CELS-Informe 2013.indb 1 07/10/13 13:46

CELS-Informe 2013.indb 2 07/10/13 13:46

Derechos humanos en Argentina
Informe 2013

CELS-Informe 2013.indb 3 07/10/13 13:46

CELS-Informe 2013.indb 4 07/10/13 13:46

Derechos humanos en Argentina

Informe 2013

Centro de Estudios Legales y Sociales

CELS
CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES

siglo veintiuno
editores

CELS-Informe 2013.indb 5 07/10/13 13:46

grupo editorial
siglo veintiuno

siglo xxi editores, méxico
CERRO DEL AGUA 248, ROMERO DE TERREROS
04310 MÉXICO, D.F.
www.sigloxxieditores.com.mx

siglo xxi editores, argentina
GUATEMALA 4824, C1425BUP
BUENOS AIRES, ARGENTINA
www.sigloxxieditores.com.ar

salto de página
ALMAGRO 38
28010 MADRID, ESPAÑA
www.saltodepagina.com

biblioteca nueva
ALMAGRO 38
28010 MADRID, ESPAÑA
www.bibliotecanueva.es

anthropos
DIPUTACIÓN 266, BAJOS
08007 BARCELONA, ESPAÑA
www.anthropos-editorial.com

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)
Derechos humanos en Argentina: Informe 2013 - 1ª ed. - Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2013
608 p.; 23x16 cm.

ISBN 978-987-629-303-7

1. Derechos Humanos. I. Título

CDD 323

© 2013, Siglo Veintiuno Editores S. A.

Diseño de cubierta: Alejandro Ros

ISBN 978-987-629-303-7

Impreso en Impresiones Martínez // Camila Quiroga 870, Burzaco en el mes de noviembre de 2013

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

Índice

Agradecimientos 19

Prólogo 21

Presentación. Tres décadas de democracia 23
La alianza cívico-militar-eclesiástica 23
Un nuevo actor social 25
De las democracias viables a la megacrisis 26
El rol de la justicia 29
El factor externo 30
La nulidad 32
El punto de inflexión 33
Rehacer la Corte 36
Redes de ilegalidad 38
Demagogia punitiva o seguridad democrática 40
Expansión de derechos 41
AMIA, justicia militar y libertad de expresión 43
Conflicto y control social 45
Siempre más 48

I. América Latina en la búsqueda de memoria, verdad y justicia por crímenes de lesa humanidad. Una mirada en clave regional 51
1. Presentación 51
2. Poner en contexto: un mapeo de los procesos de justicia transicional en América Latina 53
3. Avances, retrocesos y obstáculos en la rendición de cuentas en América Latina 55
3.1. El proceso argentino 55
3.1.1. Síntesis de las medidas implementadas en busca de memoria, verdad y justicia 55
3.1.2. Diagnóstico del avance del proceso de justicia 60

a. Confirmación de sentencias, ¿política de Estado? 70
b. El desafío para 2013: lo que aún queda por juzgar 78
3.1.3. Los hitos de 2012 79
a. Hechos anteriores a marzo de 1976 como crímenes de lesa humanidad. La "Masacre de Trelew" 79
b. El año de los megajuicios 81
c. Imputaciones a civiles como parte de los desafíos del nuevo proceso de justicia 85
d. Avances en la investigación de crímenes de violencia de género 89
3.2. Chile: dos décadas de justicia de transición 91
3.2.1. Dictadura y transición: 1973-1990 91
3.2.2. Hitos y políticas públicas en verdad, justicia y reparaciones 92
3.2.3. 1998 y la "irrupción" de la justicia 95
3.2.4. Diagnóstico del avance del proceso de justicia en Chile: hitos recientes 97
3.2.5. Causas 98
3.2.6. Sentencias y penas 99
3.2.7. Agentes 100
3.3. Uruguay en la búsqueda de justicia 100
3.3.1. El conflicto y la transición negociada 100
3.3.2. Comisión para la Paz e informe *Nunca más* 101
3.3.3. La Ley de Caducidad 102
3.3.4. Breve reactivación de las causas y desafíos luego de la declaración de inconstitucionalidad de la Ley 18 831 104
3.4. Derechos humanos y legado de la dictadura en Brasil 109
3.4.1. El contexto de la democratización: la transición "lenta, segura y gradual" 109
3.4.2. El desarrollo de medidas de justicia transicional en Brasil 110
3.4.3. Los desafíos pendientes: romper con el modelo de responsabilización abstracta 113
3.5. Logros y retrocesos en el proceso de justicia por crímenes de lesa humanidad en Perú 118
3.5.1. El conflicto armado interno en Perú y la transición 118

3.5.2. El estado de los procesos penales por crímenes contra los derechos humanos 120
a. Distribución de los casos según el lugar de la comisión de los hechos 122
b. Distribución de los casos según la fecha de la ocurrencia de los hechos 123
c. Distribución de casos según la etapa procesal 123
d. Sentencias referidas a graves violaciones a los derechos humanos 125
3.5.3. Sentencias de la Corte Suprema 127
4. Conclusiones comparadas 128

II. El sistema de seguridad como ámbito de reproducción de violencias y desigualdad. Desencuentro entre las políticas y los problemas que afectan derechos humanos 133
PARTE I. Persistencia de prácticas de violencia institucional y su concentración sobre sectores vulnerables 135
1. Los números de la violencia institucional 135
1.1. Homicidio de Lautaro Bugatto por un agente de la Policía de la provincia de Buenos Aires 137
2. Poblaciones subprotegidas y sobrevigiladas: los barrios pobres como ámbito diferenciado de actuación policial 139
2.1. Prácticas abusivas en barrios pobres 142
2.1.1. Rutinas de actuación policial en el Barrio Mitre de la ciudad de Buenos Aires 142
a. Homicidio policial en el marco de un allanamiento en el Barrio Mitre: el asesinato de Alan Tapia 144
2.1.2. Control territorial y formas de abuso contra jóvenes de barrios pobres 146
a. Prácticas abusivas de Gendarmería y Prefectura en acciones de seguridad barrial 146
b. Prácticas cotidianas de abuso y hostigamiento a jóvenes en barrios pobres por parte de la Policía Bonaerense 151
2.2. Connivencia con redes delictivas: la Policía como un engranaje fundamental de la violencia en Florencio Varela 157
2.2.1. La participación de la Policía en la violencia en el marco de tomas de tierras 158

2.2.2. Connivencia entre policías y narcotraficantes en el control del territorio en Florencio Varela 164
a. El asesinato de Carlos "el Pelado" Fretes 164
b. Militantes sociales como blanco de bandas criminales en Pico de Oro 166
2.3. Operativos de intervención territorial en seguridad del gobierno nacional 168
2.3.1. La experiencia del Cuerpo Policial de Prevención Barrial (CPPB) en el Plan de Abordaje Integral (AHÍ) 171
2.3.2. Hacia la elaboración de criterios propios de evaluación de intervenciones territoriales 174
3. Detenciones y otras prácticas policiales abusivas en virtud de la vulnerabilidad de diferentes grupos de población 177
3.1. Acciones de extorsión policial a personas que estuvieron detenidas en cárceles y/o comisarías 184
3.2. Acciones de persecución policial basadas en la Ley 23 737 188
3.2.1. Intentos de reforma de la Ley 23 737 a partir del fallo "Arriola" 192
3.3. Hostigamiento y extorsión a travestis, transexuales y mujeres que ejercen la prostitución 194
3.4. Acciones de persecución policial contra vendedores e inmigrantes 200
4. Casos de desaparición como forma extrema de violencia y encubrimiento policial 205
4.1. Desaparición de Daniel Solano en Choele Choel, Río Negro 208
4.2. Regularidades entre los casos de desaparición 211
5. Dimensiones de la respuesta estatal a las protestas y otros conflictos sociales: hechos de represión, criminalización e impunidad 216
5.1. Hechos de represión de protestas y otros conflictos sociales 218
5.2. Criminalización y judicialización de referentes sociales 223
5.2.1. La investigación sobre actividades de inteligencia sobre referentes sociales, políticos y sindicales 223
5.2.2. Querellas y acciones criminalizantes de gobiernos contra manifestantes 228

5.3. La respuesta de la justicia frente a casos emblemáticos de represión 230
5.3.1. Inadecuada respuesta de la justicia y nuevos hechos de violencia por el reclamo de tierras de la comunidad indígena Qom Potae Napocna Navogoh-La Primavera 231
5.3.2. Impunidad a once años del 19 y 20 de diciembre de 2001 234
5.3.3. Marchas y contramarchas en la investigación por muertes en el Parque Indoamericano 235
5.3.4. Represión en Ledesma, Jujuy: más de un año de impunidad 236
5.3.5. A dos años de la represión en el barrio La Cárcova, de José León Suárez 236

PARTE II. Gobiernos de la seguridad: la reforma del sistema de seguridad permanece como una deuda histórica 237
6. Provincia de Buenos Aires: fisuras y continuidad del modelo delegativo de la seguridad 240
6.1. Ministerio de Seguridad de la nación: ejercicio del gobierno político en ausencia de reformas integrales del sistema de seguridad 249
6.1.1. Cambios en el diseño institucional y en la integración del Ministerio 250
6.1.2. La ausencia de un programa integrado de gestión del control policial 254
6.1.3. Dos ejes de políticas claves desde una perspectiva de derechos humanos 259
a. Políticas orientadas a la reducción de la violencia 259
b. Profundización de las reformas en la formación de funcionarios de seguridad 260
6.1.4. Recuperación del gobierno político tras "la crisis de Gendarmería" 263
6.2. Impulso y reformas de políticas provinciales de seguridad 265
6.2.1. Avance en la reforma de leyes provinciales de seguridad 267
6.2.2. Promoción de la modificación de los códigos de faltas 269

7. Conclusión: la reforma del sistema de seguridad es una condición necesaria para afectar las prácticas policiales más problemáticas en materia de derechos humanos 271

III. Sobre las vidas precarias. Tortura, abandono y muerte en las cárceles argentinas 277
1. Introducción 277
2. Muertes, violencia y abandono en el encierro 281
2.1. La evolución de las muertes en prisión 282
2.2. La situación en el Servicio Penitenciario Federal (SPF): el aumento de indicadores preocupantes 285
2.3. El Servicio Penitenciario Bonaerense: amenaza actual e inminente al derecho a la vida y la integridad personal 291
2.4. Graves deficiencias en los registros de la información 298
2.5. Estándar de muertes en custodia. La responsabilidad estatal 299
2.6. El impacto de la muerte de las personas detenidas en las familias 301
3. El SPB por dentro: prácticas de violencia, corrupción, abandono y muerte 303
3.1. Entrega del manejo de los bienes y servicios 304
3.2. Circulación de "facas" y elementos prohibidos bajo la mirada del SPB 306
3.3. Traslados: viejas prácticas y nueva dinámica 308
3.4. Decisiones conflictivas sobre el alojamiento de los detenidos 312
3.5. Delegación del "trabajo violento". Agentes penitenciarios como reguladores de determinados hechos de violencia 313
3.6. Violencia física directa y falsificación de las pruebas 314
4. La regulación del trabajo penitenciario: los protocolos de actuación 315
5. Cuando el Poder Judicial responde sin justicia 319
5.1. La utilización de métodos penitenciarios para desarticular conflictos 322
5.2. La versión penitenciaria de los hechos como guía de las investigaciones 324

5.3. La situación de los testigos y de las víctimas de hechos de violencia en el encierro 328
6. Los órganos de control y monitoreo para prevenir y sancionar graves violaciones a los derechos humanos: el mecanismo nacional de prevención de la tortura y las defensas públicas 332
7. Palabras finales 338

IV. Vivienda adecuada y déficit habitacional. Intervenciones complejas y necesarias 341
1. El déficit habitacional y la situación de la vivienda en la Argentina a partir de la lectura del Censo Nacional de Población de 2010 344
1.1. El déficit habitacional 345
1.1.1. Los datos del hacinamiento familiar y de los hogares 345
1.1.2. Los datos sobre la calidad de la vivienda 346
1.1.3. Los datos del hacinamiento familiar o por hogar en función del tipo de vivienda 346
1.2. Los datos sobre el régimen de tenencia de vivienda 348
1.3. La interpretación de los datos censales sobre la problemática habitacional 352
2. Las medidas adoptadas por el Poder Ejecutivo nacional. La definición y puesta en marcha del Pro.Cre.Ar. y las modificaciones al Plan Federal de Vivienda 354
3. Desafíos que representa en materia de vivienda la unificación de los códigos Civil y Comercial de la nación 363
4. Una saludable novedad. La aprobación de la Ley de Acceso Justo al Hábitat en la provincia de Buenos Aires 371
5. Discusiones sobre el derecho a la vivienda y las respuestas de la Corte Suprema: contenido del derecho y pautas de interpretación 373
6. El reconocimiento del derecho a la vivienda en los procesos de relocalización en el marco del caso “Riachuelo” 379
7. El derecho a la vivienda exige que las personas puedan defenderse en el marco de procedimientos de desalojos 383
8. Conclusiones 385

V. El dilema de los derechos humanos de las personas con discapacidad psicosocial. Entre el reconocimiento de la norma escrita y la insuficiencia de prácticas transformadoras 389
1. Introducción 389
2. La Ley Nacional de Salud Mental, a dos años de su sanción 391
2.1. El proceso de reglamentación: una asignatura pendiente y silenciada 391
2.2. El Órgano de Revisión 391
2.2.1. La necesidad de poner en marcha el Órgano de Revisión. El caso de MD 394
2.3. La preocupación del ámbito internacional en torno a la ausencia de reglamentación 396
3. Políticas públicas de salud mental sin suficientes vientos de cambio 397
3.1. Menos recursos para la implementación de la Ley Nacional de Salud Mental 399
3.2. Algunas iniciativas con perspectiva de derechos humanos 400
3.3. Caso "AD": el despliegue estatal de la provincia de Buenos Aires para des-cuidar niños 402
3.4. La situación de la ciudad de Buenos Aires: más acceso a la justicia, menos salud mental 404
3.5. Caso "MM": las discusiones terapéuticas como velo del abandono 411
4. La implementación de la Ley Nacional de Salud Mental en el contexto carcelario federal 413
4.1. El programa PRISMA. La continuidad de las buenas intenciones 414
4.2. El programa PROTIN. La salud mental marginal 417
4.2.1. Perfil de los profesionales, ámbito de pertenencia e intervenciones 418
4.2.2. Fundamentos epidemiológicos 419
4.2.3. Perfil profesional de la Dirección Asociada y su carácter civil 420
4.2.4. Estimación de plazos para el alojamiento en el PROTIN 420
4.2.5. Sobre las modalidades de egreso 420
4.3. Más prejuicio, menos derechos 421
5. Las personas con discapacidad psicosocial en el sistema de justicia: un modelo para armar 422

5.1. Peritajes respetuosos en salud mental: pistas para transformar las prácticas 425
6. El proceso de reforma del Código Civil de la nación: el riesgo de una propuesta regresiva en el reconocimiento de derechos de las personas con discapacidad psicosocial 428
7. Epílogo. El reclamo de la sociedad civil y la mirada de las Naciones Unidas 434
Anexo. "Pueden encerrar mi cuerpo y mi mente… pero no mi corazón" 436
1. Encierro y adentro… más encierro y adentro… más encierro 437
2. Vigilar y… 439
3. ¿Sólo dos caras tiene la moneda? 440

VI. Debates actuales sobre la institucionalidad regional en derechos humanos. El futuro del Sistema Interamericano y las nuevas dinámicas de integración en América Latina 443
1. Introducción 443
2. Un poco de historia 444
3. El nuevo proceso de "fortalecimiento" de la Comisión Interamericana 447
3.1. El legado de Cochabamba 455
3.2. El SIDH y el presente de América Latina 462
4. Nuevas experiencias de integración regional con impacto en derechos humanos. El caso del Mercosur y la Unasur 464
4.1. La integración subregional 465
4.2. El Mercosur: el lugar de los derechos humanos en el "Mercado Común del Sur" 466
4.3. La Unasur: la arquitectura institucional y el desafío de la no duplicación 478
4.4. Un caso testigo. Los mecanismos regionales y subregionales frente al golpe parlamentario en Paraguay 487
4.4.1. La rápida reacción política de la Unasur y el Mercosur 488
4.4.2. Reacciones ambiguas desde la OEA 490
4.4.3. Respuestas en materia de derechos humanos 492
5. Palabras finales 496

VII. Libertad de expresión y derecho a la información. Luces y sombras en el camino hacia el ejercicio pleno de una ciudadanía comunicacional 499
1. Introducción 499
2. Avatares en la aplicación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual 500
2.1. Crónica de una cautelar anunciada 500
2.1.2. El fallo de la Corte que dio origen al emblemático 7D 502
2.1.3. La maraña judicial: de subrogancias y otras recusaciones 503
2.1.4. Una extensión de la cautelar y un fallo de primera instancia como cierre provisorio 506
2.2. Otros fallos para Cablevisión 508
2.3. Cambios en la AFSCA: de La Pampa a Morón con escalas 510
3. La promoción de la diversidad en las pantallas 516
3.1. Lo nacional, regional y local en la programación 516
3.2. El diagnóstico de una pesada herencia 518
3.3. Las nuevas oportunidades de la televisión digital 520
3.4. Políticas para promover la producción audiovisual 520
3.5. Más inversión en largometrajes y el reconocimiento como industria del audiovisual 522
3.6. Un balance promisorio con desafíos pendientes 525
4. La palabra pública frente a las sanciones civiles y penales 526
4.1. Incitación a la censura 526
4.2. Demandas millonarias 531
5. El acceso a la información pública. Algunos avances, pero con ausencia de ley 533
6. La regulación de la pauta oficial, otro desafío pendiente 535
7. Palabras finales 537

DEBATES 539

I. Paraguay, golpe de Estado y después 541
1. Introducción 541
2. Recurrencias de la historia 544
2.1. ¿Qué pasó en Curuguaty? 551
3. El rol mediático 559

II. El derecho a la movilidad urbana en un contexto de pluriagencialidad metropolitana 569
1. Introducción 569
2. Sobre el derecho a la movilidad urbana. Apuntes necesarios 574
3. Una introducción a la problemática de la movilidad urbana en la Región Metropolitana 577
4. Sistema jurídico e institucional de la Región Metropolitana de Buenos Aires en relación con la regulación del transporte de pasajeros 579
5. La necesidad de conformar una autoridad única para el transporte público de la ciudad de Buenos Aires. ¿Novedad? ¿Alternativa? 583
6. Hacia la definición de una pluriagencialidad en los tres niveles de gestión administrativa 586
7. La necesaria articulación entre movilidad y usos del suelo 591
8. Conclusiones 594

Integran el CELS 597

Agradecimientos

Luego de otro año de trabajo, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) presenta su decimoctavo informe sobre la situación de los derechos humanos en la Argentina, en el que se analizan los avances y retrocesos en materia de calidad institucional e inclusión social durante 2012.

