entrando en estos momentos”. Por su parte, Ricardo Frattí, director provincial de Hidráulica, daba su opinión de la situación y sostenía: “En estos momentos está acercándose la máxima altura del río Salado, provocada por las abundantes lluvias de las últimas semanas, toda la zona oeste que está defendida por el terraplén nuevo paralelo a la avenida Circunvalación no tiene problemas, pero el terraplén finaliza contra el hipódromo y los terraplenes de otra calidad, menores, hacia el norte, han colapsado todos. Eso está poniendo en situación de urgencia y necesidad de evacuación a varios miles de personas”.

El 29 de abril, el intendente Marcelo Álvarez declaraba durante la madrugada a Radio LT 10: "Yo quiero pedirles a los santafesinos tranquilidad y solidaridad. Acá no hay margen para ningún tipo de especulación, es un fenómeno totalmente atípico. Aquellas familias del oeste de la ciudad que pueden autoevacuarse, que intenten hacerlo por sus medios. El grueso, que será el 70 u 80%, que no lo va a poder hacer, van a ir a buscarlos con la siguiente consigna: nosotros podemos evacuar mujeres y niños en este momento, le pedimos al jefe de hogar que se quede en la cercanía o en la casa. Con respecto a sus enseres, elementos, la gente ya sabe cómo hacerlo, los sube (...) En Barranquitas hay que evacuar. Así como vino el Salado muy rápido, nosotros esperamos que después del cuello de botella que hace el puente de autopista Santa Fe-Rosario, el agua se vaya también rápido".

En los barrios próximos al centro de Santa Fe la incertidumbre era total.<sup>41</sup>

Mientras tanto se creó un gigantesco embalse por la autopista Santa Fe-Rosario que se desagotaba por el eslabón más débil; a su vez, por la parte norte del terraplén que no estaba terminada, el agua ingresó rápidamente a los barrios de la zona oeste de la ciudad de Santa Fe. En pocos minutos la gente tenía más de un metro de agua en sus casas.

El barrio de Santa Rosa de Lima se encontraba completamente inundado. El Hospital de Niños estaba amenazado por el agua y por ello se decidió protegerlo disponiendo un cerco de bolsas de arena. Según Juan José de Rossi, miembro del Comité de Seguridad y Vigilancia del hospital, la decisión había sido adoptada conjuntamente con el ministro Berli y con el director de Hidráulica de la provincia. El operativo de defensa se vio arrasado a las pocas horas y se decidió entonces la evacuación del hospital.

Frente a los insultos de la gente, el gobernador Carlos Reutemann, que se hizo presente en el lugar, declaraba a través de la radio local: "Es un aluvión, un terremoto, una catástrofe". Un periodista le preguntó entonces si no podrían haberse mantenido más reforzadas las defensas. El gobernador contestó a LT 10: "No, esto pasa por arriba de todo. Estamos trabajando. Nosotros hemos hecho obras en la provincia en la costa del Paraná. En la cuenca del Salado, nunca en la historia, desde que se fundó Santa Fe, pasó lo que estaba pasando ahora".<sup>42</sup> Cabe aquí referir que el Hospital de Niños había sido construido hacía pocos años con un préstamo de dos-

<sup>41</sup> Un vecino del barrio de Belgrano, por ejemplo, se preguntaba por qué la Municipalidad no tomaba a esa altura medidas antes de que la situación se agravara. "Estamos en emergencia, por lo menos hasta este momento pueden entrar con medios de movilidad para evacuar a la gente. Es el momento, porque todavía no hay agua en las calles, pero se está viniendo con todas. ¿Qué está esperando la Municipalidad? ¿Que tengamos un metro de agua y no puedan entrar ellos para sacarnos, con los chicos? En el barrio Chalet decían 'queremos saber, para tranquilidad, qué medida tomar, por favor necesitamos que nos informen el estado del agua'".

<sup>42</sup> Véase también *La Nación*, 2/5/03.

cientos millones de dólares otorgado por el Banco Mundial, en una de las zonas más bajas de la ciudad, que se sabía inundable y que se encuentra a sólo cinco cuadras del terraplén.

Durante la noche de este mismo día se inundó también el barrio Centenario. El terraplén, que no había servido para impedir que el agua entrara, ahora hacía imposible que ésta pudiera salir.

El 30 de abril por la noche, el 60% de la ciudad de Santa Fe se encontraba bajo el agua.

Al día siguiente, se decidió aplicar la Ley de Seguridad Interior,<sup>43</sup> luego de una extensa reunión entre el gobernador Reutemann y el entonces ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación, Juan José Álvarez. Mientas tanto en Buenos Aires se encontraban reunidos algunos ministros del Poder Ejecutivo y jefes de distintas fuerzas armadas quienes dieron cuenta del envío de aviones, botes, lanchones y elementos de cocina para los centros de evacuados.<sup>44</sup> A partir de las 19, nadie pudo circular por la ciudad a menos que tuviera una razón de extrema necesidad. La Gendarmería Nacional, la Prefectura y la policía provincial fueron las encargadas de aplicar la norma y se militarizó la distribución de los alimentos, ropa y víveres que llegaban para paliar la grave situación.

No existió un plan organizado del Gobierno para la evacuación de las zonas inundadas sino que ésta fue realizada por diferentes agencias estatales e instancias de la sociedad civil.

<sup>43</sup> La Ley de Seguridad Interior prevé: "Artículo 23.- El empleo de las fuerzas de seguridad y policiales nacionales fuera del ámbito de las normas que reglan la jurisdicción federal estará estrictamente sujeto al cumplimiento de alguno de los siguientes supuestos (...) c) En situación de desastre según los términos que norman la defensa civil. Artículo 24. - Producidos los supuestos contemplados en el artículo precedente, el gobernador de la provincia donde los hechos tuvieren lugar podrá requerir al Ministerio del Interior el concurso de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad del Estado nacional, a fin de dominar la situación. Se dará al Comité de Crisis la intervención que le compete, de acuerdo a lo normado en la presente ley. Sin requerimiento del gobierno provincial, no podrán ser empleados en el territorio provincial los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad del Estado nacional sino una vez adoptadas las medidas prescritas en los artículos 6 y 23 de la Constitución Nacional, o bien por orden de la Justicia federal. Artículo 25. - El Comité de Crisis podrá delegar en un funcionario nacional o provincial de jerarquía no inferior a subsecretario nacional o ministro provincial la supervisión operacional local de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad a empeñarse en operaciones de seguridad interior. El afidido funcionario estará facultado, además, para ordenar la iniciación, suspensión y conclusión de la aplicación de la fuerza, así como para graduar la intensidad de la misma. En caso de resultar necesario un grado de acción conjunta mayor al de colaboración, coordinación de operaciones simultáneas o relaciones de apoyo, el Comité de Crisis designará a cargo de las operaciones conjuntas de seguridad a un jefe perteneciente a uno de los cuerpos policiales o fuerzas de seguridad del Estado nacional intervinientes, al que se subordinarán los elementos de los restantes cuerpos policiales y fuerzas de seguridad nacionales y provinciales participantes en la operación".

<sup>44</sup> Cf. *La Nación*, 2/5/03.

Tanto las tareas de evacuación como de asistencia y la acción del Gobierno carecieron de planificación y organización y resultaron deficientes. En las diferentes instancias, la participación y la solidaridad de la sociedad civil sostuvieron la situación y evitaron que se convirtiera en una tragedia de dimensiones mayores. En este sentido, fueron voluntarios con botes y canoas quienes realizaron la mayor parte de las evacuaciones, organizaron los primeros centros de evacuados y localizaron a las personas desencontradas. La mayor parte de la ayuda recibida por las familias afectadas, especialmente durante los primeros días, provino de particulares.

La entrega de agua potable, ropa, colchones, frazadas en los centros de evacuados y para los autoevacuados fue sumamente deficiente. Las colas y largas esperas a las que eran sometidas las familias afectadas y las situaciones de humillación y de conflicto que éstas provocaron, constituyeron elementos de la vida cotidiana. Las modificaciones en la organización de la asistencia no lograron solucionar los inconvenientes y reclamos. En este sentido, la militarización de la asistencia sólo sirvió para explicitar la incapacidad del Gobierno e, indudablemente, significó un retroceso en la situación de vigencia de los derechos humanos en la provincia.

#### *Advertencias desoídas*

El rector de la Universidad Nacional del Litoral, Mario Barletta, relató en conferencia de prensa que varios organismos científicos habían aportado, ya en 1992, estudios que preveían la catástrofe e indicaban cuáles eran las obras que debían ejecutarse para evitar estos desastres. Este estudio fue tenido parcialmente en cuenta, ya que se construyeron sólo dos de los tres tramos de la defensa oeste de la ciudad.

En respuesta, el gobernador Reutemann negó públicamente que le hubieran sido presentados informes que preveían lo que finalmente sucedió ni así proyectos sobre el Salado.<sup>45</sup>

#### *El regreso al hogar*

Más de una semana después de la inundación, los habitantes de algunos barrios iniciaron la difícil y dolorosa vuelta a casa. Los primeros barrios en liberarse del agua fueron Roma, Lamadrid y Centenario. En Santa Rosa de Lima, San Lorenzo, Chalet y Arenales, en cambio, el agua permaneció durante más tiempo. Lentamente, empezó a descender para

<sup>45</sup> El gobernador sostuvo en rueda de prensa: "Tenemos una Universidad de Recursos Hídricos que evidentemente en algún momento tantos ingenieros tendrían que haber visto la cantidad de lluvia que se estaba produciendo (...) [A mí] me pueden criticar de muchas cosas, pero lo que no me pueden criticar es que he peleado las inundaciones siempre. He dejado defensas en toda la zona del Paraná. Créanlo, esto es irracional, es la naturaleza".

hacer evidente algo que todos esperaban pero que nadie quería creer: un escenario de destrucción y pérdida.

En primer lugar, las viviendas debían ser limpiadas a pesar de la basura, el lodo, la humedad y el mal olor. A su vez, la mayor parte de las casas había sufrido daños importantes y en algunos casos muy graves, quedando con dudosa capacidad de habitabilidad. La acción del agua destruyó paredes, hizo desaparecer techos, resintió cimientos y estructuras. Estas condiciones se encontraban también sumamente afectadas por la deficiente situación sanitaria y de higiene, además del importante impacto ambiental que enfrentaban las personas al regresar a sus barrios.

La situación tornaba necesario un relevamiento completo y una política estatal urgente y eficiente. Sin embargo, el accionar estatal no tuvo estas características. En materia de hábitat y vivienda, el Estado no llevó a cabo ninguna política de limpieza, higienización y control en los barrios. Tampoco se realizaron relevamientos de los daños ocurridos en las casas y sus posibilidades de ser habitadas, así como de los pozos negros y los sistemas sanitarios. A pesar de que distintas organizaciones, como el Colegio de Arquitectos, ofrecieron su ayuda, el Estado no ha logrado implementar con éxito ningún programa en este sentido.

A su vez, la contención que el Estado había alcanzado a desarrollar en materia de salud enfrentaría ahora un peligroso desafío: si bien la política del Estado para afrontar la catástrofe —basada en la entrega de medicamentos y aplicación de vacunas para la población alojada en centros de evacuados— había tenido relativo éxito, la estrategia desarrollada por el Ministerio una vez que las familias volvieron a sus hogares presentó serias deficiencias y peligros.

Fueron controladas enfermedades como la hepatitis y la leptospirosis. Sin embargo, otros aspectos sanitarios fueron descuidados. La situación de las personas alojadas en centros de evacuados fue sumamente deficiente en materia de salud. Luego, la cantidad de basura, la falta de higiene en algunos barrios y la ausencia de supervisión y contención en la etapa del regreso a los hogares completaron un panorama de suma peligrosidad en materia sanitaria.<sup>46</sup>

Con relación a la normalización del ciclo educativo, la política estatal giraría en torno a dos cuestiones. La primera, "liberar" las escuelas que funcionaban como centros de evacuados del "problema" de los inundados y rehabilitarlas para la restauración de las clases. Esto implicó el desalojo

<sup>46</sup> En coincidencia con ello, la organización médica de ayuda humanitaria Médicos Sin Fronteras (MSF), que trabajó activamente en la ciudad desde el comienzo de la catástrofe hídrica, presentó a fines de mayo un informe en el cual alertó sobre la situación atravesada por las personas que permanecían en centros de evacuados, así como la de aquellas familias que emprendían la vuelta a su casa en la más extrema soledad.

de miles de familias que no tenían un sitio a donde ir, con el propósito de que el resto de la ciudad no se viera afectado por la situación.<sup>47</sup> La segunda, la relocalización de los alumnos y los docentes de aquellas escuelas que fueron anegadas y en las cuales no podían dictarse clases.<sup>48</sup> Para esto, el Gobierno puso en marcha un programa de transporte escolar que ha generado múltiples inconvenientes y reclamos.

En materia de empleo, el retorno a los hogares enfrentó a los afectados con una situación extremadamente difícil. Muchas actividades —como el comercio, los servicios, el cuentapropismo y las *changas*— fueron seriamente afectadas. En un contexto general caracterizado por la destrucción de fábricas y comercios, la pérdida de cosechas y del stock de animales, la abrupta caída del consumo y la escasa posibilidad de realizar *changas* o actividades cuentrapropistas, el Estado tiene una responsabilidad central en la promoción de políticas que permitan revertir esta situación.

Sin dudas, uno de los impactos más importantes de la inundación ha sido el ambiental, especialmente, en las condiciones del suelo y el agua de las zonas afectadas. ¿Qué ocurrirá con el suelo luego del retiro del agua? ¿Cómo se recuperará? ¿Cómo afectaron las inundaciones la salinidad? ¿En qué medida modifica la perspectiva económica de la provincia el hecho de que la napa esté trabajando tan cerca de la superficie? ¿Es posible que se haya generado contaminación desde los pozos negros a pozos de agua? Estas cuestiones requieren imperiosamente ser estudiadas, no solamente en el ámbito de la ciudad de Santa Fe, sino también en el resto del territorio provincial que recibió los embates del Salado. El Gobierno no ha previsto aún ninguna medida al respecto.

#### *Muertes y desapariciones*

Mas allá de los datos oficiales que reconocen la existencia de sólo 23 personas fallecidas como consecuencia de la terrible inundación sufrida en la ciudad de Santa Fe, semanas después de la catástrofe, las bases de datos confeccionadas por la Escuela de Servicio Social, dependiente de la Secretaría de Estado de Promoción Comunitaria, la Asociación de Trabaja-

<sup>47</sup> La preocupación del Gobierno por restablecer la normalidad motivó desalojos compulsivos y maltratos hacia las familias que permanecían evacuadas en las escuelas, generándose una falsa antinomia entre la escuela o los inundados. Esta medida tampoco tuvo en cuenta la diferente situación que atravesaban los centros educativos, respecto de condiciones de infraestructura e higiene, distribución de vacunas, medicamentos y útiles entre los alumnos.

<sup>48</sup> La política de relocalización generó múltiples inconvenientes y reclamos, que pusieron en duda el cumplimiento de las actividades mínimas programadas para el año escolar.



dores del Estado y la Universidad Nacional del Litoral arrojaban una cifra de aproximadamente mil quinientas personas desaparecidas.

Aun cuando el cruzamiento de datos informatizados permitió reencontrarse de familias disgregadas, la población denunció posibles ocultamientos de cadáveres. El tema de las desapariciones no ha sido aún definitivamente esclarecido.

En la catástrofe de Santa Fe, la imprevisión de los responsables directos de la protección de la población, trajo aparejada una desoladora y precaria situación a más de 150 mil damnificados.

### *3.2.3 PCB: la contaminación que está en todos lados. Los casos en la provincia de Córdoba.*

El bifenilo ploriclorado, comúnmente denominado PCB, es un compuesto químico formado por cloro, carbón e hidrógeno. Es resistente al fuego, muy estable, no conduce electricidad y tiene baja volatilidad a temperaturas normales. Estas características lo han hecho ideal para la elaboración de una amplia gama de productos industriales y de consumo. Pero esta sustancia, que en su momento se creyó un gran avance científico, hoy está en la agenda internacional como uno de los contaminantes orgánicos persistentes que deben ser eliminados.<sup>49</sup>

El PCB ha sido utilizado en transformadores eléctricos en forma masiva por las cualidades antes mencionadas. El problema se produce cuando los transformadores comienzan a perder esta sustancia (PCB) por falta de mantenimiento o por mantenimiento deficiente, a veces por explosiones o simplemente por filtraciones y, como resultado, contaminan el ambiente y a las personas. Este contaminante orgánico persistente puede ingresar en el cuerpo a través del contacto con la piel, por la inhalación de vapores o por la ingestión de alimentos que contengan residuos del compuesto. Su peligrosidad queda demostrada al estar considerado como sustancia probablemente cancerígena.<sup>50</sup>

En Córdoba, diferentes barrios han manifestado problemas con los transformadores eléctricos a raíz de explosiones, pérdida o filtraciones de PCB. El barrio Ituzaingó Anexo tiene una población de cerca de 2500 habitantes. En unas pocas manzanas rodeadas por tres transformadores eléctricos se registraron alarmantes estadísticas de enfermedades graves,

<sup>49</sup> Véase el texto del Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes en [www.pops.int/documents/convtext/convtext.sp.pdf](http://www.pops.int/documents/convtext/convtext.sp.pdf).

<sup>50</sup> La Agencia Internacional para la investigación del Cáncer (IARC) de la Organización Mundial de la Salud, ha incluido a los PCBs en el grupo II A, que incluye a los agentes probablemente cancerígenos para el hombre.

entre ellas siete casos de leucemia y otras patologías severas, lo que originó la preocupación de los vecinos, pues la tasa normal de leucemia es de un caso cada cien mil personas.<sup>51</sup> Si bien es cierto que en el barrio coexisten varios factores de contaminación y de degradación ambiental con riesgo para la salud, también es verdad que el factor PCB ha sido uno de los más preocupantes. A pesar de que en Córdoba se puso en marcha un programa llamado "Córdoba libre de PCB" para relevar los transformadores de toda la provincia y reemplazar los que tienen más de 50 ppm (partes por millón), la respuesta del Estado sólo llega cuando hay reclamos sistemáticos por parte de los afectados. En el caso Ituzaingó Anexo la gente luchó en forma heroica y continua, lo que finalmente obligó al Estado a sentarse con la comunidad para elaborar un plan de trabajo destinado a satisfacer las demandas del barrio relacionadas con la contaminación y el riesgo a la salud.

La problemática relacionada con el PCB se replica en toda la Argentina.<sup>52</sup> Las estadísticas desproporcionadas de enfermedades graves que afectan a quienes viven cerca de un transformador eléctrico son alarmantes y demandan la efectiva actuación del Estado en la protección del derecho a la salud, en la prevención de la degradación ambiental mediante la eliminación de los transformadores contaminados y la aplicación del principio precautorio.<sup>53</sup> En la Argentina la obligación del Estado en la eliminación del PCB está plasmada en la ley 25.670 de presupuestos mínimos para la gestión y eliminación de PCBs, la cual contempla un plazo para su total cumplimiento en el año 2010.<sup>54</sup>

<sup>51</sup> Véase [www.ecoportal.net/defensorecologico/info/pbcprim.html](http://www.ecoportal.net/defensorecologico/info/pbcprim.html).

<sup>52</sup> Desde septiembre de 2000, por ejemplo, el CELS acompaña el reclamo de los vecinos del barrio Conet de Isidro Casanova, partido de La Matanza, en la provincia de Buenos Aires, quienes comenzaron a desarrollar una serie de síntomas, que en más de ocho casos se tradujeron en diferentes tipos de cáncer, en su mayoría manifestados en niños. Los vecinos presumen que las enfermedades que han contraído se vinculan con la existencia de PCB en los transformadores de electricidad de la empresa Edenor ubicados en el barrio, que frecuentemente presentan pérdidas y emanaciones de humo.

<sup>53</sup> El principio precautorio de la Declaración de Río dice: "Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente".

<sup>54</sup> Ley nacional 25.670. Presupuestos mínimos para la gestión y eliminación de PCBs. [www.medioambiente.gov.ar/mlegal/residuos/ley25670.html](http://www.medioambiente.gov.ar/mlegal/residuos/ley25670.html).

#### 4. Conclusión

Los ejemplos enumerados en este capítulo son sólo un reflejo de algunas tipologías de la problemática ambiental que se vive hoy en la Argentina. Está claro que la degradación ambiental no es solamente un problema de recursos naturales en regiones aisladas. Y si bien no hemos pretendido abarcar la complejidad y la extensa manifestación del problema ambiental en el país, buscamos dar a entender cuáles son algunas de las dinámicas y dimensiones humanas afectadas por la degradación ambiental.

Actualmente, la sociedad en general y el Estado en particular, no terminan de percibir —o en algunos casos no quieren actuar sobre— el enorme impacto social que tiene la degradación del ambiente. Esta situación obedece a muchos factores, entre ellos, la ignorancia acerca de la relación descrita, la falta de percepción de la degradación ambiental como causante de una violación de derechos, la carencia de instrumentos y actores que faciliten el acceso a la justicia de quienes se ven afectados por estos casos, la naturaleza de la contaminación, la sistemática discriminación de las políticas públicas, la tendencia del crecimiento económico a elegir vías que atentan contra el equilibrio ecológico, la prioridad asignada al desarrollo productivo de un sector de la sociedad por sobre el bienestar general y tantas otras dinámicas que continúan generando situaciones críticas para un gran número de personas.

Una forma efectiva de superar la falta de conciencia de derechos ante los intereses colectivos, sería la consideración de los problemas ambientales desde una perspectiva de pleno respeto hacia los derechos humanos. Es necesaria una concientización generalizada sobre esta problemática, lo que permitirá una mejor inteligencia de los procesos sociales y la construcción de respuestas integrales sustentables a largo plazo.

## XII

# La ausencia de una política de vivienda social\*

### 1. Introducción

El acceso a la vivienda digna es un importante indicador del grado de satisfacción que han alcanzado los derechos sociales en un país.<sup>1</sup> Cuando se indaga acerca de la situación habitacional de las personas que viven en la Argentina, surgen elementos que permiten pintar un cuadro del agravamiento de la crisis social como resultado de las políticas impulsadas durante la década del noventa.

\* El presente capítulo ha sido elaborado por Sebastián Tedeschi, abogado del CELS. El acápite 3 fue desarrollado con la colaboración de Malena Derooy, estudiante del Práctico UBA/CELS. En la elaboración del punto 3.2 colaboraron: Fernando Kosovsky (Poder Ciudadano), a partir del análisis del relevamiento realizado por Johanna Castro, Jimena Armendariz, Fernanda Kornuta y Pablo Barzini (Clínica Jurídica de la Universidad de Palermo). El autor agradece la colaboración del arquitecto Omar Varela y de Juana Kweitel, quien trabajó en el punto 4.2 la base de la información provista por la Asociación Para el Apoyo a Comunidades (APAC) y el informe sobre la situación legal de las tierras elaborado por Julieta Rossi, Luis Campos, Pablo Asa y el autor, todos integrantes del Programa de Derechos Económicos Sociales y Culturales del CELS.

<sup>1</sup> Para esta afirmación se ha considerado que el propio Gobierno califica como hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI) a aquellos que exhiben al menos uno de los siguientes indicadores: hogares en una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, habitación precaria o similar); condiciones sanitarias insuficientes (por ejemplo, hogares sin retrete); hogares en los cuales algún niño en edad escolar (de 6 a 12 años) no asiste a la escuela y baja capacidad de subsistencia: hogares que tuvieran cuatro o más personas por miembro ocupado y, además, cuyo jefe no haya completado tercer grado de escolaridad primaria.

El problema de la vivienda debe ser ubicado en este contexto, aunque tiene características singulares. En los noventa se concretó una fuerte transferencia de las empresas de servicios públicos al sector privado. La política impulsada desde los organismos multilaterales de crédito —especialmente desde el Banco Mundial— y acogida por el Gobierno, se concentró en el fomento al “mercado de la vivienda”. Correlativamente, se desincentivó la construcción de viviendas para los sectores más empobrecidos, salvo en algunos casos aislados.<sup>2</sup> El acceso a la vivienda digna quedó, entonces, limitado a las líneas de crédito de la banca privada, obtenidas tan sólo por sectores de ingreso medio, medio-alto y alto.<sup>3</sup>

Aunque el problema de las personas sin hogar está íntimamente vinculado con la pobreza, ello no implica que la pobreza automáticamente cree personas que habiten en la calle. Las altas tasas de interés bancario o la ausencia de crédito, la escasez de tierras urbanas disponibles y el desempleo son algunas de las causas directas que agravan el problema.

Según estimaciones habitacionales realizadas en 1995 por la Subsecretaría de Vivienda de la Nación,<sup>4</sup> el déficit habitacional correspondía a un 33% del total de hogares, y 3.039.018 familias presentaban condiciones deficitarias de vivienda,<sup>5</sup> es decir que más de la tercera parte de la población vivía, ya en 1995, hacinada y/o en viviendas precarias.<sup>6</sup>

<sup>2</sup> Existieron algunas experiencias como la construcción de vivienda social hasta mediados de la década del noventa en la provincia de Mendoza, o las operatorias de mejoramiento de las villas 21 y 1-11-14 en Capital Federal, y con dificultades la aplicación de la ley 341 de crédito para cooperativas de vivienda, también en la ciudad de Buenos Aires.

<sup>3</sup> Este proceso no tuvo solamente alcance nacional, sino que situaciones similares se verifican en otros países de la región. El Relator Especial de Naciones Unidas sobre una Vivienda Adecuada, Miloon Kothari, ha sostenido en su reciente informe sobre la situación del derecho a la vivienda en Perú que “la globalización y el proceso de creciente integración económica han limitado la capacidad de los Estados de brindar recursos suficientes para satisfacer los derechos económicos, sociales y culturales, entre ellos la vivienda y los servicios sociales esenciales. Varios factores macroeconómicos determinan la existencia de recursos para el gasto social, entre ellos: la volatilidad financiera tras la desregulación de los movimientos de capital aunada a las crecientes tasas de interés que afectan el acceso al crédito y las hipotecas; la creciente especulación de la tierra como consecuencia de una mayor competencia por los mejores sitios en las ciudades velozmente globalizadas, que a menudo desplaza a los habitantes de menores ingresos hacia localidades menos atractivas con mala prestación de servicios; la fuerte carga del servicio de la deuda; las limitaciones fiscales y medidas de austeridad impuestas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial que están diseñadas principalmente para reducir el gasto público e invariablemente conducen a disminuir las partidas financieras para los sectores sociales; y el proceso de reformas del sector público, especialmente mediante la descentralización y la privatización”. Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, ([www.unhchr.ch/housing](http://www.unhchr.ch/housing)).

<sup>4</sup> De datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1991.

<sup>5</sup> Esta cifra se compone de la siguiente manera: 510 mil familias habitaban viviendas consideradas irrecuperables debido a la calidad constructiva de los materiales; 1.635.000 vivían en unidades que podrían ser recuperadas a través de intervenciones de reparación; 434 mil familias habitaban viviendas que estaban en buen estado pero se encontraban hacinadas (más de dos personas por cuarto) y 438.779 compartían la vivienda, por lo menos, con otro hogar.

<sup>6</sup> El censo nacional clasifica la precariedad de la vivienda en: “B” a las incompletas y “C”

La *Encuesta de Condiciones de Vida 2001*, recientemente publicada por el Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO)<sup>7</sup> revela que 919.699 hogares en todo el país corresponden a personas que no son propietarios, ni inquilinos ni ocupantes por cesión o préstamo de vivienda o terreno. Esto exhibe la condición de precariedad en cuanto a la tenencia de la vivienda,<sup>8</sup> y constituye una evidente violación del derecho a la vivienda.<sup>9</sup>

Todavía no se ha procesado la información relevada durante el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001. Sin embargo, la diversidad de conflictos producidos en el último año permite presumir que la crisis de hábitat y vivienda se ha acentuado.<sup>10</sup>

En nuestro país, el derecho a la vivienda digna —protegido en la Constitución Nacional por el artículo 14 bis— debe entenderse en consonancia con el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) y las Observaciones Generales 4 y 7 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC). Esto es, en forma integral como derecho a la vivienda digna en un hábitat adecuado, lo cual exige la inclusión del derecho de acceso a los servicios urbanos e infraestructura que garantizan condiciones básicas de vida saludable.

El acceso a la tierra urbana y a los servicios básicos se transforma en una meta inalcanzable para los sectores populares. La falta de trabajo y la precariedad laboral —que en la periferia de las grandes urbes se ubica por encima de la media nacional— afecta a las familias de trabajadores, que asisten así al deterioro progresivo de sus condiciones de vida. Por último, la alta valorización inmobiliaria de la tierra y los aumentos tarifarios de los servicios públicos (luz, agua, gas, cloacas) producidos luego de las privatizaciones constituyen las principales barreras para el acceso de los sectores populares al hábitat urbano.<sup>11</sup>

a las irrecuperables. Es importante destacar esta diferenciación porque se vincula con distintas propuestas al momento de pensar políticas para el sector.

<sup>7</sup> El informe está disponible en [www.siempro.gov.ar](http://www.siempro.gov.ar).

<sup>8</sup> Si bien el derecho de acceso a la vivienda no incluye necesariamente "el acceso a la propiedad", importa en cambio alcanzar cierto nivel de seguridad jurídica sobre la tenencia del inmueble en donde se asienta la vivienda. Es posible lograr dicha condición cuando las personas o los grupos familiares habitan en un hogar que no está bajo amenaza de ser desalojado y tiene garantías de permanencia, cualquiera sea la forma jurídica que se elija.

<sup>9</sup> En los términos de la Observación General 4 del Comité de Derechos Económicos y Sociales de la Organización de Naciones Unidas y nuestras normas constitucionales.

<sup>10</sup> Véase Acta de la XXV Asamblea Ordinaria del Consejo Nacional de la Vivienda, considerando 3, Buenos Aires, 21/03/02.

<sup>11</sup> "La tierra es nuestra. Hacia una Política de Tierra, Vivienda y Hábitat." Análisis y propuestas de los trabajadores y organizaciones territoriales. Federación de Tierra, Vivienda y

Por otra parte, el crecimiento de la población no fue acompañado con la facilitación del acceso a la vivienda. Nuevos pobres y precarización del nivel de vida de los sectores medios, fueron factores determinantes en el aumento de la demanda de accesibilidad a una vivienda digna. Además, desde fines de 2001, se paralizaron todas las obras de construcción de "nuevas viviendas sociales".<sup>12</sup>

La agenda oficial en materia de política de vivienda de la década del noventa colocó entre sus prioridades la regularización de las ocupaciones de terrenos deshabitados.<sup>13</sup> La ocupación de tierras del Estado nacional se encaró a través del Programa Arraigo creado por el decreto 846/91.<sup>14</sup> Este programa, aún vigente, tuvo serias dificultades para concretar el traspaso de tierras en forma definitiva a sus ocupantes, tal como veremos más adelante en un caso concreto. Respecto de las tierras privadas, se dictó la ley 24.374,<sup>15</sup> pero el régimen de regularización sólo fue efectivizado para un universo muy restringido de los posibles beneficiarios.

Hábitat/Instituto de Estudios y Formación de la CTA. Colaboración: Fundación Vivienda y Comunidad. Participaron Carla Rodríguez, Lucila Pucci, José Rocha, Soraya Giraldez, Andrea Echevarría, Eduardo Balán, Javier Bráncoli, Rubén Pascolini, Jorge Nancucio y Benigno López. Buenos Aires, junio 2001.

<sup>12</sup> Se debe aclarar que las viviendas construidas en la última época por el FONAVI difícilmente puedan llamarse "sociales" ya que por el monto de las cuotas que se paga quedan excluidas las familias con ingresos menores a quinientos pesos, es decir, los más pobres.

<sup>13</sup> Véase también CELS, *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Argentina 1997*, CELS-EUDEBA, Buenos Aires, 1998; CELS, *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Argentina. Enero-diciembre 1998*, CELS-EUDEBA, Buenos Aires, 1999; e *Informe Alternativo al Comité Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Octubre de 1999. Versiones completas disponibles en Internet en [www.cels.org.ar](http://www.cels.org.ar).

<sup>14</sup> El marco jurídico del programa está dado por las siguientes normas: ley 23.697 (Ley de Emergencia Económica), decretos 769/89, 407/91, 2137/91, 1001/90, 2441/90, 156/92; ley 23.967, decretos 1717/91, decreto reglamentario 591/92; ley 23.985 y ley 24.143 modificada por la 24.264 y el decreto 1856/92.

<sup>15</sup> Esta ley establece un régimen de regularización dominial en favor de ocupantes que acrediten la posesión pública, pacífica y continua durante tres años, con anterioridad al 1º de enero de 1992, y su causa lícita, de inmuebles urbanos que tengan como destino principal el de casa habitación única y permanente. Fue promulgada parcialmente el 22 de setiembre de 1994. En ese momento el ex presidente Carlos Menem vetó el artículo 7 mediante el cual se establecía que respecto a los inmuebles que fuesen de dominio privado del Estado nacional, provincial o municipal, se procedería a la inmediata escrituración por intermedio de las escribanías habilitadas, con el beneficio de gratuidad para todos los procedimientos. El artículo vetado también preveía que en caso de incumplimiento por parte del Estado, los peticionantes podrían adherir al régimen y procedimientos de esta ley y si el Estado nacional, provincial o municipal no habilitare este procedimiento, procedería la acción de amparo.

## 2. La política de vivienda a nivel nacional

### 2.1 La falta de una estrategia nacional de vivienda

A partir de la década del noventa, junto con las estrategias de ajuste estructural de la economía, la transferencia al sector privado de las empresas de servicios públicos y la reducción del Estado a la función de facilitador del desarrollo del mercado, se impulsaron políticas de descentralización que impactaron incluso sobre aquellas funciones básicas como la educación y la salud.

En el sector vivienda, las estrategias se focalizaron en dos líneas: la estrategia facilitadora de vivienda y los programas de alivio a la pobreza.<sup>16</sup> La primera, ampliamente desarrollada en los documentos del Banco Mundial, consistió en impulsar una multiplicación de los efectos de las actividades del sector privado. El rol del Estado quedó así relegado a facilitar el buen desempeño de los mercados, implementando instrumentos regulatorios apropiados y sistemas financieros saludables. Con esta línea comenzaron a perder sustento los programas de "lotes con servicios" y "mejoramiento de asentamientos precarios" que se habían impulsado en la década anterior. Éstos eran percibidos negativamente por este organismo internacional, en virtud de su incapacidad para recuperar la inversión.

El Banco Mundial promovió entonces una serie de mecanismos: regularización de terrenos, promoción del financiamiento hipotecario, racionalización de los subsidios, suministro de infraestructura para urbanización residencial, promoción de la industria de la construcción, etcétera.<sup>17</sup> Todas estas políticas se orientaban al mercado de la vivienda, sin tener en cuenta que, en los países pobres, el problema habitacional incluye factores como ingresos insuficientes, subempleo y desempleo, que dejan fuera del mercado a vastos sectores de la población.

En una dirección diferente<sup>18</sup> se orientaron los programas focalizados que aportaron fondos destinados a infraestructura y equipamiento tanto en el conurbano bonaerense (Fondo de Reparación Histórico del Conurbano), como en el interior del país a través del Programa de Mejoramiento

<sup>16</sup> Cuenya, Beatriz, "Descentralización y política de vivienda en Argentina", en *Reestructuración del Estado y política de vivienda en Argentina*, Cuenya, Beatriz y Falú, Ana (compiladoras), Oficina de Publicaciones del CBC, Centro de Estudios Avanzados, Universidad de Buenos Aires.