Este informe se elabora día a día, gracias al trabajo de numerosas personas y organizaciones a lo largo de todo el país, que contribuyen con información y aportan el producto de sus experiencias e investigaciones.

Queremos agradecer, en primer lugar, a los miembros del equipo de trabajo del CELS, quienes con su labor cotidiana y su compromiso hacen posible la elaboración de este diagnóstico anual. Reconocemos, a su vez, el aporte oportuno y generoso de Gerardo Halpern y Maximiliano Velázquez para la sección "Debates" de esta edición.

Manifestamos nuestro reconocimiento también por la colaboración de OAK Foundation, Open Society Foundations, Fundación FORD, Delegación de la Unión Europea en Argentina, American Jewish World Service (AJWS), Corporación Andina de Fomento (CAF), TINKER Foundation y Sigrid Rausing Trust. Destacamos, asimismo, el aporte de todas las fundaciones, organismos y organizaciones nacionales e internacionales que contribuyeron con el trabajo del CELS expuesto en estas páginas.

Por último, agradecemos especialmente al área de Comunicación –integrada por Diego de Charras, Alejandro San Cristóbal, Mariela Baladron, Ezequiel María y Aluminé Cabrera–, que estuvo a cargo de la coordinación y edición general de este volumen, a todos los compañeros y compañeras del CELS y a quienes colaboraron con ellos en la producción de los distintos artículos para esta nueva entrega del informe.

Muchas gracias.

ACLARACIÓN

En este libro se ha procurado evitar el lenguaje sexista. Sin embargo, a fin de facilitar la lectura no se incluyen recursos como "@" o "-a/as". En aquellos casos en los que no se ha podido evitar pluralizar en masculino deseamos que se tenga en cuenta esta aclaración.

Prólogo*

Como sucede año tras año, desde 1994, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) produce su detallado informe anual sobre la situación de los derechos humanos en la Argentina. Esta decimoctava edición llega de la mano del aniversario de la tercera década del período democrático iniciado en 1983. Este dato, sin dudas no menor, atraviesa de un modo u otro las páginas que siguen.

En principio, la excepcionalidad de la fecha nos motivó a realizar un balance necesario sobre los diferentes avances y retrocesos de la realidad argentina en materia de derechos humanos. Así, el capítulo de presentación, escrito por el presidente del CELS, Horacio Verbitsky, asume la difícil tarea de sintetizar los hitos más importantes en la tarea de defensa y promoción de los derechos humanos en la Argentina, a la cual el CELS se aboca desde 1979. Esa mirada se presenta, asimismo, en los distintos capítulos, donde no sólo se desarrolla un recorrido analítico por los hechos acaecidos en 2012, sino que prima una reflexión abarcadora de estos últimos treinta años transcurridos.

A su vez, esta edición recoge la preocupación institucional por una labor de incidencia que, desde el trabajo local, se proyecte internacionalmente, en particular en América Latina y el Caribe. Desde este punto de partida, el capítulo I aporta textos de investigadores de varios países de la región en torno a los procesos de juzgamiento de crímenes de lesa humanidad. En esa sintonía se encuadra también el capítulo VI, que bucea por los debates recientes sobre la institucionalidad regional de derechos humanos y el futuro del Sistema Interamericano. El informe se completa con un capítulo de la sección "Debates" sobre el golpe institucional llevado a cabo en Paraguay.

En el plano nacional, el año 2012 estuvo signado por ciertos discursos mediáticos alarmistas sobre delitos e inseguridad. En ese contexto, en el capítulo II se prefiere focalizar en la evaluación de las políticas públicas de seguridad a partir del diagnóstico de prácticas que afectan el ejercicio de derechos humanos, especialmente sobre colectivos específicos que sufren la violencia ins-

* Elaborado por Gastón Chillier, director ejecutivo del CELS.

titucional. Se analizan también los cambios, algunos regresivos, en el gobierno de las fuerzas de seguridad.

Por su parte, la repercusión mediática afectó, de un modo similar, la cuestión del castigo y las condiciones de encierro que, en el año que pasó, suscitó debates de distinto tono, y son reflejados en el capítulo III. Mientras que algunos casos estuvieron caracterizados por una "espectacularización" de la violencia, en otros la clave del "escándalo" mediático fue la autorización para que detenidos en el Servicio Penitenciario Federal realizaran salidas culturales. Las reacciones y respuestas pocas veces se tradujeron en el fortalecimiento de la agenda de derechos humanos de las personas privadas de libertad. El capítulo da cuenta de la persistencia de prácticas de tortura en los lugares de detención del país y de las muertes durante el encierro como hechos centrales de la violencia carcelaria.

El déficit habitacional, como un problema complejo de derechos humanos que excede el derecho a la vivienda, es abordado en el capítulo IV. Desde esta perspectiva más amplia, se analizan decisiones políticas como la creación y el lanzamiento del programa de acceso a la vivienda Pro.Cre.Ar., la discusión sobre la reforma del Código Civil y la regulación del derecho de propiedad, la importancia de la aprobación de la Ley de Acceso Justo al Hábitat en la provincia de Buenos Aires, o la definición judicial de los contornos del derecho a la vivienda, entre otros. Así, la problemática es reflejada desde sus diferentes aristas, siempre con basamento en la función social de la propiedad.

La demanda de aplicación de las nuevas normas, como la Ley Nacional de Salud Mental (capítulo V) o la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (capítulo VII), completa, una vez más, el diagnóstico de desafíos pendientes de la Argentina de los treinta años de democracia.

La vocación por construir una perspectiva abarcadora ha dilatado los tiempos y la extensión de este informe, pero confiamos en que el resultado obtenido merece una lectura detenida, que seguro será enriquecedora.

Presentación
Tres décadas de democracia

Por Horacio Verbitsky[*]

En 2013 se cumplen treinta años consecutivos sin golpes de Estado que interrumpan el proceso institucional. Esto no había ocurrido nunca en dos siglos de existencia republicana. Por eso, más que la recuperación de la democracia, como era la fórmula preferida en 1983, conmemoramos hoy su experiencia fundacional. Esta precisión es necesaria a la hora de analizar sus imperfecciones y falencias, su inmadurez y su potencialidad.

El primer siglo de vida argentina se consumió en las guerras de la independencia y los feroces enfrentamientos internos. Estos abarcaron desde los combates sin cuartel entre unitarios y federales hasta las guerras de exterminio de la Triple Alianza contra el Paraguay, durante la presidencia del general Bartolomé Mitre, y del Ejército argentino contra los pueblos originarios cuando Sarmiento y Nicolás Avellaneda ejercían el Poder Ejecutivo. La denominada conquista del desierto incluyó el reparto compulsivo de las tierras, las mujeres y los hijos de sus habitantes aborígenes. Algunos episodios de esta campaña, como la ejecución de prisioneros, fueron calificados como "crímenes de lesa humanidad"[1] por el diario *La Nación*, fundado por el propio Mitre. Este estado de beligerancia culminó con las batallas por la federalización de la capital, los enfrentamientos entre la burguesía liberal y el tradicionalismo católico, y las revoluciones a fusil de las que surgió el más antiguo partido político de la actualidad.

LA ALIANZA CÍVICO-MILITAR-ECLESIÁSTICA

A diferencia de los demás países del Cono Sur americano, las clases dominantes que organizaron la Argentina y la ubicaron en el mercado mundial fueron incapaces de expresar su hegemonía por medios políticos dentro de un sistema de partidos.

* Presidente del CELS.

1 *La Nación*, 16 y 17 de noviembre de 1878. Véase Diana Lenton, "Había

La agitación social y política al aproximarse el primer centenario apresuró la reconciliación de esas clases con la Iglesia católica, a la que habían combatido en las décadas finales del siglo XIX como una rémora a la modernización. Con su concepción de un orden natural, era la única fuerza que podía ofrecer un discurso opuesto al del liberalismo en crisis, que al mismo tiempo fuera competitivo con el de los movimientos de masas que crecían en Europa. Además, esa institución tenía la voluntad y los medios para predicar a las Fuerzas Armadas una doctrina inmutable, jerárquica, antidemocrática y adecuada a las necesidades de la burguesía, puesta en aprietos por la irrupción política del flujo migratorio y sus descendientes nativos. La concepción del origen divino del poder era muy conveniente a quienes tenían concretos motivos para desconfiar de la soberanía popular.

Esto explica la inestabilidad que caracterizó al siglo XX argentino, con más gobiernos elegidos por las armas que por las urnas y con muy pocos que pudieran cumplir su término constitucional. En esas condiciones era improbable el surgimiento de una cultura centrada en los derechos. Todos los golpes se justificaron por la restauración del orden y la pureza moral e ideológica de la Arcadia perdida, tarea reservada a un incorruptible Ejército Cristiano. Esa ilusión reiterada y siempre fugaz dio lugar a contragolpes del viejo orden conservador, salvo en 1946, cuando la salida electoral fue marcada por la influencia de una nueva clase trabajadora.

Si bien en todos esos golpes la espada fue el instrumento escogido por una constelación de intereses, los equipos que gobernaron entre 1966 y 1973 y de 1976 a 1983 constituyeron una verdadera alianza cívico-militar-eclesiástica.

La doctrina contrarrevolucionaria, difundida en los cuarteles por el Vicariato Castrense, se basó en la teología de Santo Tomás sobre la guerra justa, que aquí fue usada para justificar la extensión del brazo represor del Estado en todas las direcciones y como legitimación de la tortura y el asesinato de los prisioneros. No se trataba de responder a un adversario armado, que comenzó a operar cuando el dogma del exterminio ya había echado raíces castrenses, sino a todo aquello que se opusiera a un presunto plan divino, cuya enumeración no reconocía límites.[2] Esto explica el amplio espectro elegido como blanco a batir.

---

intención de acabar con un pueblo", entrevista en el diario *Río Negro*, 18 de junio de 2006.

2 Horacio Verbitsky, *La mano izquierda de Dios. Historia política de la Iglesia católica. La última dictadura (1976-1983)*, Buenos Aires, Sudamericana, 2010.

UN NUEVO ACTOR SOCIAL

Si en la década de 1930 se manifestó por primera vez un nuevo actor político, constituido en partido militar, y en la de 1940 la clase obrera emergió como sostén de un movimiento transformador de la política, la economía y la sociedad, durante la de 1970 fue clave el movimiento en defensa de los derechos humanos, forjado en la resistencia contra los crímenes dictatoriales y que tendría una palabra que decir cuando la ley y la participación popular desplazaran al arbitrio de la violencia.

Ese es el origen del CELS, fundado en los primeros años de aquel gobierno por un grupo de padres y madres de detenidos-desaparecidos. Ante la censura de prensa y la abrumadora maquinaria propagandística, recurrieron a la difusión internacional de lo que estaba sucediendo. La experiencia en cargos internacionales de uno de los fundadores, Emilio Fermín Mignone, y el contacto permanente con el vasto exilio argentino fueron decisivos para romper el bloqueo informativo. La visita de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en 1979 corroboró lo que ya habían visto en años anteriores Amnesty, la Asociación de Abogados de Nueva York y la Sociedad Interamericana de Prensa. La CIDH estableció, más allá de toda duda, que miles de detenidos-desaparecidos habían sido asesinados en sitios clandestinos. Al cumplirse treinta años de esa misión y durante un homenaje realizado en Buenos Aires, el ex secretario ejecutivo de la Comisión, Edmundo Vargas Carreño, exaltó el rol de Mignone en la organización del viaje y en la selección de quinientos casos de los archivos de los organismos.

Dos emergentes de ese movimiento alcanzaron posiciones institucionales en 1983: Raúl Alfonsín, cofundador de la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos, llegó a la presidencia y Augusto Conte, copresidente fundador del CELS, fue electo diputado nacional. Ambos hicieron campaña con la promesa de juicio y castigo para los crímenes de la dictadura, mientras el hasta entonces mayoritario Partido Justicialista se resignó a la Autoamnistía, dictada por la última Junta Militar luego del catastrófico final de la guerra contra la alianza angloestadounidense en las islas Malvinas. El Congreso anuló aquel decreto en una de sus primeras sesiones, lo cual permitió el juicio a las tres primeras juntas militares. Antes aun, la Comisión presidencial sobre la Desaparición de Personas (CONADEP) había presentado su informe *Nunca más*, que por primera vez dio cuenta de la magnitud y la extensión del aparato represivo y sus consecuencias. También en este caso los archivos de los organismos defensores de los derechos humanos fueron el punto de partida fundamental.

La razonable motivación del presidente Alfonsín era impedir que las Fuerzas Armadas jaquearan a su gobierno, como habían hecho con todos los anteriores. Exigirles cuentas de sus crímenes serviría para ponerlas a la defensiva

y que no osaran opinar sobre política, economía y los valores superiores de la nacionalidad, definidos por ellas mismas y sus asociados eclesiásticos. Con ser valioso, ese objetivo resultaba limitado y, sobre todo, insuficiente a la hora de enfrentar las réplicas, tal como se manifestaron en los alzamientos castrenses ocurridos a partir de la Semana Santa de 1987, y que fundamentaron la sanción de la Ley de Obediencia Debida.

El discurso oficial se centraba en la recuperación de la juridicidad y la ética, pero ponía en un plano de igualdad a quienes habían ejercido el poder absoluto de un Estado que se volvió terrorista y a los pocos jefes sobrevivientes de organizaciones guerrilleras cuyos integrantes fueron diezmados sin juicio ni piedad, aun sus más jóvenes simpatizantes periféricos. Tampoco daba cuenta de la remodelación quirúrgica de la sociedad que practicó la dictadura (con la liquidación de la industria, que a mediados de los setenta se acercaba a su madurez, incluso con desarrollos tecnológicos de punta en campos como la informática, y su reemplazo por la valorización financiera del capital basada en el endeudamiento externo), ni la consiguiente destrucción del empleo y el tejido social, o el copamiento de la justicia y las instituciones educativas por un proyecto totalitario que no admitía disidencias. Los grandes interlocutores del primer gobierno electo fueron los jefes de los grupos económicos exportadores de *commodities*, que se consolidaron durante el gobierno de facto, mientras las organizaciones gremiales de trabajadores ligadas naturalmente al mercado interno eran vistas como corporaciones incompatibles con la democracia. Al mismo tiempo, fueron confirmados casi todos los jueces que juraron subordinar el mandato constitucional a los documentos del proceso militar y los profesores que pusieron a las universidades en esa misma sintonía.

DE LAS DEMOCRACIAS VIABLES A LA MEGACRISIS

No es casual que la ley de impunidad para los autores de los peores crímenes cometidos en la historia argentina llegara en el momento de la resignación a las condiciones impuestas por los acreedores externos y los organismos financieros internacionales. Los planes de capitalización de la deuda externa y de privatización de empresas públicas que ellos impulsaron fueron irresistibles para un Estado en déficit crónico por las cuantiosas transferencias a los grupos económicos, mediante los precios inflados de las compras estatales, los contratos de obras públicas y los subsidios a la producción y la exportación.

En medio de apagones, hiperinflación y saqueos se forzó la renuncia presidencial, seis meses antes de que finalizara el mandato. Pero, a diferencia de lo ocurrido en tantas otras ocasiones, esta vez no hubo golpe militar sino la

transferencia anticipada del gobierno al presidente electo en plena crisis. Fue una salida híbrida, que aseguró la (deteriorada) continuidad institucional.

Aleccionado por el final apocalíptico de su predecesor, el segundo gobierno de la transición profundizó el rumbo marcado por los poderes fácticos. Carlos Menem completó la Ley de Obediencia Debida con centenares de indultos a los militares que seguían bajo proceso y acometió con entusiasmo el desguace del Estado que Alfonsín no había llegado a emprender. La "batalla cultural contra el estatismo latinoamericano" y la capitalización de los títulos de la deuda como parte de pago por la privatización de las empresas públicas fueron planificadas, como asesor, por el ex secretario de Estado de los Estados Unidos Henry Kissinger: "Nuestro principal interés no es cobrar los intereses, sino incidir en cómo serán esas sociedades dentro de veinte años", postuló.[3] Se trataba de hacer viable en la sociedad la nueva lógica de la acumulación del capital a escala planetaria, y los partidos políticos y las Fuerzas Armadas tenían un rol subordinado que cumplir.

Ese contexto modeló las características de la democracia posdictatorial en sus primeras dos décadas, que culminaron con la megacrisis de fin de siglo y un abismo de separación entre el sistema político y la sociedad, sintetizado en la consigna "Que se vayan todos", que el 19 y 20 de diciembre de 2001 fue repetida por miles de manifestantes en todo el país. El presidente Fernando de la Rúa dictó el estado de sitio por decreto, pese a la obligación constitucional de dar participación al Congreso. La violenta represión policial causó la muerte de 30 personas, heridas a centenares y 4500 detenciones. El CELS coordinó en esos días una red de abogados que asumieron la defensa de esas personas y tramitaron su liberación. Y hasta hoy, en vano, reclama el procesamiento del ex presidente, ya que la justicia cortó por debajo de su investidura la cadena de responsabilidades. Este año debería realizarse el juicio oral al secretario de Seguridad (dado que el ministro del Interior murió) y a altos jefes policiales, a quienes se dictó la prisión preventiva pero sin medidas restrictivas de su libertad. La anómala duración de ese proceso es norma en la justicia federal.

Durante esos veinte años, en los que la desocupación llegó al 25%, fue posible procesar a los altos jefes del período de facto; legislar la separación de las funciones de seguridad interior y de defensa nacional; poner en foco las prácticas violentas de las fuerzas policiales; revocar algunos de sus instrumentos anacrónicos, como los edictos policiales que permitían detenciones sin orden ni control judicial; sancionar a torturadores y asesinos instalados dentro de las fuerzas de seguridad; sentar las bases de una política exterior independiente

3 "De Malvinas a Brady, diez años que cambiaron a la Argentina y al mundo", *Página/12*, 5 de abril de 1992.

–que el presidente Alfonsín defendió aun en la Casa Blanca, en una ceremonia pública con el presidente Ronald Reagan–, y sancionar el divorcio vincular, pese a la oposición militante de la Iglesia católica, que llevó por primera vez en procesión desde la Catedral de Luján hasta la Plaza de Mayo a su principal ícono mariano. Incluso la reforma de la Constitución Nacional, impulsada por Menem para aspirar a un nuevo mandato presidencial y acordada con Alfonsín en un encuentro a solas en 1993, permitió otorgar jerarquía constitucional a los tratados internacionales de derechos humanos. Los organismos como el CELS hicieron su aporte a la redacción del nuevo art. 75. La enmienda también introdujo los derechos de tercera y cuarta generación, los ambientales y del consumidor; estableció normas para la defensa de la democracia y la Constitución; definió las características de los órganos de gobierno y nuevos organismos de control; sancionó mecanismos de democracia semidirecta, como la iniciativa y la consulta popular; creó un Consejo de la Magistratura y un Jurado de Enjuiciamiento encargados de la selección y de la remoción de jueces; requirió el acuerdo del Senado para la designación de los presidentes del Banco Central y de la Auditoría General de la Nación; creó la Defensoría del Pueblo de la Nación y definió al Ministerio Público como órgano independiente, encargado de actuar "en defensa de la legalidad de los intereses generales de la sociedad". Además, suprimió el requisito de practicar la fe católica para acceder a la primera magistratura y reconoció "la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos", su identidad, su personería jurídica y la posesión y propiedad comunitaria de sus tierras.

La aplicación práctica de esta reforma ha dejado mucho que desear. Lo mismo ocurrió con la reglamentación de algunas leyes: la de Defensa, por ejemplo, fue promulgada en 1988 pero no se reglamentó hasta 2006. En 2002, Horacio Jaunarena, quien fue ministro de Alfonsín, De la Rúa y del senador Duhalde, confesó en un seminario organizado por Eduardo Menem y Roberto Dromi que esa omisión fue intencional, porque no estaba de acuerdo con el texto y el espíritu de la ley y consideraba anacrónica la separación entre seguridad y defensa.[4]

El simultáneo sometimiento a las condiciones económicas de los organismos financieros internacionales y a los mayores grupos económicos consolidados durante la dictadura condenó a la mayoría de la población a soportar niveles de indigencia y desigualdad inéditos en la que, a mediados de siglo, había sido la sociedad más desarrollada, integrada e igualitaria de Latinoamérica. Era la lógica de las democracias viables, como salida propuesta por el Departa-

4 "La pirámide verdeazul", *Página/12*, 9 de junio de 2002; "El instrumento militar", *Página/12*, 12 de junio de 2006.

mento de Estado de Washington al ciclo de las dictaduras regionales.[5] Alfonsín recorrió el mundo reclamando comprensión. ¿Cuánta pobreza soportan las democracias?, preguntaba entonces su canciller Dante Caputo, preocupación que sigue reiterando hoy como funcionario internacional de la OEA y/o de Naciones Unidas.[6] En su último mensaje al Congreso, Alfonsín lamentó en un honesto balance todo lo que su gobierno no supo, no pudo o no quiso hacer, por la gravitación de los poderes fácticos. Esa asignatura quedó muchos años pendiente.

Al sucederlo, Menem emprendió una decidida regresión, tanto en materia económico-social como en cuestiones institucionales y de derechos. La ampliación de la Corte Suprema, de cinco a nueve miembros, y la creación de una mayoría automática instantánea con amigos, socios y familiares del Poder Ejecutivo fue un primer paso para librar al gobierno de todo control, tanto en el desbaratamiento del Estado de bienestar como en la protección a un elenco gobernante que alcanzó niveles de corrupción que sólo se explican como precio por el abandono de banderas y programas históricos y la adhesión entusiasta al denominado Consenso de Washington, incluida la alianza militar con los Estados Unidos y la OTAN, y el congelamiento del Mercosur.

EL ROL DE LA JUSTICIA

Concluido el ciclo de las dictaduras, la justicia asumió un papel novedoso en el marco institucional. Entre 1984 y 1989, la Corte Suprema produjo una serie de fallos de enorme trascendencia en el campo de los derechos y garantías individuales, y por primera vez en su historia declaró incompatibles con la Constitución Nacional varios tipos penales. El eje central sobre el que giran esas resoluciones opone la libertad y las garantías individuales a los intereses del Estado. Estas pusieron de manifiesto, en las cuestiones de la vida cotidiana, la diferencia entre una dictadura y una forma democrática de organización social: los derechos de cada ciudadano frente a la autoridad, incluido el de no declarar en contra de sí mismo; la libertad de expresión, la inviolabilidad del domicilio, las cosas que puede hacer dentro de él (como fumar un cigarrillo de marihuana o practicar la sexualidad del modo en que prefiera) sin que el

5 Luis Maira, *América Latina y la crisis de hegemonía norteamericana*, Lima, Desco, 1982.

6 PNUD, *La democracia en América Latina* (director del proyecto: Dante Caputo), Buenos Aires, Aguilar, 2004.

Estado se entrometa para reprimirlas o discriminarlas. En el caso del divorcio vincular, el activismo judicial fue necesario para vencer las resistencias que maniataban al gobierno nacional: antes de que el Congreso tratara el proyecto de ley, en 1986 la Corte Suprema debió declarar inconstitucional la ley de matrimonio civil del siglo XIX. Que la prohibición de disolver el vínculo y recuperar aptitud nupcial se haya sostenido durante noventa y ocho años mide las dificultades que la democracia argentina debió superar. Pero, una vez creada la nueva mayoría judicial de la noche a la mañana,[7] el gobierno la utilizó sin reparos para avalar el desmantelamiento del Estado y la desprotección de los sectores más vulnerables. Los trabajadores de las empresas a privatizar fueron despojados de sus derechos laborales, porque esa era una de las condiciones de los adquirentes, con la suspensión de sus convenios colectivos y la admisión de despidos. Los créditos laborales se ajustaron por la tasa pasiva de interés.

En la ruinosa privatización de Aerolíneas Argentinas, la Corte llegó a crear un procedimiento de salto de instancia, sin sustento legal, para sustraer el expediente a un tribunal inferior. La Corte ampliada también sintonizó con otro universo valorativo, más afín al que había primado bajo las dictaduras: liberalismo económico y autoritarismo político. La exaltación de la muerte (con el perdón a los culpables de la represión ilegal); el ablandamiento de los derechos y garantías constitucionales; la prohibición prejuiciosa de conductas que en la intimidad no afectan derechos de terceros; la desconfianza hacia el ejercicio de la libertad de expresión; la consagración de una escala axiológica en la que la propiedad es un bien más valioso que la vida; el abandono de la inviolabilidad del domicilio personal por parte del Estado, se fueron eslabonando en los fallos pronunciados por la nueva mayoría, sin respeto por los propios precedentes.

EL FACTOR EXTERNO

Ante esta nueva situación, los organismos defensores de los derechos humanos recurrieron al sistema interamericano de protección, que a partir de la década de 1990 comenzó a adquirir un rol significativo en el país. En 1992, en su Informe 28, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)

7 Esta no es una metáfora. Además de aumentar a nueve los asientos en la Corte, el gobierno consiguió la renuncia de dos ministros, con lo cual dispuso de seis vacantes. El Senado confirmó a los candidatos al día siguiente de recibir sus pliegos del Poder Ejecutivo, en una sesión secreta que duró siete minutos, sin la presencia de las fuerzas de oposición.

concluyó que tanto las leyes de Punto Final y de Obediencia Debida como los decretos de indulto eran incompatibles con la Declaración y con la Convención americanas de derechos humanos. También recomendó al gobierno el otorgamiento de una compensación a las víctimas de la dictadura y "la adopción de medidas necesarias para esclarecer los hechos e individualizar a los responsables de las violaciones de derechos humanos". El gobierno ofreció el pago de reparaciones en bonos y creyó que con ello cerraba el tema, mientras el control de la hiperinflación y la artificial paridad cambiaria con el dólar adormecían a la sociedad.

En marzo de 1995, un oficial de la Armada, el capitán de fragata Adolfo Scilingo, confesó que había arrojado treinta personas vivas al mar desde aviones navales, método que la jerarquía eclesiástica aprobó como "una forma cristiana de muerte" en la tarea de "separar la cizaña del trigo".[8] Esto provocó una conmoción sin precedentes, porque esta vez no era un sobreviviente quien lo contaba sino uno de los perpetradores. Emilio Mignone se presentó ante la justicia e, invocando el Informe 28/92 de la CIDH, sostuvo que las leyes que impedían juzgar a los responsables no derogaban el derecho de cada familiar a la verdad y al duelo, ni la obligación del Estado de investigar cada caso, hasta conocer qué pasó con la persona detenida-desaparecida y quiénes fueron los responsables.

La Cámara Federal de la capital aceptó abrir una investigación para determinar qué había sucedido con su hija, la catequista católica Mónica Candelaria Mignone. Ese fue el comienzo de los Juicios por la Verdad, que constituyeron un aporte argentino a la justicia de transición: los procedimientos se realizaban en los tribunales federales penales, que aplicaban las reglas del Código Procesal, aunque la sentencia no podía incluir la condena de los culpables identificados. En poco tiempo, esos juicios por la verdad se extendieron a todo el país. Menem trató de frenarlos con una resolución de la Corte Suprema que vedaba la intervención de la justicia federal, pero debido a una denuncia de otra fundadora del CELS, Carmen Lapacó, la CIDH determinó que la investigación debía continuar en esa sede, y no como pretendía el gobierno en órganos administrativos bajo su control.

La confesión de Scilingo también produjo un efecto inesperado en los hijos de detenidos-desaparecidos, que se sintieron aliviados de un estigma, dejaron de ocultarse y se agruparon en la primera organización de derechos humanos instituida por descendientes de la generación diezmada. El 24 de marzo de 1996, una concentración superior a cualquiera anterior colmó la Plaza de Mayo en demanda de memoria, verdad y justicia. Ese fue el origen del proceso

8 Horacio Verbitsky, *El vuelo*, Buenos Aires, Planeta, 1ª ed., 1995.

iniciado por el fiscal español Carlos Castresana, quien buscó en viejos códigos, constituciones y tratados una forma de actuación posible para que la judicatura española ayudara a esa demanda de justicia, cuyas imágenes recorrieron el mundo. Aunque los crímenes se habían cometido contra argentinos, por argentinos y en la Argentina, lesionaban a toda la humanidad y podían ser juzgados allí donde hubiera voluntad, concluyó Castresana. El juez Baltasar Garzón aceptó esa jurisdicción universal y pidió a la Argentina la extradición de más de un centenar de militares y marinos para juzgarlos en Madrid. Menem y De la Rúa se negaron, invocando la soberanía nacional. Pero se había puesto en marcha un mecanismo que ya no se detendría.

En Francia había sido condenado en rebeldía Alfredo Astiz por el secuestro de las monjas francesas y las madres de Plaza de Mayo en una iglesia. En los Estados Unidos, el general Carlos Suárez Mason fue condenado a indemnizar con veinte millones de dólares a sus víctimas argentinas y fue extraditado a Buenos Aires. En Italia, un tribunal condenó al mismo Suárez Mason y al general Santiago Riveros por la desaparición de ciudadanos italianos. En 1998, en otro proceso, Garzón también obtuvo el arresto en Londres del ex dictador chileno Augusto Pinochet. Al día siguiente, un juez argentino detuvo en Buenos Aires al ex almirante Emilio Massera, por apropiación de bebés, un crimen no perdonado por ninguna ley, por el que desde junio estaba detenido también Jorge Videla.

A iniciativa de los organismos de derechos humanos, el Congreso derogó las leyes de Punto Final y de Obediencia Debida, pero no alcanzaron los votos para declararlas nulas.

LA NULIDAD

Al comenzar el tercer milenio, decenas de altos jefes militares estaban bajo investigación judicial, y en muchos casos arresto, por el robo de bebés. En el CELS evaluamos que no quedaban ya razones éticas, ni políticas, ni jurídicas, ni nacionales, ni internacionales que apuntalaran la subsistencia de las leyes de impunidad. Al año siguiente se cumpliría un cuarto de siglo del golpe de 1976 y las previsibles manifestaciones populares de repudio equilibrarían las presiones de los poderes fácticos y permitirían a la justicia pronunciarse con imparcialidad.

El CELS formuló el pedido de anulación de las leyes de impunidad en una causa apta para demostrar su aberración: los mismos represores Julio Simón, alias “el Turco Julián”, y Juan Del Cerro, alias “Colores”, detenidos y procesados por la apropiación de una bebita que fue entregada a una familia militar estéril, no podían ser perseguidos por un crimen de mayor gravedad, el

secuestro, las torturas y la desaparición forzada de los padres de la nena, el matrimonio de José Poblete y Gertrudis Hlaczik. En marzo de 2001, el juez federal Gabriel Cavallo declaró nulas en esa causa las leyes de Punto Final y de Obediencia Debida y extendió el procesamiento también por la desaparición forzada del matrimonio. Apenas dos semanas después, la Corte Interamericana de Derechos Humanos falló en el mismo sentido en el caso peruano de Barrios Altos: esas graves violaciones a los derechos humanos no pueden ser amnistiadas ni su persecución penal cesa por el mero paso del tiempo.

Diversos jueces y cámaras de apelaciones adoptaron decisiones similares en todo el país. No obstante, De la Rúa intentó obstaculizar esos procesos y pretendió asignar a las Fuerzas Armadas misiones en asuntos de seguridad interior, que las leyes básicas sancionadas por acuerdos multipartidarios en las décadas de 1980 y 1990 prohíben. Los intentos por frustrar la labor de la justicia recrudecieron en los últimos meses de ese mandato (que a causa de la renuncia presidencial fue completado en forma parcial por el senador Eduardo Duhalde, quien en forma interina estuvo a cargo del Poder Ejecutivo, hasta que también él debió alejarse antes de tiempo a raíz del asesinato por fuerzas policiales de los militantes sociales Darío Santillán y Maximiliano Kosteki). Participaron de esas tentativas por frenar los juicios el jefe del Ejército, Ricardo Brinzoni, acusado por su intervención en la masacre de Margarita Belén; el presidente de la Corte, Julio Nazareno; el propio senador Duhalde y el obispo castrense Antonio Baseotto. Esta operación canje incluía el desistimiento de cualquier juicio político contra los ministros de la Corte Suprema.