<sup>17</sup> Cuenya, Beatriz, op. cit., pp. 22-23.

<sup>18</sup> Una de las diferencias significativas es que, mientras el Banco Mundial exige e impone la necesidad del recupero de las inversiones en infraestructura, este requisito no se exige en los programas financiados por el BID, en los que el costo es financiado por todos los contribuyentes a través de la deuda pública.



to de Barrios (financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)). Éstos, junto con otros programas administrados en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, si bien tienen componentes de fortalecimiento de la organización comunitaria, operaron de forma descoordinada entre sí y sin una clara priorización de los sectores más postergados en su inversión efectivamente realizada.

## 2.2 La descentralización y la falta de una adecuada coordinación de las políticas nacionales, provinciales y municipales

Las políticas descentralizadas —incluyendo los programas de mejoramiento de asentamientos precarios, de apoyo a la autoconstrucción y de fomento a los actores y organizaciones locales— no llegaron a conformar nunca una estrategia de real envergadura.<sup>19</sup> El intento de reformar el FONAVI (Fondo Nacional de la Vivienda) que se expresó en el decreto 690/92 jamás se llevó a la práctica. Esta norma recogía los cuestionamientos de las organizaciones populares al desempeño del FONAVI y proponía nuevos principios rectores, entre ellos, diversificar las soluciones según el tipo de déficit, instrumentar líneas de acción diferenciadas en función del nivel socioeconómico de los hogares y descentralizar la gestión. La descentralización se efectuó finalmente en el marco de una situación de emergencia del sistema previsional que obligó al Estado a reasignar a los Estados provinciales los fondos coparticipables correspondientes al FONAVI. El nuevo régimen legal que regula el FONAVI, ahora provincializado, es el Sistema Federal de la Vivienda.<sup>20</sup> Sin embargo, éste se encuentra actualmente desfinanciado.<sup>21</sup> De todos modos, vale aclarar que en la última década el Fondo, perdió toda referencia como financiador de vivienda social. Prácticamente se convirtió en una fuente de financiación para los que efectivamente podían pagar, es decir la clase media, y en algunos casos, la clase media alta.

<sup>19</sup> Cuenya, Beatriz, op. cit., p. 24.

<sup>20</sup> Creado por ley 24.464 del 8/3/95.

<sup>21</sup> Según el documento "La tierra es nuestra", elaborado por la Federación Tierra y Vivienda de la CTA. A partir de la leyes nacionales 24.464 (de Creación del Sistema Federal de Vivienda) y 24.441 (sobre fideicomiso, conocida como "Ley Cavallo"), se comienza a actuar fundamentalmente en la problemática del recupero de fondos, coherente con la política recaudadora impulsada por los organismos financieros internacionales. En términos de asignación de riquezas, ello no significa producir transferencias progresivas hacia los sectores más necesitados (sentido que tienen los fondos FONAVI o cualquier otro fondo provincial o municipal que se conforma con recaudación proveniente de áreas con capacidad de contribución) sino avanzar hacia el "autofinanciamiento" de cada sector a través del mercado de libre competencia sin intervención del Estado.

Por otra parte, “la privatización del Banco Hipotecario junto con la transferencia de carteras de deudores de los planes oficiales de vivienda (a través de convenios con los Institutos Provinciales de Vivienda) constituyeron la más clara mercantilización de la política de vivienda pública que debe resolver un déficit habitacional de más de tres millones de viviendas en todo el país. Los recortes presupuestarios y el cambio de partidas con destinos específicos implican el remate casi definitivo del sistema público de vivienda tal como lo han impulsado distintos organismos financieros internacionales (...) La suma total de recursos destinados al FONAVI se redujo severamente, de 1400 millones en 1990 a 700 millones en 1999”.<sup>22</sup>

El impacto de la descentralización sobre las políticas nacionales, sumado a la desfinanciación del FONAVI, llevó a una parálisis total en los planes de vivienda.

### 2.3 La especulación inmobiliaria y los predios desocupados

Como contracara de la parálisis en materia de política de vivienda, tanto el Estado nacional como los gobiernos locales fueron permeables a la influencia del sector empresario que especula con la actividad inmobiliaria. La necesidad de disponibilidad de tierras y la capacidad de *lobby* que tiene el sector inmobiliario especulativo sobre el Estado se ciernen como una amenaza permanente de erradicación para las villas de emergencia; basta presenciar las continuas campañas mediáticas en contra de los vecinos que las habitan, invocando peligros de derrumbe o cuestiones relativas a la seguridad pública de “los otros vecinos”.<sup>23</sup>

La esquizofrenia urbanística de superposición de proyectos faraónicos con objetivos contrapuestos en la ciudad de Buenos Aires es un claro ejemplo de la extrema fragmentación sociohabitacional experimentada en la última década.<sup>24</sup>

Un caso recientemente denunciado por el Movimiento Nacional de Defensa de la Vivienda (MONADEVI)<sup>25</sup> —que incluso motivó la preocupa-

<sup>22</sup> Art. cit.

<sup>23</sup> Un caso ejemplificador lo constituye el desalojo forzoso y demolición del complejo habitacional llamado Fuerte Apache. Frente a la situación de abuso, el CELS presentó una denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos (OEA). Véase también “Demoliciones forzosas. Imágenes de la guerra contra el delito”, en CELS, *Derechos humanos en Argentina 2001. Hechos 2000*, CELS-SigloXXI-Catálogos, Buenos Aires, 2001, p. 147.

<sup>24</sup> Kullock, David, “Política y realidad urbana en Buenos Aires: impacto y compatibilidad de los proyectos urbanos en Gestión”, en *Revista Área*, N° 2, Buenos Aires, J. L. Caivano, 1995.

<sup>25</sup> Integrado por la CTA, Red Solidaria de Deudores, D.A.D.R.A., MO.DE.VI., ADVU, A.DE.VI.FRA. ADEUCO, MO.DE.VI.FA., Red Agro Solidaria, Damnificados Deudores Bancarios y Privados de Ave-

ción pública del Defensor del Pueblo Adjunto de la ciudad de Buenos Aires, Antonio Elio Brailovsky— son los proyectos que promueven seguir transfiriendo tierras públicas del Estado nacional a la Corporación Antigu Puerto Madero S.A.<sup>26</sup>

Todos los emprendimientos que se realizaron en Puerto Madero tuvieron un fin lucrativo: edificios de oficinas, restaurantes, hoteles, amarraderos de yates, viviendas para sectores de altos ingresos, etcétera. Esta disposición de gran cantidad de tierras públicas ha ignorado completamente la posibilidad de construir viviendas de tipo social. A fin del año 2002 se anunció el traspaso de Isla Demarchi, y también se menciona la Reserva Ecológica Costanera Sur, sobre la que pesan proyectos que proponen su desmantelamiento para integrarla a las obras comerciales de Puerto Madero (clubes, canchas de tenis, marinas, etcétera).

El destino de las tierras públicas se debe definir mediante mecanismos de planeamiento urbano con participación ciudadana y no a través de operaciones vinculadas al negocio inmobiliario.

#### 2.4 Regresividad en materia de juicio de desalojo. La reforma del Código Procesal Civil

La regulación en materia de locaciones urbanas desde principios del siglo veinte fue enriquecida por un sistema protectorio que tenía por fin resguardar la finalidad social de la propiedad. En el procedimiento civil se estableció un mecanismo especial que buscaba asegurar principalmente la garantía constitucional de debido proceso legal en los juicios de desalojo.

Sin embargo, en el peor momento de la crisis habitacional, el sector inmobiliario especulativo logró la incorporación del artículo 684 bis al Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, mediante el cual se dispone un procedimiento sumario para desalojar a los ocupantes de inmuebles antes de la sentencia definitiva.<sup>27</sup>

llaneda, Movimiento Lucha por la Vivienda Unica, Asociación de Deudores de Salta, ADA-Córdoba, Deudores de San Juan, CTA-Buenos Aires, Deudores de Moreno.

<sup>26</sup> La corporación ha sido creada para vender inmuebles del Estado sin pasar por los mecanismos de control fijados por la ley para los bienes públicos. Es una empresa del Estado, aunque con normas de empresa privada, y sus dueños son el Gobierno nacional y el de la ciudad de Buenos Aires. Si bien una parte de la ganancia recibida fue invertida en el espacio público de la Costanera Sur y de Puerto Madero, la corporación seguirá recibiendo cuotas por los fondos recaudados con la operación inmobiliaria que deberían destinarse al fin redistributivo previsto en el instrumento constitutivo de la sociedad. Es decir, que se habilita la posibilidad futura de destinar una porción a vivienda social.

<sup>27</sup> El artículo 684 bis, titulado "Desalojo por falta de pago o vencimiento de contrato. Desocupación inmediata", establece que "en los supuestos en que la causal invocada para el desalojo fuere la de falta de pago o vencimiento del contrato, el actor podrá también, ba-

Esto significa que se ha creado un sistema sumario por el que, en tiempo breve, el juez puede desalojar a las familias “que no pueden pagar” sin tener que esperar dictar la sentencia definitiva. La celeridad que se establece para dejar en la calle a las familias pobres constituye una violenta contracara de la demora en el acceso a los planes de emergencia habitacional y la imposibilidad de acceder a una vivienda social.

### 3. Algunos aspectos del acceso a la vivienda en la ciudad de Buenos Aires

#### 3.1 Situación social y habitacional en la ciudad de Buenos Aires: emergencia de desalojos, nuevas familias y aumento de la indigencia

Desde la puesta en marcha del Programa Integrador para Personas y Grupos Familiares en Situación de Emergencia Habitacional, en junio de 1997,<sup>28</sup> hasta mayo de 2002 —fecha en que se realizó la última encuesta— se produjo un importante aumento de la situación de pobreza e indigencia de los habitantes de la ciudad de Buenos Aires. A esa fecha, la población bajo la línea de pobreza alcanzaba un índice del 19,8%.

En lo que respecta a la situación habitacional de este grupo —según los datos proporcionados por la Comisión Municipal de la Vivienda— el déficit de vivienda alcanza a 400 mil personas. La población asistida por los planes de emergencia habitacional aumentó cuatro veces: mientras que en 1999 abarcaba a 2285 personas, en 2001 llegaba a 8090, evidenciando el deterioro social producido en este aspecto.<sup>29</sup>

A pesar de que esta situación se agrava día a día, a mediados de 2001 el Gobierno de la ciudad suspendió la asistencia social destinada a potenciales beneficiarios del mencionado programa, reemplazándola, recién un año después, por un subsidio monetario a recibir durante el término máximo de seis meses, sin posibilidad de renovación.<sup>30</sup>

jo caución real, obtener la desocupación inmediata de acuerdo al procedimiento previsto en el artículo 680 bis...”.

<sup>28</sup> Decreto 607/97.

<sup>29</sup> Cabe mencionar que estas personas no sólo se vieron afectadas en cuanto a su situación habitacional sino que también se encuentran en una situación ocupacional precaria. El 44% está desempleado, mientras que el 11% sólo tiene un empleo temporario. (Información aportada por el Instituto de Investigaciones de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, organismo que se presentó junto al CELS como *Amici Curiae* ante el Tribunal Superior de Justicia de la ciudad de Buenos Aires en el expediente 1548 “RAMALLO, Beatriz c/ G.C.B.A. s/ Amparo Art. 14 CCBA”).

<sup>30</sup> Decreto 895/02 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Ante el aumento desmedido de familias en situación de pobreza, con graves problemas habitacionales, el Gobierno local ofrece soluciones transitorias individuales, tratando de atomizar el conflicto e impedir la participación de los afectados.

Las carencias y miedos de las familias sin techo son similares. De igual forma se sienten aquellas que, si bien aún conservan la vivienda, sufren en forma permanente la amenaza del desalojo.

Las familias que se encuentran en situación de carencia extrema —la mayoría de ellas con más de tres niños y muchas con ancianos— padecen día a día el desinterés del Gobierno en cuanto al problema habitacional.

La falta de políticas públicas en materia de vivienda en los últimos años generó que, como respuesta, algunos grupos de familias ocuparan en forma pacífica tierras —fiscales y privadas— tanto en edificios ubicados en la ciudad como en terrenos de las afueras. Muchas de estas familias "sin techo", excluidas del acceso a la vivienda, han sufrido desalojos, la mayoría de ellos violentos, con altos niveles de enfrentamiento con las fuerzas de seguridad, especialmente con la policía. El único rostro estatal que conocen entonces muchas de estas personas es el de las fuerzas policiales y los tribunales criminales.<sup>31</sup>

### 3.2 Los programas de emergencia habitacional en el ámbito de la Secretaría de Desarrollo Social de la ciudad de Buenos Aires<sup>32</sup>

El programa de emergencia habitacional que aloja a las familias sin techo en hoteles fue creado mediante el decreto 607/97, con el nombre de Programa Integrador para Personas o Grupos Familiares en Situación de Emergencia Habitacional. Presta asistencia tanto a personas solas como a familias sin techo. Para casos individuales, se otorga alojamiento en dormitorios, servicios de alimentación, pernocte o albergue en el Hogar Feliz Lora, servicios de tratamiento, rehabilitación y reinserción social. En el caso de familias, se brinda alojamiento en el Hogar 26 de Julio, servicio de tratamiento, rehabilitación y reinserción social, o el pago de hotel por quince días a través del Programa de Atención en Casos de Emergencia Individual o Familiar (PACEIF),<sup>33</sup> o el alojamiento transitorio en unidades que conformen la red de ayuda a los sin techo.

<sup>31</sup> Un claro ejemplo fue lo ocurrido en el edificio donde funcionaba el ex Patronato de la Infancia (PADELA), donde el 25 de febrero de 2003 se produjo un violento desalojo con un saldo de 16 heridos y 52 detenidos (véase el relato completo de este episodio en el Capítulo III de este mismo Informe). Otro caso con menor impacto público fue el desalojo de una casa de la calle Pavón 1399 del barrio de Constitución, el 12 de noviembre de 2002.

<sup>32</sup> Sólo se incluyen los programas vinculados a hoteles y subsidios familiares.

<sup>33</sup> Entre los objetivos específicos del PACEIF se mencionan tanto "diagnosticar y tratar socialmente a los grupos familiares alojados, con un abordaje interdisciplinario para lograr

El referido decreto 607/97 no hace sino integrar diferentes programas que compartían los mismos objetivos y fundamentos.<sup>34</sup>

Durante 2001 y 2002, el asesor tutelar ante los Tribunales de Primera y Segunda Instancia del Fuero Contencioso Administrativo y Tributario de la ciudad de Buenos Aires, Gustavo Moreno, y la Defensoría del Pueblo de la ciudad realizaron un seguimiento permanente de estos programas en virtud de la inmensa cantidad de quejas que recibían, y advirtieron el incumplimiento de sus fines y la falta de desarrollo de los objetivos propuestos.

El trabajo del asesor tutelar destaca que el problema habitacional siempre fue abordado con políticas provisorias y que —si bien en las redacciones de los diversos programas se menciona el derecho a la inclusión social y la reconstrucción de los lazos familiares y sociales (fragmentados cuando las familias viven en la calle y en hoteles)— en la práctica resultan ser “parches” que no aportan una verdadera solución de fondo y delegan el problema en las futuras administraciones, permitiendo así que se incremente día a día la cantidad de personas sin acceso a vivienda digna. Hasta ahora, concluye, no existieron políticas serias y comprometidas para terminar con el problema habitacional.

Además, existen numerosas causas judiciales que han probado esta irregularidad y carencia en la administración. Por ello, el Poder Judicial ordenó el cumplimiento efectivo de los objetivos del programa, según constatan el propio asesor tutelar y el defensor oficial ante los juzgados en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la ciudad.<sup>35</sup>

cambios que permitan superar la situación de emergencia” como “establecer acciones de coordinación con organizaciones no gubernamentales que presten este tipo de servicios, tendiendo a la organización de una red de prestaciones inherentes a la problemática enunciada”. Anexo I del decreto 607/97.

<sup>34</sup> Ordenanza 41.110 (PACEIF) y el Programa de Asistencia a Familias en Crisis (PAFEC).

<sup>35</sup> Un caso representativo es el que tramitó en el Expt. 2810 FERNÁNDEZ SILVIA GRACIELA y otros contra G.C.B.A. s/ Amparo (art. 14. CCABA) -. El juez de Primera Instancia declaró la inconstitucionalidad de la determinación de los plazos de vigencia de los programas de asistencia habitacional, cualquiera fuera su denominación y resolvió que su vigencia debe supeditarse estrictamente a la continuidad o no de las causas que fundaron la inclusión de los beneficiarios en los programas. Con base en ello ordenó al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: a) Que garantice en términos efectivos el derecho a una vivienda adecuada y digna de todos los actores hasta tanto cesen fehacientemente las causas que originaron su asistencia (Punto 3); b) Que en el término de dos días proceda a través de la Dirección competente a verificar si el hotel donde se alojaban los demandantes reunía la totalidad de las exigencias habitacionales requeridas por la legislación vigente y los requisitos establecidos para la incorporación al sistema de prestaciones, c) Que en caso de verificarse transgresiones al actual régimen de habilitación o violaciones a las condiciones reglamentarias exigidas para la prestación específica, proceda a la clausura del hotel (Punto 5); d) Que disponga el traslado inmediato, en su caso, de los alojados incluidos en los programas a un lugar que reúna las condiciones legales exigibles, previa autorización a fin de constatar las nuevas condiciones de alojamiento

En septiembre de 2001 el Gobierno de la ciudad interrumpió en forma intempestiva el programa, lo que motivó la presentación de centenares de acciones de amparo por parte del defensor oficial, Fernando Lodeiro, ante los juzgados de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario.<sup>36</sup>

A fines de noviembre de 2002 un grupo de organizaciones no gubernamentales —entre ellas Poder Ciudadano, el Centro de Investigaciones Sociales y Asesorías Legales Populares (CISALP), la Clínica Jurídica de la Universidad de Palermo y el CELS— con la colaboración del defensor oficial y del asesor tutelar, presentaron a la Legislatura porteña el documento “Por una política de vivienda respetuosa de los derechos constitucionales y los derechos humanos”.<sup>37</sup> El documento planteó la necesidad de una evaluación crítica, a la luz de estándares constitucionales e internacionales de derecho a la vivienda, de los “programas de vivienda con incidencia sobre los habitantes de la ciudad de Buenos Aires, monitoreando los programas existentes, proponiendo soluciones alternativas al diseño de la política pública en la materia, y ejerciendo —en su caso— las acciones legales que pudieran corresponder en resguardo de las personas más vulnerables”.

Además, con la colaboración de los mencionados funcionarios del Poder Judicial, el grupo de ONGs realizó una encuesta sobre 151 beneficiarios<sup>38</sup> del programa de hoteles alojados en 47 hoteles de la ciudad de Buenos Aires, con el fin de indagar el grado de satisfacción del derecho a la vivienda digna. El trabajo tuvo por objeto, además de relevar las condiciones de habitabilidad de los hoteles, brindar una herramienta crítica que

(Punto 5). Asimismo ordenó la extracción de copias certificadas de las actuaciones para la Defensoría del Pueblo, la Auditoría (Punto 6), la Justicia Criminal de Instrucción (Punto 7), así como la intervención de la Dirección de Sumarios de la Procuración General de la Ciudad Autónoma (Punto 8). Entre los fundamentos precisó que el encuadre normativo que sustenta el programa asistencial de emergencia habitacional no se presenta con total claridad. Que el Gobierno de la ciudad no ha podido especificar inequívocamente en qué programa se encuentran incluidos los actores y que ni las autoridades de aplicación, ni las asistentes sociales, ni el prestador hotelero y mucho menos los actores saben a ciencia cierta en qué programa gubernamental se encuentran, sino que el único dato concreto es que la administración ha ubicado a los actores en un hotel y que el pago del alojamiento corre por cuenta del Gobierno local. Señaló que ello refleja la improvisación y el desgobierno del área específica, así como la conducta inexcusable e ilegal de la administración en esta materia, aunque añade que no resulta de trascendencia a efectos de definir puntualmente el asunto traído a resolver.

<sup>36</sup> La Defensoría del Pueblo de la ciudad de Buenos Aires y el CELS se presentaron como *Amici Curiae* ante el Tribunal Superior de Justicia de la ciudad de Buenos Aires, por el cierre intempestivo del programa de emergencia habitacional en el caso: “RAMALLO, Beatriz c/ GCBA s/ Amparo”. Expte. 1548.

<sup>37</sup> Se puede encontrar en [www.cels.org.ar](http://www.cels.org.ar).

<sup>38</sup> Se estima que la cantidad de personas alojadas en hoteles bajo el programa de emergencia habitacional ronda las nueve mil.

hiciera visible el incumplimiento del Estado en referencia a este derecho, con el fin de incentivar su ejercicio.

A partir de la información relevada se pudo constatar la violación de estándares fundamentales de derecho a la vivienda establecidos por la mencionada Observación General 4, que se detallan en los títulos siguientes.

### 3.2.1 Inseguridad jurídica de la tenencia

Los datos permiten afirmar que la gran mayoría de las personas que viven en hoteles contratados por el Gobierno de la ciudad sufren el incumplimiento de este estándar jurídico, según el cual el Estado debe adoptar las medidas que garanticen seguridad en la tenencia, contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas.<sup>39</sup>

El Programa de Atención a Familias Sin Techo (PAFSIT), que funcionó durante 15 años, fue dejado sin efecto por el Gobierno en agosto de 2002 y reemplazado por el sistema establecido en el decreto 895/02. Así, aquellas personas que antes eran acogidas en los "hoteles municipales" y que no obtuvieron el amparo judicial que impedía su expulsión, tienen como única alternativa solicitar un subsidio de hasta 1800 pesos, pagadero en seis o nueve cuotas, que les permitiría alquilar una habitación durante algunos meses, ya que el decreto señala que esta asignación se paga por única vez.

El derecho a la vivienda, en concordancia con el de seguridad social, indica la necesidad de la universalidad y la previsión de las nuevas contingencias. En el contexto socioeconómico actual, el Estado tiene la obligación de dar respuestas adecuadas, y la fijación del plazo no puede significar la caducidad del derecho (aunque sí podría servir como fecha para una nueva evaluación sobre la subsistencia de las contingencias que dieron lugar a la provisión del subsidio).

Durante los primeros meses de 2003 en la Defensoría del Pueblo de la ciudad de Buenos Aires, en la Defensoría ante los Tribunales en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la ciudad y en la Fundación Poder Ciudadano se han recibido numerosas denuncias de personas que afirman haber concurrido a la Secretaría de Desarrollo Social para cobrar el subsidio y que allí les informaron que no había presupuesto hasta fines de julio.

<sup>39</sup> Sostiene exactamente el Comité que "la tenencia adopta una variedad de formas (...) Sea cual fuere (...) todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas. Por consiguiente, los Estados parte deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección consultando verdaderamente a las personas y grupos afectados".



Las violaciones al derecho a la vivienda adecuada y a la seguridad social dieron lugar a la interposición de acciones de amparo con medidas cautelares que solicitan a los jueces renovar el subsidio.<sup>40</sup>

Estas situaciones violan el párrafo 11 de la OG 4, en el que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sostuvo que "Los Estados parte deben otorgar la debida prioridad a los grupos sociales que viven en condiciones desfavorables concediéndoles una atención especial. (...) como lo señala el Comité en su observación general 2 (1990) (E/1990/23, anexo III), *a pesar de los problemas causados externamente, las obligaciones dimanantes del Pacto continúan aplicándose y son quizá más pertinentes durante tiempos de contracción económica*. Por consiguiente, parece al Comité que un deterioro general en las condiciones de vida y vivienda, que sería directamente atribuible a las decisiones de política general y a las medidas legislativas de los Estados parte, y a falta de medidas compensatorias concomitantes, contradiría las obligaciones dimanantes del Pacto".

### 3.2.2 Falta de disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura<sup>41</sup>

La encuesta reveló también que los servicios sanitarios son muy deficitarios en los hoteles de la ciudad de Buenos Aires. El 70% de las habitaciones no cuenta con baño privado, y si bien el 80,8% de los encuestados dijo que hay agua caliente en las duchas, sólo el 27,8% sostuvo que hay agua caliente en los lavatorios.

Respecto del estado de los artefactos del baño, sólo el 20,5% estaría en buenas condiciones, mientras que el 42,38% está en condiciones regulares y el 25,8% en malas condiciones. También es lamentable el funcionamiento de esos artefactos: el 47,7% funcionan en forma regular, el 21,8% funcionan mal y sólo el 20,5% tiene un buen funcionamiento. Todas estas violaciones al derecho a la vivienda adecuada se completan con la falta de ventilación de los baños en un 33% de los casos.

Al déficit de los servicios sanitarios se le suma el hecho de que en la mayoría de los hoteles relevados no hay calefacción y, en aquellos donde la hay,

<sup>40</sup> "CORIA, Verónica c/Gobierno de la ciudad de Bs. As."

<sup>41</sup> El párrafo 8, inc. b) de la OG 4 se refiere a la disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura: "Una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. Todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deberían tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia".

los encargados impiden que se ponga en funcionamiento.<sup>42</sup> Esta situación empeora más aún si se considera el caótico estado estructural (humedad, filtraciones),<sup>43</sup> que incrementa los riesgos para la salud.

En cuanto a los servicios de emergencia, el 43% sostuvo que el hotel carece de luces de emergencia y el 5,3% dijo no saber si éstas existen. Asimismo, el 33,8% de los encuestados dijo que el hotel no tiene matafuegos, en tanto el 8% lo desconoce.

Los datos obtenidos indican que la higiene es otro punto débil, puesto que en el 28,5% de los casos el personal del hotel no limpia los baños.

Estas serias violaciones al derecho a una vivienda adecuada se ven agravadas por la violación de la exigencia legal de obligatoriedad de las visitas de asistentes sociales. En todos los casos la actividad gubernamental se caracteriza por su indiferencia y parálisis. El 63% de las personas no recibe visitas de trabajadores sociales de la Secretaría de Desarrollo Social; el 8,6% que sí las recibe, no logra un resultado positivo; a su vez, el 61,5% de los encuestados sostuvo que dichas visitas no contribuyen a mejorar la situación.<sup>44</sup>

### 3.2.3 Espacios inhabitables<sup>45</sup>

Los datos relevados indican que la gran mayoría de los hoteles de la ciudad de Buenos Aires están lejos de poder ser considerados espacios habitables en condiciones dignas. Por el contrario, se ha verificado que,

<sup>42</sup> Revista *Hecho en Buenos Aires*, Nº 35, julio 2003, p. 17: "En ningún lado te permiten usar calefacción, ni de luz ni de gas, por el gasto, así que te morís de frío, pero te acostumbrás".

<sup>43</sup> Véase 3.2.3.

<sup>44</sup> La indiferencia manifiesta por parte de las agencias estatales de la ciudad de Buenos Aires se contraponen con lo establecido en el párrafo 13 de la citada OC 4 del CDESC, que señala que: "La vigilancia eficaz de la situación con respecto a la vivienda es otra obligación de efecto inmediato. Para que un Estado parte satisfaga sus obligaciones en virtud del párrafo 1 del artículo 11, debe demostrar, entre otras cosas, que ha tomado todas las medidas que son necesarias (...), para evaluar la importancia de la falta de hogares y la vivienda inadecuada dentro de su jurisdicción". El Comité incluye, en particular, a las personas sin hogar y sus familias, las alojadas inadecuadamente y las que no tienen acceso a instalaciones básicas, las que viven en asentamientos "ilegales", las que están sujetas a desahucios forzados y los grupos de bajos ingresos.

<sup>45</sup> En OG 4, párrafo 8 inciso d), bajo el término "habitabilidad" el Comité fija los parámetros que una vivienda debe cumplir para ser adecuada en los términos del PIDESC: "Una vivienda adecuada debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes. El Comité exhorta a los Estados parte a que apliquen ampliamente los Principios de Higiene de la Vivienda preparados por la OMS, que consideran la vivienda como el factor ambiental que con más frecuencia está relacionado con las condiciones que favorecen las enfermedades en los análisis epidemiológicos; dicho de otro modo, que una vivienda y unas condiciones de vida inadecuadas y deficientes se asocian invariablemente a tasas de mortalidad y morbilidad más elevadas".

en muchos casos, las personas allí alojadas padecen una situación de hacinamiento.

En primer lugar, sólo el 57% de las habitaciones alcanza una superficie mínima de nueve metros cúbicos. El 63% de las habitaciones no alcanza el cubaje mínimo de 15 metros cuadrados por persona y sólo el 11% sí lo alcanza (a su vez el 26% de los encuestados dijo no saber o no poder contestar sobre las dimensiones de los espacios que ocupan). Es decir, los datos revelan que la mayoría de los hoteles no ofrecen condiciones dignas de habitación.

Esta situación de hacinamiento se agrava en el 7% de los casos, en los que llega a haber más de seis personas en la habitación. Para un total de 537 personas hay sólo 505 plazas-cama. También se verifica que del total de familias alojadas en habitaciones en el 48% de los casos hay menos cantidad de plazas que las personas que habitan.

Pero el sufrimiento no termina en el hacinamiento, sino que se filtra por las paredes y techos. Casi el 20% de las habitaciones carece de ventanas, en un 5% se colocan tabiques como "paredes". La mayoría de las paredes (72%) son de ladrillos, pero más de la mitad tiene humedad. El cielo raso sólo está en buen estado en el 40% de los casos y un 33% de las habitaciones tiene filtraciones en sus techos.

El deterioro estructural de los hoteles, combinado con las mencionadas deficiencias en los servicios (calefacción, agua caliente), permiten concluir que, en su mayoría, éstos no son espacios adecuados para sus ocupantes ya que no los protegen del frío ni de la humedad.

En el caso específico de los servicios, hay diversas violaciones al derecho a una vivienda adecuada que podrían revertirse fácilmente con la debida supervisión gubernamental. Sin embargo, el Gobierno de la ciudad de Buenos Aires, al no enviar a sus agentes para supervisar el cumplimiento de estas normas, impide cualquier atisbo de mejora.

### *3.2.4 Maltrato y perjuicios en la vida social y laboral*

El derecho a una vivienda adecuada no puede considerarse aislado de otros derechos humanos fundamentales. Entre ellos, el derecho a la libertad de expresión y de asociación (por ejemplo, en el caso de los inquilinos y otros grupos basados en la comunidad), el derecho a elegir la residencia y de participar en la adopción de decisiones.<sup>46</sup>

<sup>46</sup> La OG 4 se refiere a estos derechos y señala también que "el derecho a no ser sujeto a interferencia arbitraria o ilegal en la vida privada, la familia, el hogar o la correspondencia, constituye una dimensión muy importante al definir el derecho a una vivienda adecuada".

En este sentido, se han recibido sucesivas denuncias de interferencias indebidas por parte de los encargados de los hoteles sobre el ejercicio de derechos de los residentes.

Los datos relevados indican que el 55% de los encuestados tiene problemas para recibir llamadas telefónicas<sup>47</sup> y que en muchos casos no les entregan la correspondencia. Estas situaciones, además de ser violatorias del derecho a una vivienda adecuada, provocan lesiones a otros derechos. Concretamente, varias personas han denunciado la pérdida de oportunidades laborales como consecuencia de estas interferencias.

Otra interferencia arbitraria e ilegal consiste en la fijación de horarios para ingresar en el hotel, situación que sufre el 23% de los consultados. Se trata de un perjuicio recurrente para los que trabajan de noche, quienes deben esperar a la intemperie hasta el horario en que el encargado decide abrir la puerta de calle. Los consultados han referido que estas violaciones son "sanciones" que les son impuestas por los encargados; éstos fijan normas dentro del hotel, tales como la prohibición de escuchar música, de que los niños jueguen en el patio, la de reunirse en un pasillo, etcétera, que, cuando son transgredidas, importan la aplicación de castigos como la prohibición de usar la cocina, colgar ropa e incluso de usar el agua caliente.

También se viola el derecho de participación de los afectados en la política de vivienda.<sup>48</sup> No existe —ni en el programa de hoteles, ni en el resto de los programas sociales vinculados a la vivienda— registro alguno de que el Estado haya consultado a los interesados sobre las medidas que se van disponiendo, ni tampoco con el objetivo de monitorear el desarrollo de los programas.

### 3.2.5 La gravedad de la situación actual

Ante la ausencia de una respuesta de fondo, y dado que el déficit habitacional no responde ya a una situación de emergencia, sino que es una condición estructural, se ha tomado al sistema de hoteles como solución habitacional definitiva.

La carencia de políticas destinadas a erradicar el problema desde la raíz hace que la situación empeore cada día. Cada vez son más las familias

<sup>47</sup> Revista *Hecho en Buenos Aires*, art. cit., p. 17. Véanse declaraciones de una residente de un hotel que tiene un horario restringido para recibir llamadas.

<sup>48</sup> El CDESC ha reconocido como una obligación de los Estados involucrar a los sujetos de esos derechos en el diseño, implementación y control de las políticas de vivienda. Así, en el párrafo 12 de la OG 4 se sostuvo que "por razones de pertinencia y eficacia, así como para asegurar el respeto de los demás derechos humanos, tal estrategia deberá reflejar una consulta extensa con todas las personas afectadas y su participación, incluidas las personas que no tienen hogar, las que están alojadas inadecuadamente y sus representantes".

que se ven forzadas a romper sus vínculos. No sólo necesitan asistir a comedores comunitarios o escolares para procurarse los alimentos básicos —lo cual deteriora de por sí la relación familiar—, sino que tampoco cuentan con una vivienda que pueda considerarse digna para el alojamiento y el desarrollo de todo el grupo familiar.

Difícilmente sea posible determinar qué programa resultaría adecuado para solucionar el conflicto en forma definitiva ya que el Estado —nacional, provincial y municipal— carece actualmente de la información necesaria y no se muestra en vías de procurarla. Es decir: no se hace un seguimiento de las familias que viven en los hoteles y, por lo tanto, se desconocen sus necesidades e intereses. Ninguna política puede funcionar si no se conoce el “campo” donde será aplicada.

### *3.2.6 El decreto 895/02. La modificación de la ejecución de los programas destinados a familias en situación de calle*

Frente a los cuestionamientos públicos hechos a los programas de emergencia habitacional —específicamente las denuncias por sobrepago de hoteles y las acciones de amparo presentadas por quienes habían sido notificados del fin del beneficio— el Gobierno de la ciudad dictó el decreto 895/02.<sup>49</sup>

El sistema implementado por los programas de emergencia había sido cuestionado por la Defensoría del Pueblo, la Auditoría y la Legislatura de la ciudad en una investigación por presuntas irregularidades en la contratación de los hoteles durante la anterior gestión de la Secretaría de Desarrollo Social.

A través del decreto, el Ejecutivo local dispuso la modificación del modo de ejecución de los programas existentes en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires destinados a brindar atención a familias en situación de calle. Para ello, se creó un subsidio para las familias en esta situación, consistente en la entrega por única vez de un monto de hasta 1800 pesos por familia, pagadero en un máximo de seis cuotas mensuales, iguales y consecutivas, y al que se le puede adicionar un monto complementario de una suma igual al total del subsidio otorgado, en caso de que la familia presente una propuesta para solucionar su situación habitacional preexistente (art. 10).