EL PUNTO DE INFLEXIÓN

El 25 de mayo de 2003 asumió la presidencia el gobernador patagónico Néstor Kirchner, quien llegó a ese cargo por la deserción de Menem, quien no se presentó a la segunda vuelta electoral. Entre quienes maniobraban para ocluir la vía judicial reabierta en 2001 estaba su posible ministro de Justicia, Rafael Bielsa, autor de un trabajo en el que instaba a "cicatrizar las heridas" y desdeñaba la jurisdicción universal con ironías sobre los países africanos.[9] Pero Kirchner anunció que su único programa sería "memoria, verdad y justicia" y en las dos primeras semanas de su gobierno produjo por sorpresa dos hechos proporcionados a la magnitud de la crisis con que concluyeron las dos primeras décadas de una democracia que se había encerrado en un callejón sin salida: descabe-

9 Rafael Bielsa, "Esa guerra terminó", *La Nación*, 31 de agosto de 2001.

zó a la cúpula del renacido partido militar y promovió el juicio político contra la mayoría automática en la Corte Suprema.

Para la designación de los nuevos integrantes y de los jueces federales, Kirchner estableció, por los decretos 222 y 558/03, un procedimiento transparente y participativo, que incluía el análisis previo de los bienes y los conflictos de intereses de los candidatos, un período de impugnaciones abierto a toda la ciudadanía y una audiencia pública en el Senado. Tomó para ello las recomendaciones del documento "Una Corte para la democracia", elaborado en lo peor de la crisis por el CELS y otras seis organizaciones. También pidió que el Congreso ratificara la convención internacional que determina la imprescriptibilidad de la desaparición forzada de personas. Además de hacerlo, el Congreso declaró nulas las leyes de Punto Final y de Obediencia Debida. En mayo de 2005, la renovada Corte Suprema confirmó el fallo en la causa "Poblete/Simón": esas leyes no podían interponerse en el enjuiciamiento de los crímenes de lesa humanidad cometidos desde el aparato de poder organizado del Estado terrorista. Lo mismo sentenció en 2007 respecto de los decretos de indulto.

En otra parte de este informe se analiza la marcha de los juicios reabiertos a partir de 2001 y que en ocasión del Bicentenario, en 2010, fueron declarados "política de Estado" por la Cámara de Diputados de la Nación y la Legislatura porteña. En respuesta a una carta del CELS, también el jefe de Gobierno porteño Maurizio Macrì suscribió ese compromiso. Al concluir 2012 habían sido pronunciadas 354 condenas y 34 absoluciones, porcentajes demostrativos de que se trata de un verdadero proceso de justicia, con respeto por las debidas garantías, de modo que nadie sea condenado sin pruebas.

En su vertiginoso año inicial, Kirchner también firmó un decreto de acceso a la información pública, pero las distintas reparticiones de su gobierno y del actual han mostrado poco celo por cumplirlo. Tampoco fue posible sancionar esa obligación por ley. Tal opacidad, junto con la posterior manipulación del índice de precios al consumidor que produce el INDEC, que devaluó la credibilidad de la palabra pública, están entre los grandes déficits del proyecto político que en 2013 cumple diez años en el gobierno y que, junto con la autoridad del sistema político respecto de los poderes fácticos, recuperó los niveles perdidos de actividad económica, empleo e ingresos; expandió hasta el 95% el universo de personas cubiertas por el sistema jubilatorio; actualizó sus retribuciones por encima de la persistente inflación de precios; creó (sólo por decreto) el programa de transferencia directa de ingresos más importante del mundo (la Asignación Universal por Hijo) y realizó los programas de construcción de obras de infraestructura, viviendas y escuelas más significativos desde mediados del siglo pasado.

Sin embargo, luego de una década de fuerte crecimiento macroeconómico, un tercio de la población que trabaja aún lo hace en empleos informales,

con ingresos más bajos y sin protección asistencial. Durante el gobierno de la Alianza se promulgó una ley de precarización del empleo, para cuya sanción se pagaron sobornos con dinero oficial a diversos senadores. Este fue el más grave caso de corrupción política probado en la justicia en los treinta años de democracia, que involucró a miembros de los principales partidos, provocó la renuncia del vicepresidente Carlos Álvarez y el procesamiento del ex presidente De la Rúa, quien ordenó los pagos, y de su jefe de Inteligencia, el banquero Fernando de Santibáñez, que proveyó los fondos. Este año debería realizarse el juicio oral contra ellos.

Aquella ley de precarización del empleo fue derogada, pero sus efectos subsisten, lo cual consolida una peligrosa fractura dentro de la clase trabajadora. Su peor expresión es la persistencia de un núcleo duro de jóvenes que no trabajan ni estudian, y que, según distintas estimaciones, oscila entre medio millón y un millón de personas. Es ostensible la necesidad de adoptar medidas políticas y económicas distintas a las aplicadas hasta ahora para modificar esa gravísima situación, de múltiples y nefastas consecuencias.

En marzo de 2004, Kirchner adoptó otras dos decisiones de fuerte simbolismo: el desalojo de la Escuela de Mecánica de la Armada para instalar allí el Museo de la Memoria y el retiro de los cuadros de los ex dictadores Videla y Bignone de la galería de ex directores del Colegio Militar. Ambas propuestas formaban parte del proyecto de recuperación de las Fuerzas Armadas para la democracia y fueron presentadas por el CELS a los fugaces gobiernos de Duhalde y De la Rúa, cuyos ministros las desdeñaron con ironías. Kirchner las aceptó de inmediato.

El CELS planteó que el edificio principal de la ESMA y el Casino de Oficiales –donde funcionó el grupo de tareas y fueron torturados y asesinados los detenidos-desaparecidos– se dedicaran al Museo de la Memoria y que en el resto del predio permanecieran los institutos de formación de la Armada, con la responsabilidad de custodiar y honrar el sitio de memoria. Ello implicaba trazar una línea neta de separación entre el terrorismo de Estado y las instituciones castrenses del siglo XXI. Los oficiales del Ejército no debían formarse bajo la advocación de dos dictadores y los de la Armada debían rendir homenaje cotidiano a las víctimas de sus antecesores, como parte de su formación democrática. Pero el resto de los organismos no aceptó ingresar al predio, de 17 hectáreas y con 40 edificios, hasta que no lo abandonara hasta el último marino. El gobierno nacional aceptó ese criterio, lo cual demoró durante años la instalación del museo y abrió el camino para la realización –en ese predio de dimensiones inmanejables– de actividades distintas a las conmemorativas de una tragedia.

REHACER LA CORTE

La nueva Corte Suprema surgió con fuerte legitimidad social, lo cual le dio capacidad para impregnar al resto del Poder Judicial nuevos modos de intervención y contenidos. A su vez, a partir de sus fallos comenzó a perfilarse como un cabal tribunal constitucional.

Otro importante cambio ha sido la reducción del número de miembros que la integran. Luego de la renovación de cuatro de sus integrantes, se produjeron dos vacantes, que no fueron cubiertas. En su lugar se sancionó una ley para volver al número original e histórico de cinco miembros.

A partir de este proceso de cambio, la Corte Suprema fue modificando su perfil y recobró cierta legitimidad. En la actualidad, se ha instalado socialmente como una actora con peso institucional propio. Algunas modificaciones internas y fallos de suma relevancia hicieron vislumbrar cierta orientación innovadora, tanto a nivel procedimental como sustantivo.

La Corte, a través de sus dos últimos presidentes, Enrique Petracchi y Ricardo Lorenzetti, y en línea con la definición de "política de Estado", ha explicitado la decisión de no retroceder en el juzgamiento de crímenes de lesa humanidad, y planteado el avance de las investigaciones y juzgamientos como una decisión de los tres poderes del Estado. Pero, como ha expresado el CELS en su *Informe anual 2012*, la Corte demora en forma inaceptable la confirmación de las sentencias dictadas por los distintos tribunales. Este cuello de botella permite que numerosas víctimas y perpetradores mueran antes de la sentencia definitiva, lo cual contribuye a una perniciosa sensación de impunidad.

A su vez, el máximo tribunal ha sabido aprovechar su renovada legitimidad para impulsar algunos cambios positivos, como fueron las políticas de transparencia implementadas (se dio a publicidad la circulación de los expedientes judiciales y administrativos entre las distintas vocalías; se estableció la obligación del presidente de fijar fecha para el acuerdo en que el Tribunal tratará los asuntos trascendentes; se resolvió publicar todas las sentencias y acuerdos en la página de la Corte Suprema en internet; se decidió incluir en las sentencias los datos de las partes, de sus abogados y de los tribunales intervinientes en las instancias anteriores, y la creación de una base de datos para identificar a los abogados que actúan ante la Corte; se dispuso que la realización de audiencias con los jueces sólo sería con la presencia de la contraparte, para evitar los alegatos informales; se reglamentó el procedimiento para presentar *amicus curiae* y se estableció la publicación de un listado con los casos trascendentes donde la ciudadanía pueda presentarse de acuerdo con esta herramienta; entre otras). Por otra parte, se retomó el activismo judicial sobre algunas temáticas que luego derivaron en leyes, como en el tema previsional, donde, a partir del fallo "Badaro" (la Corte consideró que la falta de actualización de los bene-

ficios previsionales es inconstitucional y estimó que esa situación requería una solución colectiva de los órganos ejecutivos y legislativos), el Poder Ejecutivo envió un proyecto de ley al Congreso para establecer la actualización automática de las jubilaciones. Hoy los jubilados cuentan con una ley que protege sus haberes y prevé dos actualizaciones automáticas al año.

La Corte identificó también problemas que afectaban garantías en materia penal (casos "Di Nuncio", "Casal", "Gramajo", "Llerena") y se expresó en materia de derecho penal juvenil, aunque con una decisión cuestionable (fallo "Maldonado"). Asimismo, otorgó un mayor reconocimiento a la legitimación colectiva para la presentación de acciones judiciales (casos "Verbitsky" y "Riachuelo", entre otros) y mostró formas atípicas de construcción conjunta de soluciones, entre actores estatales y no estatales. Del mismo modo, la realización de audiencias públicas en casos institucionalmente relevantes se ha convertido en una práctica habitual y de apertura de la justicia a la sociedad.

Otros aspectos a destacar son los fallos clarificadores que el tribunal supremo ha plasmado sobre temas tan sensibles como el derecho a la interrupción del embarazo dentro de los supuestos de aborto no punibles y la tenencia de estupefacientes para consumo personal.

Por otra parte, también profundizó la aplicación del derecho internacional de los derechos humanos como pauta obligatoria para el análisis de los derechos en juego. En "Espósito", la Corte expresó que se encuentra obligada a cumplir con una decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, aun cuando guarde una fundamentada disidencia con su contenido. En igual sentido se manifestó con respecto a las medidas provisionales dictadas por los órganos del sistema regional de protección.

Sin embargo, con otras cuestiones trascendentes, como el pago de impuestos por parte de los jueces, la Corte aún está en deuda. No sólo no ha impulsado o realizado los cambios necesarios, sino que, cuando tuvo la oportunidad de expedirse sobre un caso concreto, sus integrantes optaron por no hacerlo, salvo la ministra Carmen Argibay. De este modo, se resolvió que los jueces no deben pagar impuesto a las ganancias. En un sentido similar, la política de transparencia no ha sido del todo exitosa. Es ostensiblemente dificultoso el acceso a las declaraciones juradas patrimoniales de los miembros del tribunal. Las presiones corporativas son más fuertes de lo que parecen y, hasta el momento, la Corte no logró dar mensajes en sentido contrario.

Lo cierto es que se ha conformado una Corte Suprema de alta calidad, ya no hay una mayoría automática y sus miembros han demostrado independencia para fallar, en reiteradas oportunidades, en contra de lo pretendido por el Poder Ejecutivo que impulsó sus candidaturas. Pese al discurso reiterado en ese sentido, la independencia también de los intereses económicos no tiene la misma nitidez, como se pudo apreciar en las interminables medidas cautelares

que beneficiaron al Grupo Clarín contra la ley de servicios de comunicación audiovisual y al diario *La Nación*, que desde hace diez años invoca un decreto vencido en julio de 2003 para seguir descontando de la liquidación del IVA sus aportes patronales.[10]

REDES DE ILEGALIDAD

En estos treinta años bajo distintos gobiernos han ocurrido graves episodios, como la desaparición en la provincia de Buenos Aires del albañil Andrés Núñez, en 1990; la muerte del adolescente Walter Bulacio en 1991 luego de ser golpeado en una comisaría de la Policía Federal; la del estudiante de periodismo Miguel Bru, en 1993, en una comisaría de La Plata; los atentados con explosivos contra la Embajada de Israel, en 1992, y la sede de las principales organizaciones de la colectividad judía (DAIA y AMIA), en 1994. También fue asesinado el reportero gráfico José Luis Cabezas, en 1997, y en 2006 se produjo la desaparición forzosa de Jorge Julio López, testigo en el juicio contra el jefe operativo de la Policía Bonaerense, Miguel Etchecolatz, que salió de su casa para asistir a la lectura del fallo pero nunca llegó a la sede del tribunal. En varios de esos casos participaron oficiales de la Policía Bonaerense, cuya vinculación sistemática con redes de ilegalidad es uno de los rasgos más estables e inquietantes de la democracia argentina y forma parte del sentido problema de la inseguridad.

Las actuales autoridades bonaerenses encabezan operativos espectaculares de saturación en barrios populares, con el propósito de mostrar activismo contra el delito y la droga, según la reiterada caracterización del gobernador Daniel Scioli. En esos operativos se violan derechos de las personas, cuyos barrios son tomados por asalto e incluso se inventan conexiones con organizaciones delictivas internacionales que luego se demuestran falsas. Por ejemplo, en 2011 el gobierno bonaerense anunció que había sido detenido el jefe del cartel mexicano Los Zetas, cosa que nunca ocurrió. Si en vez de esa espectacularidad mediática el gobierno ejerciera un mínimo control sobre sus propias fuerzas, actuaría sobre una de las causas eficientes de la inseguridad.

En otras partes de este informe se analiza la continuidad de esta grave problemática, con referencia al caso de Luciano Arruga, un adolescente que se negó a ser reclutado por la policía como mano de obra para cometer robos y en represalia fue detenido-desaparecido. La misma lógica impera en el Servi-

10 "Regalo de Reyes", *Página/12*, 6 de enero de 2013.

cio Penitenciario Bonaerense (SPB), que lejos de ser controlado por el poder político consiguió colocar a uno de sus hombres al frente del Ministerio de Seguridad y Justicia provincial, un hecho sin precedentes en estas tres décadas. El ministro, alcaide mayor Ricardo Blas Casal, se formó en el SPB durante los peores años de la dictadura. Él impidió que en la búsqueda de Arruga se usara el único georradar existente en el país para detectar movimientos recientes de tierra.[11] En varios casos se ha documentado que personas privadas de su libertad salen de las unidades penitenciarias para robar, con armas y vehículos provistos por funcionarios del SPB, en una de cuyas unidades funcionaba un desarmadero.

En abril de 2012, durante una visita conjunta al complejo penitenciario del conurbano norte, el vicegobernador Gabriel Mariotto, el CELS y la Comisión Provincial por la Memoria, creada por la Legislatura bonaerense, recibieron dos facas y una cuchilla que, según los detenidos, les habían sido suministradas por personal penitenciario para que atacaran a otras personas en su misma situación. La enorme cantidad de muertes traumáticas que cada año se producen en las unidades del SPB, cuyas víctimas están bajo la responsabilidad del organismo, va en línea con los niveles de violencia que se manifiestan extramuros, lo cual confirma la continuidad entre el adentro carcelario y el afuera de los barrios precarios y la inocultable responsabilidad institucional en todas esas situaciones.

En 2005, la Corte Suprema federal estableció estándares mínimos sobre condiciones de detención y prisión preventiva en comisarías y cárceles en un hábeas corpus colectivo presentado por el CELS. Ocho años más tarde, la cantidad de detenidos en comisarías se redujo, pero a costa de la superpoblación de las unidades carcelarias, donde la discrecionalidad y el control por la violencia son la única ley. También reviste gravedad la situación imperante en las unidades del Servicio Penitenciario Federal.

Tanto el juez provincial Luis Arias como el anterior ministro de Seguridad bonaerense, Carlos Stornelli, denunciaron en 2009 el sistemático reclutamiento de varones jóvenes de los barrios marginales por parte de jefes policiales, que los obligan a robar para ellos y, si se niegan, los matan. En 2011 fue detenido el jefe de la Subdirección de Investigaciones de Villa Gesell y cuatro de sus

11 Casal recibió a un abogado conocido por sus estruendosos operativos mediáticos, quien dijo que un cliente cuya identidad no podía identificar sabía que el cuerpo de Jorge Julio López estaba enterrado en el parque Pereyra Iraola. Hacia allí se derivó el sofisticado instrumento que debía buscar los restos de Arruga. Mientras, avanzó la construcción de una obra de viviendas sobre el terreno en que el adolescente habría sido asesinado por la policía, de modo que no pudiera hallarse su cuerpo.

subordinados, por el asesinato de uno de esos colaboradores ilegales, cuando salía de robar en una casa de Valeria del Mar que ellos le habían marcado.[12]

Esta práctica generalizada de las instituciones de inseguridad se solapa con otras formas de control social ejercidas sobre los jóvenes de los barrios populares y que periódicamente dan lugar a erupciones de violencia con víctimas fatales, siempre del mismo sector. Un caso típico es el del barrio de emergencia La Carcova, del partido de San Martín, donde en febrero de 2011 personal policial asesinó con disparos de escopeta por la espalda a los adolescentes Franco Almirón y Mauricio Arce e hirió en forma grave a Joaquín Romero, pretextando una agresión armada que nunca se produjo. La versión de un descarrilamiento intencional para saquear un tren fue difundida por el propio ministro Casal. La investigación judicial lo desmintió. Una comisión investigadora, cuyo informe fue aprobado por amplia mayoría en la Legislatura provincial, explicitó el funcionamiento de esas redes de ilegalidad con participación policial, en un caso estremecedor que concluyó con el asesinato de la niña Candela Sol Rodríguez. Por fallas graves en la investigación o por complicidad con el tráfico de sustancias de uso prohibido, la Legislatura recomendó al Poder Ejecutivo la exoneración y el procesamiento de medio centenar de altos cuadros policiales, comenzando por los dos últimos jefes de la institución. Lejos de ello, Scioli y Casal les ratificaron en forma pública su confianza y sólo hubo avances contra los funcionarios judiciales que intervinieron.

DEMAGOGIA PUNITIVA O SEGURIDAD DEMOCRÁTICA

Casal delega el gobierno de la seguridad en la propia agencia policial y demoniza a los jóvenes, quienes son presentados con lenguaje bélico y tono de urgencia como un enemigo a destruir. Esa demagogia punitiva es incitada desde los grandes medios de comunicación.

Dado que la inseguridad figura entre las principales preocupaciones de la sociedad, el gobierno nacional se ha plegado a esa posición en distintas oportunidades, ya sea por convicción o por temor a ser desbordado por sectores políticos más desprejuiciados. Lo hizo en 2004, al ceder a la presión del ex ingeniero Juan Carlos Blumberg y permitir la sanción de reformas legislativas de dudosa constitucionalidad y demostrada ineficacia, y en 2012, al confundir en un mismo plano situaciones muy distintas: la absolución por un tribunal

12 "La trama de corrupción policial detrás de un crimen", *Clarín*, 20 de febrero de 2012.

oral en Tucumán de todos los acusados en un caso de trata de personas; varios fallos de la Cámara Federal en lo Civil y Comercial de la capital en favor de poderes económicos, que frustraron la aplicación de leyes de la democracia, y la concesión de excarcelaciones dispuestas por varios jueces a favor de personas detenidas, por la correcta aplicación de las garantías procesales vigentes. En un caso, al menos, ese populismo penal mantuvo suspendido durante tres años a un juez, Rafael Sal Lari, cuyo juicio político culminó en la absolución por diez cargos que se levantaron en su contra sin prueba alguna. Una de las promotoras de su linchamiento mediático fue recibida en la Casa de Gobierno por la presidente de la nación.

En otra parte de este informe se analizan las repercusiones del reclamo presidencial de "democratizar la justicia" y las perspectivas positivas y los riesgos que ello entraña. En oposición a la demagogia punitiva, en diciembre de 2010 una vasta coalición convocada por el CELS, con representantes del más amplio arco político y social, académicos y expertos en seguridad, referentes gremiales, religiosos, culturales y de los derechos humanos, presentó en el Congreso nacional el Acuerdo para una política de Seguridad Democrática (ASD).

EXPANSIÓN DE DERECHOS

En la última década se sancionaron diversas leyes que expanden derechos en distintos campos, pero que en algunos casos no fueron reglamentadas o eso demoró demasiados años. En 2004, la Argentina ratificó el Protocolo facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos y Degradantes. Recién en 2012 se aprobó la ley que crea el mecanismo nacional de aplicación de ese Protocolo, luego de intensas negociaciones, y de la proliferación de casos en distintos lugares del país.

El mismo año 2004 se sancionó la Ley 25 871 de Migraciones, reconocida como un modelo a nivel regional e internacional, a contramano de las legislaciones represivas en boga en el norte de América y en Europa. La norma argentina, en cuya elaboración y decreto reglamentario, que insumió otros seis años, tuvo participación el CELS, derogó el decreto de la dictadura conocido como "Ley Videla", y considera la migración como un derecho humano y no como una cuestión de seguridad nacional. También se sancionaron leyes que amplían derechos en otros campos.

En 2010 se reformó el Código Civil en los artículos referentes al matrimonio y se eliminó cualquier desigualdad en razón del sexo de los contrayentes, cosa que no había hecho antes ningún Estado americano. Ese mismo año entró en vigencia la Ley Nacional de Salud Mental, en cuya elaboración intervino

el CELS. Se basa en los estándares establecidos por la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que restringe la internación de personas sólo a circunstancias excepcionales, prohíbe la creación de nuevas instituciones psiquiátricas asilares, fomenta la atención en hospitales generales y servicios basados en la comunidad, e incorpora las problemáticas derivadas de las adicciones al campo de la salud mental. Sin embargo, transcurridos más de dos años, la inercia contra este nuevo paradigma se manifiesta en la demora de su reglamentación.

En 2011 se sancionó el nuevo Estatuto del Peón. Esa ley de trabajo agrario protege al sector con más altos niveles de informalidad, al equiparar sus derechos con los del resto de los trabajadores del sector privado, limitar la jornada laboral a ocho horas diarias, permitir la concertación de convenciones colectivas de trabajo y el derecho de huelga, y fijar niveles mínimos en cuestión de vivienda, alimentación y traslados.

En 2012 fueron promulgadas las leyes de Identidad de Género y de Muerte Digna. La primera asegura a toda persona el "derecho al reconocimiento de su identidad de género tal como la siente", corresponda o no con "el sexo asignado al nacer". La segunda reconoce el derecho de los pacientes a rechazar medidas médicas de soporte vital ante una enfermedad irreversible, incurable o en estado terminal.

Un caso de especial repercusión fue la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (26 522/09), inspirada en una concepción amplia de la radiodifusión y los servicios audiovisuales, entendidos como formas de ejercicio del derecho a la comunicación, la información y la cultura, que deben ser protegidos teniendo en cuenta los estándares internacionales en la materia. El proyecto se originó en el reclamo de la Coalición por una Radiodifusión Democrática, que el CELS integra junto con varios centenares de organizaciones sindicales, universitarias, de derechos humanos y comunitarias. Al cumplirse veintiún años de la finalización de la dictadura, en 2004, esta coalición presentó un programa con el mismo número de puntos. Sobre esa base el gobierno nacional elaboró un anteproyecto que fue debatido en veinticuatro foros realizados en todo el país. El proyecto resultante fue discutido en audiencias públicas convocadas por cada Cámara del Congreso, y en ese proceso se le introdujeron casi doscientos cambios. En octubre de 2009 se convirtió en ley por una amplia mayoría, pese a la resistencia de los mayores medios comerciales, que desde entonces han recurrido a la justicia contra su aplicación.

La ley sustituye el decreto de la dictadura que en 1980 reguló la radiodifusión de acuerdo con la doctrina de la seguridad nacional y sólo permitía acceder a licencias a empresas con fines de lucro. La nueva norma definió tres segmentos –público, privado comercial y privado sin fines de lucro– para amplificar la participación y contribuir a la pluralidad de voces. Pero las cláusulas

que, de acuerdo con las recomendaciones de la CIDH, las Naciones Unidas y la UNESCO, intentan limitar la excesiva concentración que restringe el pluralismo y el derecho de la sociedad a ser informada no han podido aplicarse. La medida cautelar contra la ley, que el año pasado cumplió tres años de vigencia, sólo concierne a los medios del Grupo Clarín. Sin embargo, como se trata del grupo dominante del mercado, la autoridad de aplicación decidió no avanzar tampoco sobre las otras empresas que superan los máximos permitidos, porque de otro modo la concentración no resultaría moderada sino extendida.

A propuesta del CELS, los integrantes de la autoridad de aplicación son designados mediante un procedimiento de participación y transparencia inspirado en el que rige para los jueces federales. Por impugnaciones que presentaron el CELS y las universidades nacionales de Buenos Aires y La Plata, la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA) objetó la integración a su directorio del candidato por la minoría legislativa del Frente Amplio Progresista, Alejandro Pereyra, quien en 2001 y 2002 fue director jurídico del COMFER. Al presentar sus antecedentes, Pereyra omitió que aquella designación fue anulada por el COMFER al comprobar que había incluido datos falsos en su currículum sobre su labor docente y de investigación. Además, durante la crisis de diciembre de 2001, la dirección a su cargo cursó a los medios una circular que el diario *La Nación* calificó en un editorial como un "Inadmisible intento de censura", en la que amenazaba con cancelar la licencia de aquellos que transmitieran lo que estaba sucediendo en la Plaza de Mayo.[13]

AMIA, JUSTICIA MILITAR Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN

En la investigación del gravísimo atentado a la mutual judía de 1994 no llegó a identificarse a los autores, pero sí se estableció, en un juicio que se extendió desde 2001 hasta 2004, que buena parte de lo actuado por el juez Juan Galeano era nulo y que se habían fabricado pruebas para ofrecer culpables verosímiles a una opinión pública ávida de resultados y, al mismo tiempo, exculpar al gobierno de entonces. Ante la CIDH, donde el CELS representó a los familiares de varias víctimas del atentado, el gobierno admitió la presencia de un observador de ese organismo en el juicio, su ex presidente Claudio Grossman. El Estado también se declaró responsable por la deficiente investigación y asumió el compromiso de implementar un nuevo sistema legal para el control

13 "Inadmisible intento de censura", *La Nación*, 26 de diciembre de 2001.

de gastos reservados de la Secretaría de Inteligencia y una herramienta para contrarrestar acciones de corrupción como las investigadas en la causa por los sobornos en el Senado y el pago de sobresueldos a funcionarios. El compromiso no fue cumplido. El Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados destituyó en juicio político a Galeano, quien este año será juzgado por encubrimiento en la investigación del atentado, junto con el ex presidente Menem y su secretario de Inteligencia Hugo Anzorreguy.

Mejor resultado obtuvo el CELS ante el sistema interamericano en otros casos de amplia repercusión. A raíz del asesinato del soldado conscripto Omar Carrasco en una unidad del Ejército, en 1994, el capitán del Ejército Rodolfo Correa Belisle fue sometido a un juicio militar sin defensa letrada y luego pasado a retiro por afirmar que la Inteligencia del Ejército había encubierto el crimen. Como consecuencia de la presentación de su caso ante la CIDH, en 2008 el Estado argentino derogó el Código de Justicia Militar. Lo reemplazó por un sistema con todas las garantías del debido proceso, consagradas por la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos, en cuya elaboración participó el CELS. Los delitos cometidos por personal militar son juzgados desde entonces en los tribunales ordinarios y las faltas a la disciplina, en el nuevo sistema, ante el cual los acusados tendrán derecho a defensa.

En 1993, a raíz de una solución amistosa ante la CIDH, el Estado argentino eliminó del Código Penal el resabio monárquico del desacato.[14] Pero de inmediato los funcionarios comenzaron a presentar querellas por calumnias e injurias. Diez años insumió el proceso por el cual se llegó también a la despenalización de esos delitos en casos de interés público, desde que el CELS llevó al sistema interamericano de protección de los derechos humanos el caso del periodista Eduardo Kimel, hasta que la presidente Cristina Fernández de Kirchner firmó la ley que cumple con lo resuelto por la Corte Interamericana y visitó el CELS para un acto de reconocimiento al periodista, en 2010. Allí le reclamamos que se retomara el proyecto de ley de acceso a la información pública.

En otra causa presentada por el CELS, la Corte Interamericana de Derechos Humanos resolvió en diciembre de 2011 que el Estado argentino debe dejar sin efecto la condena civil impuesta a Jorge Fontevecchia y Héctor D'Amico por una publicación de interés público sobre un hijo extramatrimonial del entonces presidente Carlos Menem, porque esa sentencia, confirmada por la

14 CIDH, "Verbitsky c. Argentina", caso 11 012, Informe 22/94, 20 de septiembre de 1994.

Corte Suprema en 2001, violó la libertad de expresión protegida por la Convención americana. La Corte Interamericana sostuvo que

> una sanción civil desproporcionada puede ser a todas luces tan o más intimidante e inhibidor para el ejercicio de la libertad de expresión que una sanción penal […] con el resultado evidente y disvalioso de autocensura, tanto para el afectado como para otros potenciales críticos de la actuación de un servidor público.

Vencido en diciembre de 2012 el plazo de un año que fijó el tribunal interamericano, el Estado aún no cumplió su obligación de dejar sin efecto la condena, publicar la sentencia y reintegrar actualizadas con intereses las indemnizaciones pagadas por los periodistas.

CONFLICTO Y CONTROL SOCIAL

En 2004, el Poder Ejecutivo dispuso que las fuerzas de seguridad no usaran armas letales en caso de manifestaciones de protesta, para lo cual debió relevar al ministro de Justicia, al secretario de Seguridad y al jefe de la Policía Federal, que se oponían. Esta política permitió que por primera vez no hubiera manifestantes muertos por fuerzas federales durante años, mientras seguían produciéndose casos fatales en las provincias cuyas policías no recibieron directivas similares. El docente y militante sindical Carlos Fuentealba fue asesinado en 2007 por la espalda y a quemarropa por la policía de Neuquén, que buscaba impedir un corte de ruta.

El 20 de octubre de 2010 la lucha política contra la precarización laboral fue respondida en forma violenta por una patota de la Unión Ferroviaria, con la que colaboraron efectivos de la Policía Federal. El militante del Partido Obrero Mariano Ferreyra fue asesinado ese día cuando participaba de un reclamo de trabajadores tercerizados del ferrocarril. Este fue el comienzo de una escalada que desde entonces ha cobrado más de quince vidas en enfrentamientos en los que participaron policías bravas o fuerzas de choque sindicales o patronales, en Río Negro, la Capital Federal y las provincias de Buenos Aires, Santiago del Estero, Formosa, Chaco y Jujuy. El motivo más común fueron las disputas por el uso de la tierra, ya sea por parte de comunidades originarias o de campesinos pobres presionados por el corrimiento de la frontera agropecuaria, o de pobladores de núcleos urbanos o suburbanos que no encuentran dónde asentar sus viviendas. En el caso del parque Indoamericano, dentro de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, pero muy cerca del límite con la provin-

cia, la acción conjunta de las policías Federal y porteña produjo tres muertes en diciembre de 2010. Esto fue consecuencia de la absurda decisión de una jueza porteña que ordenó el desalojo de lo que llamó "inmueble", "domicilio" o "finca", en una muestra transparente de la inadecuación del art. 181 del libro de las penas para enfrentar las complejas causas sociales, económicas y políticas que llevaron a la ocupación de un centenar de hectáreas por varios miles de personas.

En septiembre de 2010 la policía de Formosa reprimió a los integrantes de la comunidad qom La Primavera cuando realizaban un corte de ruta en reclamo del reconocimiento de sus territorios ancestrales. Como resultado de ese brutal operativo dos personas murieron, hubo decenas de heridos de gravedad y se produjeron detenciones de niños, mujeres embarazadas y ancianos. Además fueron incendiadas las casas de los comuneros, quienes perdieron sus objetos personales y sus documentos. En julio de 2011, la intervención de la policía jujeña acabó con la vida de tres ocupantes de un loteo en tierras del Ingenio Ledesma.

La respuesta oficial suele ser diligente después de los hechos de violencia, ya sea mediante la actuación de fuerzas federales, mesas de diálogo o intervenciones políticas, judiciales o de asistencia social, en algunos casos con participación de organizaciones populares, en el intento de reconducir el conflicto sin más víctimas. Pero la espera pasiva para recién intervenir una vez que se producen los episodios en distintos lugares del país no es una opción admisible.

El Poder Ejecutivo nacional reaccionó frente a la crisis del Indoamericano (ocurrida a un mes de la muerte de Néstor Kirchner) con la creación de un Ministerio de Seguridad y un proceso de reforma de las instituciones federales.[15] Y la provincia de Buenos Aires sancionó una ley del derecho a la vivienda y a un hábitat digno que dejó de lado la normativa de la dictadura militar. La regulación estatal del suelo urbanizado privilegia el interés general, la equidad y la inclusión social por sobre el interés individual de los propietarios y desarrolladores inmobiliarios, que elevaron en forma sideral los precios del suelo y obstaculizaron el acceso a la vivienda adecuada por parte de los sectores populares y medios, lo cual redundó en un déficit habitacional para un millón y medio de hogares.

15 Ese proceso de reforma se debilitó en 2012, luego de la designación como secretario de Seguridad del médico militar Sergio Berni, quien restó prioridad al control de las fuerzas establecido por la entonces ministra Nilda Garré y se acercó al tradicional modelo delegativo que rige en la provincia de Buenos Aires, incluida la selección como uno de sus más próximos colaboradores de un coronel del Ejército, pasado a retiro por la endeblez de sus antecedentes democráticos.