El nuevo sistema prevé que la Secretaría de Desarrollo Social implementará medidas de gestión, control administrativo y monitoreo mensual

<sup>49</sup> Publicado en el BOCBA N° 1503, 13/8/2002. La reglamentación se realizó a través de las resoluciones 193-SDS-2002 (BOCBA N° 1514, 29/8/2002); N° 216 (BOCBA N° 1518, 4/9/2002); y N° 200 (BOCBA N° 1519, 5/9/2002).

de las condiciones en que se encuentran los beneficiarios en los establecimientos hoteleros (especialmente habilitación y condiciones de habitabilidad). También establece la creación de un consejo asesor encargado de monitorear el desarrollo del programa. En el marco del Grupo de Derecho a la Vivienda, estudiantes de la Clínica Jurídica de la Universidad de Palermo realizaron una investigación sobre el sistema de atención a aquellos que procuran los beneficios del programa. A partir de este relevamiento, las organizaciones concretaron, a fines de 2002, un pedido de informes dirigido a la Secretaría de Desarrollo Social. Los cuestionamientos más significativos que pueden hacerse a la respuesta enviada por el Gobierno en mayo de 2003 son: la falta de participación de los beneficiarios en el control del programa y la informalidad en el trámite de solicitudes en las que se dispone el rechazo del beneficio, lo cual crea un campo propicio para la arbitrariedad en la asignación del plan. Por otra parte el monto máximo del subsidio sólo alcanza para seis meses, lo que significa que al final del período las familias quedan en la calle, ya que las soluciones habitacionales definitivas que propone el Gobierno no incluyen a todas estas personas, y en los casos que sí están incluidas, el período para acceder a una vivienda triplica el tiempo previsto por el plan de emergencia.

#### **4. Dos casos que reflejan la violación del derecho a la vivienda en la ciudad de Buenos Aires y el conurbano bonaerense<sup>50</sup>**

##### **4.1 El caso Villa La Dulce (Ciudad Autónoma de Buenos Aires)**

###### *4.1.1 El origen del asentamiento Villa La Dulce*

En octubre de 2000, un grupo de familias que se hallaba en situación de precariedad habitacional ocupó en forma pacífica un predio ubicado en la intersección de las calles Pergamino y Ferré de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Estos terrenos abarcan una superficie de diez mil m<sup>2</sup>, y hacía más de diez años que se encontraban desocupados, en un estado de total abandono. Se trataba de un basural inundado, por ello, la primera

<sup>50</sup> Para ejemplificar las violaciones al derecho de acceso a una vivienda digna hemos elegido situaciones que reflejan dos de sus principales problemas. En la primera se relata el caso de familias sin vivienda que son desalojadas y no tienen alternativas desde el Estado para acceder a un plan de vivienda. La segunda toma el caso de un asentamiento con más de cincuenta años que aún vive en la precariedad, no sólo en cuanto al título jurídico sobre la tierra de sus habitantes, sino en relación con la falta de una infraestructura básica de servicios urbanos, donde se aborda el derecho a la vivienda como derecho "a la ciudad".

tarea que llevaron a cabo los vecinos fue la de rellenarlo. La ocupación fue promovida por "punteros" barriales y políticos, a quienes los vecinos debieron "comprar" el terreno, a cambio de una supuesta garantía de que no serían desalojados. Con el correr del tiempo, muchas otras familias se fueron sumando al núcleo inicial hasta llegar a un total de 180.

La situación tomó estado público cuando el Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Correccional N° 9, Secretaría N° 65, tramitó la causa por el delito de usurpación, por la que el 16 de julio de 2001 se ordenó el inmediato desalojo de los ocupantes del predio donde se encontraban las precarias viviendas.<sup>51</sup> Las familias acataron pacífica y resignadamente la medida judicial, sin oponer resistencia alguna, pero como no encontraban adónde ir y la mayoría de ellos tenía niños en edad escolar, con las pocas chapas que recuperaron construyeron casillas sobre la vereda y la calle, enfrente del predio desalojado. El grupo se redujo entonces a 86 familias.

Luego de diez meses de vida a la intemperie, sin los recursos más elementales para subsistir (no tenían acceso a la luz eléctrica, gas o instalaciones sanitarias, y estaban obligados a compartir una sola canilla como única fuente de provisión de agua para todas las familias), la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno de la ciudad instaló dos baños químicos en el lugar.

La cocina de las casillas era a leña, lo que aumentaba la peligrosidad y precariedad, habiéndose producido pequeños incendios como consecuencia de esta situación. La mayoría de los habitantes se encuentra en la actualidad sin empleo y gran parte de ellos se dedica al "cartoneo" que les aporta una suma diaria de aproximadamente seis pesos. La presencia de gran cantidad de niños y adolescentes motivó la intervención de la Asesoría Tutelar de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para proveer atención sanitaria.

Esta descripción de pobreza estructural, con un alto grado de abandono estatal, se combina con una práctica de contención punitiva de la pobreza llamada a reprimir las demandas o reclamos de esos sectores. En este sentido, la realidad de las familias de Villa La Dulce se completa con intentos claros de "judicialización" del problema habitacional.

#### 4.1.2 *La reacción de los vecinos*

Frente a la situación descrita, los vecinos se organizaron y con la ayuda de los "curas villeros" comenzaron a hacer gestiones, con apoyo del Departamento de Pastoral Social del Arzobispado de la ciudad de Buenos Ai-

<sup>51</sup> *Clarín*, 17/07/2001.

res y la Defensoría del Pueblo de la ciudad, ante la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV) con el fin de solucionar definitivamente el problema habitacional.

Como resultado de dichas gestiones, el 7 de noviembre de 2001, los representantes de la ex Villa La Dulce suscribieron un acta-acuerdo con el Gobierno de la ciudad (firmaron la CMV y la Secretaría de Promoción Social —hoy Secretaría de Desarrollo Social—), mediante la cual se comprometieron a proveer a los vecinos desalojados una solución habitacional definitiva, dentro de un plazo máximo de sesenta días, en un terreno ubicado en la localidad de Villa Celina, partido de La Matanza. La CMV se obligó a realizar las obras de infraestructura necesarias para la urbanización integral del predio, el tendido de infraestructura básica, así como las obras de nivelación, el saneamiento, la mensura y la demarcación de cada lote. Por su parte, la Secretaría de Desarrollo Social se comprometió a la entrega de un subsidio de cinco mil pesos por grupo familiar, para ser destinado, según su competencia, a la autoconstrucción de una vivienda definitiva.

Sin embargo, vencido el plazo comprometido, el Gobierno no había iniciado las obras. Por este motivo, los vecinos recurrieron al CELS para complementar su reclamo social con una acción judicial de amparo, con el fin de efectivizar el derecho a la vivienda digna consagrado en la Constitución Nacional y la de la ciudad de Buenos Aires.

#### 4.1.3 El amparo

La acción se presentó el 21 de febrero de 2002. La jueza (Dra. Faviana Shafrik, del Juzgado Contencioso N° 5 de la ciudad de Buenos Aires) decidió, hacerse presente en el lugar para constatar la situación paupérrima en la que vivían los vecinos. Luego, dictó como medida cautelar la “indisponibilidad de la partida presupuestaria 5.14 Ayuda Social a Personas, del programa 2398 de Emergencia Habitacional, que se encuentra comprometido para el segundo semestre del año 2001, o la partida que la hubiere reemplazado en el presupuesto para el año 2002, de conformidad con lo establecido por el decreto 171/2002 del GCBA, quedando inmovilizados cuatrocientos treinta mil pesos (430.000 pesos), para destinarse a la construcción de las viviendas”.

Se realizaron dos audiencias de conciliación para acordar una solución habitacional transitoria durante la tramitación del amparo. Luego de la realización de una serie de asambleas, los vecinos decidieron en conjunto aceptar la propuesta de trasladarse a hoteles a la espera de una solución definitiva.



La acción de amparo aún está en trámite. Si bien al cierre de este capítulo se han iniciado conversaciones con el Gobierno para una posible solución de mutuo acuerdo, los vecinos ya llevan más de dos años de una espera amarga en pos de una solución habitacional definitiva.

#### 4.2 Villa La Cava (partido de San Isidro, provincia de Buenos Aires)

La Cava es la villa de emergencia de mayor extensión del partido de San Isidro. Se encuentra a unos 25 kilómetros del centro de la ciudad de Buenos Aires. Abarca una superficie de aproximadamente 22 hectáreas. Su ocupación comenzó en la década del cincuenta, cuando la empresa estatal Obras Sanitarias de la Nación contrataba obreros en el interior del país y les proveía viviendas transitorias que, con el tiempo, se transformaron en permanentes. Éste fue el inicio de lo que hoy es la villa de emergencia de mayor extensión del distrito.

Aunque no existen datos censales disponibles, se calcula por diversas fuentes de información que en La Cava viven unas dos mil familias (aproximadamente diez mil personas).

Alrededor de la villa personas de sectores medios y medios-altos han edificado viviendas, generando un fuerte contraste. Luego de una alta valorización de la zona, La Cava quedó como un remanente encerrado, como un enclave de pobreza en medio de la abundancia.

Si bien los habitantes disponen físicamente de un techo, no por ello gozan del derecho a una vivienda adecuada. No está garantizada la seguridad de la tenencia de la tierra y no acceden a las prestaciones básicas que hacen a las condiciones de habitabilidad del lugar que ocupan. El servicio de agua y electricidad es mínimo, no hay cloacas, y las familias están expuestas a habituales inundaciones, sin la provisión de servicios urbanos como higiene, apertura de calles, mantenimiento de espacios públicos, entre otros.

La situación actual de La Cava ejemplifica claramente la falta de una política apropiada en materia de vivienda, que articule debidamente las competencias nacionales, provinciales y municipales. Momentos de acción sin seguimiento posterior se combinan con el abandono, e incluso con la conciliación objetable con sectores con capacidad de influencia en el Estado. La supuesta intolerancia estatal a la ilegalidad (ejercida frente a los grupos más débiles) se transforma ante estos sectores en negociaciones que convalidan situaciones de abuso.

La superficie que ocupa la villa hoy puede ser dividida en tres supuestos en cuanto al dominio de la tierra. En dos de ellos se conoce cuál es la situación dominial, en el tercero resta explorar en profundidad su titularidad.

#### 4.2.1 La tenencia de la tierra después del Programa Arraigo

La principal superficie corresponde al predio afectado al Programa Arraigo. La mayoría de estos terrenos era propiedad de la empresa estatal Obras Sanitarias de la Nación (OSN). En el año 1991, por medio del mencionado programa, el Poder Ejecutivo nacional dispuso que las tierras declaradas innecesarias por el Estado nacional que estuvieran ocupadas por pobladores fueran vendidas a éstos, o a las organizaciones que los representan, con el cargo de construcción de viviendas.

En 1992 el Estado nacional celebró un boleto de compraventa con la Mutual de Tierras y Viviendas de La Cava, por el que se comprometió a transferir a la mutual los derechos sobre el predio. El dominio se otorgaría con el fin de que se construyeran viviendas para los ocupantes. Sin embargo, el programa se vio paralizado por la dificultad de pago de los vecinos y algunos manejos irregulares de los fondos de la mutual.

A fin de resolver el problema, luego de ocho años, el 28 de abril de 2000 se realizó un acuerdo entre el Programa Arraigo, la mutual y la Municipalidad de San Isidro a través del cual la Municipalidad se comprometió a realizar las obras de apertura de vías públicas, y a confeccionar, tramitar, visar y lograr la aprobación final de los Planos de Mensura y Subdivisión tendientes a la determinación de las áreas destinadas a las calles públicas, los espacios verdes y las reservas de uso comunitario.

Estas obras nunca comenzaron y en noviembre de 2000 la Mutual La Cava cedió a la Municipalidad de San Isidro todos los derechos, acciones y obligaciones que pudieren corresponderle con relación al boleto de compraventa celebrado con el Programa Arraigo. Una asamblea extraordinaria de la mutual y el Concejo Deliberante de San Isidro ratificaron la cesión. El Concejo Deliberante dejó constancia en los motivos de la ordenanza que "el único destino que puede dársele a las tierras es el de brindar solución habitacional a sus actuales ocupantes".

En septiembre de 2001 se efectivizó la compraventa a favor del Municipio. En dicha ocasión se hizo constar la existencia de un boleto de compraventa original entre el Programa Arraigo y la mutual y se transcribió la cláusula 5 de dicho boleto, que afirma que es condición esencial del mismo que los inmuebles se destinen a la construcción de viviendas para sus adjudicatarios. Sin embargo, hasta la fecha no se han dado señales de construcción de viviendas, ni de deslinde de lotes, ni propuesta de diseño urbano alguna.

#### *4.2.2 La usurpación de las tierras en perjuicio de los habitantes de La Cava*

El segundo de los predios había sido afectado al Programa de Renovación Urbana del Barrio La Cava en forma concertada entre el Estado nacional, provincial y el municipio. Estos terrenos se encontraban originalmente bajo la jurisdicción del Estado nacional. En 1991, el predio fue transferido mediante una escritura de compraventa al Instituto Provincial de la Vivienda (IPV) de la provincia de Buenos Aires, para la segunda etapa de construcción de estructuras habitacionales para los pobladores de la villa.

De dicho plan sólo se ejecutó la primera etapa, que dio lugar a la construcción de 280 viviendas. La segunda etapa no pudo ejecutarse debido a la ocupación del terreno que hicieron el Club Hípico del Norte y la Asociación Tradicionalista El Lazo. El IPV de la provincia de Buenos Aires inició dos acciones de desalojo. En ambos juicios contra el Club Hípico se ordenó el desalojo por sentencia de febrero de 1992. Sin embargo, éste nunca se hizo efectivo.

Unos días más tarde, se presentó en el expediente un preacuerdo con signado entre la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda —de jerarquía superior al Instituto— y las asociaciones demandadas, por el que el Gobierno provincial se comprometió a venderle los terrenos a las instituciones. La demandada solicitó la suspensión del proceso de ejecución, petición que fue concedida sin objeción alguna. En ningún momento los vecinos de Villa La Cava —afectados por la suspensión del plan de vivienda en el predio entregado por el Gobierno provincial a esas instituciones— pudieron intervenir en el proceso judicial. La misma sentencia de desalojo reconoció que los predios habían sido adquirido por el IPV para la implementación de un plan de vivienda.

En la actualidad el único efecto práctico que tuvo el convenio ha sido suspender la ejecución de las sentencias judiciales, ya que no se ha efectuado enajenación alguna, ni se ha continuado con el plan de vivienda del Instituto Provincial. En este sentido, cabe señalar que en este convenio no existía ninguna cláusula de caducidad, por lo que a más de diez años de celebrado, la situación no varió.

#### *4.2.3 La falta de acceso a los servicios de infraestructura urbana*

La situación de precariedad jurídica de los vecinos es utilizada como excusa por los distintos organismos públicos y empresas proveedoras de servicios para desentenderse de las obligaciones que los asisten en rela-

ción con los vecinos de Villa La Cava. Si se compara la cantidad de obras de mantenimiento de espacios verdes o mantenimiento de calles en las zonas residenciales del partido, con la ausencia total de estas obras en la Villa La Cava, se estima que el Estado municipal pareciera no hacer una distribución equitativa del presupuesto destinado al cuidado de espacios públicos de San Isidro.

Lo mismo ocurre con las empresas de servicios públicos domiciliarios. Tanto la empresa de electricidad Edenor como la proveedora del servicio de agua y cloacas, Aguas Argentinas, alegan que sus responsabilidades contractuales llegan hasta el perímetro exterior de la Villa, manteniendo un servicio mínimo al interior. Por su parte, la empresa proveedora del servicio telefónico aprovecha la precariedad sobre la ocupación del terreno para no poner nuevas líneas telefónicas. La situación del servicio de correo también es deficitaria, ya que la falta de un tramado urbano organizado es utilizado como excusa para no entregar la correspondencia en el domicilio de los vecinos.

Cada entidad pública y privada descarga en otro su responsabilidad en la prestación de los servicios, dejando a la población de La Cava totalmente excluida de servicios que se consideran esenciales para la subsistencia. A esta situación de desamparo se le agrega un total mutismo por parte de los entes controladores de servicios públicos nacionales y provinciales, que no intervienen, convalidando la situación de injusticia.<sup>52</sup>

#### 4.2.4 La participación de los vecinos en la solución definitiva

La solución definitiva del problema habitacional de la Villa La Cava requiere una acción coordinada de diversos actores, pero sobre todo la participación activa de sus habitantes en las decisiones que los

<sup>52</sup> El problema de los contratos de concesión de las empresas requiere un estudio pormenorizado del marco jurídico de la privatización. Si bien esa tarea aún no ha sido realizada, es necesario tener en cuenta que todas las normas jurídicas nacionales y provinciales deben ser interpretadas en relación con las obligaciones del Estado en materia de derechos económicos, sociales y culturales. En este sentido, la Observación General 4 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de la ONU, afirma que dentro del concepto de "vivienda adecuada" se integra el de "disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura (inciso b). El comité afirma que: "Una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. Todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deberían tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia".

afectan. Con este objetivo se inició en agosto de 2002 el proyecto "La Cava. De Villa a Barrio" coordinado por la asociación APAC con el apoyo del CELS, la Universidad Nacional de General Sarmiento y el Obisado de San Isidro, destinado a potenciar espacios participativos y de reflexión de los pobladores del barrio sobre sus derechos en el espacio urbano y la gestión de soluciones desde la perspectiva de los derechos sociales.

## 5. Conclusión

Como hemos visto el derecho de acceso a la vivienda digna en la Argentina tiene muchas aristas complejas. Aquí hemos retratado sólo algunos aspectos de los problemas en los que el CELS se ha involucrado. De las situaciones narradas es posible destacar algunas conclusiones.

No existe una política de vivienda articulada en los distintos niveles nacional, provincial y municipal. Junto con esta dificultad, conviven diversos planes financiados por organismos multilaterales de crédito con fines divergentes. El fondo que financiaba la construcción de viviendas, que hace tiempo no se ocupa de la vivienda social, aun para los sectores medios, se encuentra inactivo. Tanto a nivel nacional como a nivel local, no hay una adecuada coordinación de las políticas de emergencia con las políticas que proveen una solución definitiva.

El atraso en el nivel de infraestructura de servicios es alarmante. El proceso de privatización de empresas de servicios públicos no fue encarado desde la perspectiva de garantizar el derecho de acceso a estos servicios para todos los habitantes. Por otra parte, los pocos compromisos asumidos por las empresas no fueron monitoreados por los entes reguladores del Estado. Esta situación sumada al desentendimiento del Estado nacional, provincial y municipal de su responsabilidad subsidiaria de garantizar el acceso a los servicios esenciales, inhibe a una importante cantidad de habitantes del goce de su derecho a una vivienda adecuada.

La actuación del Poder Judicial es bastante dispar. Mientras algunos jueces sólo resguardan el derecho de propiedad cuando ordenan desalojos con la utilización abusiva de las fuerzas de seguridad contra los pobres, otros comienzan poco a poco a disponer la exigibilidad del derecho a la vivienda digna, haciendo un abordaje más abarcativo del problema.

Finalmente, el nivel de participación en las políticas públicas de los afectados por el problema de acceso a la vivienda y a los servicios es casi nulo. Éste es un desafío pendiente no sólo para las autoridades públicas, sino para todas las organizaciones que trabajan por la vigencia de los de-

rechos humanos. Es necesario promover un mayor protagonismo de las personas que sufren esta situación, ya que sólo a través de su participación, las políticas que se implementen lograrán mejores resultados, no sólo por su legitimidad sino también por su adecuación.

## XIII

### La tierra en el reclamo de los pueblos indígenas y sectores campesinos\*

#### 1. Introducción

¿Cuál es hoy la situación de las tierras indígenas en la Argentina? En la mayoría de las provincias, las comunidades indígenas figuran como *ocupantes* en tierras fiscales. En otras pocas, lo hacen como ocupantes en tie-

\* Este capítulo ha sido elaborado por Morita Carrasco, licenciada en Antropología, Facultad de Filosofía y Letras (UBA). La autora dedica este texto a la memoria del Dr. Ricardo Altabe, luchador incansable a favor de las reivindicaciones indígenas. Ricardo nació en la provincia de Chaco en 1962, se graduó como abogado en 1988 y desde entonces consagró su vida profesional al estudio y defensa de los derechos indígenas. En este sentido fue una especie de "maestro". Un entrañable compañero, jocoso, divertido y siempre dispuesto a compartir una copa y algo de jazz. Como integrante de la Asesoría Jurídica del Equipo Nacional de la Pastoral Aborigen (ENDEPA) su activa participación fue clave para la incorporación de los derechos indígenas en la agenda de la Asamblea Constituyente Nacional de 1994 y en la de Chaco del mismo año. Acompañó el desarrollo del Programa de Participación de Pueblos Indígenas (PPI) entre 1995 y 1997. Ha representado los intereses de las comunidades de Misiones, Formosa, Chaco, Jujuy, Salta, entre otras. Nunca flaqueó en su compromiso de luchar por la creación de una sociedad más justa. Sin duda, todos hemos perdido con su partida. El acápite 4 estuvo a cargo de Enrique Oyharzabal Castro, abogado, asesor del Foro de Comunidades Aborígenes de la provincia de Jujuy y miembro de la Asesoría Jurídica del Equipo Nacional de la Pastoral Aborigen. La autora agradece la colaboración de Valeria Herrero, estudiante avanzada de la carrera de Ciencias Antropológicas de la UBA y de Luis Villanueva, estudiante avanzado de la carrera de Derecho de la misma universidad, por su colaboración en la búsqueda de información para el acápite 5.

rras registradas a nombre de empresas o individuos particulares. Son muy escasas las comunidades que poseen títulos provisorios o definitivos.<sup>1</sup> Y, por supuesto, existen casos de tierras tituladas en forma individual. Con algunas diferencias, en todas las provincias hay demandas indígenas de titulación de tierras.

La vía de acceso a la tierra es variable: por ley indígena provincial o nacional, por expropiación, por prescripción adquisitiva, por compra directa o a través de algún organismo del Estado o iglesia, por donación o cesión.

Un informe reciente del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI)<sup>2</sup> (véase cuadro más adelante) indica que en la década del noventa *se devolvieron* 720.367 hectáreas a 88 comunidades indígenas. Más allá de algunas imprecisiones, no se conoce cuántas comunidades han recibido títulos definitivos, ya que el informe menciona en nota al pie la aclaración "tierras efectivamente entregadas y ocupadas por las comunidades".

Por ley 23.032, corresponde al Estado nacional, a través del INAI, la intervención en la adjudicación en propiedad de tierras aptas y suficientes para su desarrollo a las comunidades indígenas residentes en el país. Pero esta entidad padece serios inconvenientes presupuestarios para atender los objetivos establecidos en la Constitución Nacional y la mencionada norma. Como organismo descentralizado del Estado nacional, el INAI requiere un mínimo de diez millones de dólares para su funcionamiento. Durante el año 2000, su presupuesto fue de tres millones de dólares, de los cuales la mayor parte se destinó a sueldos del personal y gastos operativos. En 2001 —a pesar de que se incorporaron aportes del convenio con la Unión Europea para su proyecto "Desarrollo Integral en Ramón Lista" (DIRLI)—, una vez deducido lo necesario para gastos operativos, sólo quedaron 500 mil dólares para cumplir con los objetivos de la ley. El año 2002 fue catastrófico en materia presupuestaria.<sup>3</sup> Al no poder atender las demandas indígenas, el Instituto se constituyó en intermediario de la gestión de los planes sociales para Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, desconociendo sus fines.

<sup>1</sup> Chaco, Formosa, Salta, Neuquén, Misiones, Buenos Aires, Tierra del Fuego, entre otras.

<sup>2</sup> El INAI fue creado por la ley 23.302 promulgada en 1985 y reglamentada en 1989. Dos decretos del Poder Ejecutivo nacional (1991 y 1994) desjerarquizaron el Instituto convirtiéndolo en una oficina dependiente de una Dirección Nacional. En 1993, sin estructura, comenzó a dar sus primeros pasos debido a un amparo judicial. En agosto de 2000, por fallo de la Cámara nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, el Ejecutivo nacional dictó el decreto 677 (pendiente de implementación aún) disponiendo en un plazo de treinta días la constitución del INAI como entidad descentralizada con participación indígena en los términos de la ley 23.302.

<sup>3</sup> IWGIA (Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas), 2003, *El Mundo Indígena*.



La Constitución Nacional indica que tanto la nación como las provincias tienen el deber de arbitrar los medios necesarios para regularizar el dominio de los pueblos indígenas sobre las tierras que tradicionalmente ocupan y generar, desde el órgano responsable de la política indigenista, mecanismos de reconocimiento de la posesión y propiedad de la tierra, además de coordinar una política de Estado con las jurisdicciones locales, evitando el dispendio de recursos materiales y humanos. Pero, más allá de los obstáculos presupuestarios y la carencia de gestión, no existe una reglamentación federal que permita a los pueblos indígenas acceder a sus derechos territoriales y, menos aún, una política de Estado firme en tal sentido. Por ende, las demandas indígenas quedan atascadas en una enmarañada política ambigua y nebulosa: entre la trampa del federalismo —cuando se utiliza como argumento para desconocer reclamos justos— y el funcionamiento burocrático que convierte a los derechos en recursos políticos para el mantenimiento de la clientela.

Si bien este capítulo hace hincapié en dos casos puntuales, propone iniciar una discusión más amplia acerca de la necesidad de elaborar una política de tierras que contemple fundamentalmente las situaciones de quienes se han visto y se ven impedidos de acceder a ella por distintos motivos.

Con el propósito de ir desbrozando la trama de la falta de implementación de los derechos territoriales indígenas, presentamos en este capítulo dos situaciones que resultan paradigmáticas de la ausencia de una política agraria nacional que tome en cuenta las necesidades de unos y otros sectores. Nuestro argumento principal —al que nos referiremos sintéticamente— es que la alta concentración de la tierra en unas pocas manos restringe la posibilidad de garantizar el derecho a la vida, el trabajo, la alimentación y la libre determinación de inmensos contingentes de pobres rurales y urbanos. A diferencia de otros países de América latina,<sup>4</sup> la Argentina no desarrolló una política de distribución de tierras que atendiera seriamente sus necesidades.

En este capítulo se ilustran algunas situaciones que obstaculizan la plena vigencia del derecho a la tierra: la falta de mecanismos de regulación, la ambigüedad de responsabilidades en los órganos de gobierno, la exigüidad de los presupuestos destinados al funcionamiento del INAI, entre otros. Pero también observamos —y queremos llamar la atención sobre este punto— que la producción de una discursividad de intrusión y extranjería, que enfrenta a pobres entre sí, impacta negativamente en las justas reivindicaciones indígenas y las necesidades de una mayoría de excluidos del modelo económico vigente. Los casos que presentamos a continuación pretenden dar cuenta de estos dos grupos de obstáculos.

<sup>4</sup> Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, México, entre otros.

**Devolución de tierras a comunidades indígenas (con intervención del INAI)  
Década del noventa**

Provincias	Cantidad de Has	Cant. Hab. Afec.	Cant. Com.	Mensura T Fiscal Has	Imp. Mesura \$	Compra. T. Has	Imp. Compra \$	Invers. Expropiación Has	En \$	Conv. Ejec. Has
Tucumán	100.000*	3.613	18	100.000	100.000					
Formosa	7.182*	1.856		7.182		2	35.512			
Neuquén	70.796*	3.185	10	70.796	193.354					
Co.Vera	221*	200	1	221	7.900					
Misiones	5.412*	900	9	5.412	20.000	442				
Chaco	6.384*	4.000	6	6.384						
Chaco	17.737*	1.484	9	17.737						
Chaco	150.000		14	150.000	300.000					
Salta	307.000	7.000	14		50.000					307.000
Salta	125.000	3.000	4					125.000	5.020.000	
Salta	19.000*	1.500	4						870.000	
Jujuy Tumbaya	24.469*	325	1						275.000	
Jujuy	1.293.000	80.343	150		125.203 146.602					1.293.000

R. Negro	322.620	1325			160.44 110.000				322.620
Chubut	244.300	840	18	165.763*	231.170				78.537
Chubut Huesca	2300*	30	6			2300	150.000		
T. Fuego	26.000*	500	1	26.000	133.000				
Sta. Fe Calchaquí	65*	425	3			65	102.455		
Bs. As.			1	6 lotes			20.800		
Yumbay	6 lotes	85	1	6 has			7500		
19 Abril	6 has	203							
Mendoza	32*	110	1			32	44.000		
Total*	2.721.524 +6 lotes	137.294	271	549.501 +6 lotes	1.433.273 (1)	2841	247.767 (2)	6.165.000 (3)	2.001.157
Total*		21.416	88				TOTAL INVERTIDO		8.026.040 (1+2+3)

\* Tierras efectivamente entregadas y ocupadas por las comunidades

Resulta interesante y oportuno destacar aquí que no hay ningún planteamiento indígena que se construya sobre la base de una denegación de derechos de aquellos con quienes comparten pobreza y exclusión. Antes bien, todas las demandas dirigidas al Estado en tanto responsable de la implementación de esos derechos señalan como invasores a "los cazadores furtivos, contrabandistas de aves, peces, grandes corporaciones concesionarias de explotaciones forestales, mineras, hidrocarbúricas".<sup>5</sup>

En primer lugar, describiremos el proceso seguido en la provincia de Jujuy en el marco del Plan Nacional de Regularización de Tierras Indígenas. Este plan, que se conoció en 1996 durante el gobierno de Carlos Menem, comprometía la entrega de dos millones de hectáreas de "tierras fiscales a sus legítimos dueños" (sic). Sin embargo, a casi siete años de su lanzamiento, el resultado es desigual y en general muy pobre.<sup>6</sup>

En segundo término, abordaremos la situación de tierras en la provincia de Misiones, donde se esgrime el argumento de que los derechos territoriales de los indígenas son violados por la intrusión de "depredadores extranjeros".<sup>7</sup>

Antes brindaremos una necesaria referencia al abordaje histórico que se le ha dado a la cuestión de tierras indígenas en la Argentina y analizaremos también las particularidades y dificultades de aplicación del marco legal vigente.

Un hecho auspicioso que indudablemente provocará efectos en varios niveles de la actuación del movimiento indígena en la Argentina — y particularmente en lo que hace al reclamo por las tierras que ocupan desde tiempos ancestrales— es la posible conformación de la Organización Nacional de Pueblos Indígenas en Argentina (ONPIA). Al cierre de este *Informe*, se encontraba en discusión el borrador del estatuto entre las diferentes organizaciones y comunidades indígenas.

<sup>5</sup> Conclusiones del Foro Nacional del Programa de Participación de Pueblos Indígenas (1997), citado en Carrasco, Morita, *Los derechos de los pueblos indígenas en Argentina*, Buenos Aires, IWGIA-Vinciguerra, 2000.

<sup>6</sup> Se han dado algunos avances en Jujuy, pero también muchos retrocesos, especialmente en Río Negro y Chubut.

<sup>7</sup> A diferencia del caso anterior, no contamos para éste con materiales originales. Se trata de una reconstrucción fundada en documentos de terceros e información de prensa, mencionándose la fuente en cada oportunidad.

## 2. La "cuestión" de tierras indígenas en la Argentina

### 2.1 Antecedentes legales

Al proclamar la independencia de nuestro país, el Congreso de 1816 declaró que "siendo los indios iguales en dignidad y derechos a los demás ciudadanos, gozarán de las mismas preeminencias y serán regidos por las mismas leyes". Con todo, la consolidación del Estado y su consiguiente territorialización se llevó a cabo mediante la desposesión a los indígenas de sus tierras durante y después de las conquistas de la Patagonia (1879) y el Chaco (1884). Luego, la política del Estado federal se concentró en "civilizar" y sedentarizar a las numerosas "tribus" del norte y el sur del país. Para ello se pusieron en práctica distintas estrategias de radicación bajo la figura de "misión", colonia, reducción o reserva, tanto civiles como religiosas.

En 1903, la ley 4167 sobre régimen de tierras fiscales autorizó al Poder Ejecutivo a fomentar la reducción de indígenas, suministrando tierras y elementos de trabajo a las misiones religiosas. Un decreto de 1911 estableció que el Ministerio de Agricultura debía asegurar la reducción de Napalpí entregándoles tierras a los indígenas para que las ocuparan provisoriamente. En 1904, el Informe sobre los Trabajadores Argentinos, que por encargo del Estado realizó el señor Biolet Massé, sugiere la creación de un Patronato Nacional de Indios como organismo tutelar de la vida y trabajo indígenas. En este Informe se dio forma a la "colonia de indígenas" otorgando títulos de lotes a nombre individual y campos a nombre individual o colectivo según lo solicitaran las tribus. En 1940, la ley 12.636, de Colonización y Creación del Consejo Agrario Nacional, determinó que correspondía a ese consejo acordar tierras en propiedad a los indígenas en los territorios nacionales y establecer el régimen de explotación de las mismas teniendo en cuenta sus costumbres. El decreto 10.643 dispuso que el Consejo crearía colonias especiales para la radicación de tribus indígenas para lo cual debía reservar tierras fiscales aptas. La adjudicación estaba prevista a título precario por un plazo de prueba de diez años, al cabo del cual se escrituraría la propiedad que no podría ser vendida, ni gravada. El Consejo también debía contar con un registro para la inscripción de todos aquellos que fueran o pudieran ser miembros de estas colonias. En 1958, el decreto-ley 2964 introdujo la figura de "usufructo vitalicio individual o a los jefes de familia". El decreto 2211 de 1961, que reglamenta la Ley de Colonización 14.392, se refiere en los artículos 34 a 40 a la colonización indígena en usufructo vitalicio individual para los jefes de familia que las trabajen. En 1985, la ley 23.302, reglamentada en 1989 y al día de hoy incumplida, dispuso en su capítulo IV (arts. 7 a 13) la adjudicación de

tierras en propiedad a las comunidades indígenas “que carezcan de tierras o las tengan insuficientes”, para “la explotación agropecuaria, forestal, minera, industrial o artesanal, a título gratuito, (...) exentos del pago de impuestos nacionales y libre de gastos o tasas administrativas”, prohibiéndose su enajenación durante un plazo de veinte años.<sup>8</sup>

## 2.2 Marco legal vigente

En la Argentina, el reconocimiento a los pueblos indígenas de la posesión y propiedad de sus tierras con precedencia a la formación del Estado, se produjo recién en 1994, con la reforma del artículo 67 inciso 15 de la Constitución Nacional<sup>9</sup> y su reemplazo por el artículo 75 inciso 17.<sup>10</sup> A su vez, desde 2001, los derechos reconocidos tienen garantía internacional ya que la Argentina ratificó el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (único instrumento internacional específico en materia de derechos indígenas, adoptado por la ley 24.071). Específicamente, en lo relativo a la tierra (Parte II, arts. 13 a 19) el Convenio introduce el concepto de territorio,<sup>11</sup> destacando la importancia fundamental que reviste para los pueblos indígenas la relación especial que mantienen con ella. Reconoce el uso tradicional y establece también que los Estados deberán “tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que ocupan” e instituir “procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados” (arts. 14.2 y 14.3). Asimismo, determina la obligatoriedad de los gobiernos de implementar procedimientos adecuados de consulta y participación para que los pueblos indígenas mantengan el control de los recur-

<sup>8</sup> Para una discusión sobre ésta y otras leyes indigenistas, puede verse Carrasco, M., op. cit., 2000.

<sup>9</sup> Como antecedentes de este reconocimiento hay que mencionar algunas leyes indigenistas provinciales de carácter integral: 426/84 Formosa; 6373/86 Salta; 3258 Chaco; 2435/87 Misiones (derogada y reemplazada por la 2727); 2587/88 Río Negro; 2657 Chubut y 11.078/93 Salta. Y las reformas constitucionales de Salta y Jujuy en 1986, Río Negro en 1988 y Formosa en 1991.

<sup>10</sup> Artículo 75 inciso 17: “Corresponde al Congreso: Reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos. Garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural. Reconocer la personería jurídica de sus comunidades, y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan; y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas será enajenable, transmisible ni susceptible de gravámenes o embargos. Asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afectan. Las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones”.

<sup>11</sup> La utilización del término “tierras” en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera.

tos naturales existentes en sus territorios, de los cuales no podrán ser trasladados. Dispone además, respecto de la explotación por parte de terceros de los recursos existentes en el subsuelo, que los indígenas deberán participar de los beneficios que reporte esta actividad.

Otro instrumento internacional a tener en cuenta es el Convenio de Diversidad Biológica que en su artículo 8 J expresa: "Con arreglo a su legislación nacional, respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente".

En síntesis, entonces, en la cúspide del ordenamiento legal vigente en la Argentina nos encontramos con la Constitución Nacional (arts. 75 inc. 17, y 22) y el Convenio 169 de OIT, además de las constituciones provinciales, la ley nacional 23.302 y demás leyes indigenistas provinciales, que indudablemente deben ser interpretadas desde la óptica de las normas de máxima aplicación en la cuestión indígena.

### 3. El problema de la implementación del derecho a la tierra

Pese a los avances conceptuales en materia de reconocimiento del derecho indígena a la tierra, queda pendiente aún para su implementación la adopción de mecanismos legislativos ajustados a la realidad. Si bien la ley 23.302 y su decreto reglamentario no han sido derogados, su precedencia con respecto a los reconocimientos constitucionales los ha llevado a perder vigencia en la práctica. Esto hace que, hasta el momento, se desconozca cuál es el procedimiento por el que una comunidad indígena puede solicitar la titulación de sus tierras. Tampoco se ha establecido el método para la identificación, delimitación y demarcación de las mismas. No existen recursos legales apropiados que permitan reservar o resguardar tierras indígenas, y menos aún se han determinado las competencias administrativas para la realización de estas tareas. Como consecuencia, muchos funcionarios pretenden imponer condiciones que, por lo general, contrarían el espíritu de los derechos reconocidos.

Otros países latinoamericanos, que en las décadas del ochenta y del noventa reformaron sus constituciones, han avanzado en los ajustes legis-

lativos necesarios para regular el derecho indígena a la tierra.<sup>12</sup> En nuestro caso, si bien el INAI es el encargado de implementar los derechos indígenas, en lo concreto comparte esta responsabilidad con varios organismos provinciales (ministerios, secretarías de Estado, institutos, direcciones, etcétera) lo cual complica la ejecución concreta de las políticas.

Entre los problemas de la implementación se puede contar también la fuerte resistencia de algunos funcionarios y organismos del Estado a la aceptación del carácter colectivo (comunitario) de la propiedad de la tierra.

Una cuestión no menor es el registro de las personerías jurídicas de las comunidades indígenas. Al no contarse con una personería de derecho público no estatal, en la práctica coexisten varios tipos: la del INAI, la de institutos provinciales similares<sup>13</sup>, y la asociación civil regulada por el Código Civil. Esta simultaneidad de personerías es utilizada por los gobiernos provinciales para contener las demandas indígenas, retrasando indefinidamente su concreción.<sup>14</sup>

#### **4. El Programa de Regularización y Adjudicación de Tierras a la Población Aborigen (PRATPA) de la provincia de Jujuy**

En 1996, la Nación suscribió un acuerdo con la provincia de Jujuy, donde existen desde hace muchos años tierras fiscales ocupadas por comunidades Kollas.<sup>15</sup> A través de este convenio, el Gobierno nacional se comprometía a aportar el dinero (1.560.000 pesos) para realizar las mensuras y demás trámites para la entrega de los títulos comunitarios a favor de las comunidades aborígenes de la provincia. A su vez, la provincia se comprometió a aportar recursos humanos y, fundamentalmente, a dar intervención a las comunidades y a organizaciones de apoyo en la instrumentación del Programa de Regularización y Adjudicación de Tierras a Población Aborigen (PRATPA).

En la implementación existió un espacio interesante de interacción entre el Estado provincial y distintas organizaciones, si se tiene en cuenta que, por primera vez en la provincia, se unieron para planificar una estra-

<sup>12</sup> Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

<sup>13</sup> Instituto de Comunidades Aborígenes (ICA) en Formosa; Instituto Provincia de Pueblos Indígenas de Salta (IPPIS), Instituto de Comunidades Aborígenes del Chaco (IWACH), por ejemplo.

<sup>14</sup> En algunos casos, los registros parecerían más bien un patrón de afiliados partidarios que responden a una lógica clientelar del tipo "dime dónde estás registrado y te diré cuánto podrás conseguir".

<sup>15</sup> Estas fueron expropiadas en 1949 por el Gobierno de Juan D. Perón, luego de lo que se llamó el "Malón de la Paz de los Hermanos Kollas" hasta la Capital Federal.



tegia de información distintos actores sociales: la Iglesia, representada por ENDEPA<sup>16</sup> y por OCLADE,<sup>17</sup> organizaciones indigenistas como el COAJ,<sup>18</sup> ORINPUKO,<sup>19</sup> y el gobierno provincial.

Por primera vez también se unificó la información hacia las comunidades y se instaló la discusión en torno al tema de las tierras, logrando un efecto multiplicador al trabajar con diversas organizaciones de apoyo y de base. El tema indígena se incorporó a la agenda provincial política y social, pasando de ser un tema meramente folclórico a ser visualizado como una exigencia desde el derecho y los pueblos indígenas.

El programa dejó de ejecutarse a fines del año 1997 por falta de voluntad política del Gobierno de la provincia y por el dictado de la ley provincial 5030 que, aprobando el convenio suscripto, imponía en su articulado el dictado de una ley por cada título comunitario que debiera entregarse, en una clara postura discriminatoria de la decisión comunitaria y como una forma de quitarle ejecutividad al programa.

La postura del Gobierno nacional consistió en intentar que dicha ley no fuera aprobada y luego, consumados los hechos, suspender el apoyo al programa por carecer de herramientas legales que pudieran darle continuidad (ello sumado a la no rendición por parte de la provincia de los fondos recibidos en la primera cuota).

La finalización del programa provocó el surgimiento de un proceso de protagonismo de las comunidades frente al poder político.

En mayo de 2000, comenzó a formarse el Foro de Comunidades Aborígenes de la provincia de Jujuy, que fue pensado como un espacio institucional no privativo de un sector en particular, y que, si bien en principio fue motorizado por la Iglesia, tuvo luego vida propia sin dependencia de ningún sector. El foro nació como un lugar para que las comunidades pudieran estar informadas y, fundamentalmente, para armar estrategias en la lucha por sus territorios haciendo hincapié en la reactivación del programa de regularización de tierras para comunidades aborígenes.

Luego de varios petitorios y movilizaciones de las comunidades a la capital de la provincia, a fines del año 2000 se logró un protocolo adicional al convenio original, que fue consensuado con las comunidades y que, sobre todo, establecía la participación directa de las comunidades interesadas en la ejecución y control del PRATPA. Éste fue un logro de todas las

<sup>16</sup> Equipo Nacional de Pastoral Aborígen.

<sup>17</sup> Fundación Obra Claretiana para el Desarrollo, dependiente de la Prelatura de Humahuaca.

<sup>18</sup> Consejo de Organizaciones Aborígenes de Jujuy.

<sup>19</sup> Organización Indigenista de los Pueblos Kollas.

comunidades de la provincia, algunas pertenecientes al foro y muchas otras que trabajaron desde distintas organizaciones.

Luego de la obtención de este protocolo hubo que luchar por la ratificación del convenio en la Legislatura y la aprobación del texto sin modificaciones. Esto significó una movilización nunca vista de dirigentes de comunidades que mantuvieron distintas reuniones con legisladores. Para muchos de ellos fue la primera vez que discutieron mano a mano con diputados y este protagonismo, que antes era asumido por organizaciones o por la Iglesia, fue apropiado por las comunidades. Gracias a su lucha, el protocolo fue aprobado, se reformó la ley 5030 y se dictó la ley 5231, que reconoció en la legislación provincial la vigencia del artículo 75 inciso 17 de la Constitución Nacional.<sup>20</sup>

Por otra parte, en el marco del este programa se realizó, entre el 31 de marzo y el 1º de abril de 2001, la primera asamblea de comunidades aborígenes de la provincia de Jujuy, auspiciada por el Gobierno provincial, a la que asistieron delegados de diversas comunidades. En este espacio debían elegirse los delegados que integrarían la Comisión de Participación Indígena<sup>21</sup> del programa.

#### 4.1 La ejecución del programa: aciertos y dificultades

En la ejecución y administración del programa de regularización dominiar pueden destacarse aciertos, como la transparencia generada por la participación indígena y el espacio de debate y práctica en el ejercicio de la participación consagrada por la Constitución y el Convenio 169 de la OIT.

Una de las dificultades más graves del proceso fueron las permanentes trabas burocráticas impuestas por el Estado provincial que, a pesar de no negar el derecho indígena "en los papeles", en la práctica pone obstáculos al reconocimiento de sus territorios, basándose en el desconocimiento de las comunidades indígenas como sujetos de derecho y en la negación del concepto de territorio. Éste es reducido sólo a pequeñas parcelas para poder disponer a futuro de tierras fiscales con fines políticos o negocios en favor de la provincia.

<sup>20</sup> De hecho, en un fallo de la Justicia provincial en un juicio de prescripción veinteañal de la comunidad aborígen de Quera se reconoció la posesión y propiedad comunitaria de su territorio sobre la base de la ley 5231, el artículo 75 inciso 17 de la Constitución Nacional y el Convenio 169 de la OIT.

<sup>21</sup> La comisión está conformada por ocho delegados titulares y ocho suplentes que trabajan con una unidad ejecutora que consta de un representante del Instituto de Asuntos Indígenas, dos de la Legislatura provincial de los bloques justicialista y radical, y el ministro de Bienestar Social representando al Poder Ejecutivo provincial.

Prueba de ello es que, hasta la fecha, si bien se realizó el amojonamiento en los departamentos de Yavi, Cochínoca, Humahuaca, Rinconada y Susques, sólo se han mensurado cinco comunidades de Susques, sin que se haya entregado aún ningún título comunitario como fruto del trabajo de este programa.

Fundamentalmente, el Gobierno plantea que no puede entregarse tanta cantidad de tierra a las comunidades, sino que debe hacerse una reserva a favor del Estado provincial, con zonas para el turismo, reservas minerales, patrimonio arqueológico, futuras reservas para complejos industriales, zonas urbanas, futuros caminos, etcétera. Es decir, reducir el territorio indígena a pequeñas parcelas. Los responsables del Ejecutivo provincial enuncian esta estrategia sin reparos, pero no se animan a ponerla por escrito ni intentan consensuarla con las comunidades.<sup>22</sup>

En el último tiempo se impusieron, además, restricciones vinculadas con el registro de comunidades aborígenes, que limitan el derecho al reclamo y a la participación, ya que se implementó una resolución ministerial que, si bien mantiene la posibilidad de inscripción y reconocimiento de la personería, incorpora la alternativa de que la comunidad opte por formas asociativas como mutuales, cooperativas, etcétera.<sup>23</sup> Allí se exige, para el registro, la firma autenticada por un escribano del Estado provincial, requisito que no se le pide a otras asociaciones civiles. En resumen, si bien se ha abierto la posibilidad de la participación indígena, ésta se encuentra condicionada por la falta de voluntad política y termina siendo tan sólo declamativa.

En cuanto a la situación financiera del programa, desde el mismo se ha informado que se remitieron a la Nación las rendiciones correspondientes a la segunda cuota, y que el Estado provincial cumplió con el depósito de la suma adeudada por la irregular gestión anterior. El Estado nacional debería entonces depositar la tercera cuota, sin la cual es imposible regularizar la situación dominial de las comunidades aborígenes de la provincia.

Por último, en cuanto al rol que debe desempeñar el Estado nacional a través del Instituto de Asuntos Indígenas, es necesario señalar que, si bien

<sup>22</sup> La situación del pueblo guaraní es aún más precaria, ya que al no haber voluntad expropiatoria por parte del Gobierno nacional y provincial en las tierras donde están los asentamientos en el ramal jujeño, sólo queda la posibilidad de otorgar tierras en el departamento de Vinalito. Estas tierras fiscales fueron objeto de una licitación pública y actualmente se encuentran en la etapa de apertura de sobres y adjudicación, mientras el Estado provincial debe cumplir con su compromiso de reconocer parte de dicho inmueble en favor del pueblo guaraní.

<sup>23</sup> Se incorpora así un principio vertido en la ley 23.302 que ya había sido superado en forma precaria por la resolución 4811 de la Secretaría de Desarrollo de la Nación; vigente a la fecha.

se encuentra incorporado a la Unidad Ejecutora del programa, carece de herramientas políticas eficaces para garantizar los derechos reconocidos en la Constitución Nacional y en el Convenio 169. A nuestro entender, existen vías judiciales para exigir a la provincia el cumplimiento de lo acordado y, por sobre todo, de la normativa que es competencia —si bien concurrente— eminentemente federal. Esta limitación está dada por la falta de una política de Estado comprometida y coherente, lo cual no es sólo responsabilidad del órgano ejecutor de la política indígena a nivel nacional (el INAI), sino también del Poder Ejecutivo que no ejerce las facultades de control federal que le corresponden.

En la provincia, si bien desde la firma del convenio existe un tibio reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, hasta la fecha no se ha cumplido con los compromisos que fueron asumidos desde el año 1996. Y, además, ha cobrado fuerza dentro del Estado provincial un movimiento que no sólo desconoce sino que cuestiona fuertemente los derechos de los pueblos indígenas.

## **5. La provincia de Misiones: escenario de confrontación por la tierra**

En la provincia de Misiones existen más de cincuenta comunidades del pueblo Mbyá Guaraní. Un informe elaborado por el Equipo Nacional de Pastoral Aborigen (ENDEPA) puntea algunos casos de reclamos territoriales que enfrentan estas comunidades.

La comunidad Kaa Kupé se encuentra en conflicto con la empresa Carva —con domicilio en la ciudad de Buenos Aires—, por la titularidad de sus tierras. Por similares motivos las comunidades Virgen María y Guaraní, se han enfrentado con la Empresa Maderera Papel Misionero. Las comunidades Kaaguy Poty, Ivy Pyta y Santa Teresita, por su parte, mantienen un conflicto con la Universidad Nacional de La Plata, también por la titularidad de sus tierras.

La comunidad Pindo Poty mantiene un conflicto con el Gobierno de la provincia por la instrumentación del título de propiedad. La comunidad Jeju mantiene un reclamo contra la Empresa Maderera Papel Misionero por la extensión de sus tierras.

Las comunidades Tekoa Ima-Kapii Ivate tampoco ven reconocidos sus derechos territoriales, con el agravante de que la comunidad se encuentra en la biosfera de Yabotí. Otro caso es el de las comunidades Yy Ovy-Yamandú-Tamandú que reclaman la titularidad de las tierras que ocupan en el valle de Kuña Pirú, reserva natural de la provincia de Misiones.

En las inmediaciones de Puerto Iguazú, bastante próxima a las cataratas del mismo nombre se encuentra la comunidad de Yriapú, integrada por unas cuarenta familias del pueblo Mbyá Guaraní. Mientras se escribía este *Informe*, su cacique, el señor Miguel Morínigo, solicitaba a la comunidad no indígena apoyo para impedir el robo de sus tierras. En mayo de 1990, fueron violentamente desalojados de las seiscientas hectáreas que ocupan; quemaron sus casas y fueron trasladados en camiones, como animales, y abandonados sin alimento ni abrigo en un lugar remoto del monte misionero. Pero ellos no se rindieron, sino que volvieron a su lugar, reconstruyeron sus viviendas e iniciaron los trámites necesarios para obtener la titulación de su territorio.

Tanto el Gobierno provincial como el municipal tenían otros planes para ese predio fiscal: negociar la tierra para la radicación de emprendimientos turísticos. Así, en marzo de 2003, el Concejo Deliberante de la ciudad de Puerto Iguazú aprobó el Plan Maestro Provincial que contempla para la comunidad una "zona de reserva aborigen Guaraní" de tan sólo 62 hectáreas. Ésta fue la respuesta frente a los petitorios elevados por los representantes de la comunidad ante el Poder Ejecutivo provincial solicitando el reconocimiento efectivo de la propiedad comunitaria de la tierra y el otorgamiento del título correspondiente.

En un documento avalado por la comunidad, se afirma que en 1990 la pretensión gubernamental era entregar las tierras a un grupo inversor extranjero; más tarde y sin que importara el daño que pudiera causar a un área de selva tan sensible, se pretendió construir allí una enorme playa de estacionamiento y servicios afines para el comercio internacional. Curiosamente, continúa denunciando la comunidad, aunque se afirma que Puerto Iguazú no dispone de otras tierras para su expansión urbana y de infraestructura turística, el Ejército argentino dispone de vastas extensiones de monte que explotó durante décadas (Establecimiento Maderero de Puerto Península) las cuales continúan bajo su dominio sin una finalidad precisa.

Llegados a este punto, es importante contextualizar estas demandas en una provincia que durante 2002 ocupó la primera plana de algunos medios de comunicación nacionales a raíz de la desigual disputa por la propiedad de la tierra que enfrenta no sólo a las comunidades indígenas con empresarios y con el Estado provincial, sino también a empresarios —madereros y tabacaleros— con campesinos pobres.

Según un artículo publicado en el diario *Página/12*, en las últimas décadas miles de campesinos sin tierra y una peonada "mixta y pobre" se asentaron en tierras ajenas en las vastas selvas misioneras. A los propietarios, ausentistas, muchas veces empresas madereras que han aca-

bado con lo mejor del bosque, esta situación no parecía importarles. Sin embargo, en épocas más recientes, el incentivo oficial a la forestación con pinos aumentó el valor de la tierra y sus dueños "claman" ahora al Estado para que expulse a los ocupantes.<sup>24</sup> Los primeros argumentan defender su derecho de propiedad acusando a los últimos de ser colonizadores extranjeros que invaden tierras ajenas. Como suele ser habitual en estos casos, apelan al calificativo de "intrusos" para desacreditar las pretensiones de los ocupantes sin título.

No es sorprendente advertir que cuando se carece de argumentos para justificar la desigual apropiación del recurso tierra se fabriquen enfrentamientos "ad hoc" entre sectores igualmente pobres. Así por ejemplo, durante 2002 el propietario de una reserva privada (Yaguaroundí) difundió públicamente una descripción de la situación que vive la comunidad de Guavirá Poty, integrada por familias Mbyá Guaraní en las proximidades de Paraíso.<sup>25</sup> El autor comenta que durante un viaje por la zona se topó con gruesas columnas de humo y al preguntar de dónde provenían recibió la siguiente explicación: "son los intrusos [que] se meten en una propiedad, hacen rozado, queman, limpian, plantan porotos o maíz y a los cuatro o cinco meses le venden la ocupación a otro por mil pesos o por una yunta de (...) y se van a ocupar otra tierra más adelante, repitiendo la operación. ¡Igual que en Brasil!". Más adelante continúa diciendo que "en medio de esa desolación se levantaban unas carpitas de plástico negro donde una mujer embarazada estaba rodeada de varios chicos en la 'puerta' mirándonos pasar. Este paisaje se repitió incansablemente hasta que llegamos a trescientos metros antes del poblado aborigen". Preocupado por el destrozo que observaba en la selva, comenta el autor, decidió tomar contacto con el cacique de la comunidad para protegerlos [a los indefensos guaraníes] de "esos grupos desenfrenados [los guaraníes]" (sic) "¡nos estaban pidiendo ayuda! con esa sumisión que los llevó durante 500 años a perder todo frente al invasor y que hoy les estaba pegando el último golpe". Pese a que la imagen que transmite de los intrusos no se parece en nada a la del conquistador europeo, haciéndose eco del pedido de auxilio redacta una carta en nombre del cacique —que firma con su impresión digital— denunciando la agresión de sus vecinos y solicitando la intervención del INAI para poner freno a la invasión de tierras de parte de los "desenfrenados", tanto o más pobres que los mismos Mbyá Guaraní.

<sup>24</sup> Paráfrasis del artículo de Uranga, Washington, "Los sin tierra argentinos", *Página/12*, 03/02/03.

<sup>25</sup> "Intrusos, selva, guaraníes, muerte", texto difundido a través de Internet que puede consultarse en [www.jaguares.com.ar](http://www.jaguares.com.ar).

Para que se entienda mejor la idea que pretendemos desarrollar aquí permítasenos ahora completar este cuadro con la siguiente ilustración.

Lámina 1: El epicentro del conflicto planteado entre empresarios y campesinos sin tierra es la pequeña localidad de Pozo Azul donde residen unas 1200 familias que se fueron asentando desde los años sesenta. Los primeros ocupantes llegaron de a uno y sin mayor escándalo, pero en los últimos años el proceso tomó velocidad y la Colonizadora Misionera que dice ser propietaria de las tierras decidió pedir su expulsión. Lo cierto es que cuando corrió el rumor de que la Colonizadora iba a ser vendida<sup>26</sup> a una compañía forestadora, los ocupantes se organizaron y con la ayuda de la Pastoral Social de la Iglesia Católica cortaron el principal cruce de rutas de la provincia. A los tres días de instalado el piquete, el Gobierno provincial intervino, prometiéndole un censo de ocupantes y la mensura de lotes para titularlos a nombre de los mismos. A partir de entonces el obispado de Misiones fue acusado de promover la protesta social incitando a los campesinos a manifestarse.<sup>27</sup>

Lámina 2: En 1989, la *Tekoa* (aldea o comunidad indígena) de Pozo Azul del pueblo Mbyá Guaraní cuyos miembros habían sido expulsados de su territorio ancestral, recibieron del Gobierno provincial en donación 5014 hectáreas de un excedente fiscal de la propiedad de la Compañía Victoria de Colonización S.A. En 1990, la Compañía inició una "acción de manutención (conservación) de la posesión de esas tierras" contra la Tekoa, alegando que había sido objeto de actos depredatorios y usurpatorios por parte de particulares indígenas a los cuales calificaba de "intrusos" y de los funcionarios estatales encargados de realizar la mensura del excedente fiscal.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> La interesada en el negocio sería la petrolera Shell, que estaría comprando tierras para forestar a fin de modificar su imagen negativa como contaminante del medio ambiente.

<sup>27</sup> Pero el obispo Joaquín Piña y Battlewell se defendió de estas acusaciones sosteniendo: "no es, como nos han acusado por los medios, que el Obispo y la Pastoral Social les han metido aquí para que ocupen las tierras, supuestamente privadas. Sino que esta gente ya estaba aquí. Algunos hace muchos años que están aquí, y que trabajan la tierra de la que viven, aunque sea precariamente. Y otros es cierto que han ido viniendo, porque no tenían otra alternativa (...) Evidentemente que es un problema que nuestro Gobierno tiene que resolver. Y por esto nosotros lo que hemos hecho ha sido pedirle y exigirle al Estado que lo haga. Porque no queremos nada ilegal. Nadie quiere vivir al margen de la ley". Declaraciones citadas en el documento elaborado en el marco del Foro de Tierras, realizado en noviembre de 2002.

<sup>28</sup> Según consta en el expediente judicial, entre 1881 y 1882, el Superior Gobierno de la Provincia de Corrientes vendió a un particular cinco fracciones de 25 leguas españolas. Luego de sucesivas ventas a terceros, la tierra volvió al fisco porque su dueño no contaba con legítimos herederos y finalmente fue subastada. De esta manera, parte de la propiedad pasó a manos de la Compañía Eldorado S.A. (CEBSA) hasta que en 1932 Compañía Victoria de Colonización S.A. compró a la primera una parte de esas tierras, y el fisco retuvo una fracción situada al este. En su demanda, la Compañía Victoria declaró que siempre había realizado explotaciones forestales en esas tierras, incluso en la fracción excedentaria. La comunidad demandada negó que la fracción de 5014 hectáreas donadas a la Asociación de Comunidades del Pueblo Guaraní, hubiera sido adquirida por la firma Victoria S.A., en 1932.

Del expediente surge un dato curioso que permite asociar esta demanda con la acusación efectuada por los empresarios contra los campesinos pobres. En la acusación la empresa señala que en actuaciones previas ya había denunciado la presencia de familias indígenas que se habían instalado en esas tierras con sus chozas y producían daños depredatorios "por la quema irracional de los recursos ecológicos tal cual lo hacen habitualmente los nombrados indígenas para sustentarse y calentarse en el invierno". En el expediente, la Asociación de Comunidades del Pueblo Guaraní, que recibiera la donación de las tierras en primera instancia, negó que los indígenas hubieran ingresado en forma clandestina, que pusieran en "peligro de fuego" el inmueble y que tuvieran conductas depredadoras de la naturaleza.

Dependiendo de los intereses económicos perseguidos, alternativamente, se señalará como "intrusos depredadores de la naturaleza" a los indígenas o a los campesinos pobres.

Los casos reseñados se explican teniendo en cuenta que en Misiones queda muy poca tierra fiscal. La mayoría de los conflictos por tierras indígenas se da en asentamientos que están en tierras particulares, de empresas productivas y/o mixtas. Desde la federalización de la provincia en 1881, sucesivos planes de colonización fueron desplazando de sus territorios a los cazadores Caingang y a los Mbyá Guaraní, que venían sufriendo la presión del frente maderero en Paraguay. Mientras que los primeros migraron hacia Brasil, los Mbyá lograron subsistir en la zona manteniendo, con mayor o menor dificultad, el patrón agricultor de roza y quema en parcelas que se iban reduciendo cada vez más.

Luego se incorporaron a la economía regional como mano de obra rural y como artesanos. Las comunidades Tekoa son más bien pequeñas y en ellas las familias han conservado su forma de ocupación tradicional de la tierra basada en el uso itinerante de distintos espacios de selva. Posiblemente por este motivo les haya resultado más fácil adaptarse a la nueva situación que imponían el avance del frente agrícola y el sistema del Estado. En la actualidad comparten con los campesinos pobres muchas de las tecnologías de uso de la tierra y sus recursos. Seguramente fueron ellos quienes enseñaron a sus vecinos no indígenas, con quienes comparten pobreza y aislamiento político, la estrategia de cultivo mediante el rozado y quema de las zonas aprovechables de selva. Sin temor a equivocarnos, consideramos que el hecho de compartir una misma situación con los vecinos indígenas impidió que la comunidad de Guavirá Poty tomara la iniciativa de demandarlos y no la supuesta "sumisión ante el invasor" como alegaba el autor de la nota publicada en Internet.

Concluida la campaña de desposesión de las tierras indígenas, el problema de la concentración de las tierras agravó la situación de ambos grupos.



Más del 30% de la superficie total de la provincia pertenece tan sólo a 140 personas o empresas. La población se duplicó en apenas treinta años y las últimas tierras públicas disponibles fueron repartidas por el Gobierno. Durante los últimos años, debido a la crisis económica, se ha dado un fenómeno migratorio inverso al de la segunda mitad del siglo XX. Sin trabajo, las familias se ven obligadas a instalarse en las zonas rurales donde pueden al menos obtener algunos recursos para satisfacer necesidades alimentarias básicas.

Con miras a clarificar la situación de tierras que afecta a los pobres y promover soluciones consensuadas, en octubre de 2001 se realizó en San Pedro, Misiones, un Plenario de Tierras que contó con la participación de numerosas personas entre representantes de las organizaciones de ocupantes, movimientos sociales, gremios, organizaciones no gubernamentales, funcionarios y representantes políticos, iglesias, universidad y Gendarmería Nacional. A manera de síntesis del panorama global de tierras en la provincia, exponemos a continuación información surgida de este encuentro.

Existen en la provincia alrededor de ocho mil familias de pequeños productores en situación de ocupación en tierras privadas (Dpto. Guaraní y Gral. Belgrano). Para la Dirección de Tierras Privadas serían 150 mil las hectáreas de ocupación en conflicto. Contrariamente a lo denunciado por los empresarios, el 95% de la población es argentina; la proporción de brasileños y paraguayos es baja y nula entre los menores de treinta años. El total asciende a unas 7500 personas. En su mayoría se trata de familias numerosas y relativamente jóvenes, dedicadas al cultivo de maíz, poroto, mandioca.<sup>29</sup> Las condiciones de vida son extremadamente precarias: sus viviendas son de madera con techo de chapa cartón, algunas con techo de zinc, y no cuentan con energía eléctrica.

Las grandes empresas fueron progresivamente revendiendo parte de la tierra en lotes menores, a otras empresas o a sus propios administradores, como forma de pago o compensación por deudas.<sup>30</sup> Con el tiempo y con el permiso de sus "patrones", los trabajadores se ubicaron con sus familias en esos lotes con el fin de combinar el trabajo asalariado con el cultivo para la subsistencia y la cría de animales. A ellos se sumó la migración inversa (ciudad-campo) de los hijos de antiguos productores y familias que

<sup>29</sup> Hasta hace algunos años los cultivos de tabaco en la provincia eran inexistentes, pero aproximadamente en agosto de 2000, un 20% de las familias censadas cultivaban tabaco, cifra que hoy se ha duplicado, junto con la expansión de las exportaciones de las compañías tabacaleras. Un informe periodístico realizado por Román Lejtman, difundido en la televisión durante 2002, muestra cómo las empresas tabacaleras alientan el cultivo de tabaco entre los ocupantes, proveyéndoles, incluso, los agrotóxicos necesarios para combatir las plagas.

<sup>30</sup> Pocho Agüero, "Ubicación y situación de los asentamientos en conflicto en el norte misionero", extraído del documento elaborado por el Foro Provincial de Tierras.

viven este movimiento como un "regreso" a las chacras de las que tuvieron que salir por falta de oportunidades.

Muchos de los propietarios que controlan los lotes más extensos son grandes empresas que, con contadas excepciones, nunca pagaron impuestos al Estado. En otros casos, mediante maniobras fraudulentas han logrado una condonación de deudas. Por estas razones, el régimen de tenencia de las tierras que ocupan y su categoría de "propietarios" deben ser activamente cuestionados.

Por su parte, la versión conservacionista de la situación de tierras en Misiones complica aun más el panorama. En un documento público preparado en ocasión de la celebración de la "Cumbre de la Tierra 2002 con foco en la pobreza" en Johannesburgo, la Fundación Vida Silvestre Argentina<sup>31</sup> destacaba que: "En algunas provincias la degradación del suelo, recurso del cual dependen otros recursos, es preocupante. Se erosionan las tierras necesarias para los cultivos, merma así la producción de alimentos, se agravan los problemas nutricionales y la mortalidad infantil (...) Esta situación se presenta en provincias como Misiones donde a la pobreza local se le suma la proveniente desde Brasil, donde se ha organizado en los grupos conocidos como 'Sin Tierra', y Paraguay. Todos los años, familias de condición socioeconómica marginal ingresan al país. Ocupan tierras (públicas y privadas) ilegalmente y en muchos casos se trata de ambientes naturales. Desmontan la selva y los bosques mediante quemas, construyen viviendas, incorporan ganado y practican cultivos de subsistencia y, en menor medida, algunos monocultivos comerciales (yerba mate, tabaco, té). Degradan esas tierras, las abandonan y buscan otras más aptas, repitiendo el procedimiento ante la complacencia o desinterés de muchas autoridades locales".

Si bien no dudamos de las nobles intenciones de algunos ecologistas y de la necesidad de que los organismos estatales desarrollen políticas de atención y cuidado del ambiente selvático, su flora y fauna, es necesario hacer notar que, como afirmamos en el *Informe* publicado por el CELS el año pasado, las categorizaciones sociales no son inocentes. Ellas configuran los derechos que los grupos están autorizados a reivindicar y determinan la orientación y el diseño de las políticas públicas. En tal sentido, queremos enfatizar que apelativos como "intrusos", "depredadores" o "extranjeros" cuando se usan arbitrariamente para desacreditar demandas de los sujetos sociales generan condicionamientos graves al ejercicio de sus derechos humanos.

Queda claro que en la provincia de Misiones no existe una confrontación entre indígenas y campesinos sin tierra, sino una versión parcial, que

<sup>31</sup> Documento disponible en Internet en [www.vidasilvestre.org.ar](http://www.vidasilvestre.org.ar).

toma estado público, de un problema complejo pero no por ello irresoluble. Un problema que nos remite a la necesidad de llevar a cabo un análisis exhaustivo y pormenorizado de la situación dominial y de ocupación de las tierras, no sólo en la provincia sino incluso a nivel nacional, con el fin de diseñar una política estatal de distribución de tierras con equidad social.

Promediando el año 2002, la provincia de Misiones ofreció a la comunidad la celebración de un convenio para convertir la zona en una "reserva natural cultural", cuya viabilidad es todavía incierta.

## 6. Conclusión

En este capítulo hemos intentado brindar un somera descripción de la situación actual de tierras indígenas; hemos señalado algunos obstáculos que existen a nivel de los organismos responsables que junto a otras cuestiones coyunturales de índole general, como ha sido la crisis económico social desatada a partir de diciembre de 2001, conspiran contra una efectiva implementación de los derechos territoriales de los pueblos indígenas. Hemos argumentado que una de las razones que impiden la concreción de sus demandas es la ausencia de una política estatal específica.

Para sostener nuestro punto de vista, describimos en este capítulo dos casos paradigmáticos. En el primero, reconocemos que existe un Plan Nacional de Regularización de Tierras Indígenas para Chubut, Jujuy y Río Negro, aunque con una implementación que no cumple siquiera las mínimas expectativas. Para ilustrar el grado de avance de este plan federal, hemos aportado una descripción detallada de su evolución en la provincia de Jujuy donde han podido registrarse algunos pocos avances. En el segundo, retomamos una preocupación ya expresada en informes anteriores: el efecto de la asignación de categorizaciones sociales como la de "intruso". Nuestro objetivo es demostrar que estas categorías no son "naturales" ni ingenuas, sino que se generan y cristalizan en situaciones históricas particulares. El caso de Misiones nos permite ver con toda claridad este punto. Curiosamente en un mismo ámbito espacial, la localidad de Pozo Azul, son "intrusos" alternativamente indígenas y campesinos sin tierra.

Este capítulo tiene por objeto llamar la atención del Estado para que asuma la tarea de crear una política de distribución de tierras con base en los derechos humanos. En este sentido, parafraseando a Mantilla Quijano,<sup>32</sup>

<sup>32</sup> Mantilla Quijano, A., "Consideraciones sobre la exigibilidad política del derecho a la tierra. ¿Hacia la superación de la reforma agraria?", en *Por el derecho a la tierra*, Bogotá, Diakonia-Suecia, 2002, pp. 137-204.

entendemos que si los derechos humanos son un parámetro para medir el grado de justicia que existe en una sociedad, las políticas públicas deben ser también evaluadas en términos de derechos humanos. No sólo porque es una cuestión que hace a la justicia, sino fundamentalmente porque el respeto por los derechos humanos denota bienestar social.