El proyecto, elaborado por una red de organizaciones públicas y no gubernamentales, había sido frenado por el gobierno provincial, luego de varios artículos furibundos sobre el derecho de propiedad publicados en el diario *La Nación*, pero fue retomado meses después. Los desarrolladores de proyectos suntuarios (barrios cerrados, countries, hipermercados, clubes de campo, shoppings, cementerios privados que ocupen predios de más de 5000 m^2) deberán ceder el 10% del terreno para loteos populares, o su equivalente en dinero o en suelo urbanizable en otro lugar y los municipios podrán expropiar terrenos baldíos y construcciones paralizadas.

La Ley Antiterrorista promulgada en diciembre de 2011 por exigencia del G1 y del Grupo de Acción Financiero (GAFI) duplica la pena para cualquier delito contenido en el Código Penal si se cometiera con la finalidad de generar terror en la población o de obligar a un gobierno a adoptar o abstenerse de tomar determinada decisión. En su definición de terrorismo, el GAFI dice más o menos lo mismo, aunque sólo "en una situación de conflicto armado". Al desaparecer esa condición, la ley argentina se expande mucho más allá. Los considerandos del proyecto del Poder Ejecutivo mencionaron en forma explícita la presión externa al señalar que es preciso adecuar la normativa nacional "a las transformaciones registradas a nivel global" y a "los más elevados estándares internacionales", habilitando "competencias y términos de cooperación e intercambio entre Estados". El texto aclara que el agravante que duplicaría la pena sólo será aplicable a "actos de terrorismo conforme los describen las convenciones internacionales" y que esto excluye "de cualquier intención criminalizante los hechos de protesta social", que están dirigidos a "reclamar por derechos individuales o colectivos", aun cuando transgredieran la ley penal. La salvedad es bienvenida, pero no alcanza a disipar los justificados temores que suscita la futura aplicación de la ley.

Las convenciones internacionales son imprecisas en su definición de terrorismo y los Estados Unidos han adoptado por lo menos tres distintas y contradictorias: su "Estrategia de Seguridad Interna", su "Estrategia Nacional para el Combate del Terrorismo" y la sección 802 de la "Ley Patriótica". A esta confusión, incompatible con los requisitos primordiales del derecho penal, se suman ahora los conceptos abiertos e imprecisos de la ley argentina, que permitirían utilizar el agravante de terrorismo en la resistencia a desalojos, cortes de vías de circulación o meros actos de protesta en el espacio público. La pena prevista para una usurpación pasó de uno a seis años si se considera que tiene finalidad terrorista, con el riesgo de la prisión efectiva.

Casos como el del campesino Christian Ferreyra asesinado en Santiago, la ocupación de tierras de Ledesma en Jujuy, o los de las comunidades wichí en Salta y qom en Formosa prueban que ni todos los gobiernos provinciales, ni mucho menos los actores privados con intereses económicos en la ocupación

de tierras campesinas o indígenas, así como tampoco los jueces que aplicarán la ley, comparten el cuidado del gobierno nacional de no reprimir las protestas sociales. El caso del cacique qom Félix Díaz, perseguido por la justicia en razón de la resistencia que su etnia opuso a un ataque violento en el que murió uno de sus miembros, ejemplifica este riesgo.

La amplitud e imprecisión de los términos consagra una inconstitucional inversión de la carga de la prueba. Serán los líderes sociales quienes deberán demostrar que sus actos no procuran obligar a las autoridades a "realizar un acto o abstenerse de hacerlo" o aterrorizar a la población.

SIEMPRE MÁS

Este breve retrato de las últimas tres décadas en relación con los derechos humanos permite cierta distancia sobre la siempre intensa coyuntura. La tesitura esbozada al inicio acerca de las características fundacionales del presente proceso democrático permite mirar hacia el futuro con ciertas expectativas en torno a la improbabilidad de regresiones en materia de derechos humanos. Para ello es necesario que avances considerables, como la Asignación Universal por Hijo, se configuren como políticas de Estado, del mismo modo que sucedió con el juzgamiento de los crímenes de lesa humanidad, y que la institucionalidad democrática y la autoridad del sistema político reafirmen su supremacía sobre los poderes fácticos. Si bien mucho se ha logrado, aún queda tanto o más por hacer.

Un desafío central tiene que ver con la asunción de una cultura centrada en los derechos por parte de la representación política. Un sector parece haberla aceptado en lo que hace a derechos individuales. En tal sentido, las leyes de matrimonio igualitario, de identidad de género o de muerte digna son paradigmáticas de su potencialidad, pero la imposibilidad de discutir la interrupción voluntaria del embarazo también habla de sus límites. En relación con los derechos colectivos y, en particular, laborales o de los pueblos originarios, no ha habido una toma equivalente de conciencia. Tampoco respecto de los servicios públicos o el acceso a la información pública.

Otra deuda crítica se sitúa en torno a la violencia institucional, la necesaria subordinación de las fuerzas de seguridad a las autoridades civiles y los periódicos rebrotes de demagogia punitiva. La propiedad privada sigue gozando de prioridad sobre la vida y ello se plasma en las políticas de seguridad delegativas o la falta de coherencia en diversas provincias en el tratamiento del conflicto social. Algunos de los principales avances en ese aspecto no se han reflejado en leyes.

Pese a ello, la creciente difusión de las disposiciones y recomendaciones de los órganos internacionales de derechos humanos en la legislación y la jurisprudencia local, si bien no constituye una garantía, alienta a que el avance no se detenga. Lo mismo puede decirse de la posición constructiva del gobierno nacional respecto del proceso de reforma del sistema interamericano de derechos humanos.

I. América Latina en la búsqueda de memoria, verdad y justicia por crímenes de lesa humanidad
Una mirada en clave regional*

1. PRESENTACIÓN

Parte del análisis del proceso de justicia por las graves violaciones a los derechos humanos cometidas por el terrorismo de Estado en la Argentina se enfocó en las interrelaciones, conexiones y sinergias con contextos regionales y globales. Existe consenso en que los avances del derecho internacional de los derechos humanos en la región y en el mundo fueron el marco para que las organizaciones locales condujeran su lucha contra la impunidad y pelearan en la arena pública por la posibilidad de juzgar penal y domésticamente a los responsables de los graves crímenes.

La importancia del contexto internacional fue defendida por los principales actores de los diferentes procesos. También la necesidad de investigar la coordinación de las distintas estructuras represivas de las dictaduras del Cono Sur en el Plan Cóndor para perpetrar secuestros, asesinatos y desapariciones sin que las fronteras nacionales fueran un obstáculo.

Con esta impronta que caracterizó a la organización desde sus orígenes, desde 2007 el CELS lleva adelante un proyecto de monitoreo sobre el avance de los juicios penales por delitos de lesa humanidad en todo el país. Desde su inicio, se planteó como objetivo la expansión de este trabajo a nivel regional, cuestión que se cristalizó en 2008 a partir de la alianza con la Universidad Diego Portales (UDP) de Santiago de Chile, continuó en 2010 con el proyecto Human Rights Trials in Peru de la Universidad George Mason y organizaciones de derechos humanos de Perú (Instituto de Defensa Legal, Asociación Pro Derechos Humanos, Coordinadora Nacional de Derechos Humanos) y recien-

* El presente capítulo ha sido elaborado y compilado por Lorena Balardini, coordinadora del área de Investigación del CELS. Cuenta con los valiosos aportes de referentes de los procesos de justicia transicional en la región, como Jo-Marie Burt, Cath Collins, Marcelo Torelly y Raúl Olivera. Asimismo, fueron parte de su escritura Mariel Alonso y Andrea Rocha, también integrantes del CELS. Se agradecen los comentarios de Carolina Varsky y los insumos brindados por Ezequiel María y Carlos Píngaro Lefevre.

temente con el Observatorio "Luz Ibarburu", conformado por el Plenario Intersindical de Trabajadores y la Convención Nacional Trabajadores (PIT-CNT) y organizaciones de derechos humanos históricas de Uruguay. De la misma manera, desde 2010 se mantienen vínculos estrechos con la Comisión de Amnistía de Brasil, actor clave en la aplicación de mecanismos de rendición de cuentas en ese país e impulsor de medidas de reparación y de la reciente Comisión de la Verdad.

Este proyecto se propuso analizar el avance de los procesos de judicialización, sus obstáculos, dificultades y desafíos desde una mirada latinoamericana, que si bien permite identificar particularidades nacionales, se enfoca en entenderlos como parte de una nueva etapa de rendición de cuentas en la que la región es protagonista indiscutida, que incluye además medidas de reparación, memoria y verdad. El logro quizás más significativo ha sido que la persecución penal esté a cargo de los tribunales locales.

Es importante identificar aquellos aspectos de los diferentes procesos en los que existe un eje común:

- *Demoras y dificultades en la administración de justicia*, problemas de recursos, organización de las causas, acceso a los archivos y producción de la prueba.
- *Problemáticas en torno a la toma de testimonios y al trato hacia los testigos*, intensificadas en países como Chile, donde recientemente se considera a los sobrevivientes como víctimas; en Uruguay, donde predominó la prisión política, o en Perú, donde existe una enorme distancia cultural y de clase entre las víctimas y los operadores judiciales.
- *Escaso porcentaje de sentenciados en relación con los imputados investigados*, con la excepción de Chile, donde el número es más parejo aunque con penas significativamente más bajas. En el caso de los imputados que han obtenido sentencia, en Perú la proporción es inversa a la de la Argentina: hay muchos más absueltos que condenados.
- *Renuencia de los tribunales locales a utilizar el derecho internacional de los derechos humanos* en Brasil, Chile y Uruguay, con resultados diversos en cada país pero partiendo los tres de ignorar el *ius cogens*.[1]

1 De acuerdo con la definición de la Escuela de Derecho de la Universidad Cornell, *ius cogens* refiere a ciertos principios fundamentales del derecho internacional público según los cuales aquellas normas del derecho imperativo no pueden ser derogadas, excluidas o alteradas pues están basadas en valores fundamentales para la comunidad internacional que no pueden ser

- *Complejas discusiones dogmáticas* en torno a la anulación de las amnistías en Brasil y Chile, y los obstáculos por la vigencia de la Ley de Caducidad en Uruguay y las dificultades enfrentadas luego de su anulación parlamentaria.

Todo lo anterior será abordado en el presente capítulo a partir del análisis de los avances y obstáculos en los procesos de justicia de cada país. Se relatará en todos los casos de manera muy breve el proceso de justicia transicional en sentido amplio; es decir, todos los mecanismos implementados por el Estado para reparar, sancionar y evitar la repetición de las graves violaciones a los derechos humanos cometidas por los regímenes de facto y/o en el marco de conflictos armados, y se presentará un diagnóstico del estado actual de los procesos en cada país.

2. PONER EN CONTEXTO: UN MAPEO DE LOS PROCESOS DE JUSTICIA TRANSICIONAL EN AMÉRICA LATINA

En este capítulo, los hallazgos son el producto de una red latinoamericana de actores comprometidos con la búsqueda de justicia, verdad y memoria por los crímenes de lesa humanidad que se cometieron en la región entre las décadas de 1970 y 1990.

Los datos estadísticos presentados son el resultado de un proyecto de monitoreo permanente del avance de los juicios penales en los que se juzgan estos graves crímenes, que unifica los esfuerzos del CELS en la Argentina, la UDP

ignorados. En este sentido, la normativa que previene y sanciona los crímenes de lesa humanidad es considerada *ius cogens*. Con esta figura se pretende amparar los intereses colectivos fundamentales de todo el grupo social, por lo que se explica que esta clase de normas se encuentren en una posición jerárquica superior con respecto al resto de las disposiciones del ordenamiento jurídico nacional. Por su parte, en el art. 53 de la Convención de Viena del 23 de mayo de 1969 sobre el Derecho de los Tratados, al mismo tiempo que declara la nulidad de cualquier tratado contrario a una norma imperativa, se codifica por vez primera la noción de *ius cogens* desde la perspectiva de la relación entre el Estado y la norma misma. Finalmente, una norma de *ius cogens* se caracteriza por ser de cumplimiento obligatorio y no admitir acuerdo en contrario de los Estados, a diferencia de la costumbre internacional, que tradicionalmente ha requerido del consentimiento de los Estados y permite su alteración mediante tratados. Para más detalle, véase Juan A. Carrillo Salcedo, *Soberanía de los Estados y derechos humanos en derecho internacional contemporáneo*, Madrid, Tecnos, 2004.

en Chile y la Universidad George Mason, junto con organizaciones locales en Perú y el Observatorio "Luz Ibarburu" de Uruguay.

El CELS comenzó a compilar datos sobre el avance del proceso de justicia en la Argentina a partir de necesidades del litigio y ante la demanda de información acerca de los alcances de la persecución penal. A medida que el universo de casos se expandía por el impulso de la reapertura de las causas, los abogados del CELS crearon un primer registro de casos en todo el país que creció y tomó forma de base de datos hacia mediados de 2007. La preocupación central de la organización era crear un registro fiable de información que permitiera identificar los obstáculos que se interponían en el avance del juzgamiento, y las dificultades organizativas y políticas durante los dos primeros años de juicios. Para los actores impulsores del proceso comenzó a resultar evidente la existencia de una clara falta de estrategia de persecución penal y que, para hacer propuestas concretas, era necesario dimensionar el fenómeno. De esta manera, el CELS trazó una metodología estadística para medir el seguimiento del proceso de justicia desde la evolución de la investigación en las causas que se encuentran en trámite hasta los cambios en la situación procesal de los imputados.

En cuatro de los cinco países a los que se refiere el presente artículo, el impulso de este trabajo respondió a la combinación de imperativos empíricos del propio proceso con inquietudes investigativas y un fuerte rigor metodológico. En el caso de Perú, esto se reflejó en la asociación entre las organizaciones de derechos humanos locales y la Universidad George Mason. En Chile, el proyecto es conducido por un equipo de investigación de la UDP con fuertes vínculos con las organizaciones locales. En Uruguay lo lidera la Comisión de Derechos Humanos del Observatorio "Luz Ibarburu", que posee consolidadas alianzas con los organismos de derechos humanos.

Cada proyecto despliega una combinación de objetivos prácticos, de incidencia en cada proceso, y analíticos. Se busca proveer datos fiables que den cuenta de los desarrollos y obstáculos propios de la realidad de cada país para diseñar estrategias tanto legales como de política pública para contribuir a su agilización. De esta manera, cada proyecto busca convertirse en fuente de información confiable para otras organizaciones, académicos y periodistas. Poseer este tipo de información también habilita vías de visibilización de cada caso.[2]

2 Para más información sobre los proyectos de la Argentina, Chile y Perú, véase Cath Collins, Lorena Balardini y Jo-Marie Burt, *Mapping Perpetrator Prosecutions in Latin America,* International Journal of Transitional Justice, 2012, disponible en <doi: 10.1093/ijtj/ijs033>.

3. AVANCES, RETROCESOS Y OBSTÁCULOS EN LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN AMÉRICA LATINA

3.1. EL PROCESO ARGENTINO

3.1.1. Síntesis de las medidas implementadas en busca de memoria, verdad y justicia

Los primeros hitos del proceso de rendición de cuentas por las graves violaciones a los derechos humanos corresponden a la década del 1980, a partir de las medidas impulsadas por el gobierno de Raúl Alfonsín. No obstante, ninguna de estas medidas puede ser pensada sin los antecedentes de lucha por la verdad y la justicia de las nacientes organizaciones de derechos humanos en los años setenta, incluso durante la dictadura militar, a través de la presentación de hábeas corpus y la denuncia pública nacional. Al ver agotada esa vía, comenzaron la denuncia internacional, logrando la visita de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en 1979.[3] Con este motivo, las organizaciones de derechos humanos (ODH) trabajaron en forma conjunta para sistematizar los datos disponibles.[4]

En agosto de 1983, se formó una comisión para recopilar y sistematizar la información que los organismos de derechos humanos habían documentado acerca de la represión ilegal. El trabajo de esta comisión consistió en clasificar, a partir de variables demográficas y ocupacionales, los datos de detenidos-desaparecidos con los que contaban, además de establecer nombres y funciones de los responsables identificados y precisar la localización de los centros clandestinos de detención (CCD). La finalidad era elaborar estos datos y entregárselos al Congreso electo, en un claro antecedente de lo que luego sería la metodología de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP).

La CONADEP, conformada por dieciséis personalidades notables de distintos ámbitos, documentó, en un plazo de nueve meses, los casos de 8961 detenidos-desaparecidos entre 1976 y 1983. Entrevistó a cerca de 1500 sobrevivientes y probó la existencia de 365 CCD. Entre sus logros más interesantes se encuentra un importante aporte a la judicialización de los hallazgos.

3 Luego de su visita, la CIDH realizó un informe en el cual se detallaban las características y la magnitud de las violaciones a los derechos humanos, y recomendó al gobierno abrir la investigación e informar sobre el paradero y destino de los desaparecidos, entre otras medidas.

4 Guadalupe Basualdo, *Las estrategias políticas y jurídicas del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) en la movilización legal internacional durante la última dictadura militar (1976-1983)*, tesis de licenciatura, Facultad de Filosofía y Letras, UBA, 2011.