Sabemos que hasta la fecha ningún instrumento internacional establece que la tierra es un derecho humano. Pero existe una gama de derechos asociados a ella. Por ejemplo, aunque el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no ha reconocido el derecho a la tierra como derecho humano, reconoce otros derechos íntimamente ligados con él: el derecho a trabajar, a un nivel de vida adecuado, a la alimentación, vestido y vivienda adecuados y a una mejora continua en la existencia de la persona (art.11). La alta concentración de la tierra en unas pocas manos restringe, entonces, estos derechos.

Además, distintas declaraciones internacionales han señalado la relación entre muchos de estos derechos y el derecho a la tierra: por ejemplo, la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo afirma en su artículo 6 que "el progreso y el desarrollo en lo social exige la participación de todos los miembros de la sociedad en un trabajo productivo y socialmente útil". Justamente hoy que tanto se habla de desarrollo, es interesante recordar que la declaración sobre el derecho al desarrollo señala el deber y derecho que tienen los Estados de generar políticas públicas con el fin de "mejorar constantemente el bienestar de la población entera" (arts. 2 y 3).

En el caso de los pueblos indígenas, el Convenio 169 de OIT resalta la especial relación que ellos mantienen con la tierra y establece la necesidad de tomar medidas para satisfacer sus demandas, también enfatiza el deber de garantizarles protección efectiva de los recursos y territorios cuya posesión y propiedad se les reconoce.

Por último, la Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición (1974) destaca la relación existente entre seguridad alimentaria, derecho a la alimentación y distribución de la tierra. A su vez, los dos proyectos de declaración —universal e interamericana— de los derechos indígenas subrayan que el elemento territorial está estrechamente ligado con la capacidad que los mismos tienen de ejercer los derechos que se invocan.

Por todo ello creemos que el derecho a la tierra se constituye en un patrón fundamental para la garantía de otros derechos humanos.

## XIV

# Migrantes: Una deuda pendiente. Veinte años de vigencia de la "Ley Videla" en democracia\*

### 1. Introducción

Podría decirse que en 2002 y 2003, en materia de derechos de las personas migrantes en la Argentina, han continuado las prácticas administrativas que vulneran sus derechos fundamentales, particularmente en virtud de su condición migratoria. Es decir: las principales violaciones a las que se hizo referencia en informes anteriores no han variado de manera relevante.

En el plano legislativo, la situación tampoco ha variado y esto es —al menos simbólicamente— lo más significativo: la llegada del año 2003 denuncia que la democracia argentina ha mantenido vigente la Ley Nacional de Migraciones 22.439 (conocida como "Ley Videla") durante veinte años. En el presente informe nos referiremos a esta cuestión, así como también al proyecto de ley que se discute actualmente en la Cámara de Diputados.

Luego analizaremos la política en materia de detención y expulsión de migrantes por infracción a la norma migratoria, una de las consecuencias más graves de la vigencia de la "Ley Videla".<sup>1</sup> Al respecto, actualiza-

\* Este capítulo ha sido elaborado por Pablo Ceriani Cernadas, abogado, miembro del Programa de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CELS) y coordinador de la Clínica Legal para Inmigrantes y Refugiados (CAREF/CELS/UBA).

<sup>1</sup> Este punto ha sido abordado en CELS, *Derechos Humanos en la Argentina. Informe 2002. Hechos enero-diciembre 2001*, Buenos Aires, Siglo XXI-Catálogos, p. 437.

remos algunas estadísticas oficiales y describiremos un caso representativo de la ilegalidad de esas prácticas (la expulsión de una persona de nacionalidad peruana, que vivía en la Argentina desde hacía 12 años, junto con su mujer y sus dos hijos, todos ellos de nacionalidad argentina).

A continuación, analizaremos la situación de migrantes que viven con HIV/SIDA, y la conducta del Ministerio de Salud de la Nación al denunciar ante la Dirección Nacional de Migraciones la irregularidad migratoria de quienes se habían dirigido a ese ministerio para solicitar la medicación correspondiente, violando la confidencialidad exigida por la ley 23.798 (Ley de SIDA).

En relación con el derecho a la seguridad social, denunciaremos la palmaria e ilegítima discriminación que establece un decreto firmado en 1998 por el ex presidente Carlos Menem respecto de las personas extranjeras residentes en el país que posean una grave discapacidad total y permanente.

Por otra parte, destacaremos algunas reacciones de los medios de comunicación y funcionarios públicos respecto de la situación de los argentinos que han debido emigrar al exterior, en marcada contradicción con las actitudes que ellos mismos asumen frente a situaciones similares cuando éstas son sufridas por los inmigrantes en nuestro país.

Durante el año 2002 y 2003 se verificaron avances en los ámbitos regional e internacional. En primer lugar, es preciso destacar el Acuerdo de Libre Residencia firmado por los países miembros del Mercosur en diciembre de 2002. Una vez que este acuerdo entre en vigencia, constituirá una herramienta de importancia considerable para la radicación de los nacionales de esos Estados y servirá como instrumento para una mayor integración social de la región. En el sistema interamericano, como veremos, el gobierno de México ha solicitado a la Corte Interamericana de Derechos Humanos una opinión consultiva respecto de los derechos de los migrantes en la región, particularmente de quienes se encuentran en situación migratoria irregular.

Finalmente, en el plano internacional, vale la pena destacar que en el año 2002 se logró la ratificación número 20 de la Convención Internacional para los Derechos de los Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias, necesaria para la entrada en vigencia de ese tratado elaborado en 1990 en el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas. Al respecto, debe aclararse que en tanto el Estado argentino aún no ha ratificado ni firmado este tratado, éste no puede ser aplicado en favor de los migrantes que habitan en nuestro país.

## 2. 1983-2003: veinte años de vida democrática de la "Ley Videla"

En 2003 se cumplen veinte años de la vida en democracia de la "Ley Videla", que —como el CELS ha denunciado públicamente y ante instancias judiciales nacionales e internacionales— refleja en forma nítida la Doctrina de Seguridad Nacional establecida y ejecutada por la última dictadura militar, liderada por Videla.

Esta circunstancia nos obliga a realizar, al menos, algunas observaciones.

En primer lugar, la continuidad de esta norma no sólo es dañina por su cuestionable origen sino, básicamente, porque la vigencia y aplicación de sus enunciados acarrear graves violaciones a derechos humanos reconocidos en nuestra Constitución Nacional y en los tratados de derechos humanos ratificados por la Argentina (con jerarquía constitucional desde el año 1994). En el desarrollo del presente capítulo se detallan los numerosos abusos y atropellos de los derechos sufridos por los migrantes como consecuencia de la aplicación de la "Ley Videla".<sup>2</sup>

En segundo lugar, el mantenimiento de esta norma demuestra la absoluta falta de voluntad política para modificar la situación.

A raíz de esta "omisión legislativa", y también de la efectiva aplicación de la "Ley Videla" por el Poder Ejecutivo (en ocasiones con el consentimiento del Poder Judicial, e incluso de la Corte Suprema en el caso "De la Torre"),<sup>3</sup> las fuerzas políticas que contaron con fuerte consenso social, no sólo han consentido esa situación sino que también han cumplido eficientemente con los principios fijados por la dictadura militar en la paradójicamente llamada "Ley de Fomento de la Inmigración".

Esta deuda de la democracia es todavía más grave cuando observamos que las pocas reglamentaciones que se hicieron a esta norma en estos veinte años fueron aún más perjudiciales que la propia ley.

El Reglamento de Migraciones (decreto 1023/94, dictado por Carlos Menem en 1994), por ejemplo, no sólo ratifica los principios de la "Ley Videla"<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Véase también CELS, *Derechos Humanos en la Argentina. Informe Anual 2000*, Buenos Aires, Eudeba, 2000, p. 287; CELS, *Derechos Humanos Argentina 2001. Hechos 2000*, Buenos Aires, Catálogos-Siglo XXI, 2001, p. 247; y CELS, *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2002. Hechos enero-diciembre 2001*, ed. cit., p. 421. Todos ellos se encuentran disponibles en Internet en [www.cels.org.ar](http://www.cels.org.ar).

<sup>3</sup> Corte Suprema de Justicia de la Nación, Caso "De La Torre, Juan Carlos/ hábeas corpus", del 22 de diciembre de 1998, causa 550, votos de Nazareno, Moliné O'Connor, Belluscio, López y Vázquez (en disidencia, Bossert, Petracchi, Fayt y Boggiano), en *Jurisprudencia Argentina 2000*, Tomo III, p. 547.

<sup>4</sup> Firmada también por José Alfredo Martínez de Hoz y Albano Harguindeguy, entre otros funcionarios de la dictadura militar.

sino que va más allá, al establecer criterios de inhabilitación absoluta para radicarse en el país que contradicen abiertamente derechos reconocidos en la Constitución Nacional (criterios a los que ya nos hemos referido en oportunidades anteriores<sup>5</sup> y que mencionaremos en este mismo capítulo al describir el caso de Alfonso Cribillero).

En tercer lugar, debemos recordar que durante estas dos décadas se ha intentado sancionar una nueva ley de migraciones, sobre la base de proyectos aún más lesivos de derechos que la propia “Ley Videla”. Entre ellos, podemos recordar el presentado por el Poder Ejecutivo nacional —firmado por Carlos Menem, Jorge Rodríguez y Carlos Corach en enero de 1999—,<sup>6</sup> dirigido casi exclusivamente a aumentar el control y la represión sobre los migrantes en situación irregular. Este proyecto recibió entonces variados y fuertes rechazos por parte de las colectividades de inmigrantes, iglesias y organizaciones no gubernamentales.

Ahora bien, durante 2002 y 2003 aunque sin mayores avances, el Poder Legislativo discutió algunos proyectos —en el ámbito de la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Cámara de Diputados— que proponen la derogación y/o reforma de la norma vigente que podría implicar un cambio positivo sustancial en la materia.

## 2.1 El proyecto de ley del diputado Rubén Giustiniani

A fines de 2001, el presidente de la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Cámara de Diputados, Rubén Giustiniani, presentó un proyecto de ley de migraciones, que reemplazaría en su totalidad la “Ley Videla”. Habiendo perdido estado parlamentario a fines de 2002, en 2003 el proyecto volvió a presentarse y en el mes de mayo obtuvo dictamen favorable de esa comisión. De allí fue girado hacia otras comisiones de la Cámara baja.

Este proyecto abandona la lógica de la Doctrina de la Seguridad Nacional de la norma actual y, con un espíritu diferente, reconoce los derechos fundamentales de los inmigrantes, por lo cual significa un destacado cambio en la normativa vigente, aunque tal vez deberían efectuarse cier-

<sup>5</sup> Cf. CELS, *Derechos Humanos en la Argentina. Informe 2002. Hechos enero-diciembre 2001*, ed. cit., p. 421. Véase en este Capítulo, la crítica a la consideración de la discapacidad como una circunstancia de inhabilitación absoluta para radicarse en el país. En el mismo sentido, en la resolución 3230/02 de la Defensoría del Pueblo de la ciudad de Buenos Aires se describe en forma detallada cada uno de los criterios de inhabilitación del Reglamento de Migraciones (discapacidad física y/o mental, mayores de 65 años, ejercicio de la prostitución, inútiles, etcétera).

<sup>6</sup> Este período se caracterizó por el pleno auge de una campaña xenófoba implementada por el ex presidente y muchos funcionarios de su Gobierno.



tas modificaciones —aunque no cardinales— en su articulado. El resto de los proyectos que fueron discutidos, son reformas parciales a la ley y en cierta medida continúan —e incluso acentúan— la lógica actual, ignorando la política abierta hacia la inmigración que históricamente caracterizó al país.

Este proyecto, a su vez, ha sido objeto de análisis en una audiencia pública convocada por la Comisión de Población, el 26 de septiembre de 2002, en la que numerosos actores sociales —gubernamentales y no gubernamentales— pudieron expresar sus opiniones sobre este proyecto y referirse a la situación de los inmigrantes en la Argentina.<sup>7</sup>

### 3. Detenciones y expulsiones.

#### La cotidianeidad y continuidad del accionar por fuera de la Constitución

Una de las arbitrariedades más graves que se originan en la “Ley Videla” es que las detenciones y expulsiones por violación de la infracción migratoria se realizan por orden y ejecución de la propia Dirección de Migraciones o de su policía auxiliar (Policía Federal, Gendarmería o Prefectura Naval), sin intervención judicial alguna en todo el procedimiento.

Las estadísticas oficiales sobre detención y expulsión de extranjeros por infracción a la ley de migraciones (es decir, no por un delito) revelan la existencia de miles de casos donde las personas son detenidas por un órgano administrativo (por horas, días, semanas y hasta meses) y luego pueden ser expulsadas del país. En todo ese proceso, no sólo no se da ninguna intervención a la Justicia, sino que el Poder Judicial ni siquiera se entera de la situación.

Vale la pena destacar aquí lo expresado por el ex senador Manuel Mantilla: “La constitución, las leyes, los poderes públicos de la Nación han sido creados para el bien de los ‘habitantes’, y no de los ‘ciudadanos’ únicamente: éstos y los extranjeros tienen los mismos jueces, de los que no pueden ser sacados; libertades y derechos comunes, de los que no pueden ser privados los unos. ¿En virtud de qué justicia, de qué atribución constitucional, establecería ahora el Congreso, bajo la impresión del miedo, la diferencia entre ciudadanos y extranjeros, que resulta del proyecto, al conceder al Poder Ejecutivo facultades extraordinarias y judiciales sobre los

<sup>7</sup> Todas las intervenciones orales de la audiencia pueden consultarse en las versiones taquigráficas publicadas por la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Cámara de Diputados, en la sección de esa comisión del sitio de la [www.diputados.gov.ar](http://www.diputados.gov.ar).

últimos? Ésta no sería defensa legítima nuestra, ni defensa tampoco (...) Cuando el Poder Ejecutivo tuviere que proceder en virtud de las facultades que el proyecto le acordaría, convertido en ley, violaría los siguientes principios de la Constitución. *Ningún habitante de la Nación puede ser sacado de sus jueces ordinarios, ni ser penado sin juicio previo.* ¿cuáles son los jueces y cuáles los juicios de la Constitución? Los del Poder Judicial de la Nación, establecido para todos los habitantes por igual (...) Un país donde los extranjeros (...) gozan de los mismos derechos y libertades civiles que los nacionales, y son admitidos en los empleos públicos sin más condición que su idoneidad, habiendo entrado en el territorio bajo la protección terminante de nuestra Constitución, no hay derecho, no hay justicia para dejarlos al arbitrio del Poder Ejecutivo".<sup>8</sup>

Esta opinión puede ser una más entre las tantas que demandan la necesidad de control e intervención judicial en este proceso. Sin embargo, lo destacable es que Mantilla hizo estas afirmaciones hace cien años durante el debate de la Cámara de Senadores sobre la tristemente recordada Ley de Residencia (ley 4144), aprobada ese mismo día, el 22 de noviembre de 1902. Esta norma fue —tanto entonces como a lo largo del siglo XX— fuertemente criticada por amplios sectores de la sociedad, entre ellos, por los sucesivos representantes de los dos partidos políticos mayoritarios de nuestro país. Sin embargo, como hemos visto, éstos son los que toleran desde hace veinte años que la "Ley Videla" permita la aplicación de los mismos procedimientos —arbitrarios, ilegítimos e inconstitucionales— dispuestos por aquella Ley de Residencia.

A fin de conocer las estadísticas oficiales sobre detenciones y expulsiones de personas extranjeras entre enero de 2000 y octubre de 2002, al igual que en otras oportunidades, el CELS solicitó cifras actualizadas y detalladas a la Dirección General de Migraciones y a los órganos que integran la Policía Migratoria Auxiliar.

De lo informado por la Prefectura Naval Argentina (PNA) en materia de expulsiones, llama la atención, como primer dato relevante, la gran cantidad de personas de nacionalidad paraguaya expulsadas del país: entre 84 y 214 cada mes. Si bien cabe destacar que esto se vincula con que la PNA tiene facultades como fuerza auxiliar migratoria casi exclusivamente en las zonas de frontera que lindan con Paraguay, el número resulta considerablemente alto. A su vez, el total de expulsiones ejecutadas por la PNA entre 2000 y 2002 ha variado de la siguiente manera: 1505 expulsiones en 2000, 2098 en 2001 y, finalmente, 1482 entre los meses de enero y octubre de 2002.

<sup>8</sup> Cf. Debate de la Cámara de Senadores, 22/11/02, citado en Francisco Durá, *Naturalización y expulsión de extranjeros*, Buenos Aires, Coni Hnos., 1911, pp. 185-189.

En relación con el órgano interviniente, en todas las expulsiones por supuesta infracción a la legislación migratoria se informa que ha intervenido la Dirección Nacional de Migraciones, pero en ningún caso se indica que lo haya hecho una autoridad judicial. Respecto de las detenciones, en esta oportunidad la Prefectura Naval Argentina no brindó las estadísticas solicitadas.

La información aportada por la Gendarmería Nacional (GNA) muestra criterios similares: no se produce intervención judicial alguna en las detenciones y expulsiones, y solamente actúa la autoridad migratoria (o la Gendarmería como auxiliar).<sup>9</sup>

En el año 2000, Gendarmería —según la información brindada— expulsó a 1611 extranjeros, en 2001 a 3357, y en 2002 (sólo hasta fines de octubre) a 1772. Todas estas personas fueron expulsadas sobre la base de la "Ley Videla" y, como mencionáramos, sin intervención judicial.<sup>10</sup>

Con respecto a las detenciones de la Gendarmería Nacional, encontramos que la información vuelve a corroborar —como en el caso de las expulsiones— que, pese a que se trata de la privación de la libertad, no existe intervención judicial alguna. Según surge de la información aportada por esa fuerza de seguridad, algunas detenciones llegan a durar 15, 30 y hasta 50 días. En el caso de una persona que debió permanecer 32 días detenida, se indica expresamente que esto ocurrió "al solo efecto de su expulsión".

Por su parte, la Dirección Nacional de Migraciones, igual que el año anterior, no ha brindado la información solicitada. De hecho, en esta oportunidad ni siquiera ha contestado el pedido de informes.

La Policía Federal, que el año anterior había brindado la información solicitada, no lo ha hecho en la última oportunidad. El pedido fue respondido de la siguiente manera: "En la actualidad el esfuerzo institucional se encuentra abocado a la prevención general y especial del delito, motivo por el cual, los siempre escasos recursos son absorbidos por los servicios específicos implementados al efecto". Al respecto, y teniendo en cuenta la cantidad de detenciones de extranjeros por infracciones administrativas (a la ley migratoria) concretadas por la Policía Federal, según las estadísticas oficiales publicadas en el *Informe CELS 2002*, parecería que existe una confusión entre la situación migratoria de la persona y las funciones policiales en materia de "prevención del delito".

<sup>9</sup> En efecto, en las estadísticas sí se observa la intervención judicial en casos de detención y expulsión de extranjeros acusados de la comisión de delitos, pero no interviene nunca la autoridad judicial cuando la expulsión es por razones vinculadas a su situación migratoria.

<sup>10</sup> De estos números, sobresalen —sin lugar a dudas— los aportados por el Escuadrón 53 ("Jujuy"), con 1271 expulsados en 2000 (78,9 % del total), 2947 en 2001 (87,7 %) y 1485 en 2002 (83,8%).

Haciendo un breve análisis de la información proporcionada por Prefectura y Gendarmería, hay que destacar, en primer lugar, que el número de personas detenidas y expulsadas por infracción a la norma migratoria es impactante, sobre todo si se tiene en cuenta que se trata de personas privadas de su libertad y/o expulsadas por orden de un organismo administrativo, y sin que exista ningún tipo de control o intervención judicial.

El plazo de duración de las detenciones, no sólo es gravemente excesivo en muchos casos, sino que tampoco está sometido a control alguno de la autoridad judicial. Esta circunstancia es verdaderamente insostenible si recordamos que esa detención es una evidente privación ilegítima de la libertad, según los derechos, principios y garantías establecidas en las leyes y la Constitución Nacional en materia de detenciones de personas. Por supuesto, al no haber control sobre la detención, tampoco lo hay sobre las condiciones de esa detención.

Durante 2003 la DNM ha continuado con expulsiones de ciudadanos de países del Mercosur, Bolivia y Chile, en clara violación del Acuerdo de Libre Residencia firmado a fines de 2002.

### 3.1 El caso Cribillero

Las estadísticas reseñadas reflejan la envergadura de este problema y la gravedad de las consecuencias de la aplicación de la normativa migratoria vigente. El caso de Alfonso Cribillero es un ejemplo de ello. El Sr. Cribillero, de nacionalidad peruana, llegó al país en 1989. Desde entonces vive con su mujer (de nacionalidad argentina), con quien luego tuvo dos hijos en el país (específicamente, en la ciudad de Buenos Aires). En estos 12 años realizó diversos trabajos —por lo general en forma irregular e inestable— con el fin de sostener las necesidades de su familia.

El 21 de octubre de 2002 la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) intimó al señor Cribillero a presentarse en esa dependencia, “a los fines de notificarle la disposición 11.033, bajo apercibimiento de seguir las actuaciones conforme a derecho”, sin informar el motivo ni el contenido de la mencionada disposición. Al presentarse allí el 28 de octubre, Cribillero fue informado de que el Ministerio del Interior había decidido expulsarlo del país. Inmediatamente, lo notificaron de la resolución y lo llevaron detenido a una dependencia de la Policía Aeronáutica. Horas después fue subido a un avión con destino a Lima, Perú.<sup>11</sup> Sólo le otorgaron el derecho a una llamada telefónica en el aeropuerto de Ezeiza, gracias a la cual pudo avisar a su familia sobre lo que estaba ocurriendo.

<sup>11</sup> Vuelo de Aerolíneas Argentinas, 1364, 28/10/02, 18.20.

En el mes de abril de 1998, la DNM había declarado ilegal la permanencia del señor Cribillero y había ordenado su expulsión, en razón de que éste había cometido un delito. El Sr. Cribillero presentó un recurso administrativo ante esta decisión, principalmente por dos motivos. En primer lugar, debido a la falta de consideración por parte de la DNM de su condición de padre, en esa fecha, de dos hijos argentinos. En segundo lugar, porque él ya había cumplido la pena por el delito cometido, dictada por el tribunal competente.

Antes de resolver el recurso presentado, el Ministerio del Interior solicitó a la Dirección Nacional de Migraciones la realización de un informe ambiental "ilustrativo de todos los aspectos que se refieren a la vida del causante", realizado por la Asistente Social de la Dirección Nacional de Migraciones. Allí, se concluye que "[Juárez Cribillero] habría formado una familia argentina, y aparentemente, tendría una conducta adecuada y correcta después de haber superado los episodios que derivaron en la condena penal que ya había cumplido totalmente".<sup>12</sup>

Pese a ello, la Dirección de Asuntos Jurídicos del Ministerio del Interior, el 21 de marzo de 2000, recomendó el rechazo del recurso presentado por el señor Alfonso Juárez Cribillero alcanzado, por lo dispuesto en el inciso g) del artículo 21 del decreto 1023/94, reglamentario de la ley de migraciones, por el cual se dispone que entre los inhabilitados para ser admitidos y/o permanecer en el país en cualquier categoría migratoria, se encuentran "los extranjeros que presentaren cualquiera de estos impedimentos": "g) cuando pueda presumirse que se trata de una persona inútil por carecer de arte, industria, oficio, profesión u otro medio de visa lícito, o por observar una conducta proclive al delito que ofenda a la moral o las buenas costumbres públicas, o por cualquier otra circunstancia que a juicio del Ministerio del Interior lo señale como de dudosa capacidad para integrarse a la sociedad".

Como consecuencia de ello, en abril de 2000 el entonces ministro del Interior, Federico Storani, rechazó el recurso de apelación. Luego de una serie de trámites administrativos internos, la resolución recién fue notificada al Sr. Cribillero el 28 de octubre de 2002, inmediatamente después de lo cual fue detenido y expulsado a su país de origen, con prohibición de reingreso a la Argentina, sin brindarle oportunidad de presentar algún reclamo ante la Justicia y, especialmente, ignorando por completo que tenía en la Argentina a su mujer y sus hijos.

Este caso, además de demostrar la ilegitimidad y arbitrariedad con que se actúa al expulsar a una persona extranjera del país, también co-

<sup>12</sup> Cf. Fs. 126, expediente migratorio 309,286-7/92.

rrobora las graves consecuencias de la aplicación de las inconstitucionales normas vigentes. Esto es, no sólo la "Ley Videla" —que permite este proceder administrativo sin control judicial alguno—, sino también la reglamentación efectuada en el Gobierno de Menem a través del decreto 1023/94, que establece la insólita, discrecional e ilegítima cláusula que dispone que una persona puede ser inhabilitada a radicarse en el país si es considerada "inútil" o "por cualquier otra circunstancia que a juicio del Ministerio del Interior lo señale como de dudosa capacidad para integrarse a la sociedad".

Días después de la expulsión, la mujer del Sr. Cribillero, en representación de su marido y sus hijos, interpuso un amparo para que se revocaran las decisiones que ordenaron y ejecutaron la expulsión, privándolo de su derecho a la protección familiar y el derecho de acceso a la justicia. La jueza interviniente rechazó la medida cautelar solicitada (que se levante la prohibición de reingreso al país) y el caso está a la espera del dictado de la sentencia. De todos modos, y gracias a las gestiones de la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia de la Nación,<sup>13</sup> Cribillero regresó al país en agosto de 2003, luego de muchos meses lejos de su familia, ya que la Dirección Nacional de Migraciones levantó la prohibición de reingreso al país, si bien esta decisión no implica la revocación de la orden de expulsión.

13 Un mes después de la expulsión de Cribillero, y ante la presentación de su mujer en este organismo, la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación, remitió un extenso y detalladamente fundado dictamen al Ministerio del Interior, en el que se concluía: "En virtud de lo expuesto, cabe concluir que la deportación del señor ALFONSO JUÁREZ CRIBILLERO fue resuelta y ejecutada en violación al derecho de acceder a una revisión judicial de la decisión tomada en sede administrativa, en violación a su derecho de acudir a un juez para que revise la legalidad de su detención y con violación a las obligaciones del Estado relativas a la protección de la vida familiar del señor JUÁREZ CRIBILLERO, la señora ALICIA BENÍTEZ y de los hijos menores de ambos, así como con violación a las obligaciones del Estado de otorgar a los niños atención y cuidados especiales que su condición de menor requiere, así como a respetar sus derechos a ser cuidados por sus propios padres y a no ser separados de éstos contra su voluntad. Además, la decisión no tuvo en cuenta el interés superior del niño. Todo ello de conformidad con las normas citadas en el punto IV de este escrito. En consecuencia, correspondería instar a las autoridades de la Dirección Nacional de Migraciones y del Ministerio del Interior para que dispongan lo necesario para materializar el retorno del señor ALFONSO JUÁREZ CRIBILLERO al territorio argentino, con la mayor celeridad posible y a costa del Estado Nacional" (del 28 de noviembre de 2002).

## 4. Derecho a la salud y derecho a la seguridad social

### 4.1 El acceso al tratamiento contra el Virus HIV/SIDA y la denuncia efectuada por el Ministerio de Salud de la Nación

En el *Informe CELS 2002* nos hemos referido a la situación de numerosas personas inmigrantes que se veían impedidas de acceder al tratamiento necesario para combatir el HIV/SIDA, en virtud de la carencia de DNI argentino. Este accionar del Ministerio de Salud de la Nación era claramente ilegítimo e inconstitucional.<sup>14</sup>

Ahora bien, aquí es preciso dejar constancia de la actitud asumida por el Ministerio de Salud frente a casos en que se le reclamaba el acceso sin discriminación a esos tratamientos por parte de los migrantes que no contaban con DNI.

Luego de cada reclamo, si bien se entregaba a las personas migrantes la medicación requerida, también se les solicitaba, al momento de retirar las drogas, completar un formulario que, según surge de una resolución de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, decía lo siguiente:

*"Quien suscribe, ....., funcionario del Ministerio de Salud de la Nación, en su carácter de ....., cumple en dirigirse a usted en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 103 de la Ley General de Migraciones y de Fomento de la Inmigración número 22.439, a fin de comunicarle que en el establecimiento ..... se ha asistido a la persona cuyos datos se citan más abajo, quien, en su condición de extranjero no acreditó con constancia hábil su permanencia legal en la República".*

- *Nombre y Apellido.....*
- *Domicilio.....*
- *Documento presentado.....*
- *Nacionalidad.....*
- *Lugar y fecha de nacimiento.....*
- *Nombre del padre y de la madre.....*
- *Estado civil .....*
- *Nombre y apellido del cónyuge.....*
- *Datos complementarios.....*

Esta actitud permite extraer, al menos, cuatro conclusiones.

<sup>14</sup> Véase en este mismo *Informe* el Capítulo IX.

Por un lado el Ministerio de Salud vulnera abiertamente el deber de confidencialidad de la identidad de las personas que viven con VIH/SIDA, tal como lo exige el artículo 2 de la ley 23.798 —Ley Nacional de SIDA— y el artículo 2 de su Decreto Reglamentario 1244/91.<sup>15</sup> En segundo término, el Ministerio resulta ser uno de los órganos que “cumple puntual y estrictamente” con la exigencia establecida por la “Ley Videla” que, emanada de la lógica de la dictadura, obliga a todos los funcionarios públicos a denunciar a Migraciones a todo migrante en situación de residencia irregular. En tercer lugar, este accionar del Ministerio termina instando a las personas a no acercarse a esa dependencia u otra para acceder a tratamientos médicos, por miedo a ser denunciado, negándoles, por lo tanto, el acceso a la salud y vulnerando también el derecho a la vida. Por último, en caso de que una persona sea eventualmente expulsada hacia un país que no cuenta con programas nacionales gratuitos contra el VIH/SIDA —como, por ejemplo, la mayoría de los países latinoamericanos, a excepción de Brasil—, se podría configurar, como ha sostenido el Tribunal Europeo de Derechos Humanos,<sup>16</sup> un tratamiento cruel, inhumano o degradante.

#### 4.2 El acceso a las pensiones por discapacidad y por vejez.

La negación de la igualdad constitucional entre nacionales y extranjeros

Las pensiones por invalidez y por vejez establecidas en el artículo 9 de la ley 13.478 (modificada por la ley 18.910) constituyen un derecho garantizado “a toda persona sin suficientes recursos propios, no amparada por un régimen de previsión, de 70 o más años de edad o imposibilitada para trabajar”. En los hechos, esta pensión consiste en la retribución mensual y vitalicia de 101 pesos y la inmediata afiliación a la Obra Social PROFE (Programa Federal de Salud, actualmente dependiente del Ministerio de Salud de la Nación).

Según el decreto que reglamenta esa ley (432/1997), en el caso de las

<sup>15</sup> La resolución 0483/03 (del 4 de febrero de 2003) determina, finalmente, lo siguiente: “1) EXHORTAR al señor Ministro de Salud de la Nación el efectivo cumplimiento de la ley nacional n° 23.798 en cuanto a la confidencialidad de la identidad de las personas portadoras de HIV/SIDA, independientemente de su condición migratoria, bajo apercibimiento de iniciar las acciones legales correspondientes. 2) EXHORTAR al señor Ministro de Salud de la Nación se abstenga de realizar la denuncia de la condición de residencia ilegal de las personas extranjeras, en virtud del art. 103 de la ley n° 22.439, atento a las consideraciones expuestas en el punto 4) de la presente resolución, a fin de garantizar el derecho a la salud sin discriminación. 3) EXHORTAR al señor Ministro de Salud de la Nación que garantice el diagnóstico, tratamiento y atención de todas las personas en el territorio nacional sin discriminación alguna”.

<sup>16</sup> TEDH, caso *D. vs. Reino Unido*, N° 146/1996/767/964, sentencia del 2 de mayo de 1997.



personas que tienen una discapacidad "total y permanente (...) se presume que la incapacidad es total cuando la invalidez produzca en la capacidad laborativa una disminución del SETENTA Y SEIS POR CIENTO (76 %) o más", requisito a cumplir mediante el certificado expedido por "servicio médico de establecimiento sanitario oficial".

Sin embargo, ese decreto, dictado por el ex presidente Menem, también dispone un régimen diferente, y claramente discriminatorio, respecto de los residentes extranjeros. En efecto, la reglamentación exige que "*los extranjeros deberán acreditar una residencia mínima continuada en el país de VEINTE (20) años*".<sup>17</sup> De esta manera, no sólo se deja sin acceso a esa pensión a toda persona que, encuadrándose en la situación descripta por la ley, no tenga Documento Nacional de Identidad, sino que también determina que un ciudadano extranjero menor de 20 años de edad (con o sin DNI) nunca pueda acceder a ese derecho (en este caso, a la pensión por discapacidad).

Esto se ha agravado recientemente respecto a las pensiones por vejez, por lo dispuesto en el Decreto 582/2003, dictado el 12 de agosto de 2003, el cual ha establecido una restricción aún más irrazonable e ilegítima que la anterior. En efecto, el Anexo de dicho decreto, en su artículo 1, inc. d, dispone que respecto a las pensiones por vejez, los extranjeros deberán acreditar "*una residencia mínima continuada en el país de CUARENTA (40) años*".

Ambas normas configuran una discriminación expresamente prohibida por la Constitución Nacional, la cual garantiza el derecho a la seguridad social a todos los habitantes del país (art. 14), sin distinción entre argentinos y extranjeros (art. 20).<sup>18</sup>

Estas restricciones han generado, sólo para mencionar un ejemplo, la denegación, a principios de 2003, del inicio del trámite para esa pensión a una niña boliviana (Daniela, de 13 años) que tiene discapacidad del 100% (cuadrupléjica espástica, sin lenguaje, discapacidad cerebral severa)<sup>19</sup>, que posee radicación permanente en el país y DNI, al presentarse su madre an-

<sup>17</sup> El art. 1, inc. "e" del decreto 432/1997 expresa: "Podrán acceder a las prestaciones instituidas por el Artículo 9 de la Ley 13.478 modificado por las Leyes N. 15.705, 16.472, 18.910, 20.267 y 24.241, las personas que cumplan los siguientes requisitos: (...) e) Los extranjeros deberán acreditar una residencia mínima continuada en el país de VEINTE (20) años. La condición de tal residencia será demostrada con la presentación del Documento Nacional de Identidad para Extranjeros. La fecha de radicación que figura en el documento de identidad hace presumir la residencia continuada en el mismo, a partir de dicha fecha" El inciso d) del mismo artículo establece que los ciudadanos argentinos naturalizados "... deberán contar con una residencia continuada en el mismo de por lo menos cinco (5) años anteriores al pedido del beneficio".

<sup>18</sup> Con un criterio similar, para acceder a la Pensión Asistencial para Madres de siete o más hijos, las extranjeras deben tener 15 de residencia continuada en el país (cf. art. 2º, inc. c, de la ley 23.746).

<sup>19</sup> Según el informe del médico interviniente (del servicio de Neurología del Hospital Ge-

te la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales del Ministerio de Desarrollo Social. Según la información que allí le brindaron, no podía iniciarse el trámite (mucho menos, otorgarle la pensión) en razón de lo dispuesto en el decreto 432/1997.<sup>20</sup> En caso de que esa norma siga vigente —y no sea declarada inconstitucional—, Daniela, quien está radicada hace dos años en el país y tiene urgentes necesidades médicas y alimenticias, deberá esperar hasta tener 31 años (es decir, en el año 2021) para acceder a la pensión, pese a que sus padres se encuentran desocupados, sin obra social y viviendo con lo que reciben a través del Plan de Jefes y Jefas de Hogar.

## 5. La reacción del gobierno y los medios de comunicación frente a la emigración argentina

El año 2002 mostró la cifra más alta de emigración de la historia argentina. Según se informa en el diario *Página/12* —en su edición del 25 de mayo de 2003—, “el año 2002 quedará en la historia como aquel en que emigraron más argentinos (...) hubo 89.680 personas que salieron de Ezeiza y no volvieron, una cifra superior a la de los años 2000 y 2001, que ya habían sido un récord. Los números de la Dirección de Migraciones a los que accedió *Página/12* muestran que en los primeros tres meses de este año otras 20.000 personas siguieron el mismo camino. Si se considera el ciclo completo del éxodo a partir de 2000, es apabullante la cifra de argentinos expulsados por la crisis: 260.000 personas”.<sup>21</sup>

Esta circunstancia, además de las evidentes consecuencias generadas en diferentes ámbitos sociales, económicos y familiares, también repercutió en los medios de comunicación y en las actitudes y posiciones asumidas por algunos funcionarios del gobierno argentino. Para este *Informe*, nos interesa particularmente reflejar algunas de estas reacciones, puesto que demuestran la preocupación sobre el trato otorgado a ciudadanos argentinos en otros países de una forma notoriamente contraria con lo expresado años anteriores por esos mismos actores respecto del trato a los inmigrantes que habitan en nuestro país.

En efecto, Carlos Ruckauf, en su carácter de canciller durante la gestión

neral de Niños “Dr. Pedro Elizalde”), “La niña (...) padece ‘Parálisis Cerebral Severa -Cuadruplegia Espástica-Retardo Mental Severo-Sin Lenguaje-Postrada-Deformaciones Osteoarteriales - Incontinencia de Esfínteres -Atrofia de Masa Muscular Generalizada. Es asistida también en servicio de ortopedia del Hospital. Incapacidad total y permanente del 100 % (...) No come sola”.

<sup>20</sup> La situación de Daniela, así como la discutida constitucionalidad del artículo citado del decreto, se encuentra planteada ante el Juzgado Federal de Primera Instancia de la Seguridad Social N° 4 de la Capital Federal, causa 6299/2003.

<sup>21</sup> Cf. *Página/12*, 25/5/03.

de gobierno en 2002, transmitió en numerosas oportunidades —particularmente a los gobiernos de España y Estados Unidos— su preocupación por los maltratos sufridos por argentinos en el exterior y exhortó a que les fueran respetados sus derechos fundamentales, particularmente respecto de quienes se hallaban en una situación migratoria irregular.

Esto resulta verdaderamente paradójico, si recordamos que en el año 1999, y en su carácter de gobernador de la provincia de Buenos Aires, Ruckauf manifestaba lo siguiente: “Siempre dije que mientras los mexicanos descendieron de los mayas y los peruanos de los incas, nosotros descendimos de los barcos. Así que no es que estemos en contra de la inmigración. Lo que estamos en contra es de la ilegalidad y que esto provoque problemas vinculados a lo sanitario y la seguridad”.<sup>22</sup>

En el mismo sentido, ya en el año 1993, Ruckauf, entonces ministro del Interior, declaraba que “La cuestión de las migraciones ilegales constituye un tema de alta política y muchos ingresan con documentos falsos y nos crea un grave problema de salud pública y de seguridad y pueden constituir una competencia desleal con la mano de obra nacional”.<sup>23</sup>

Esta reflexión no significa rechazar que el Gobierno lleve adelante acciones de protección y defensa de los ciudadanos argentinos en el exterior. Todo lo contrario. Por un lado, sería muy auspicioso que el Gobierno asuma de forma efectiva su compromiso de proteger los derechos humanos de sus nacionales.<sup>24</sup> Pero a su vez, y esto debe remarcar claramente, no resulta posible que se asuma un doble estándar: uno hacia los argentinos en el exterior y otro hacia los extranjeros en la Argentina.

Este *Informe*, así como todos los capítulos dedicados a la situación de los inmigrantes en la Argentina en los informes anteriores, demuestra de forma detallada la sistemática violación de los derechos humanos de la que son víctimas los inmigrantes que habitan en nuestro país. Por ello, es imprescindible que el Estado asuma un accionar coherente y unívoco, dirigido a un mismo objetivo: proteger, respetar y garantizar los derechos humanos de todos los migrantes, tanto de los nacionales en el exterior como de los extranjeros en el país.

Algunos medios de comunicación tuvieron también actitudes ambivalentes, según hacían referencia a emigrantes o inmigrantes.

El diario *La Nación*, en una editorial de julio de 2002, expresaba por ejemplo que “el temor por la cercanía de estos fenómenos [pobreza, subdesarrollo y conflictos violentos], transportados a distintas capitales y ciu-

<sup>22</sup> *Diario Popular*, 16/12/99.

<sup>23</sup> *La Nación*, 27/11/93.

<sup>24</sup> Cita de Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, OC-16, etc.

dades de la vieja Europa, acicateó a los electorados de varios países e influyó en el crecimiento de la ultraderecha y el triunfo de partidos de derecha en Portugal, Austria, Francia, Holanda y Dinamarca. Estas fuerzas manejaron como tema central de sus campañas el aumento de la inseguridad y las dificultades en el empleo vinculadas a la presencia de extra comunitarios indocumentados. Se encontró en estas minorías visibles una excusa demagógica de alta eficacia simbólica frente a la crisis del Estado de Bienestar, que había llegado a lograr gran capacidad de absorción de las cargas sociales, crecimiento y prosperidad. Lo cierto es que, si bien los inmigrantes extracomunitarios no superan el 5% de la población, y en muchos casos contribuyen a paliar en el mercado laboral la falta de mano de obra no calificada y el envejecimiento de la población, el impacto social de esta presencia fue llevando a un replanteo de las políticas migratorias (...) Europa se muestra, de tal modo, como una fortaleza que se extiende hacia el Este pero se cierra hacia afuera, una forma de delimitar hasta dónde llegan las libertades, los mercados y sistemas políticos abiertos, la paz y la promesa de bienestar".<sup>25</sup>

Sin embargo, en el año 1999, en una visión directamente contraria a la anterior, el mismo diario señalaba: "Las medidas que está instrumentando el Gobierno para combatir la inmigración ilegal —más allá de que se discrepe con la metodología empleada en algún caso aislado— no responden a un sentimiento de hostilidad hacia los extranjeros, que sería contraria a la noble tradición del país, sino al saludable propósito de hacer respetar las leyes que regulan el movimiento migratorio (...) Esas medidas no deberían ser excepcionales, pues las leyes se han hecho para ser cumplidas y lo normal es que el Estado exija severamente su acatamiento. Razones de orden social que saltan a la vista —el aumento de la delincuencia en las calles, el crecimiento de los niveles generales de inseguridad, el afligente fenómeno de la desocupación— han generado en los últimos tiempos un fuerte reclamo social a favor de la intensificación de los controles para detectar a los inmigrantes ilegales. La preocupación que se ha instalado en la sociedad por esa causa es comprensible. Desde luego, sería excesivo —y hasta ingenuo— atribuir responsabilidad directa y exclusiva a los extranjeros en el recrudecimiento del delito o en la crisis del desempleo, pero es indudable que un manejo negligente y permisivo de los flujos migratorios puede contribuir, en nuestro país como en cualquier otro, a la acentuación de esos males sociales (...) las medidas adoptadas por el Gobierno responden a un genuino reclamo social y, en definitiva, un país que no hace respetar sus leyes está destinado a vivir en el caos y en el de-

<sup>25</sup> *La Nación*, 01/07/02.

sorden (...) El cumplimiento estricto de la ley, en los plazos y en los términos establecidos, es siempre el camino más corto hacia el bienestar general y la seguridad de todos, nacionales o extranjeros".<sup>26</sup>

## 6. Los derechos de los migrantes y los avances regionales e internacionales

### 6.1 La entrada en vigencia de la Convención Internacional para los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias

El 14 de marzo de 2003, con la ratificación del gobierno de Guatemala a la Convención Internacional para los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias, se arribó al número de veinte ratificaciones requeridas por la propia Convención para que ésta entre en vigencia el 1º de julio de 2003.<sup>27</sup> Se trata de un avance de importancia significativa para la protección de los inmigrantes, aunque en el caso argentino aún no tendrá aplicación, pues no se ha dado siquiera el primer paso hacia su ratificación ya que la Argentina no ha firmado la Convención.

Respecto de los avances que implica la entrada en vigencia en el plano internacional de este tratado, cabe señalar, en primer lugar, el funcionamiento del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares —en virtud de lo establecido en el artículo 72—, órgano de control del cumplimiento de las obligaciones emanadas de la Convención por los Estados parte. Este Comité tiene, entre sus funciones, la de recibir informes periódicos de los Estados donde se detallen las medidas tomadas para cumplir con la Convención (arts. 73 y 74), y también recibir denuncias de las personas sujetas a la jurisdicción de los Estados parte (art. 77). La jurisprudencia que vaya dictando el Comité —a través de sus observaciones generales y particulares, y de la resolución de las denuncias recibidas— también será útil para la consolidación de los derechos de los trabajadores migrantes, especialmente con relación al contenido y alcance de cada uno de ellos.

En segundo lugar, el inicio de este proceso podrá servir de incentivo a otros países para que ratifiquen la Convención, circunstancia que a su

<sup>26</sup> *La Nación*, 04/02/99.

<sup>27</sup> Los países que han ratificado la Convención, hasta julio de 2003, son los siguientes: Azerbaijón, Belice, Bolivia, Bosnia y Herzegovina, Cabo Verde, Colombia, Ecuador, Egipto, El Salvador, Ghana, Guatemala, Guinea, México, Mali, Marruecos, Filipinas, Senegal, Seychelles, Sri Lanka, Tajikistán, Uganda y Uruguay.

vez le irá dando mayor importancia tanto a la propia Convención como a la labor del Comité.

Finalmente, otro aspecto positivo es que todo este proceso ha permitido el acercamiento y conocimiento mutuo de cientos de organizaciones sociales y de migrantes de las diferentes regiones del mundo, dedicadas a la lucha por los derechos de los migrantes.<sup>28</sup>

## 6.2 Solicitud de Opinión Consultiva N° 18 (Corte Interamericana de Derechos Humanos)

El día 10 de mayo de 2002, el gobierno de México efectuó una Solicitud de Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Esta Opinión, que será la número 18 de la Corte, se referirá a la situación de los derechos de los migrantes en el ámbito interamericano. Más precisamente, la consulta de México pretende que la Corte se pronuncie sobre los derechos que los tratados internacionales le reconocen a todos los migrantes, independientemente de la situación migratoria en que se encuentren.

En el año 2003, la Corte Interamericana celebró audiencias públicas a fin de escuchar las opiniones de diferentes actores (gubernamentales y no gubernamentales) los cuales presentaron por escrito y oralmente informes o dictámenes vinculados a los derechos de los migrantes en las Américas.<sup>29</sup>

Finalmente el 17 de septiembre de 2003 la Corte emitió la OC-18/03, titulada "La condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados", en la cual en diversos párrafos señala la obligación de los Estados de respetar y garantizar los derechos humanos de los migrantes, independientemente de su situación migratoria (la OC-18-03 puede consultarse en [www.corteidh.or.cr](http://www.corteidh.or.cr)).

## 6.3 Acuerdo del Mercosur

El 6 de diciembre de 2002, los países integrantes del Mercosur firmaron un importante acuerdo que, de alguna manera, puede representar el inicio de una nueva política que respete y garantice de forma efectiva los derechos de las personas que, habiendo nacido en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay o Uruguay, decidan migrar hacia cualquiera de ellos.

<sup>28</sup> Es posible consultar interesante información sobre la Campaña de organizaciones por la ratificación de la Convención de 1990, así como sobre cada una de las organizaciones participantes, en los sitios web de *Migrants Rights International* ([www.migrantwatch.org](http://www.migrantwatch.org)) y de *December 18* ([www.december18.net](http://www.december18.net)).

<sup>29</sup> Desde Argentina, CAREE, el CELS y la Clínica Jurídica para Inmigrantes y Refugiados (Facultad de Derecho, UBA) presentaron un *Amicus Curiae* ante la Corte (este dictamen puede consultarse en [www.cels.org.ar](http://www.cels.org.ar)).

En efecto, el Acuerdo de Libre Residencia, establece en su artículo 1 que "Los nacionales de un Estado parte que deseen residir en el territorio de otro Estado parte podrán obtener una residencia legal en este último, de conformidad con los términos de este Acuerdo...".

Sin dudas, este convenio representa un gran avance, particularmente por dos razones.

En primer lugar, representa el cumplimiento del compromiso y las promesas asumidas por los miembros del Mercosur, respecto a garantizar la libre circulación y residencia de sus ciudadanos. Es decir, que el espacio regional no se limite a la libertad de circulación de bienes y servicios, sino que ello incluya a las personas.

En segundo lugar, implica un reconocimiento de la propia realidad actual e histórica de la región, en la cual es de público conocimiento el incesante tránsito de personas entre estos países en búsqueda de mejores opciones laborales y, en definitiva, una mejor calidad de vida (situación que, seguramente, se ha visto incrementada por las políticas económicas neoliberales que están siendo implementadas en los últimos años).

Ahora bien., este acuerdo, para entrar en vigencia, requiere de que cada uno de los gobiernos cumpla con los procedimientos internos de aprobación de los tratados internacionales, particularmente de los órganos parlamentarios. Es deseable que estos pasos se realicen con la celeridad que este tema merece.

Igualmente, como se dijo, este acuerdo es el inicio de un camino. Para continuar en la misma senda, es decir, en busca del pleno reconocimiento de los derechos de los migrantes, se requiere que los miembros del Mercosur tengan en cuenta y aborden otras cuestiones relevantes.

Una de ellas es la necesidad de adoptar medidas dirigidas a facilitar la obtención de la documentación necesaria para adquirir la radicación en alguno de esos países. Recordemos que actualmente los costos de la documentación y los obstáculos burocráticos están entre las principales causas que imposibilitan que miles de inmigrantes adquieran la radicación en la Argentina.

La otra consideración que se puede utilizar tiene que ver con lo dispuesto en el artículo 5 del Acuerdo del Mercosur, sobre cómo pasar de Residente Temporario a Permanente: "*La residencia temporaria podrá transformarse en permanente mediante la presentación del peticionante ante la autoridad migratoria del país de recepción, dentro de los noventa (90) días anteriores al vencimiento de la misma, y acompañamiento de la siguiente documentación:...* d) *Acreditación de medios de vida lícitos que permitan la subsistencia del peticionante y su grupo familiar conviviente*".

Es de esperarse que tal exigencia no acabe siendo un obstáculo para obtener la radicación definitiva. Para ello, el sistema a establecerse debe

evitar imponer trabas innecesarias —o incluso, discriminatorias— que tornen imposible la radicación de las personas que se encuentren en una situación de pobreza o indigencia.

Pero a su vez, y esto es lo más relevante, la acreditación de tal extremo sólo será posible en la medida que cada uno de los Estados implementen serios y profundos cambios políticos y económicos —entre otros—, que tiendan al desarrollo de políticas sociales dirigidas a garantizar los derechos fundamentales de todas las personas, tales como el empleo, salud, educación, vivienda digna, alimentación adecuada, etc.

## 7. Conclusión

A partir de lo descripto en este capítulo, así como en todos los informes anteriores del CELS que han abordado la cuestión de los migrantes, resulta incuestionable la urgente e imperiosa necesidad —y obligación— de derogar la legislación vigente (tanto la "Ley Videla" como los diversos decretos que la reglamentaron).

De todos modos, para dar un real y profundo cambio en la política migratoria argentina, particularmente en torno a los derechos humanos de todos los migrantes que habitan en nuestro país, la sanción de una nueva ley migratoria es uno de los tantos pasos que deben darse.

Entre otras cuestiones, debe tenerse en cuenta la situación de miles de migrantes que habitan en la Argentina y que aún no han podido acceder a la radicación. Sin dudas, una posible medida frente a ello sería el dictado de una Amnistía Migratoria General, la cual, junto a la sanción de una nueva ley, podría iniciar un nuevo camino en el tema. La nueva legislación migratoria podrá, a su vez, introducir ciertas pautas o mecanismos que puedan servir de defensa y protección de los derechos de los migrantes argentinos en el exterior.

A ello debe agregarse la necesidad de revisión de la normativa vigente —leyes, decretos y disposiciones— en diversos temas (por ejemplo, pensiones, acceso a empleos, a la educación, a la salud, etc.), a fin de eliminar de ella toda pauta discriminatoria entre argentinos y extranjeros, de modo de adecuar la legislación vigente a la Constitución Nacional y a los tratados de derechos humanos ratificados por la Argentina.

Finalmente, y en el plano internacional, representaría un avance considerable la ratificación de la Argentina a la Convención Internacional sobre Trabajadores Migrantes de 1990, así como el cumplimiento de los pasos necesarios, en el ámbito del Mercosur, para la entrada en vigencia del Acuerdo de Libre Residencia firmado entre sus miembros.



# XV

## El Estado argentino frente a los organismos internacionales de protección de los derechos humanos\*

### 1. Introducción

Se ha vuelto imprescindible dedicar un capítulo de este *Informe* al análisis de las decisiones adoptadas sobre la Argentina por los organismos internacionales encargados de la supervisión y protección de la vigencia de los derechos humanos a lo largo del año. Como ha sido señalado en anteriores oportunidades, el análisis de los distintos pronunciamientos permite observar la realidad de los derechos humanos en el país de una manera acabada.

Al estallar la crisis institucional, económica y social en la Argentina en diciembre de 2001, resultó necesario exponer ante la comunidad internacional la gravísima situación que atravesaba el país. En este sentido, la supervisión de los organismos internacionales se tornó fundamental para la vigencia de los derechos y libertades de las personas, y el mantenimiento del Estado de Derecho.

Argentina es miembro de las Naciones Unidas (ONU), así como de la Organización de Estados Americanos (OEA). Por ello, y por la ratificación de diversos tratados de derechos humanos, el Estado ha asumido ciertas

\* Por Florencia Plazas, abogada, y Leah Tandeter, miembros del Área Jurídica del CELS.

obligaciones internacionales y el deber de someterse al control de los organismos internacionales que crean esos tratados o que dependen directamente de la ONU y la OEA, como así también el de acatar sus decisiones. En este sentido, el desafío principal sigue siendo la implementación de estas decisiones a nivel interno.

Seguidamente, examinaremos los informes emitidos por algunos de los organismos internacionales creados por los distintos tratados (Convención sobre los Derechos del Niño y Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer)<sup>1</sup> y por los mecanismos especiales de Naciones Unidas, especialmente aquellos creados por la Comisión de Derechos Humanos. Luego analizaremos los pronunciamientos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos —en adelante, Comisión Interamericana o CIDH—. Por último nos referiremos a la posición que ha tenido el Estado argentino ante los tratados de derechos humanos durante el año 2002 y primeros meses de 2003, incluyendo las candidaturas que el gobierno ha impulsado para formar parte de organismos internacionales de protección de los derechos humanos.

## 2. Sistema universal de protección de derechos humanos

### 2.1 Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer

Durante 2002 el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, órgano creado por la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (conocida por sus siglas en inglés CEDAW), evaluó la situación de los derechos humanos de las mujeres en la Argentina. Nuestro país, al haber ratificado este tratado, se comprometió a presentar periódicamente —cada cuatro años, o cuando el Comité lo solicite— informes al Comité de la CEDAW sobre las medidas adoptadas para hacer efectivas las disposiciones de la Convención y sobre los progresos realizados en este sentido. Se trata de informes escritos que luego deberán defenderse oralmente en sesiones ante el Comité.

<sup>1</sup> El Estado argentino debía presentar su cuarto informe periódico al Comité contra la Tortura el 25 de junio de 2000, sin embargo cumplió su obligación fuera de término al entregar su informe recién en septiembre de 2002. Debido a este retraso, el Comité contra la Tortura que iba a revisar el informe presentado por la Argentina en sus próximas sesiones de noviembre de 2003, decidió atrasar el análisis y observaciones del caso argentino recién para 2004.

La sociedad civil también participa de este mecanismo mediante la presentación de informes alternativos, también llamados “informes sombras” o “contrainformes”, elaborados por organizaciones no gubernamentales, en los que ofrece su perspectiva sobre la aplicación de las disposiciones de los instrumentos internacionales. El objetivo de estos informes alternativos es acercar al Comité la información faltante o errónea respecto a los datos aportados por el Estado.

Al analizar los informes oficiales y los alternativos, el Comité está facultado para emitir sugerencias y recomendaciones al Estado, las cuales deben ser tomadas en cuenta por los Estados quienes al ratificar los tratados se comprometen internacionalmente a tomar todas las medidas necesarias para efectivizar el goce de los derechos allí consagrados.

### *2.1.1 El informe del Estado*

En el caso del Comité de la CEDAW, el quinto informe gubernamental fue presentado el 11 de febrero de 2002.<sup>2</sup> El informe no es muy extenso y se limita a brindar información meramente normativa, sin hacer mención a su compatibilidad o incompatibilidad con la Convención. Asimismo, el informe omite informar sobre la participación en la vida política y pública sin discriminación (art. 7), y tampoco se refiere a otras formas de discriminación, como aquella que sufren las mujeres migrantes, refugiadas y las mujeres privadas de su libertad.

### *2.1.2 El informe alternativo presentado por organizaciones no gubernamentales*

Junto a varias organizaciones dedicadas a la defensa de los derechos de las mujeres, el CELS elaboró un informe alternativo al Comité de la CEDAW.<sup>3</sup> Ésta es la primera vez que se elabora un único informe alternativo entre todas las organizaciones que trabajan en el tema. El contrainforme fue elaborado mediante un procedimiento amplio y participativo, en el que las ONGs intervinientes trabajaron sobre la base del consenso y la cooperación para obtener un resultado objetivo e imparcial.

En el informe se abordan varias áreas de la situación de la Argentina,

<sup>2</sup> CEDAW/C/ARG/5.

<sup>3</sup> El Instituto Social y Político de la Mujer (ISPM), el Comité Latinoamericano para la Defensa de los Derechos de la Mujer-Argentina (CLADEM), la Fundación para Estudios e Investigación de la Mujer (FEIM), Feministas en Acción, la Asociación de Especialistas Universitarias en Estudios de la Mujer (ADEUEM) y la Asociación Mujeres en Acción. El informe completo se encuentra disponible en Internet en [www.cels.org.ar](http://www.cels.org.ar).

con datos estadísticos y cualitativos que muestran que en nuestro país continúan, por acción u omisión, mecanismos discriminatorios hacia la mujer. Se han considerado particularmente las limitaciones para que las mujeres accedan libre y gratuitamente a programas adecuados de planificación familiar y anticoncepción, los efectos particulares que el acelerado aumento de la pobreza tiene sobre las mujeres, la violencia doméstica e institucional, y la resistencia de diversos estratos del Gobierno a firmar el Protocolo Facultativo de la CEDAW.<sup>4</sup>

### 2.1.3 Observaciones finales y recomendaciones del Comité

El 16 de agosto de 2002, en Nueva York, el comité de la CEDAW examinó el cuarto y quinto informe de la Argentina,<sup>5</sup> y el 23 de agosto emitió sus observaciones finales<sup>6</sup>.

En sus conclusiones, el Comité estimó “la grave crisis económica, financiera, política y social que vive Argentina desde 2001” a la vez que se mostró no satisfecho por la falta de información sobre el impacto de la crisis en la población femenina del país. Debido a esto, el Comité decidió no esperar cuatro años para evaluar nuevamente la situación de los derechos de las mujeres en la Argentina y solicitó al Estado argentino la presentación de un informe de seguimiento, en enero de 2004, para que fuera analizado por el Comité en junio del mismo año.

El Comité se vio especialmente preocupado por la situación de “las mujeres jefas de hogar que viven en la pobreza y se encuentran desocupadas”. En ese sentido, recomendó al Estado argentino que tome todas las medidas necesarias para evitar que el mayor peso de la crisis recaiga sobre las mujeres, en especial en las zonas rurales, las poblaciones indígenas y los sectores más vulnerables.

Respecto de la situación de la salud de las mujeres, el Comité expresó su preocupación por la alta tasa de mortalidad materna, el creciente deterioro de los servicios de salud y la desprotección a la que se encuentran expuestas las mujeres, en especial respecto de la salud sexual y reproductiva. En particular se refirió al tema de HIV/SIDA y expresó su preocupación por el incremento de la incidencia de esta enfermedad entre las mujeres.

<sup>4</sup> Sobre el Protocolo Facultativo de la CEDAW véase el acápite 4.3 en este mismo capítulo. Véase también el Capítulo VIII de este mismo Informe.

<sup>5</sup> El comité analizó los dos informes conjuntamente pues el cuarto informe periódico no había sido examinado previamente.

<sup>6</sup> CEDAW/C/2002/EXC/CRP.3/Add.8/Rev.1.

## 2.2 Comité de Derechos del Niño

El 17 de septiembre de 2002, el Comité de Derechos del Niño analizó la situación de los niños, niñas y adolescentes en la Argentina.

La Convención sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas (CDN) prevé, como otras convenciones internacionales, un órgano especial —Comité de Derechos del Niño— encargado de examinar la manera en que los Estados cumplen con las obligaciones que han contraído en los términos del instrumento. Para ello, los Estados deben presentar cada cinco años un informe escrito sobre la situación de los derechos de la niñez y adolescencia, que luego deberán defender oralmente en sesiones del Comité en Ginebra, Suiza.

El 12 de agosto de 1999, el Estado argentino presentó ante el comité su segundo informe periódico<sup>7</sup> donde dio cuenta de la situación de los derechos de los niños en la Argentina. Al igual que el resto de los comités de Naciones Unidas, el Comité de Derechos del Niño, está facultado a formular observaciones y recomendaciones sobre la puesta en práctica y el respeto de la Convención. Para ello puede contar, además, con informes alternativos elaborados por organizaciones no gubernamentales.<sup>8</sup>

El 4 de octubre el Comité adoptó un informe de observaciones finales<sup>9</sup> en el que señaló al Estado argentino como fecha límite para la presentación de su próximo informe el 2 de enero de 2008.

### 2.2.1 El informe presentado por el Estado

El Estado argentino presentó su segundo informe escrito.<sup>10</sup> Las últimas observaciones finales del Comité de Derechos del Niño eran del 15 de febrero de 1995, por lo que el Estado debía referirse en este informe a la situación durante los últimos seis años.

El informe escrito presentado por el Estado fue muy extenso pero los

<sup>7</sup> CRC/C/70/Add.10.

<sup>8</sup> La CDN es el único tratado de derechos humanos que expresamente confiere a las organizaciones no gubernamentales una función en el control de su aplicación (art. 45). En el resto de los casos la facultad proviene de los reglamentos y decisiones de los comités. El CELS, junto a la Federación de Ligas de Derechos Humanos (FIDH), y el Colectivo de ONGs de Infancia y Adolescencia, entre otros, acercaron al comité informes alternativos.

<sup>9</sup> CRC/C/15/Add.187.

<sup>10</sup> Es importante tener en cuenta que el informe escrito había sido elaborado por la gestión del ex presidente Carlos Menem, pero al momento de las audiencias orales en Ginebra, Fernando de la Rúa ya había renunciado a la Presidencia y Eduardo Duhalde se encontraba a cargo del gobierno de transición. La realidad del país había cambiado profundamente desde la redacción del informe escrito y la situación de los niños y niñas en la Argentina se había agravado. Sin embargo, nada de esto estaba reflejado en el informe.

datos estadísticos resultaron incompletos y desactualizados. Otra característica fue la de proporcionar información meramente normativa, es decir, restringirse a establecer la normativa existente en la materia, dejando de lado si ésta respeta los derechos humanos y es aplicada correctamente por la administración y los tribunales. Asimismo, el informe careció de información sobre la situación de los derechos humanos de los niños en cada una de las provincias argentinas.

Las preguntas elaboradas por el Comité para los delegados argentinos en las sesiones orales fueron dadas a publicidad el 14 de junio de 2002. Estas preguntas tenían por finalidad, no sólo volver sobre aquellos puntos que no habían quedado claros, sino también, y dada la particularidad de este informe, actualizar la información que se había brindado.

De esta forma, el Comité solicitó al Estado que informara, previo a la sesión oral, el número y porcentaje de niños pertenecientes a grupos indígenas; las tasas de mortalidad infantil y de lactantes; el porcentaje de niños afectados por malnutrición aguda o crónica; el porcentaje de niños que viven en la pobreza; cantidad de niños detenidos por personal policial; número de niños sentenciados por los tribunales y la índole del castigo o sanción; así como información sobre las instalaciones de detención para delincuentes juveniles, especialmente sobre su capacidad y su población actual.

### *2.2.2 El informe alternativo presentado por organizaciones no gubernamentales*

El problema fundamental que el CELS y la Federación de Ligas de Derechos Humanos (FIDH) señalaron en su informe alternativo es la extrema pobreza en que se encuentran muchos niños y adolescentes y la falta de políticas sociales adecuadas para enfrentar la realidad.<sup>11</sup> Se proporcionaron los datos estadísticos al momento de la elaboración del informe<sup>12</sup> y se remarcó la falta de un programa social integral y de amplia cobertura que beneficie directamente a niños y jóvenes, y la existencia de meros paliativos aislados e insuficientes.

El informe alternativo reveló como otra cuestión central la violencia institucional<sup>13</sup> y remarcó que el Estado no había dado cumplimiento a la

<sup>11</sup> Versión completa del informe alternativo disponible en Internet en [www.cels.org.ar](http://www.cels.org.ar).

<sup>12</sup> Así, se expuso que de los 12,5 millones de personas menores de 18 años que vivían en la Argentina, 8,6 millones —el 69,2%— eran pobres y 4,4 millones indigentes.

<sup>13</sup> Se expuso que en el año 2001, 27% de las personas muertas por la Policía de la Provincia de Buenos Aires y más del 21% de las personas muertas por funcionarios de la Policía Federal —acerca de las cuales se tienen datos sobre su edad— tenían menos de 18 años.

obligación de adecuar la legislación para dar plena efectividad a la Convención de Derechos del Niño.<sup>14</sup>

Otra de las situaciones señalada como preocupante por la sociedad civil, es la que involucra a los niños privados de su libertad, especialmente su institucionalización por motivos asistenciales. Asimismo, el informe alternativo destacó la profunda carencia de información sobre niñez y adolescencia en todas las materias debido a la ausencia de políticas nacionales sobre la producción de esta información. A modo de ejemplo, se señaló la inexistencia de un organismo oficial que registre a nivel nacional, la cantidad total de niños y jóvenes privados de su libertad, la cantidad de denuncias de maltratos y torturas a menores de edad, y el número de niños y jóvenes tutelados por la Justicia.

### 2.2.3 Las sesiones ante el Comité

La presentación del Gobierno argentino en las sesiones orales celebradas el 17 de septiembre, estuvo caracterizada por un reconocimiento de la grave situación que viven los niños en la Argentina.<sup>15</sup> De esta manera, el discurso de la delegación oficial se diferenció del informe escrito que en 1999 había presentado la administración de Carlos Menem. Más dubitativo se mostró al momento de informar sobre las medidas adoptadas para superar la vulnerabilidad de la infancia.

Al momento de formular las preguntas y realizar observaciones, las preocupaciones esenciales de los miembros del Comité estuvieron relacionadas con el impacto de la crisis en los niños y adolescentes y en la ausencia de políticas adecuadas para prevenir el efecto de ciertas políticas económicas en la infancia y para erradicar la pobreza.

Asimismo, los miembros del Comité hicieron hincapié en la enorme cantidad de denuncias de torturas y malos tratos en lugares de detención como comisarías e institutos de menores, y en los casos de ejecuciones extrajudiciales. En ese sentido, solicitaron explicaciones sobre las medidas de prevención, como la capacitación que reciben los policías en materia de derechos humanos, y en las medidas adoptadas para combatir la impunidad de los responsables de estas violaciones.

<sup>14</sup> En tal sentido, se señaló que la legislación vigente a nivel nacional sigue concibiendo a los niños y jóvenes —particularmente a aquellos que recorren el circuito de aprehensión, judicialización e institucionalización— como objetos de protección y no como sujetos de derechos. Sobre este tema véase en este mismo Informe el Capítulo VII.

<sup>15</sup> La delegación argentina estuvo presidida por el embajador Alfredo Charadía y por el presidente del Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, Norberto Liwski. Además, estuvieron presentes los funcionarios de la Misión Permanente en Ginebra, Norma Nascinbene y Sergio Cerda.

#### 2.2.4 Observaciones y recomendaciones del Comité

Entre los aspectos positivos resaltados por el Comité en sus Observaciones Finales,<sup>16</sup> se destaca la legislación estatal referida a la infancia en algunas provincias, tales como Mendoza, Chubut y la ciudad de Buenos Aires, que acuerdan con las provisiones y principios de la Convención y remarcó el establecimiento del Consejo Nacional del Niño, el Adolescente y la Familia, y la creación de la Oficina de Asistencia Integral a la Víctima (OFAVI), tal como había sido recomendado por dicho órgano en sus observaciones finales anteriores. Asimismo, el Comité reconoció el trabajo realizado por la Comisión Nacional por el Derecho a la Identidad (CONADI) que recupera niños desaparecidos durante la última dictadura militar.

No obstante, fueron varios los temas que el Comité incluyó en su documento como motivos de preocupación.

El Comité reconoció "que el Estado parte está encarando muchas dificultades en la implementación de la convención, en particular debido a la crisis política, económica y social que afecta al país, y que el incremento de la pobreza impide el pleno logro y disfrute de los derechos reconocidos en la Convención".

En cuanto a la legislación, el Comité expresó su preocupación ante "la ley vigente sobre infancia, ley 10.903 (Ley de Patronato), que data de 1919 y que está basada en la doctrina de la situación irregular donde los niños son objeto de una 'protección judicial'". Señaló que a pesar de que la Cámara de Diputados había aprobado un proyecto de ley sobre protección integral de los derechos del niño, en noviembre del 2001, ésta no había sido aún aprobada (el proyecto tiene todavía media sanción), de modo que no hay legislación vigente a nivel federal que considere a los niños como sujetos de derechos. Asimismo, el Comité remarcó que muchas de las leyes provinciales tampoco se cumplen con las provisiones y principios de la Convención.

Finalmente, el Comité recomendó al Estado que "tome todas las medidas necesarias para la adopción prioritaria y sin demoras, por parte del Congreso, del proyecto de ley sobre protección integral de los derechos del niño; y una vez promulgada, que asegure la plena implementación de la ley sobre protección integral de los derechos del niño en consonancia con la Convención".