La Comisión de Justicia envió 1081 legajos con casos a la justicia para su investigación.[5] Además, la CONADEP brindó un valioso aporte en la conceptualización de la desaparición forzada de personas y la descripción de conductas delictivas cometidas por los miembros de las Fuerzas Armadas, aunque, debido a las limitaciones de su mandato, no tuvo la posibilidad de atribuir criterios de responsabilidad. Lo que siguió fue una primera etapa de judicialización, que se caracterizó por una acotada estrategia de persecución penal que buscaba atribuir responsabilidad a los altos mandos de las Fuerzas Armadas. Esa etapa fue habilitada por la reforma del Código de Justicia Militar y tuvo como condición la realización de juicios en tribunales militares, con la Cámara Federal como alzada, y la posibilidad de avocamiento en caso de demora, como de hecho ocurrió. Estuvo signada por constantes demandas de impunidad por parte de los militares en actividad, así como por duras críticas de las organizaciones de derechos humanos, que buscaban extender los criterios de responsabilidad a todos los militares identificados por los testigos como perpetradores de los crímenes. El principal resultado de este período es el conocido Juicio a las Juntas, un proceso que en ocho meses juzgó 711 casos de privación ilegal de la libertad, tormentos, robo y homicidio contra los nueve miembros de las primeras tres juntas militares (cinco condenados y cuatro absueltos).[6]

El efecto más importante de esta sentencia fue dar por probado el plan sistemático de desaparición de personas (aspecto que impacta en el juzgamiento de las causas actuales) y activó la proliferación de denuncias en distintas jurisdicciones del país.

Esta etapa tuvo un marcado y abrupto final, producto de la sanción de las leyes de Punto Final (1986) y Obediencia Debida (1987), cuya implementación suspendió la persecución penal de esos crímenes, con excepción de una residual judicialización de causas por apropiación de menores que habían quedado fuera de la amnistía. Su efecto sobre la actividad judicial en curso se ve con claridad en el gráfico 1.

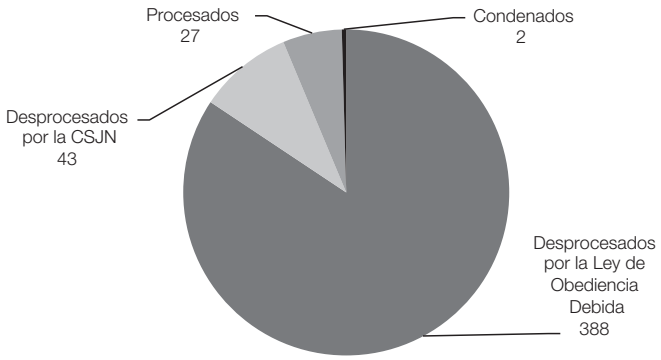
Sin embargo, las organizaciones no cesaron en la búsqueda de justicia, que se cristalizó en novedosas herramientas dirigidas a obtener alguna forma de respuesta estatal por los crímenes cometidos. Como alternativa a la condena penal, enmarcados en el derecho de las víctimas y de la sociedad a conocer su pasado y el destino de los detenidos-desaparecidos, surgieron,

5 Emilio Crenzel, *La historia política del* Nunca más. *La memoria de las desapariciones en la Argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2008.

6 Esto significa que menos del 8% de los casos de desapariciones registrado por la CONADEP fue incluido en el juicio (Emilio Crenzel, ibíd., p. 138).

impulsados por Emilio Mignone, presidente y fundador del CELS, los llamados "juicios por la verdad" en varias jurisdicciones. Además, comenzó una fuerte demanda por reparaciones económicas[7] y una importante proliferación de políticas de memoria.[8]

Gráfico 1. Imputados en causas penales por delitos de lesa humanidad, desprocesados por las leyes de Punto Final y Obediencia Debida (1988)



Fuente: CELS y otros, "Culpables para la Sociedad, impunes para la ley", 1988.

7 En 1991 y 1995 se dictaron leyes referidas al resarcimiento económico para las personas que habían estado detenidas a disposición del Poder Ejecutivo nacional, en virtud de la declaración del estado de sitio, y para aquellos civiles detenidos por decisión de tribunales militares, con o sin sentencia. Por su parte, la Ley 24 411 otorgó una reparación económica a las víctimas de desaparición forzada y a los sucesores de personas asesinadas por los militares, miembros de las fuerzas de seguridad o grupos paramilitares. Recién en 2004, la Ley 25 914 estableció beneficios para personas nacidas en cautiverio o secuestradas junto con sus padres.

8 La Legislatura porteña aprobó en 1998 la construcción de un Monumento a las víctimas del Terrorismo de Estado en un Parque de la Memoria. Ese mismo año, en la ciudad de Rosario, provincia de Santa Fe, se creó el Museo de la Memoria y, al año siguiente, el gobierno de la Provincia de Buenos Aires conformó la Comisión Provincial por la Memoria en la ciudad de La Plata. Todas estas acciones estatales fueron producto del reclamo y movilización constante de los ODH.

A partir de 2001 se experimentó la vuelta a la judicialización de los delitos cometidos durante la última dictadura y, como se verá más adelante, una extensión a hechos previos al 24 de marzo de 1976. Esta segunda y última etapa de justicia penal es producto de la convergencia de un contexto externo favorable a la búsqueda de rendición de cuentas desde una perspectiva legal[9] por estos graves crímenes –consecuencia, en gran medida, del avance del derecho internacional de los derechos humanos– y de los pronunciamientos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) sobre las amnistías que impedían la rendición de cuentas en América Latina (y aún impiden o provocan escollos, como se explicará en este capítulo). El hito central de esta nueva etapa en la Argentina es la inconstitucionalidad definitiva de las leyes de Punto Final y Obediencia Debida dictada en 2005 por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) en la causa "Simón",[10] impulsada por el CELS y Abuelas de Plaza de Mayo.

Sin duda, la combinación del impulso de las ODH con la voluntad estatal de atribuir responsabilidad a los culpables de los crímenes contribuyó al desmantelamiento de estas leyes. No obstante, es importante destacar que a partir de la detención de Augusto Pinochet en Londres[11] comenzó un incipiente movimiento judicial en torno a este tema.

La recuperación de los lugares que funcionaron como CCD con el objetivo de transformarlos en sitios de Memoria es otro de los hitos del proceso de memoria. Los reclamos de los vecinos, organizaciones barriales y ODH para recuperar estos lugares comenzaron intensamente a mediados de la última década del siglo XX.

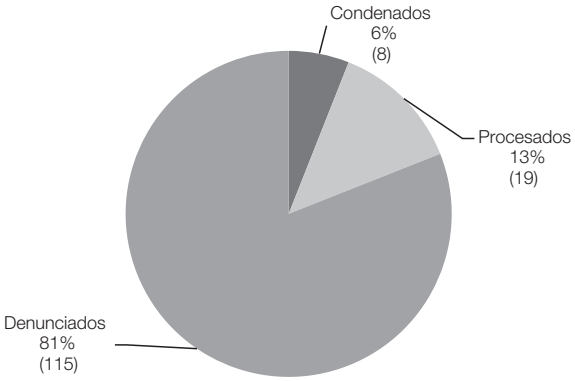
A partir de 2001, proliferaron los archivos, museos, monumentos, Secretarías de Derechos Humanos y Comisiones por la Memoria en diversas provincias.

9 De acuerdo con lo expresado por Sikkink, de los años noventa en adelante se experimenta un proceso llamado la "era de la rendición de cuentas" (*the age of accountability*). Lo que la caracteriza es que se trata de una *accountability* legal, en la cual agentes del Estado acusados de graves violaciones a los derechos humanos "deben prepararse para rendir cuentas de sus acciones en los términos de la ley y en la arena judicial". Kathryn Sikkink, *The Justice Cascade. How Human Rights Prosecutions Are Changing World Politics*, Nueva York, W. W. Norton and Company, 2010 (la traducción es propia).

10 Se trató de una querella presentada en 2000, en la que el CELS reclamó que, además de la apropiación en 1978 de la entonces beba de ocho meses Claudia Poblete, se investigara en el mismo expediente el secuestro de sus padres, considerando que sin la comisión de este hecho delictivo previo, la menor no habría sido sustraída de su familia biológica.

11 Más detalle sobre el contexto y efectos de la detención de Pinochet, en el apartado 3.2 sobre el caso chileno.

Gráfico 2. Imputados en causas penales por crímenes de lesa humanidad entre 1998 y 2003, según su situación procesal



Fuente: Relevamiento de informes anuales del CELS 1999-2003.

Lo cierto es que a partir de 2003 se produjo una importante reactivación de estas causas, que la CSJN reforzó al confirmar el fallo "Simón". En su sentencia, la Corte sostuvo importantes argumentos que destrabaron los obstáculos jurídicos interpuestos al avance de las investigaciones.[12]

De esta manera, la combinación entre estrategias legales y políticas a nivel nacional e internacional condujo a reactivar la judicialización de estos graves crímenes. En 2006 se produjo la primera sentencia, justamente por el emblemático caso "Simón". A partir de ahí, el proceso de juzgamiento ha sufrido

12 Entre ellos, que al sancionar las leyes de Punto Final y Obediencia Debida, el Estado incumplió su obligación internacional de investigar y sancionar penalmente las violaciones a los derechos humanos, entendidas como crímenes contra la humanidad.
En relación con la prescripción de estos delitos, estableció que la desaparición forzada es una violación múltiple y continua de derechos reconocidos por la Convención Interamericana de Desaparición Forzada, que la Argentina ha ratificado.
Finalmente, en relación con el argumento de cosa juzgada, la Corte lo resolvió utilizando la fundamentación de la sentencia de la CIDH "Barrios Altos". Luego de conocida la sentencia, abogados de las ODH destacaron que la apertura del proceso de justicia no implicaría jamás doble juzgamiento, pues los militares sentenciados en la década de 1980 no serían juzgados de nuevo por esos crímenes (CELS, "Las leyes de Punto Final y Obediencia Debida son inconstitucionales", síntesis del fallo de la CSJN que resuelve la inconstitucionalidad de las leyes del perdón, Buenos Aires, Archivo Institucional del CELS, 2005).

graves embates, como la desaparición forzada del testigo Jorge Julio López,[13] e importantes éxitos, como la creación de la Unidad Fiscal de Coordinación y Seguimiento de las Causas por Violaciones a los Derechos Humanos cometidas durante el terrorismo de Estado (en adelante, Unidad Fiscal) de la Procuración General de la Nación, como resultado de una propuesta de organización de los juicios que realizó el CELS en febrero de 2007.[14]

En el apartado siguiente presentamos el clásico balance del estado de las causas penales por crímenes de lesa humanidad y los principales hitos de 2012 en esta materia.

3.1.2. Diagnóstico del avance del proceso de justicia

Durante 2012, continuaron juzgándose delitos de lesa humanidad en forma sostenida en todo el país. En este proceso, se destacan algunos aspectos muy positivos relativos a la profundización de las investigaciones y las diferentes responsabilidades que la extensión en el tiempo del juzgamiento posibilita, tal como lo hemos sostenido en informes anteriores.[15] Comenzaremos por presentar los mayores logros de 2012, como la cantidad de sentencias obtenidas, para luego centrarnos en las deudas y los desafíos pendientes. El gráfico 3 muestra la evolución del juzgamiento desde 2006.[16]

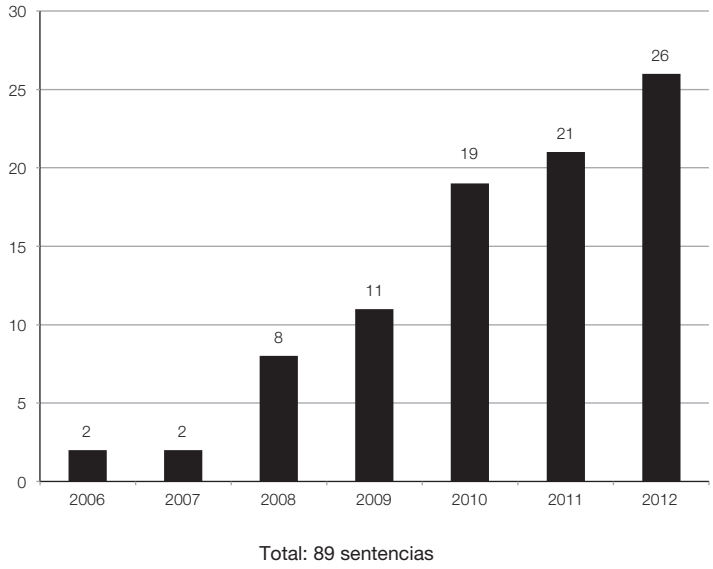
13 Se trata de un testigo clave en el primer juicio realizado en La Plata desde la reapertura, contra el ex comisario de la Policía de la provincia de Buenos Aires Miguel Etchecolatz. López desapareció el 18 de septiembre de 2006, día en que se celebraban los alegatos de la querella. Este hecho ha sido atribuido a sectores de la policía provincial vinculados a la represión durante la dictadura, pero una pésima conducción de la investigación judicial ha impedido esclarecerlo.

14 La Unidad Fiscal fue creada en 2007 a partir de un trabajo de incidencia realizado por el CELS, que a principios de ese año presentó ante el Poder Ejecutivo un documento de análisis del desarrollo del proceso de justicia que incluía propuestas para encauzar el juzgamiento. El documento del CELS "Líneas de acción para fortalecer el proceso de Verdad y Justicia" planteó "la necesidad de garantizar la coordinación de todas las agencias federales y provinciales involucradas en el proceso de verdad y justicia y la protección de víctimas y testigos". Entre las propuestas presentadas estaba la creación de una instancia del Ministerio Público Fiscal que coordinara los juicios con visión estratégica y aportara celeridad y efectividad. Es así que desde su creación, y especialmente desde 2008, la Unidad Fiscal emprendió un trabajo minucioso de implementación de estrategias jurídicas tendientes a organizar los juicios en todo el país (CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2012*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2012).

15 Véanse *Derechos humanos en Argentina. Informe 2011*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2011, y *Derechos humanos en Argentina. Informe 2012*, ob. cit.

16 Los datos estadísticos que se presentan en este apartado corresponden al 31

Gráfico 3. Sentencias por crímenes de lesa humanidad en todo el país. Evolución 2006-2012



Fuente: CELS, según datos propios, de prensa y resoluciones judiciales.

Durante 2012 finalizaron 26 juicios. De ellos, 23 han sido debates orales y 3, plenarios escritos.[17] Esta importante cifra refleja que la reactivación del número de juicios por año que se evidencia desde 2008 persiste y que no ha habido retrocesos, llegando al significativo número de 89 sentencias en seis años.

A continuación, nos concentraremos en caracterizar esas 26 sentencias. Es fundamental destacar que corresponden a 17 jurisdicciones diferentes.

---

de diciembre de 2012 inclusive y remiten al período 2006-2012. Ubicamos el punto de partida del monitoreo en 2006, en tanto ese año se produjo la primera sentencia desde la reapertura del proceso de justicia. En este sentido, vale aclarar que estos datos presentan una leve diferencia con los producidos por la Unidad Fiscal, que contabiliza las sentencias desde el Juicio a las Juntas.

17 Se trata de causas que se tramitan por el viejo Código Procesal Penal, que es un procedimiento escrito sin instancia de debate oral. Su número es residual.

Cuadro 1. Juicios finalizados en 2012, por jurisdicción

Jurisdicción	Juicios finalizados
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	6
Buenos Aires, ciudad de La Plata	2
Buenos Aires, ciudad de Mar del Plata	2
Buenos Aires, ciudad de San Martín	2
Santa Fe, ciudad de Rosario	2
Buenos Aires, ciudad de Bahía Blanca	1
Catamarca	1
Chubut	1
Córdoba	1
Corrientes	1
Entre Ríos	1
La Rioja	1
Misiones	1
Neuquén	1
Santa Fe	1
Santiago del Estero	1
Tucumán	1
Total	**26**

Fuente: CELS, según datos propios, de prensa y resoluciones judiciales.

Los siguientes son los juicios finalizados en 2012:

1. El 16 de marzo, el Tribunal Oral Federal (TOF) de Mar del Plata condenó a la pena de prisión perpetua a los ex militares Julio Alberto Tommasi, Roque Ítalo Pappalardo y José Luis Ojeda por ser autores directos de la privación ilegal de la libertad, tormentos y homicidio de Carlos Moreno, abogado laboralista de Olavarría secuestrado el 29 de abril de 1977. También fueron condenados los hermanos Emilio Felipe y Julio Manuel Méndez a las penas de 15 y 11 años de prisión, respectivamente.
2. El 23 de marzo, el TOF de Tucumán condenó a 13 años de prisión a Miguel Ángel Moreno, acusado de los delitos de asociación ilícita agravada y torturas contra Emma del Valle Aguirre.
3. El 26 de marzo, el TOF nº 2 de Rosario condenó al ex jefe del Segundo Cuerpo del Ejército Ramón Genaro Díaz Bessone y al ex policía José Lofiego a las penas de prisión perpetua por los crímenes cometidos en el CCD que funcionaba en la Sección Informes de la Jefatura de Policía de la ciudad santafesina (causa "Feced").