En cuanto a la administración de la justicia juvenil, el Comité señaló "su profunda preocupación porque la ley 10.903 de 1919 y la ley 22.278, actualmente en vigor y basadas en la doctrina de la 'situación irregular', no hacen una clara distinción entre los niños con necesidades de cuidado

<sup>16</sup> CRC/C/15/Add.187.



y protección y aquéllos en conflicto con la ley". Señaló adicionalmente con preocupación, "las pobres condiciones de los niños detenidos, incluyendo la falta de servicios básicos adecuados tales como educación y salud, la ausencia de un equipo debidamente entrenado y la utilización de castigos físicos y aislamiento".<sup>17</sup>

La tortura a chicos fue otro de los temas en los que el Comité llamó la atención al Estado argentino. También se mostró profundamente preocupado por los informes adicionales sobre brutalidad policial, en particular por el fenómeno de gatillo fácil, y en la provincia Buenos Aires, que llevó a la muerte a muchos niños. Respecto de esta cuestión, el Comité urgió al Estado, entre otras medidas a realizar un estudio con el objeto de evaluar la cantidad, el alcance y la naturaleza de estas prácticas; investigar de manera efectiva y en un plazo razonable los casos denunciados de asesinato, tortura y malos tratos de niños y tomar medidas para transferir urgentemente del servicio activo o suspender a los inculpados, como es apropiado, mientras estén bajo investigación, y expulsarlos si fueran condenados.

En cuanto a la situación de extrema pobreza en la que viven tantos niños y adolescentes, el Comité recomendó "revisar las políticas económicas y sociales y las asignaciones de recursos en el presupuesto con vistas a asegurar que la máxima cantidad disponible de recursos sea asignada a promover y proteger los derechos de los niños a nivel federal, regional y local, especialmente en los campos de salud, educación, asistencia social y seguridad".

Respecto al principio de no discriminación, el Comité señaló que éste "no está completamente implementado para niños que viven en la pobreza, niños indígenas, niños de trabajadores migrantes, principalmente aquellos de países vecinos, niños de la calle, niños con discapacidades y adolescentes marginados que no están trabajando ni estudiando, en especial con relación a su acceso a un sistema adecuado de cuidado de la salud y de disponibilidad educativa". En ese sentido, recomendó al Estado monitorear la situación de los niños, especialmente aquéllos pertenecientes a los grupos vulnerables mencionados, y desarrollar estrategias integrales que contengan acciones específicas apuntadas a eliminar toda forma de discriminación.

<sup>17</sup> Sobre estos temas, el Comité recomendó al Estado que revise las leyes y prácticas atinentes al sistema judicial juvenil con objeto de situarlo en plena correspondencia con la Convención; asegure que haya una clara distinción en términos de procedimientos y tratamientos entre niños en conflicto con la ley y niños con necesidad de protección; utilice la detención, incluyendo la detención previa al juicio, sólo como una medida de último recurso, por el menor tiempo posible y no más que el período prescripto por la ley, y asegure que los niños estén siempre separados de los adultos; utilice medidas alternativas de detención previa al juicio y otras formas de privación de la libertad donde sea posible; y tome las medidas necesarias para mejorar las condiciones de detención.

### 2.3 La Comisión de Derechos Humanos

La Comisión de Derechos Humanos es un órgano subsidiario del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas y se encuentra expresamente previsto en la Carta de las Naciones Unidas. Como ha sido explicado en informes anteriores, la Comisión es un órgano eminentemente político, de composición intergubernamental integrado por diplomáticos.<sup>18</sup>

Anualmente la Comisión se reúne durante seis semanas para analizar la situación de los derechos humanos en el mundo. Entre sus atribuciones se encuentra la de designar expertos o grupos de trabajo que analizan la situación de los derechos humanos con relación a países determinados o a cuestiones específicas. Todos los años, estos expertos presentan un informe escrito sobre lo realizado durante el último año y dan cuenta oralmente de los aspectos más relevantes de su informe en las sesiones de la Comisión. Luego de este proceso, la Comisión adopta resoluciones y decisiones a través de las que, por ejemplo, condena las prácticas violatorias a los derechos humanos ocurridas en algún Estado, nombra nuevos relatores o grupos de trabajo, o renueva o concluye mandatos anteriormente creados. Estas decisiones son adoptadas por el voto mayoritario de los Estados miembro de la Comisión.

Tanto en el 58º como en el 59º período de sesiones, el Estado argentino fue uno de los 53 Estados miembro que compuso la Comisión. El rol de la delegación argentina, en cuanto al criterio adoptado para emitir sus votos, varió en algunos temas de un período de sesiones a otro. El cambio de postura más notorio estuvo relacionado con la situación de los derechos humanos en Cuba. Así, mientras durante el 58º período de sesiones el Estado argentino votó, como lo venía realizando, a favor de la condena al Estado de Cuba por la situación de los derechos humanos en ese país,<sup>19</sup> durante el 59º período de sesiones modificó dicha tradicional postura y se abstuvo de votar. Sin embargo, y más allá de la importancia de analizar la política exterior de nuestro país en materia de derechos humanos a través de los votos emitidos durante las sesiones de la Comisión de Derechos Humanos, centraremos esta parte del capítulo en informar sobre el trabajo que los diferentes relatores, expertos y grupos de trabajo de Naciones Unidas realizaron respecto del Estado argentino.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> La Comisión se encuentra integrada por 53 Estados miembro designados según criterios de equitativa distribución geográfica.

<sup>19</sup> E/CN.4/RES/2003/13. Disponible en Internet en el sitio [www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch).

<sup>20</sup> En este sentido, es necesario aclarar que la Comisión de Derechos Humanos sesiona entre los meses de marzo y abril de cada año, por lo que las actividades realizadas por los mecanismos especiales de Naciones Unidas que se presentan en dicha oportunidad, son aquellas que fueron realizadas desde el período anterior de sesiones.

### 2.3.1 Informe del Relator Especial sobre la Libertad de Religión o de Creencias en la Argentina

El informe del Relator Especial sobre la Libertad de Religión o de Creencias describe las actividades de su visita a la Argentina,<sup>21</sup> analiza la legislación y establece una serie de recomendaciones.<sup>22</sup>

El Relator entendió que la normativa vigente garantiza la libertad de religión o de creencia y sus manifestaciones, de acuerdo con el derecho internacional aplicable. Sin embargo, en cuanto a la igualdad de trato, el Relator se refirió al artículo de la Constitución Nacional que establece apoyo económico del Estado con exclusividad a la Iglesia Católica (art. 2). En este sentido, recomendó la realización de una amplia consulta con todas las comunidades religiosas a fin de establecer una relación detallada de sus necesidades en las esferas de la asistencia financiera del Estado y, a partir de esos resultados, entendió que el Estado debería decidir el pago de subvenciones a las comunidades religiosas sobre la base del principio de igualdad por equivalencia. En cuanto al estatuto de persona jurídica de derecho público reconocido actualmente en forma exclusiva a la Iglesia Católica, el Relator estimó necesario verificar la ausencia de consecuencias discriminatorias vinculadas con el reconocimiento o no del estatuto de persona jurídica de derecho público.

En relación con los ataques que han afectado a las comunidades judía (atentados contra la Embajada de Israel y la AMIA y las profanaciones de tumbas), musulmana (ataques contra mezquitas) y cristianas (incendios de iglesias protestantes y atentado en un colegio armenio), el Relator Especial entendió que se debía proseguir con las investigaciones judiciales y estableció la necesidad de que esto suceda dentro de plazos razonables.

Respecto a la situación de los pueblos indígenas, el Relator consideró indispensable que el Estado, y particularmente instituciones como el Instituto Nacional contra la Discriminación (INADI), hagan participar plenamente a los representantes indígenas en la elaboración y aplicación de las

<sup>21</sup> Durante su visita el Relator Especial se reunió con el entonces presidente de la Nación —Fernando de la Rúa—; las principales autoridades de los ministerios de Relaciones Exteriores, Justicia, y Educación; miembros del Consejo Consultivo en materia de libertad religiosa; el presidente y vicepresidente de la Corte Suprema; el director del Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo; el director del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas. Asimismo, celebró consultas con los representantes de la Iglesia Católica, de minorías religiosas —en particular, cristianos, judíos, musulmanes, budistas y bahaíes— y de pueblos indígenas. También mantuvo reuniones con organizaciones no gubernamentales y personalidades académicas.

<sup>22</sup> E/CN.4/2002/73/Add.1.

políticas, leyes y medidas que los afecten, de conformidad con un criterio de cooperación mutua no paternalista. El Relator Especial recomendó que el Gobierno, en consulta con los grupos indígenas, realice y publique un estudio sobre la repercusión de la legislación adoptada en favor de los indígenas con el fin de hacer una evaluación de los progresos logrados y de las dificultades encontradas.

Asimismo, se refirió a la situación de entrega de tierras por parte del Estado a pueblos indígenas, al entender que este hecho tiene una dimensión religiosa para estos grupos y sugirió al Estado argentino que, por tratarse de un tema fundamental, debería tomar las medidas necesarias que garanticen el pleno goce de los derechos de estos grupos.

En cuanto al sistema educativo, el Relator Especial aconsejó a las autoridades la elaboración y aprobación de una estrategia de prevención destinada a favorecer y desarrollar una cultura de los derechos humanos fundada, en particular, en la sensibilización respecto de los valores de la tolerancia y la no discriminación en la esfera de la religión y de las convicciones. En esta óptica, entendió necesario que el Estado revise los manuales y programas escolares así como la formación del personal docente y de los maestros de los establecimientos de enseñanza primaria y secundaria.

### *2.3.2 Informe del Relator Especial sobre Promoción y Protección del Derecho de Libertad de Opinión y Expresión en la Argentina*

El Relator Especial sobre Promoción y Protección del Derecho de Libertad de Opinión y Expresión, Sr. Abid Hussain, visitó la Argentina entre el 25 de junio y el 2 de julio de 2001. A pesar de que su visita fue solicitada por primera vez en 1998, el Estado recién la autorizó en el año 2000.<sup>23</sup>

El informe del Relator<sup>24</sup> fue presentado a la Comisión en su 58º período de sesiones. Allí relató las actividades realizadas durante la visita, elaboró un análisis de la situación de los derechos humanos en general, estudió la normativa existente en materia de libertad de expresión y estableció una serie de conclusiones y recomendaciones.

El Relator Especial concluyó que el marco jurídico de la Argentina resulta conforme con las normas internacionales y regionales y se refirió con-

<sup>23</sup> El Relator visitó la ciudad de Buenos Aires y las provincias de Buenos Aires y Santiago del Estero. Durante su visita se entrevistó con el presidente de la Nación, representantes del Estado, miembros del Congreso y autoridades judiciales en el plano federal y provincial. También se reunió con representantes de organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, profesores universitarios, escritores, profesionales de los medios de comunicación y testigos y víctimas de presuntas violaciones.

<sup>24</sup> E/CN.4/2002/64/Add.1.

cretamente a los avances que significaría la sanción del proyecto de ley del Poder Ejecutivo que elimina la difamación en el caso de las personalidades públicas y establece las normas de "real malicia" y reproducción fiel. Asimismo, entendió que la aprobación del proyecto de ley de acceso a la información permitirá a la Argentina cumplir cabalmente sus obligaciones e instó al Estado a que acelere su tratamiento parlamentario.

Teniendo en cuenta que los medios de comunicación de la Argentina desempeñan un papel crucial en la vida política y social del país, el Relator Especial instó a las autoridades a que adopten las medidas necesarias para llevar a cabo investigaciones oportunas, profundas y concluyentes sobre las denuncias de ataques, amenazas de muerte y acoso contra los miembros de los medios de comunicación.<sup>25</sup>

El Relator hizo especial referencia a la situación de la libertad de opinión y de expresión en la provincia de Santiago del Estero. Señaló que en dicha provincia existía una marcada división entre los seguidores del gobernador y sus opositores políticos, y expresó su preocupación ante el gran número de denuncias de violaciones del derecho a la libertad de opinión y de expresión motivadas por esta situación. Así, estableció que un diálogo abierto con la oposición resultaba uno de los pasos esenciales para lograr la promoción y protección de los derechos humanos.

## 2.4 Informes de otros expertos de Naciones Unidas

Entre el 22 de septiembre y el 2 de octubre de 2003, visitó el país el Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias. El Grupo de Trabajo estuvo en la ciudad de Buenos Aires y además viajó a las provincias de Buenos Aires, Santiago del Estero, Mendoza y Salta. En cada lugar se reunió con autoridades del Gobierno y con organizaciones de derechos humanos. El informe sobre su visita a nuestro país se presentará ante la Comisión de Derechos Humanos en marzo de 2004.

Pero además, otros expertos de la Comisión, sin visitar el país, se refirieron a la situación de los derechos humanos en la Argentina.

La práctica de las ejecuciones extrajudiciales fue advertida por la Relatora Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias,<sup>26</sup> Sra. Asma Jahangir, quien informó a la Comisión que debió formular va-

<sup>25</sup> En este sentido, se refirió especialmente a los asesinatos de los periodistas Mario Bonino, José Luis Cabezas y Ricardo Gangene, remarcó su preocupación por el número de ataques, incidentes de acoso y amenazas que afectan a periodistas y a defensores de derechos humanos e instó a las autoridades a que investiguen estos casos, y al Poder Judicial a que se ocupe prontamente de ellos.

<sup>26</sup> E/CN.4/2002/74/Add.2. y E/CN.4/2003/3.

rios llamamientos urgentes al Gobierno argentino en casos en que había recibido información que indicaba que corría peligro la vida e integridad física de determinadas personas. En su último informe, la Relatora hizo especial énfasis en el alto número de amenazas sufridas por defensores de derechos humanos, así como por participantes de manifestaciones públicas y periodistas.<sup>27</sup>

Por su parte, Relator Especial sobre Independencia de Magistrados y Abogados envió al Estado argentino una comunicación referente al caso de los abogados Carlos Varela, Diego Lavado y Alejandro Acosta, de Mendoza, cuya situación ya había sido objeto de un llamamiento urgente anterior. En esta oportunidad se denunció que las oficinas de estos abogados habían sido asaltadas y habrían sido extraídos diversos archivos.<sup>28</sup>

El Relator Especial contra la Tortura,<sup>29</sup> en su informe presentado ante la Comisión en el 58º período de sesiones, reseñó el caso de adolescentes privados de su libertad en el Instituto Aráoz Alfaro, quienes fueron víctimas de tortura después de un intento de fuga.<sup>30</sup> También fueron reseñados los casos de dos travestis que habían sido detenidas y sometidas a condiciones de alojamiento vejatorias. Detalló que estas personas habían estado varios

<sup>27</sup> En particular, en marzo de 2001, la Relatora realizó un llamamiento en favor de Vanessa Piedrabuena, miembro de la Asociación de Travestis Unidas en Córdoba, que había recibido amenazas de cuatro policías por haber participado de una manifestación en la que se reclamaba la reapertura de una investigación judicial relacionada con la tortura y muerte de un miembro de la misma asociación. La situación de Piedrabuena también fue seguida por la Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas sobre Defensores de Derechos Humanos. En marzo de 2001 ambas expertas realizaron un llamamiento urgente referente a las amenazas por parte de agentes policiales contra miembros de la Comisión de Familiares de Víctimas de Gatillo Fácil. Con relación al caso de Piedrabuena, el Estado argentino informó, en marzo y junio de 2001, que existía una investigación judicial en curso y que la Subsecretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos estaba encargada de seguir el tema. Similar respuesta fue enviada en diciembre de 2001 en referencia al caso de las amenazas sufridas por la Comisión de Familiares de Víctimas del Gatillo Fácil. También el caso de la abogada Matilde Bruera, de Santa Fe, fue denunciado por la Relatora Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarios o Arbitrarias y por el Relator Especial sobre Independencia de Magistrados y Abogados, Sr. Param Kumaraswamy, quien reiteró un llamamiento urgente realizado en diciembre de 2000. Por este mismo caso, la Representante Especial del Secretario General sobre Defensores de Derechos Humanos solicitó información al Estado argentino. Los hechos ocurridos en 2002 y 2003 se relatan en el Capítulo IV de este Informe.

<sup>28</sup> El Estado argentino informó al Relator las medidas que fueron adoptadas señalando que, a pesar de las investigaciones judiciales existentes, los responsables no habían sido individualizados.

<sup>29</sup> El antiguo Relator, Sr. Nigel Rodley, renunció en la mitad de su mandato —en octubre de 2001— y fue reemplazado por Theo van Boven. A raíz de este reemplazo el informe presentado a la comisión durante el 58º período de sesiones fue más breve que los anteriores y se limitó a reflejar la información recibida sobre casos acontecidos.

<sup>30</sup> El Estado argentino informó sobre la existencia de una causa penal y la suspensión transitoria del personal presuntamente involucrado.

días detenidas sin provisión de comida y que habían sido golpeadas. Uno de los casos ocurrió en la Comisaría N° 25 de la ciudad de Buenos Aires y el otro en la Comisaría N° 17 de La Matanza, provincia de Buenos Aires. Por último, el Relator informó que había recibido información sobre un ataque sufrido por María Alejandra Bonafini, hija de la presidenta de la Asociación Madres de Plaza de Mayo. Igual referencia en su reporte hizo la Representante Especial del Secretario General sobre Defensores de Derechos Humanos.<sup>31</sup>

El nuevo Relator contra la Tortura, Theo van Boven, analizó minuciosamente en su primer informe<sup>32</sup> las prácticas y los casos individuales de tortura en la Argentina. Estableció que por la información recibida “los malos tratos, en particular descargas eléctricas, asfixias y amenazas de muerte, serían perpetrados de manera generalizada tanto en el ámbito de las investigaciones policiales como en las prisiones de algunas jurisdicciones”. Asimismo, en cuanto a la actuación del Poder Judicial, estableció: “Por otro lado, no se daría una respuesta adecuada a esta problemática por parte del Poder Judicial y tampoco habría políticas institucionales para prevenir tanto la práctica de la tortura como las circunstancias que la favorecerían”.

Asimismo, el Relator llamó la atención respecto de la situación de las cárceles y comisarías del país. Así estableció que “existiría una situación de hacinamiento o superpoblación carcelaria lo que pondría en peligro la vida y la salud de los detenidos”. En el mismo informe reseñó numerosos casos individuales en los que se alegó malos tratos o torturas, entre los que se encuentran los casos de Daniel Chocobar, Sergio Martín Almada, José Adrián Maidana, detenidos de la Comisaría N° 29 de Villa Gobernador Gálvez, e internos del Pabellón 7 de la cárcel de encausados de la ciudad de Córdoba entre otros.<sup>33</sup>

El Relator realizó dos llamamientos urgentes respecto de la situación de la comunidad indígena Toba Nam Qom y de Juan David Enríquez.<sup>34</sup> Conjuntamente con el Relator sobre Asuntos Indígenas enviaron un llamamiento urgente a favor de un grupo de indígenas que el 16 de agosto

<sup>31</sup> Respecto de este caso el Estado argentino informó que se había iniciado una investigación penal.

<sup>32</sup> E/CN.4/2003/68/Add.1.

<sup>33</sup> Los casos se relatan en el Capítulo VI de este Informe.

<sup>34</sup> En el caso de Enríquez, el llamamiento urgente fue realizado junto con la Relatora Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias. Se solicitó información al Estado respecto de las numerosas detenciones arbitrarias, amenazas, persecuciones y hostigamiento que habría sufrido Enríquez por parte del personal policial de la Comisaría N° 3 de Ezeiza. El 29 de noviembre de 2002 el Estado informó al Relator sobre la iniciación de una investigación sumarial en el ámbito del Ministerio de Seguridad de la provincia de Buenos Aires, de la que podría derivarse la determinación de responsabilidad penal para proceder a la exoneración del personal policial involucrado.

de 2002, fueron detenidos, golpeados e interrogados en el marco de un operativo llevado a cabo por más de cien efectivos de la policía provincial de Formosa. Los oficiales, muchos de ellos de civil, entraron armados en los domicilios de miembros de la comunidad Toba sin orden judicial. El operativo se realizó en el marco de la investigación de la muerte de un policía por causa de un tiroteo.

Por su parte, la Representante Especial sobre Defensores de Derechos Humanos, Sra. Hina Jilani, envió en octubre de 2001 un llamamiento urgente a favor de Olga Lúquez, quien había sido amenazada por un policía luego de haberse presentado en un programa televisivo para conmemorar el aniversario de la muerte de su hijo, por la que se encuentra condenado un efectivo policial. Durante el año 2002, los llamamientos urgentes y los pedidos de información al Estado argentino por amenazas y ataques sufridos por defensores de derechos humanos se incrementaron significativamente. Así, en su último informe presentado ante la Comisión en marzo de 2003, la Relatora informó que se habían hecho llamamientos en los casos de Claudio Pandolfi —abogado de la CORREPI, amenazado por su actuación con relación a las muertes de Darío Santillán y Maximiliano Kosteki—; Estela Carlotto —presidenta de Abuelas de Plaza Mayo y de la Comisión Provincial por la Memoria cuya casa fue baleada en la madrugada del 20 de septiembre de 2002— y Laura Figueroa, Emilio Ferrer y Fernanda Sanssone, los tres abogados en la búsqueda de restos de desaparecidos en la zona conocida como Pozo Vargas.<sup>35</sup>

La Relatora formuló también pedidos de información al Estado por los casos de María Dolores Gómez, Adriana Calvo y Carlos Lordkipanidse, Susana Abalo y un grupo de estudiantes del Colegio Nacional de Buenos Aires.

En sus informes presentados a la Comisión, el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas<sup>36</sup> señaló la existencia de siete nuevos casos de desapariciones denunciadas durante el año 2002 por los que realizaron llamamientos urgentes. El grupo continúa analizando además el destino y paradero de las personas desaparecidas durante la última dictadura militar. Por ello informó que se encuentra pendiente la resolución de 3384 casos que constan en sus registros.

El 30 de septiembre de 2002 el Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias presentó junto con el Relator Especial sobre Promoción y Protección del Derecho de Libertad de Opinión y Expresión, un llamamiento urgente por la desaparición de siete personas y la detención de aproxi-

<sup>35</sup> El Estado argentino envió información sobre la investigación existente por los casos de Maximiliano Kosteki y Darío Santillán, así como de los casos de Estela Carlotto, María Dolores Gómez y Claudio Pandolfi.

<sup>36</sup> E/CN.4/2002/79 y E/CN.4/2003/70.



madamente 180, durante una manifestación pública que tuvo lugar en San Salvador de Jujuy. Los expertos señalaron que la manifestación había sido pacífica y que las detenciones habrían sido el resultado del enfrentamiento entre algunos manifestantes y las fuerzas de seguridad. Asimismo, informaron que las detenciones fueron realizadas bajo los cargos de daños agravados, instigación a cometer delitos e intimidación pública y que los policías habrían sido reticentes a entregar el listado con las identidades de las personas detenidas.<sup>37</sup>

### 3. Sistema interamericano de protección de derechos humanos

Como señaláramos en reiteradas ocasiones, el Estado argentino al ratificar la Convención Americana sobre Derechos Humanos, o Pacto de San José de Costa Rica, asumió la obligación de respetar, garantizar e implementar medidas internas para lograr la realización de un conjunto de derechos y libertades esenciales. A su vez, la Convención establece un mecanismo de protección internacional de los derechos humanos: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos —en adelante Comisión o CIDH— tiene la facultad de entender respecto de las peticiones individuales que le sean presentadas por cualquier persona, grupo de personas o entidad no gubernamental que aleguen la violación de los derechos reconocidos en la Convención Americana o en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, como así también ante situaciones generales.

En el mismo sentido, la Corte Interamericana podrá actuar en los casos en los que se denuncie a un Estado que haya admitido expresamente su jurisdicción, como es el caso de Argentina.

#### 3.1 La CIDH y el corralito

El sistema interamericano de protección de los derechos humanos es el más conocido en la Argentina y por ello es también el más utilizado por organizaciones no gubernamentales y por abogados en general. Si esto era

<sup>37</sup> Con fecha 17 de diciembre de 2002, el Estado argentino adujo que si bien en un principio la manifestación había sido pacífica, luego se había vuelto violenta e incluso personal policial resultó gravemente herido. Asimismo, se informó sobre la situación procesal de las 127 personas detenidas a las que en su mayoría se les dictó falta de mérito.

así en años anteriores, la crisis institucional, social, política y económica motivó que su utilización se acrecentara.

Numerosas denuncias se interpusieron durante el año 2002 respecto de la violación del derecho a la propiedad de aquellos ahorristas que vieron congelados sus depósitos bancarios. Esta tendencia, traducida en datos numéricos, nos dice que del total de 3785 denuncias recibidas durante ese año, 3635 fueron casos de "corralito". De éstas, sólo diez fueron admitidas por la Comisión. También es importante considerar en este sentido que la CIDH recibe por año un promedio de 609 denuncias por año provenientes de todos los Estados miembro de la OEA.<sup>38</sup> Todavía no se encuentran disponibles los datos correspondientes al año 2003.

### 3.2 Visitas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a la Argentina

La crisis de diciembre de 2001 motivó la visita de una misión de la CIDH integrada por el Relator para la Argentina, Robert Goldman, el Secretario Ejecutivo, Santiago Canton, y la abogada Elizabeth Abi Mershed, que tuvo lugar entre el 29 de julio y el 6 de agosto de 2002. Durante su estadía, la Comisión mantuvo distintas audiencias con el Estado y organizaciones de la sociedad civil en las que recabó información general sobre la situación de los derechos humanos, con particular interés en temas como la represión y criminalización de la protesta social, la administración de justicia, el rol de las fuerzas de seguridad pública y la crisis social.

En el marco de su visita, la Comisión celebró reuniones sobre peticiones en trámite que se encuentran en proceso de solución amistosa, y mantuvo encuentros con el fin de analizar la posibilidad de iniciar procesos de solución amistosa en relación con los casos de Walter David Bulacio,<sup>39</sup> Sergio Andrés Schiavini,<sup>40</sup> Juan Ángel Greco, Fernando Horacio Giovanelli y Raquel Natalia Lagunas, y Sergio Antonio Sorbellini, con participación de las autoridades nacionales y provinciales competentes y los respectivos peticionarios y familiares de víctimas.

Al finalizar su visita, la delegación de la CIDH emitió un comunicado de prensa en el que manifestó su preocupación por la situación de los derechos humanos en la Argentina e hizo especial hincapié en la falta de in-

<sup>38</sup> Con estos fines, la comisión considera "denuncia" toda queja, presentada por escrito, sobre la alegada violación por un Estado miembro de la Convención y/o la Declaración Americana u otro instrumento.

<sup>39</sup> Véase en este mismo Capítulo el acápite 3.4.

<sup>40</sup> Ídem.

dependencia e imparcialidad del Poder Judicial, tema al que haremos referencia en el acápite siguiente.

Entre el 25 de agosto y el 1º de septiembre de 2003, los representantes de la CIDH visitaron nuevamente el país para hacer un seguimiento de aquellos problemas que habían suscitado mayor preocupación y de los casos que se encontraban en proceso de solución amistosa.

### 3.3 La administración de Justicia en la Argentina: tema central en la agenda de la CIDH<sup>41</sup>

Durante su visita de julio de 2002, la CIDH se interiorizó sobre la situación de la administración de justicia en la Argentina y emitió un comunicado de prensa en el que sostuvo que “en el sistema interamericano de derechos humanos, el funcionamiento adecuado del Poder Judicial es un elemento esencial para prevenir el abuso de poder por parte de otros órganos del Estado, y por ende, para la protección de los derechos individuales”. Así ratificó la especial preocupación que habían suscitado en el organismo las denuncias sobre falta de independencia e imparcialidad del Poder Judicial argentino.

Tres meses más tarde, el 18 de octubre, la CIDH convocó a una audiencia general sobre la situación de la administración de justicia en la Argentina en respuesta a una solicitud presentada por el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal y el CELS, con la adhesión del Colegio Público de Abogados de la provincia de Córdoba. El objeto de dicha audiencia fue analizar la privación sistemática de justicia a que se encuentran sometidas las personas bajo la jurisdicción del Estado argentino, en virtud de la notoria falta de independencia e imparcialidad de los miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Con el fin de ampliar la información aportada sobre la situación en la esfera de la administración de justicia, el 28 de febrero de 2003, el CELS solicitó una nueva audiencia a la CIDH. En esa oportunidad se informó a la Comisión que desde su visita al país en julio de 2002, se había hecho evidente el temor objetivo de falta de independencia e imparcialidad de la sociedad y se había roto por ello el vínculo de confianza entre la ciudadanía y la Justicia. Ello se reflejaba no sólo con relación a la Corte Suprema de Justicia de la Nación sino también respecto de la actuación del Poder Judicial en distintas provincias argentinas.

Este tema también estuvo presente en la visita de la CIDH a la Argentina en 2003. La delegación convocó a una reunión sobre administración de

<sup>41</sup> Véase también el Capítulo II de este Informe.

justicia con las organizaciones autoras de los documentos "Una Corte para la Democracia",<sup>42</sup> el Colegio Público de Abogados y la Asociación de Abogados de Buenos Aires. Los representantes del organismo viajaron además a la provincia de Santiago del Estero donde la situación es de extrema gravedad. Promediando la visita, la CIDH denunció el "profundo deterioro" de la Justicia provincial y su "falta de independencia" del Ejecutivo. Anunció además que pediría la intervención de Poder Judicial.<sup>43</sup>

### 3.4 Política del Estado en materia de soluciones amistosas.

#### Casos Bulacio, Schiavini y Giovanelli

El Gobierno de De la Rúa había adoptado como política no firmar ningún tipo de acuerdo en los casos sometidos ante el sistema interamericano, en una posición contraria a la que propicia el propio sistema, que prevé en el artículo 41 del Reglamento de la Comisión que ésta "se pondrá a disposición de las partes en cualquier etapa del examen de una petición o caso (...) a fin de llegar a una solución amistosa del asunto". Esta postura rígida pudo haberse debido a la firma de un acuerdo fraudulento de solución amistosa por representantes del Gobierno menemista en el caso Galante.<sup>44</sup> Esta política también se debió a la falta de legislación que regule el proceso a seguir en los casos que se tramitan ante la Comisión y la Corte Interamericana.<sup>45</sup>

Con el cambio de autoridades, Eduardo Duhalde fijó una nueva política que consistió en tratar de arribar a soluciones amistosas en los casos de graves violaciones a los derechos humanos. A partir de la visita de la Comisión, las tratativas tendientes a lograr acuerdos se vieron impulsadas. Como ejemplo, podemos citar el acuerdo al que finalmente se arribó en el caso del joven Walter Bulacio; es preciso aclarar que otros se encuentran en las negociaciones previas al arribo de un acuerdo de solución amistosa.

En lo que respecta al caso Bulacio, el 31 de enero de 2003, el Estado aprobó finalmente un decreto mediante el cual el entonces presidente Eduardo Duhalde permitió aceptar la vía de la solución amistosa. El 26 de febrero se

<sup>42</sup> El CELS, la Fundación Poder Ciudadano, la Asociación por los Derechos Civiles (ADC), la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) y la Unión de Usuarios y Consumidores.

<sup>43</sup> *Clarín*, 12/09/03.

<sup>44</sup> Para mayor información véase el dictamen presentado por la Oficina Anticorrupción en el incidente de apelación 19.894 (correspondiente a la causa N° 1865/01 del Juzgado criminal y correccional Federal N° 5, Secretaría N° 9).

<sup>45</sup> Se ha realizado un proyecto de decreto presidencial de creación de una Comisión Interministerial, con el fin de regular internamente el tratamiento de las peticiones que se tramitan ante el sistema interamericano vinculado a diversos aspectos que incluyen los procesos de solución amistosa y el trámite de los casos ante la Corte Interamericana.

firmó el acuerdo entre el Estado argentino, la CIDH, y los representantes de Walter Bulacio y su familia. En este acuerdo el Gobierno aceptó la responsabilidad internacional por la violación de los derechos humanos de Walter Bulacio y su familia y aceptó sujetarse a las reparaciones que corresponden a violaciones del deber de adoptar disposiciones de derecho interno, el derecho a la libertad personal, el derecho a la integridad personal, los derechos del niño, el derecho a las garantías judiciales y el derecho a la protección judicial consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.<sup>46</sup>

Durante los días 6 y 7 de marzo se celebró ante la Corte Interamericana la audiencia pública sobre el fondo y eventuales reparaciones en el caso. En esa oportunidad los representantes de los familiares de la víctima aportaron los testimonios de la madre de Walter Bulacio, la psicóloga Lic. Graciela Guillis y la antropóloga Lic. Sofía Tiscornia; a su vez, el Estado aportó sus peritos. Antes de finalizar las audiencias, los representantes de los familiares de la víctima y los delegados del Estado realizaron sus alegatos orales en referencia a las eventuales reparaciones. El 4 de julio la CIDH, los peticionarios y el Estado presentaron cada uno sus alegatos finales a los que incorporaron los nuevos peritajes aportados por las partes con posterioridad a la celebración de las audiencias en Costa Rica.

Finalmente, el 18 de septiembre la Corte emitió su sentencia en el caso. El máximo órgano de justicia de América condenó al Estado argentino y le ordenó adoptar distintas medidas para reparar las violaciones a los derechos a la vida, integridad personal, libertad personal, garantías del debido proceso, protección judicial efectiva y derechos del niño en perjuicio del joven y su familia. La Corte sentenció que la Argentina debe continuar y concluir las investigaciones para sancionar a los responsables de todas las violaciones a los derechos humanos de Bulacio, con plena participación de los familiares en el proceso.<sup>47</sup> Además, conminó al Estado a modificar leyes y prácticas policiales para evitar que sigan ocurriendo casos similares. Consideró que el po-

<sup>46</sup> El 26 de febrero de 2003, las partes firmaron un acuerdo de solución amistosa mediante el cual el Estado argentino reconoce la responsabilidad internacional por las violaciones a los derechos humanos de Walter Bulacio y su familia, conforme la demanda de la CIDH. Respecto de las reparaciones, las partes solicitaron a la Corte que las determinara. Asimismo, las partes acordaron solicitar a la Corte, como parte del acuerdo de solución amistosa, que se pronunciara sobre la aplicación del artículo 7 de la Convención Americana, en el marco de lo establecido por la Corte en su Opinión Consultiva N° 17. En el punto 3 del acuerdo, las partes se comprometen a establecer una instancia de consulta, previa aceptación de la Corte Interamericana, con el fin de implementar las medidas que fueran necesarias para adecuar y modernizar la normativa interna, en los términos del artículo 2 de la Convención Americana. Para mayor información consultar en [www.cels.org.ar](http://www.cels.org.ar).

<sup>47</sup> Estableció que el Poder Judicial fue responsable de que las "dilaciones y entorpecimientos indebidos" condujeran a la impunidad, y que no podría invocarse la prescripción de la causa pendiente a nivel interno para incumplir la sentencia de la Corte.

der estatal para garantizar la seguridad pública no es ilimitado y que la policía debe condicionar su actuación en el respeto de los derechos humanos.<sup>48</sup>

Por su parte, el Gobierno de la provincia de Buenos Aires ha demostrado una real intención de avanzar los procesos de solución amistosa mediante la firma del decreto 2389 a través del cual se designó al subsecretario de Justicia, Dr. Carlos Horacio Martiarena, para que intervenga en las conversaciones y procedimientos de solución amistosa que se inicien con los peticionarios en los casos de Sergio Schiavini y Fernando H. Giovanelli, en nombre y representación de la provincia.

### 3.5 Casos declarados admisibles

Durante el año 2002 y los primeros meses de 2003, la CIDH aprobó siete informes dictando la admisibilidad de denuncias presentadas contra el Estado argentino.<sup>49</sup>

#### 3.5.1 Brutalidad policial en la provincia de Buenos Aires: el caso de Sergio Andrés Schiavini

El 28 de febrero de 2002, la CIDH aprobó el Informe N° 5/02 mediante el cual declaró admisible la denuncia que presentara en 1998 la Comisión de Familiares Víctimas Indefensas de la Violencia Social e Institucional de la República Argentina (COFAVI), junto con CEJIL y *Human Rights Watch* a favor de Sergio Andrés Schiavini.<sup>50</sup>

Sergio Schiavini fue asesinado por agentes policiales en mayo de 1991. El asesinato de Schiavini se produjo en un local comercial como consecuencia del actuar descontrolado de la fuerza policial al intentar reprimir un asalto que allí se estaba produciendo. Se trata claramente de una manifestación

<sup>48</sup> En particular, estableció que las razias policiales son contrarias a los derechos humanos, que deben limitarse las facultades policiales de detener personas sin orden judicial y que deben modificarse las condiciones de detención de las personas en general, y de los menores de edad en particular. La versión completa de la sentencia se encuentra disponible en Internet en [www.corteidh.or.cr](http://www.corteidh.or.cr) o en [www.cels.org.ar](http://www.cels.org.ar).

<sup>49</sup> Para que una petición sea declarada admisible por la Comisión es necesario que cumpla con una serie de requisitos. Además de los requisitos de forma, el peticionario debe haber agotado los recursos internos existentes en el sistema jurídico nacional; la petición debe haber sido presentada dentro de los seis meses siguientes al momento en el que el presunto lesionado en sus derechos haya sido notificado de la decisión definitiva en la jurisdicción interna; la materia de la petición no se debe encontrar pendiente de otro procedimiento con arreglo internacional; y la denuncia debe versar sobre hechos que de ser probados caractericen una violación de derechos humanos garantizados por la Convención Americana. La existencia de un informe declarando la admisibilidad de un caso, no prejuzga sobre la cuestión relativa al fondo.

<sup>50</sup> El 29 de febrero de 2000, el CELS se constituyó en copeticionario.

del uso desproporcionado de la fuerza en la represión de delitos. La investigación realizada en el marco del proceso penal adoleció de numerosas irregularidades que culminaron con la absolución de los responsables. Las autopsias realizadas sobre el cuerpo de Schiavini fueron impugnadas por considerar su resultado subjetivo y tendencioso. Estas y otras irregularidades posteriores tampoco se investigaron, sumando a la violación a los derechos a la vida y a la integridad física, la violación al derecho al debido proceso y a una protección judicial efectiva.<sup>51</sup>

La CIDH declaró admisible la denuncia al considerar que los peticionarios no se encontraban obligados a agotar los recursos internos —como lo había pretendido el Estado en su defensa— por aplicación de las excepciones previstas por la Convención Americana. De acuerdo con la CIDH, “por regla general, únicamente deben agotarse los recursos cuya función dentro del sistema de derecho interno sea idónea para proteger la situación jurídica infringida”.

Los temas que se discuten actualmente en las tratativas hacia el proceso de solución amistosa son, entre otros, la responsabilidad del Gobierno de la provincia de Buenos Aires como responsable de los agentes estatales en la muerte de Sergio Andrés Schiavini; la investigación y sanción penal de los culpables de la muerte de Schiavini; la investigación y sanción administrativa de los policías que intervinieron en los hechos, los médicos forenses acusados de cometer irregularidades con las pericias, los fiscales por su connivencia con las irregularidades cometidas, y los jueces intervinientes; la modificación de ciertas prácticas policiales que posibilitaron la existencia del caso de Sergio Schiavini; y la reparación económica de la familia.

### *3.5.2 Violación de garantías judiciales en el caso de Jorge Fernando Grande*

Otro caso cuya denuncia fue admitida por la comisión es el de Jorge Fernando Grande. La CIDH aprobó el Informe N° 3/02 declarando la admisibilidad de la denuncia que había sido presentada en 1994.<sup>52</sup>

<sup>51</sup> El juicio oral tuvo lugar seis años después de ocurrido el tiroteo en que muriera Schiavini. El desarrollo de las audiencias también adoleció de irregularidades. Fue prohibida su filmación y grabación sin argumentación alguna, se dejaron de lado pruebas determinantes y se arribó a una sentencia plagada de irregularidades. Esta sentencia fue recurrida a través de los diversos recursos previstos por la normativa interna, pero ninguno de ellos prosperó. La madre de Sergio fue hostigada y perseguida por los reclamos y denuncias realizados por la falta de diligencia de los tribunales locales y los funcionarios policiales que participaron, de una u otra forma, en la causa a nivel interno.

<sup>52</sup> El caso de Jorge Fernando Grande fue patrocinado inicialmente por el abogado Martín Federico Böhmer, desde la fecha de una comunicación recibida el 5 de julio de 1995, por

El señor Grande fue detenido el 29 de julio de 1980, privado de su libertad durante dos semanas en condiciones brutales y estuvo sujeto a un prolongado proceso judicial basado en pruebas obtenidas ilegalmente. Los peticionarios sostuvieron que Grande estuvo procesado durante nueve años por cargos que luego fueron desechados por la Cámara Federal de Apelaciones al entender ésta que las pruebas en que se había basado el procesamiento habían sido obtenidas en violación de la Constitución argentina.

Para declarar la admisibilidad, la CIDH centró su análisis en razón del momento en el que habían transcurrido los hechos denunciados —hecho controvertido por la defensa del Estado—, dado que ambas partes coincidían en que los recursos internos se habían agotado en 1994 con el rechazo del recurso de queja. Uno de los temas más discutidos en este caso para dictar su admisibilidad estaba relacionado con la fecha de los hechos. Ello pues en 1980 la CADH aún no estaba ratificada por nuestro país. Finalmente, la Comisión sostuvo que respecto de esos hechos iniciales, un Estado miembro que aún no haya ratificado la Convención Americana, se compromete a preservar como parte de la Carta de la OEA, los derechos fundamentales estipulados en la Declaración Americana, que es fuente de obligaciones internacionales. El Estatuto y el Reglamento de la Comisión establecen normas adicionales referentes al ejercicio de la competencia de ese cuerpo a ese respecto, y esa competencia estaba en vigencia a la fecha de los primeros hechos aducidos por los peticionarios, y la Declaración, al igual que la Convención, protege el derecho al debido proceso (arts. 17 y 18) invocado en el caso.

### *3.5.3 Brutalidad policial en el caso de Ricardo Neira González*

El caso de Ricardo Neira González, cuya denuncia data de 1995, fue declarado admisible por la Comisión Interamericana a través del Informe N° 4/02.<sup>53</sup>

Neira fue procesado por robo agravado y absuelto en primera instancia, debido a que la información que condujo a su arresto se había obtenido mediante torturas a varias personas; incluso, estando detenido, el propio Neira había sido torturado a los efectos de obtener de él una confesión bajo coerción. En virtud de la tortura, de la que dan cuenta informes forenses,

el abogado Eduardo Oteiza, y desde la fecha de una comunicación recibida el 16 de noviembre de 1998, por el abogado Pedro Patiño Mayer.

<sup>53</sup> El 6 de mayo de 1996, la madre de Neira, Elisa González Brea, fue incorporada al expediente como copeticionaria. El 28 de febrero de 2000, la Comisión recibió una comunicación en la que se le informaba el suicidio de Neira. Desde entonces ha mantenido comunicación con su madre.



el juez que presidió las actuaciones desechó las pruebas formuladas por la acusación. La decisión de absolver al acusado fue apelada por el Ministerio Público y por los querellantes privados y revocada en segunda instancia, a través de procedimientos que el peticionario considera arbitrarios. Neira interpuso entonces un recurso extraordinario contra la sentencia condenatoria dictada en segunda instancia, pero dicho recurso fue rechazado.

La CIDH declaró admisible el caso al considerar que el peticionario establece hechos que, si oportunamente se comprueban como ciertos, podrían demostrar la violación de derechos protegidos por la Convención Americana, además de cumplir con el resto de los requisitos de admisibilidad.

### *3.5.4 Derecho a la protección y a las garantías judiciales en el caso de Argüelles*

El último caso argentino admitido durante el año 2002 es el de Hugo Oscar Argüelles. Tras recibir una serie de denuncias presentadas entre el 5 de junio y el 28 de octubre de 1998, en nombre de 21 personas, la Comisión Interamericana abrió este caso unificando en él todas esas denuncias, dada la estrecha similitud entre las alegaciones de hecho y de derecho presentadas. El 9 de octubre de 2002, la Comisión aprobó su Informe N° 40/02 por el cual admitió el caso en cuestión.

Las supuestas víctimas fueron procesadas por defraudación militar y delitos conexos en procedimientos iniciados en septiembre de 1980. Los delitos en cuestión se referían al manejo y canalización de fondos militares a lo largo de varios años, y habían sido cometidos en diversas dependencias e instalaciones de las Fuerzas Armadas. Estos procedimientos terminaron en abril de 1998 con el rechazo de la Corte Suprema del "recurso de hecho" interpuesto contra sus condenas. Los peticionarios sostienen que las víctimas fueron privadas arbitraria e ilegalmente de su libertad, puesto que fueron mantenidas en prisión preventiva por períodos de más de siete u ocho años y sometidas a detención en situación de incomunicación por períodos de varios días entre la fecha inicial de su detención y la de sus declaraciones. Sostienen que no fueron juzgadas dentro de un plazo razonable y sufrieron múltiples violaciones de su derecho a la protección y a las garantías judiciales, incluidas la falta de adecuada asistencia jurídica y la sistemática transgresión del principio de igualdad procesal de las partes entre la fiscalía y la defensa. Sostienen que el régimen de justicia militar aplicado era incompatible con los requisitos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y afirman que se cometieron violaciones conexas del derecho de apelar una condena ante un tribunal superior.

La Comisión declaró admisible el caso concluyendo que los peticionarios formularon reclamaciones que refieren a supuestas violaciones del derecho a la libertad, a la integridad personal, a la igual protección de la ley y a la protección y a las garantías judiciales que, si se comprueba que corresponden a la verdad, podrían demostrar la violación de derechos protegidos por la Convención Americana.

### *3.5.5 Garantías judiciales en el caso Jorge Omar Gutiérrez*

El de Jorge Omar Gutiérrez fue el primer caso argentino admitido por la CIDH durante 2003, a través del Informe N° 1/03 de 20 de febrero.

El subcomisario Jorge Omar Gutiérrez —quien estaba investigando hechos de corrupción por elevadas sumas de dinero—, fue asesinado el 29 de agosto de 1994 mientras se dirigía en tren desde La Plata a su domicilio en la localidad de Quilmes, en la provincia de Buenos Aires. La familia Gutiérrez intervino en el juicio penal en calidad de particular damnificado. La investigación adoleció de numerosas irregularidades y fue obstruida por la Policía Federal. Asimismo, se cometieron omisiones determinantes para la averiguación de la verdad. El procesamiento del presunto autor de la muerte fue parcial y presentó vicios que permitieron a los responsables eludir el castigo e impedir que se hiciera justicia.

La CIDH declaró admisible la denuncia por considerar que los peticionarios están excusados del cumplimiento del requisito del agotamiento de los recursos internos. La Comisión tomó esta determinación con base en el examen realizado sobre las posiciones de las partes, el estado de la investigación —que sigue abierta—, el transcurso de más de ocho años desde ocurridos los hechos y la inexistencia de información específica proveniente del Estado acerca de qué medidas concretas fueron adoptadas al respecto. Asimismo, en respuesta a la defensa opuesta por el Estado referente a la imposibilidad de la CIDH de actuar como cuarta instancia, el organismo concluyó que es competente para investigar sobre una denuncia cuando ésta se refiera a una sentencia judicial nacional que haya sido dictada en violación de cualquier derecho garantizado por la Convención, como ocurre en este caso.

### *3.5.6 Libertad personal y debido proceso en el caso José Eduardo Acurso*

El 20 de febrero de 2003, la Comisión aprobó su Informe N° 2/03 por el cual admitió el caso de José Eduardo Acurso que había sido presentado el 10 de enero de 1994.

Los peticionarios sostienen que el comisario José Eduardo Acurso fue condenado sin pruebas en su contra en el proceso penal que se le siguió

por el delito de privación ilegítima de libertad y extorsión en agravio de Sergio Luis Luraschi. Según los peticionantes esta situación implica una violación de su derecho a las garantías judiciales, a la protección judicial y a la igualdad ante la ley. Además, sostuvieron que como consecuencia de la sentencia condenatoria injusta se habrían afectado los derechos a la libertad y seguridad personales, la integridad personal, la honra, y la dignidad. Asimismo, los peticionarios consideraron que al haberse cometido error judicial correspondería una indemnización de acuerdo con el artículo 10 de la Convención.

La CIDH declaró admisible el caso al entender que en la petición se denuncian hechos que de comprobarse ciertos podrían demostrar la violación de derechos protegidos por la Convención Americana. Respecto a las presuntas violaciones a la integridad personal, al principio de igualdad ante la ley, el derecho a la honra y a la dignidad en perjuicio de Acursó, la Comisión concluyó que los peticionarios no habían alegado los elementos fácticos y jurídicos necesarios para fundamentar la supuesta violación. En lo referente a la pretensión del peticionario de ser indemnizado por el supuesto error judicial, la CIDH sostuvo que la determinación de si ese error existió, es una condición previa de la posible aplicación del artículo 10. En ese sentido, la Comisión evaluará las posiciones de las partes en su análisis del fondo.

### *3.5.7 Derecho a la vida, integridad personal y garantías judiciales en el caso Carlos Saúl Menem (hijo)*

El caso de Carlos Saúl Menem (hijo) fue declarado admisible por la Comisión Interamericana a través del Informe N° 3/03.

La petición fue presentada el 19 de octubre de 1999 por Zulema Fátima Yoma, madre de Carlos Saúl Menem (hijo) y su abogada Ana María I. Herren. Los peticionarios denunciaron al Estado argentino al sostener que éste no proporcionó a Carlos Saúl Menem (hijo) las medidas de seguridad necesarias, teniendo en cuenta que había recibido amenazas en relación con la función de su padre. Asimismo, sostuvieron que el Estado no investigó la causa de la muerte del hijo del ex presidente con la debida diligencia ni proporcionó una eficaz protección y garantías judiciales al sustanciar esa investigación y los trámites judiciales conexos. Los peticionarios afirmaron además que el Estado es responsable por omisión de respetar la dignidad y la integridad personal de Carlos Menem (hijo) y de su madre, Zulema Yoma. La denuncia se concretó por la violación de los derechos a la vida, la integridad personal y la protección y garantías judiciales.

Para declarar la admisibilidad, la Comisión Interamericana centró su análisis respecto del requisito de agotamiento de los recursos internos. En

este sentido, la CIDH sostuvo que los recursos que deben agotar los peticionarios son los que estén disponibles y sean efectivos. El juez actuante decidió archivar la investigación de la causa de fallecimiento de Carlos Saúl Menem (hijo). En su calidad de querellante privada, Zulema Yoma apeló esa sentencia ante la Cámara Federal de Apelaciones de la ciudad de Rosario, ante la Casación y ante la Corte Suprema de Justicia a través de un recurso extraordinario. Este último recurso fue desechado y en consecuencia la investigación se mantiene cerrada desde ese momento. La Comisión notó que si bien el Estado sostuvo que la investigación archivada sigue constituyendo un recurso efectivo, no ha indicado ninguna medida actual, o prevista, tendiente a ocuparse de la denuncia de obstrucción de la justicia formulada por los peticionarios. Por ello la CIDH concluyó que en este proceso los peticionarios están eximidos del cumplimiento del requisito de agotamiento de recursos.

## 4. Posición argentina ante los tratados de derechos humanos

### 4.1 Corte Penal Internacional

Como fuera reseñado en informes anteriores, la Argentina apoyó con clara voluntad la creación de la Corte Penal Internacional. Así, formó parte del grupo de los primeros Estados que firmaron y ratificaron el Estatuto de Roma. Sin embargo, esta clara voluntad no fue acompañada posteriormente por la postulación de Antonio Boggiano como juez y la falta de sanción de la ley de implementación.

El 1º de julio de 2002, entró en vigencia el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.<sup>54</sup> Al ratificar el Estatuto de Roma, el Estado argentino se constituyó en Estado parte del estatuto y reconoció la competencia de la Corte Penal Internacional (CPI) para juzgar aquellos casos en los que se encuentren involucradas personas de nacionalidad argentina o bien aquellos casos en los que conductas definidas como crímenes en el estatuto tengan lugar en la Argentina.<sup>55</sup>

<sup>54</sup> Aprobado por nuestro país mediante la ley 25.390 y ratificado el 8 de febrero de 2001.

<sup>55</sup> La Corte Penal Internacional (CPI) será la primera corte permanente que investigará y llevará ante la justicia a los individuos, no a los Estados, responsables de cometer las violaciones más graves a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario como son el genocidio, los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad y, una vez que sea definida, la agresión. A diferencia de los Tribunales Penales Internacionales para Ruanda y la antigua Yugoslavia, creados por resolución del Consejo de Seguridad, la jurisdicción de la CPI no estará cronológica o geográficamente limitada. Asimismo, será complementaria a los sistemas de justicia nacionales, actuando sólo cuando los Estados no puedan o no

En septiembre de 2002, se reunió en Nueva York la Asamblea de Estados Parte (AEP) y adoptó muchos documentos necesarios para el futuro funcionamiento de la CPI.<sup>56</sup> Durante esta reunión, la AEP abrió el período de nominación de los magistrados y el fiscal.<sup>57</sup> Dicho período cerró el 30 de noviembre con la presentación de 45 candidaturas a magistrados.

Argentina participó de este proceso nominando como candidato a juez de la CPI al cuestionado ministro de la Corte Suprema, Antonio Boggiano, quien enfrentó 35 cargos en su contra en el intento de juicio político a la totalidad de ministros de la Corte Suprema durante el año 2002.<sup>58</sup> De esta forma, el Poder Ejecutivo nacional optó por no apoyar a Silvia Fernández, candidata propuesta por una comisión de expertos que trabajaron conjuntamente en los proyectos de adecuación de la legislación nacional al Estatuto de Roma.

El 12 de febrero de 2003, fue anunciado en Nueva York el listado de jueces elegidos para conformar la CPI y finalmente el candidato argentino no resultó elegido. De los 18 miembros que conforman la totalidad de la CPI, siete resultaron ser mujeres y tres pertenecen a Latinoamérica.

En el ámbito interno, el Estado argentino, en septiembre del año 2000, creó una Comisión Interministerial<sup>59</sup> —del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, del Ministerio de Defensa y del entonces Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos— que preparó un proyecto de ley para la implementación del Estatuto de Roma en nuestro ordenamiento interno.

Parte del éxito del funcionamiento de la CPI se basa en el respeto del principio de cooperación y complementariedad de los Estados que han ratificado su competencia. Estos principios imponen a los Estados parte poseer a nivel interno normas adecuadas que habiliten a investigar y enjui-

tengan la voluntad de investigar o juzgar tales crímenes, de modo que la responsabilidad primaria seguirá recayendo sobre los Estados. Finalmente, la CPI no será retroactiva, aplicándose sólo a aquellos crímenes cometidos después de la entrada en vigencia del Estatuto de Roma, es decir del 1º de julio de 2002.

<sup>56</sup> Fueron adoptadas las Reglas de Procedimiento y Prueba, los Elementos de los Crímenes, el Reglamento y la Reglamentación Financiera Detallada, el Acuerdo de Relación entre la Corte y las NN.UU., el Acuerdo sobre los Privilegios e Inmunidades de la Corte, los Principios Básicos del Acuerdo Relativo a la Sede que han de negociar la Corte y el país anfitrión, el Reglamento de la Asamblea de los Estados Partes y el Procedimiento para la Nominación y la Elección de los Magistrados y el Fiscal.

<sup>57</sup> Fue elegido como fiscal el abogado argentino Luis Moreno Ocampo.

<sup>58</sup> Véase en este mismo *Informe* el Capítulo II, acápite 2.2.

<sup>59</sup> Esta comisión estuvo conformada por funcionarios que participaron de las negociaciones durante el establecimiento de la Corte y por penalistas especializados. También se contó con la colaboración de facultades de derecho de diversas universidades del país, del Comité de la Cruz Roja y de organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales de derechos humanos.

ciar a los presuntos autores de los crímenes de la competencia de la Corte Penal Internacional.

En el proyecto de ley elaborado por la Comisión Interministerial se incluyen dentro del ordenamiento interno los principios de jurisdicción que habilitan la actuación de la Corte Penal Internacional, y se modifica el Código Penal, tipificando los crímenes de competencia de la Corte como el genocidio y la desaparición forzada de personas. Hasta septiembre de 2003, el proyecto de ley no había sido tratado por la Cámara de Senadores.

#### 4.2 Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura

Tras diez años de negociaciones intergubernamentales, los Estados miembro de las Naciones Unidas adoptaron finalmente el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura en la sesión plenaria de la Asamblea General del 18 de diciembre 2002. Argentina tuvo un rol importante a lo largo de todo este proceso en el que se desempeñó como Estado promotor de la sanción de este instrumento.

El Protocolo había sido adoptado por la Comisión de Derechos Humanos el 22 de abril de 2002 y por el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (ECOSOC) el 24 de julio del mismo año. Estos pasos previos resultan necesarios para que un instrumento internacional de derechos humanos pueda ser adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas.

En estas tres instancias, el Estado argentino participó de las pertinentes votaciones (pues resultó ser miembro de la Comisión y del ECOSOC) y en las tres ocasiones votó a favor de la adopción de este instrumento.

Argentina fue uno de los primeros países que firmó este instrumento internacional, lo hizo el 30 de abril de 2003. Quedaría pendiente, entonces, su ratificación.

El objetivo del Protocolo es crear un órgano de expertos, un subcomité de la Convención contra la Tortura, que lleve a cabo visitas de inspección a lugares de detención y posteriormente presente informes confidenciales a las autoridades pertinentes con recomendaciones concretas para evitar la tortura y los malos tratos. De esta forma se constituye un novedoso mecanismo internacional que actúa de manera preventiva, es decir antes de que las violaciones se hayan producido. El Protocolo establece, además, la creación de organismos dedicados a visitar lugares de detención que trabajen en colaboración con este subcomité internacional.

Por el momento el Protocolo no ha entrado en vigencia. Se encuentra abierto a la firma y ratificación de los Estados miembro de Naciones Unidas y su entrada en vigencia se producirá cuando lo hayan ratificado veinte Estados.

### 4.3 Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación de la Mujer

La Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó el 6 de octubre de 1999 el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación de la Mujer.

El Protocolo Facultativo ofrece a las personas o grupos de personas que aleguen ser víctimas o que actúen en nombre de esas personas o grupos de personas, un medio directo de pedir reparación a nivel internacional por violaciones de los derechos reconocidos en la Convención sobre la Mujer al órgano encargado de vigilar su aplicación, permitiendo así que ésta se aplique directamente a las situaciones reales a las que se enfrentan las mujeres de todo el mundo.

Argentina firmó el Protocolo Facultativo el 28 de febrero de 2000, pero aún está pendiente su ratificación. La Comisión de Relaciones Exteriores y Culto del Senado de la Nación trató los proyectos de ley respecto de la aprobación del Protocolo Opcional durante el 2002 y dictaminó a favor de su aprobación.

Pero el Ejecutivo nacional, bajo presión de sectores conservadores —entre ellos, la Iglesia Católica—, solicitó el retiro del proyecto de ley que ratificaría el Protocolo con el insidioso argumento de que su aprobación resultaba una amenaza para la soberanía nacional. Después de recibir el pedido de retiro, el 6 de septiembre de 2002, la Comisión de Relaciones Exteriores pronunció tres despachos, uno por mayoría y dos por minoría, que fueron incluidos en la orden del día 844 de las sesiones ordinarias de 2002. El dictamen de la mayoría propone la ratificación del Protocolo negando la competencia del Comité de la CEDAW para recibir denuncias individuales y actuar de oficio en el país, haciendo una declaración interpretativa de que el derecho a la vida se protege desde la concepción. Uno de los dictámenes de minoría propone la ratificación del Protocolo con la sola declaración interpretativa sobre el derecho a la vida. Por último, el otro dictamen de minoría propone no ratificar el Protocolo.

El artículo 17 del Protocolo se expresa claramente en el sentido de no permitir reserva alguna en el mencionado instrumento,<sup>60</sup> esto se debe a que las reservas han sido oportunamente presentadas respecto de la Convención misma.

A la fecha de impresión de este *Informe*, la orden del día 844 no había

<sup>60</sup> El artículo 17 del Protocolo Opcional señala: "No se permitirá reserva alguna al presente Protocolo".

recibido tratamiento y por lo tanto la Argentina no ha aprobado ni ratificado el Protocolo.

#### 4.4 Proyecto de Convención sobre Desaparición Forzada

En su 57<sup>a</sup> período de sesiones<sup>61</sup> la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas decidió crear un Grupo de Trabajo que elaborara un proyecto de instrumento normativo jurídicamente vinculante para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas. El Estado argentino fue promotor de esta propuesta y su labor dentro de la Comisión promovió la creación de este Grupo de Trabajo.

El Grupo de Trabajo se reunió por primera vez del 6 al 17 de enero de 2003 y participaron de estas sesiones representantes del Estado argentino, así como organizaciones no gubernamentales con estatus consultivo en Naciones Unidas, como la Federación Latinoamericana de Asociaciones de Familiares de Detenidos-Desaparecidos (FEDEFAM).

En dichas sesiones se discutió el contenido del futuro instrumento internacional. Temas como la extensión de la definición del término desaparición forzada y víctimas de dicho delito (esto es, por ejemplo, si los familiares de una persona desaparecida debían considerarse también víctimas y por ello titulares de derechos independientes); prescripción; obligaciones de los Estados parte en juzgar y reparar las violaciones a los derechos humanos por desapariciones forzadas, entre otros, fueron debatidos por el Grupo de Trabajo.

En el debate se destacó la necesidad de que los Estados estén obligados a tipificar la desaparición forzada como delito autónomo con arreglo a su derecho penal interno. Asimismo, se concluyó que en su próxima reunión el Grupo de Trabajo debería precisar en qué circunstancias, en su caso, podría aceptarse la tipificación de crimen de lesa humanidad del delito de desaparición forzada (por ejemplo, la necesidad de que se trate de un delito de carácter masivo, sistemático o generalizado).

En cuanto a la prescripción, se destacó el carácter imprescriptible del delito de desaparición forzosa que constituiría un crimen de lesa humanidad.

Asimismo, se planteó la cuestión de saber si en el futuro instrumento se debía prohibir la competencia de las jurisdicciones especiales, en particular las militares, para juzgar a los autores de desapariciones forzadas. En este sentido, se decidió abordar en el próximo período de sesiones los

<sup>61</sup> Por resolución 2001/46.



temas de amnistías e indultos como formas de impunidad respecto de delitos de lesa humanidad, así como la cuestión de la obediencia a las órdenes e instrucciones manifiestamente ilegales (obediencia debida).

El Grupo de Trabajo se reunirá nuevamente en un período de sesiones oficial antes de las próximas sesiones de la Comisión en 2004 para continuar con la elaboración del instrumento internacional.

#### 4.5 Otros tratados

El Estado argentino ratificó el 23 de octubre de 2003, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido como Protocolo de San Salvador, que reconoce derechos económicos, sociales y culturales y posibilita la formulación de denuncias individuales por violación a estos derechos en el sistema interamericano.

En el ámbito internacional, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, adoptada por la Asamblea General de la Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1990, y que entrará en vigencia a mediados del año 2003 tampoco ha sido ratificada por el Estado argentino.

Por otro lado, el 10 de septiembre de 2002, el Estado argentino ratificó el Protocolo Facultativo de la Convención sobre Derechos del Niño relativo a la participación en conflictos armados.

#### 4.6 Candidaturas

Durante 2002, el Gobierno argentino propuso diversas personalidades para ocupar variados puestos dentro de organismos internacionales de protección de los derechos humanos, incluida la postulación del ministro de la Corte Suprema, Antonio Boggiano como juez para la Corte Penal Internacional sobre la cual ya nos expresamos anteriormente.

El Estado argentino propuso a Norberto Liwski —presidente del Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia de la Argentina— como candidato a miembro del Comité de Derechos del Niño de las Naciones Unidas.<sup>62</sup> Varios organismos de derechos humanos de la Argentina expresaron públicamente su repudio a dicha candidatura. Basaron su rechazo en la existencia de una denuncia pública por su actuación en ocasión de una revuel-

<sup>62</sup> El Comité de Derechos del Niño está integrado por varios miembros de diferentes países y sistemas jurídicos, que deben poseer gran integridad moral y ser expertos en derechos humanos.

ta producida en el Instituto Araoz Alfaro, que culminó con la muerte por disparo de arma de fuego de un chico de 16 años alojado en el mencionado Instituto, cuando Liwski se desempeñaba como subsecretario del Menor y la Familia en la provincia de Buenos Aires (1993/94). Asimismo, también se adujo como fundamento de la impugnación una rebelión en el mismo Instituto Araoz Alfaro, brutalmente reprimida sin orden judicial, en la que el personal que ejecutó la represión no pertenecía a ningún organismo del Estado y fue irregularmente contratado por Liwski.

A pesar del repudio de organismos de derechos humanos, Norberto Liwski fue elegido como uno de los 18 expertos independientes que integran el Comité de Derechos del Niño.

En el ámbito regional, el Estado argentino propuso a Juan Méndez para renovar su cargo como comisionado de la Comisión Interamericana. Juan Méndez fue presidente de la Comisión Interamericana, cuenta con excelentes antecedentes jurídicos y académicos en materia de derechos humanos a nivel nacional e internacional, y su candidatura fue apoyada por los organismos de derechos humanos de la Argentina y de América Latina. Sin embargo, el Estado argentino propuso posteriormente a Juan Carlos Vega para integrar la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

De esta manera, la Argentina debilitó la candidatura de Juan Méndez al formular una postulación para otro organismo de la OEA ya que resulta casi imposible que sean elegidas dos personas de la misma nacionalidad.

En el 33º período ordinario de sesiones de la Asamblea General que se llevó a cabo en Santiago de Chile del 8 al 10 de junio de 2003 se eligió a las nuevas autoridades de diversos órganos del sistema interamericano. En el caso de la CIDH, los nuevos miembros son Florentín Meléndez, de El Salvador, Evelio Fernández Arévalo, de Paraguay, Freddy Gutiérrez, de Venezuela, y Paulo Sergio Pinheiro, de Brasil, no habiéndosele renovado su cargo a Juan Méndez. Por otra parte, la Corte Interamericana tendrá como nuevos miembros a Manuel Ventura Robles, de Costa Rica, Delicia Medina Quiroga, de Chile, Sergio García Ramírez, de México, y Diego García Sayán, de Perú. Juan Carlos Vega no fue entonces designado integrante de este órgano.

## Integran el CELS

### Comisión Directiva

Horacio Verbitsky  
*Presidente*

Laura Jordán de Conte  
*Vicepresidenta*

Patricia Valdez  
*Secretaria*

Carmen A. Lapacó  
*Tesorera*

Carlos Acuña  
Eduardo Basualdo  
Fanny Bendersky  
David Blaustein  
Lilia Ferreyra  
Leonardo Franco

Matilde Mellibovsky  
Angélica Sosa de Mignone  
José Nun  
Darío Olmo

### Miembros Fundadores

Emilio F. Mignone †  
*Presidente Honorario*

Augusto Conte †  
Alfredo Galleti †  
Carmen A. Lapacó  
Boris Pasik ✨  
Angélica Sosa de Mignone  
José F. Westerkamp

### Consejo Consultivo Internacional

Alejandro Artucio  
A. Cançado Trindade  
Mario del Carril  
Alejandro Garro  
Jeff Gracer  
Cecilia Medina  
Guillermo O'Donnell

Paulo Sergio Pinheiro  
Michael Shifter  
Theo Van Boven  
José Miguel Vivanco  
Lorne Waldman  
Coletta Youngers

## Asamblea de Socios

La ASAMBLEA DE SOCIOS está integrada por los miembros de la Comisión Directiva, algunos miembros del Equipo de Trabajo y las siguientes personas:

Susana Albanese	Elena Lenhardtson
Alcira Argumedo	Alicia Logiudice
Javier Auyero	Damián Loretti
Germán Bidart Campos	María Elba Martínez
Alberto Binder	Rodolfo Mattarollo
Haydeé Birgin	Gerardo Mazur
Margarita Camus	Santiago Mellibovsky
Gabriela Cerrutti	Horacio Méndez Carreras
Juan Jaime Cesio	Isabel Mignone
Gastón Chillier	Guillermo O'Donnell
Agustín Colombo	Alicia Oliveira
Graciela Colombo	Patricio Rice
Gustavo Cosacov	Roberto Saba
Mario del Carril	Hilda Sabato
Luis Bernardo Fondebrider	Ana Sabino
Pedro Galín	Marcelo Saín
Griselda Gambaro	Elías Salazar
Emilio García Méndez	Leopoldo Schiffrin
Gilou R. García Reynoso	Catalina Smulovitz
Jaime Glüzman	Jorge Taiana
María José Guembe	Sofía Tiscornia
Alejandro Inchaurregui	Fernando Ulloa
Elizabeth Jelin	Ángela Westerkamp
Alejandro Kawabata	Federico Westerkamp
Juana Kweitel	Eugenio Raúl Zaffaroni

## **EQUIPO DE TRABAJO**

Víctor Abramovich, •  
**Director Ejecutivo**

### **Área Desarrollo Institucional**

Paula Rodríguez Patrinos, Directora •  
Jimena Garrote •

### **Secretaría Administrativa**

Alejandro Bautista, Administrador •  
Ernesto Sigaud •  
María Villarruel •  
Patricia Panich •  
Emanuel Sigaud

### **Programa Memoria y Lucha contra la Impunidad**

Carolina Varsky, Directora •  
Natalia Federman •  
Florencia Plazas •  
Valeria Barbuto •  
Julieta Parellada •

### **Programa Violencia Institucional y Seguridad Ciudadana**

Gustavo Palmieri, Director •  
Hernán Thomas •  
Cecilia Ales •  
Luciana Pol •  
Marcela Perelman •  
Eduardo Donza, Consultor

### **Programa Derechos Económicos, Sociales y Culturales**

Julieta Rossi, Directora •  
Pablo Ceriani Cervadas •  
Pablo Asa •  
Carolina Fairstein •  
Luis Campos •

Laura Pautassi, Consultora  
Morita Carrasco, Consultora

### **Área Jurídica**

Andrea Pochak, Directora •  
Diego Morales, Director de Litigio •  
Rodrigo Borda •  
Sebastián Tedeschi •  
Gerardo Fernández •  
Leah Tandeter •  
Alberto Bovino, Consultor  
Santiago Felgueras, Consultor

### **Área de Documentación y Archivos**

Cristina Caiati, Directora •  
Ricardo Fava •  
Corina Norro •  
María Teresa Texidó

### **Equipo de Asistencia en Salud Mental**

Graciela Guillis, Coordinadora •  
Laura Conte  
Roberto Gutman  
Elena Lenhardtson  
Marcelo Marmer  
Fabián Triskier  
Mariana Wikinski

### **Área de Comunicación**

María Capurro Robles, Directora •  
Laura Itchart  
Virginia Feinmann •

### **Proyecto Educación para la Ciudadanía**

Liliana Gutiérrez  
Patricia Laporta  
Susana Méndez  
Ana Sabino  
Angélica Sosa de Mignone