Los ex policías Mario Marcote, Ramón Vergara y José Scortecchini fueron condenados a las penas de 25, 12 y 10 años de prisión, respectivamente, mientras que Ricardo Chomicky fue absuelto.[18]

4. También el 26 de marzo, el TOF nº 2 de Córdoba condenó a prisión perpetua a los ex policías Pedro Nolasco Bustos, Jorge Worona y José Filiberto Olivieri, integrantes del Comando Radioeléctrico provincial, por el homicidio de tres militantes de la Juventud Peronista en 1976.
5. El 16 de abril, el TOF de Santa Fe condenó al ex agente de policía del Comando Radioeléctrico José Martínez Dorr a la pena de 10 años y 6 meses de prisión por la privación ilegal de la libertad y la imposición de tormentos en perjuicio de Froilán Aguirre.
6. El 31 de mayo, el TOF nº 1 de San Martín condenó a Roberto Ramón Bustos, ex titular de la división de informaciones de la Delegación de San Martín de la Policía de la provincia de Buenos Aires, y a Jorge Julio Bianchero, ex comisario de la Comisaría 3 de Villa Lynch en San Martín, a las penas de 19 y 9 años de prisión, respectivamente, por los delitos de privación ilegítima de la libertad y allanamiento ilegal cometidos en la jurisdicción de Campo de Mayo.
7. También el 31 de mayo, el juez Ariel Lijo, titular del Juzgado Federal nº 4 de la Capital Federal, condenó a Antonio Herminio Simón a 19 años de prisión y a Alfredo Omar Feito a 10 años, por crímenes de lesa humanidad cometidos en la operación denominada "contraofensiva de Montoneros". Se trata del segundo tramo de la causa que tuvo sentencia en 2007 (la primera sentencia a militares desde la reapertura del proceso). En esta segunda parte de la causa absolvió además a Julián Marina y Ramón Pereiro.
8. El 8 de junio, el TOF nº 2 de la Capital Federal condenó a Pedro Santiago Godoy y Alfredo Omar Feito a las penas de 25 años de prisión por los delitos de privación ilegal de la libertad y tormen-

18 Chomicky fue un detenido-desaparecido acusado de cometer delitos a la par de sus captores. En tanto ingresó al CCD como víctima, el CELS y la Unidad Fiscal se han pronunciado en contra de juzgarlo junto con los agentes estatales que perpetraron su secuestro y lo sometieron a sesiones de tortura durante su cautiverio. Por este motivo, el CELS ha decidido no incluirlo en sus registros de sentenciados en el proceso de justicia. Para el CELS, su procesamiento y elevación a juicio fue una terrible equivocación. Para más argumentos, véase el dictamen de la Unidad Fiscal de julio de 2008, "Tratamiento penal de conductas típicas realizadas por personas secuestradas en centros clandestinos de detención".

tos en perjuicio de 181 víctimas. Los hechos juzgados se cometieron en el circuito Atlético-Banco-Olimpo.

9. El 15 de junio, el TOF de Catamarca condenó a Carlos Alberto Lucena y a Juan Daniel Rauzzino a 16 y 10 años de prisión, respectivamente, por asociación ilícita y privación ilegítima de la libertad en perjuicio de Griselda del Huerto Ponce, Julio Genaro Burgos, Nelly Yolanda Bora y Francisco Gregorio Ponce (causa "Masacre de Capilla del Rosario").
10. El 4 de julio, el TOF de Posadas condenó a Felipe Giménez y Carlos Herrero a las penas de 21 y 20 años de prisión, respectivamente, por privación ilegal de la libertad y tormentos, y a Carlos Pombo y Julio Amarilla a 7 años de prisión por tormentos. Guillermo Roque Mendoza fue absuelto. Los crímenes fueron cometidos en el destacamento policial conocido como Casita de Mártires y la Casita del Rowing, centros dependientes de la policía de la provincia de Misiones.
11. El 5 de julio, el TOF nº 6 de la Capital Federal dictó sentencia en la causa conocida como "Plan Sistemático de Apropiación de Menores", en la que se investigó la apropiación de más de 30 menores durante la última dictadura militar. Fueron condenados Jorge Rafael Videla, a 50 años de prisión; Antonio Vañek, a 40 años de prisión; Jorge Acosta, a 30 años de prisión; Santiago Omar Riveros, a 20 años de prisión; Reynaldo Benito Bignone y Víctor Gallo, a 15 años de prisión; Juan Antonio Azic, a 14 años de prisión; Jorge Luis Magnacco, a 10 años de prisión, e Inés Susana Colombo, a 5 años de prisión. Resultó absuelto Eduardo Ruffo.
12. El 12 de septiembre, el TOF de Bahía Blanca condenó a prisión perpetua a Juan Manuel Bayón, Hugo Jorge Delmé, Jorge Horacio Granada, Norberto Eduardo Condal, Carlos Alberto Taffarel, Mario Carlos Antonio Méndez, Hugo Carlos Fantoni, Walter Bartolomé Tejada, Jorge Enrique Mansueto Swendsen, Jorge Aníbal Masson, Osvaldo Bernardino Páez, Vicente Antonio Forchetti, Héctor Jorge Abelleira y Héctor Arturo Gonçalves. En tanto, condenó a Carlos Alberto Contreras a la pena de 18 años de prisión y a Andrés Reynaldo Miraglia y a Héctor Luis Selaya a 17 años y 6 meses de prisión. En la causa fueron investigados crímenes contra 90 víctimas en el área del V Cuerpo del Ejército.
13. El 21 de septiembre, el titular del Juzgado Federal nº 4 de la Capital Federal, Ariel Lijo, dictó sentencia en el tercer tramo de la causa en la que se investigaron los crímenes cometidos en el marco de la "contraofensiva de Montoneros". Se condenó a los agentes

secretos de inteligencia de la Central de Reunión del Batallón de Inteligencia 601 Carlos Eduardo Somoza y Jorge Oscar Baca a 10 años de prisión y se absolvió a Julio Alberto Cirino.

14. El 1º de octubre, el TOF de Mar del Plata condenó a Alfredo Manuel Arrillaga, Leandro Edgar Marquiegui, Eduardo Jorge Blanco, Jorge Luis Toccalino, Ernesto Alejandro Agustoni y José Carmen Beccio a la pena de prisión perpetua. Además, los jueces impusieron las condenas de 25 años de prisión para Fortunato Valentín Rezett; 12 años para Ernesto Orosco; 7 años para Héctor Francisco Bicarelli, y 5 años para Héctor Carlos Cerutti, Mario Jorge Larrea y Nicolás Miguel Cafarello. En tanto, resultaron absueltos Aldo José Sagasti y Marcelino Blaustein. En el proceso se investigaron delitos cometidos en perjuicio de 85 víctimas en la Comisaría Cuarta de la ciudad de Mar del Plata y el CCD La Cueva.
15. El 16 de octubre, el TOF de Comodoro Rivadavia condenó a prisión perpetua a los ex marinos Luis Sosa, Emilio Del Real y Carlos Marandino por su participación en la "Masacre de Trelew". Por otra parte, el tribunal absolvió a quien fue jefe de la Base Almirante Zar al momento de los hechos, Rubén Norberto Paccagnini, y al juez militar designado para realizar la investigación, Jorge Bautista.
16. El 6 de noviembre, el TOF nº 1 de Neuquén condenó a 13 imputados por delitos de lesa humanidad cometidos en esa provincia. Osvaldo Laurella Cripa fue condenado a 23 años de prisión; Enrique Braulio Olea, a 22 años; Oscar Reinhold, a 21 años; Sergio Adolfo San Martín y Jorge Eduardo Molina Ezcurra, a 19 años; Jorge Ricardo Luera, a 16 años; Raúl Guglielminetti, a 12 años; Antonio Alberto Camarelli, a 10 años; Enrique Charles Casagrande y Gustavo Vittóna, a 8 años; Máximo Ubaldo Maldonado, a 7 años; Miguel Ángel Quiñones, a 6 años y 6 meses, y Francisco Julio Oviedo, a 4 años. Serapio del Carmen Barros, Oscar Ignacio del Magro, Jorge Osvaldo Gaetani, Gerónimo Huircaín, Saturnino Martínez, Desiderio Pinchulef, Emilio Sachitella y Julio Héctor Villalobo fueron absueltos.
17. El 5 de diciembre, el TOF de Santiago del Estero condenó a la pena de prisión perpetua a Musa Azar, Miguel Tomás Garbi, Juan Bustamante, Francisco Laitán y Ramiro López Veloso por los delitos de asociación ilícita, privación ilegítima de la libertad, tormentos, violación y abuso deshonesto, en tanto que Jorge Alberto D'Amico recibió una pena de 20 años de prisión; Carlos Héctor Capella, 8 años; Eduardo Bautista Baudano y Jorge Gregorio Brao, 6 años, y Rodolfo Doroteo Salvatierra, 5 años.

18. El 7 de diciembre, el TOF de La Rioja condenó a prisión perpetua a Luciano Benjamín Menéndez, Luis Fernando Estrella y Domingo Benito Vera por crímenes de lesa humanidad cometidos en esa provincia durante la última dictadura militar, en la causa "Los Mártires de Chamical".
19. El 14 de diciembre, el juez Luis Osvaldo Rodríguez, titular del Juzgado Federal nº 9, condenó a 10 años de prisión a Jorge Luis Magnacco por la apropiación de Evelin Karina Bauer Pegoraro, nacida en la ESMA.
20. El 19 de diciembre, el TOF nº 1 de La Plata dictó sentencia en el juicio oral por crímenes de lesa humanidad cometidos en el denominado "Circuito Camps". Fueron condenados a prisión perpetua Jaime Lamont Smart, Rodolfo Aníbal Campos, Miguel Osvaldo Etchecolatz, Horacio Elizardo Luján, Norberto Cozzani, Carlos García, Luis Vicente Patrault, Bernabé Jesús Corrales, Fernando Svedas, Miguel Kearney, Raúl Orlando Machuca, Julio César Argüello, Víctor Sita, Domingo Almeida y Roberto Omar Grillo. Eros Amílcar Tarela y Jorge Antonio Bergés recibieron 25 años de prisión; Roberto Antonio Cabrera, 18; Sergio Arturo Verduri, 15; Daniel Jorge Lencinas, 14; Pedro Antonio Ferriole, 11, y Santiago Antonini, 2 años de cumplimiento efectivo.
21. También el 19 de diciembre, el TOF nº 2 de San Martín condenó a la médica Nilda Bomina Civale a la pena de 12 años de prisión por ser coautora del delito de sustracción y ocultamiento de menores, supresión del estado civil y falsedad ideológica de documento público en perjuicio de Andrea Fabiana Belmonte, Patricia Guadalupe Uriondo y Clara Lis Pereyra.
22. El 20 de diciembre, el TOF nº 1 de La Plata condenó a 10 años de prisión a Nora Raquel Manacorda y a 5 años y 6 meses a Silvia Beatriz Molina, imputadas por apropiación menores en perjuicio de Sebastián José Casado Tasca.
23. El 21 de diciembre, el TOF nº 5 de la Capital Federal condenó a 23 años de prisión a Héctor Vergez por crímenes de lesa humanidad cometidos en jurisdicción del Primer Cuerpo de Ejército.
24. El 27 de diciembre, el TOF de Paraná condenó a Juan Miguel Valentino y Naldo Miguel Dasso a la pena de prisión perpetua por crímenes de lesa humanidad cometidos en la provincia de Entre Ríos. Julio César Rodríguez recibió la pena de 15 años de prisión y Francisco Crescenzo, de 10. Marcelo Pérez, Juan Carlos Mondragón y Santiago Héctor Kelly del Moral resultaron absueltos.

25. Ese mismo día, el TOF de Corrientes condenó a 16 años a Héctor Portillo por el secuestro de Eduardo Héctor Acosta.
26. También el 27 de diciembre, el TOF nº 2 de Rosario condenó a prisión perpetua al ex coronel Manuel Fernando Saint Amant y a los ex policías Antonio Federico Bossie y Jorge Muñoz por los hechos conocidos como "Masacre de la Calle Juan B. Justo", ocurridos en San Nicolás, provincia de Buenos Aires.

Es decir que durante 2012 fueron sentenciados 152 imputados, de los cuales 135 resultaron condenados y 17 absueltos. Este 11% de absoluciones es una muestra importante de la legalidad de los procesos, donde se respetan los derechos y garantías de los imputados.

De este total de condenados, 111 obtuvieron su primera sentencia en 2012; 5 habían sido absueltos pero fueron condenados por la Cámara Nacional de Casación Penal (CNCP)[19] y los 19 restantes fueron sentenciados por segunda, tercera o cuarta vez (u octava, como es el caso de Luciano Benjamín Menéndez, quien volvió a romper su récord de sentencias a pesar de haber sido excluido por problemas de salud de la mayoría de los juicios que enfrentó en el año reseñado).

Este alto número de sentenciados responde a que, en términos generales, se realizaron juicios a una cantidad mayor de imputados. Los juicios con uno o dos imputados proliferaron en años anteriores, pero durante 2012 fueron sólo 6 (menos del 7% del total).

El gráfico 4 muestra el total de sentenciados entre 2006 y 2012. Aunque el número de absueltos se duplicó en un año (recordemos que la CNCP revocó 5 absoluciones), difiere enormemente de casos como el de Perú, como veremos más adelante.

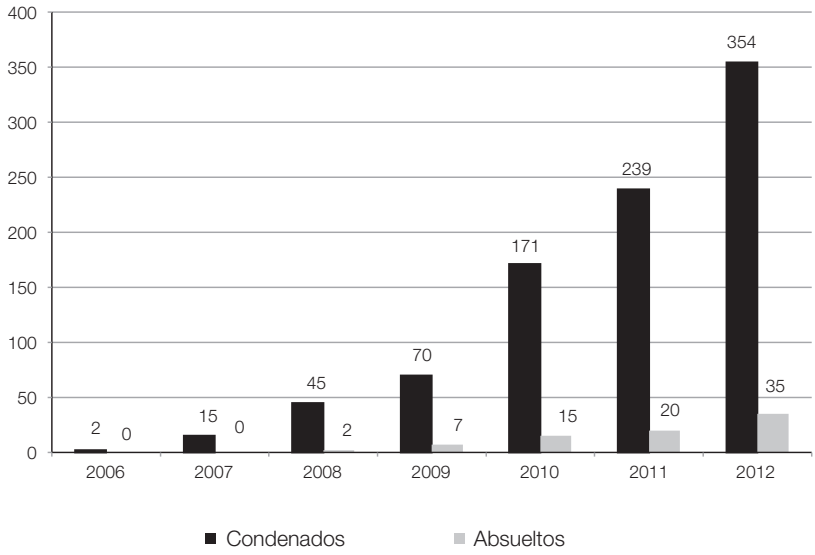
Entre 2006 y 2012, 354 acusados fueron condenados y 35 absueltos, es decir que se alcanzó un total de 389 sentenciados en seis años de juicios.[20]

En este punto, nos parece importante complementar el dato de la cantidad de condenados con un análisis más exhaustivo en términos de delitos por los que fueron hallados culpables, pena impuesta y tipo de autoría. A la luz de la mirada comparativa que propone este capítulo, estas dimensiones son centrales para analizar el proceso de justicia de cada caso nacional.

19 Se trata de los jefes de Área Huberto Lobaiza, Teófilo Saa, Felipe Alespeiti, Calixto Luis Flores y Paulino Furio Etcheverry. Para más detalle, véanse en este apartado las confirmaciones de la CNCP.

20 Según datos de la Unidad Fiscal, el total de condenados desde los años ochenta, incluidos los miembros de las Juntas y los residuales juicios posteriores hasta 2005, es de 378 a diciembre de 2012.

Gráfico 4. Total de sentenciados en el nuevo proceso de justicia. Evolución 2006-2012



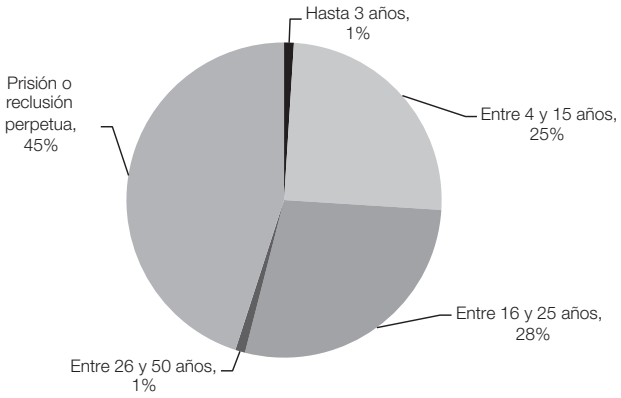
Fuente: CELS, según datos propios, de prensa y resoluciones judiciales.

Comencemos por analizar este universo a partir del monto de la pena impuesto. Tal como demuestra el gráfico 5, casi la mitad de los imputados condenados recibieron la pena de prisión o reclusión perpetua.[21]

Ahora bien, aunque las penas de ejecución efectiva (mayores a tres años) constituyen el 99% de las aplicadas, al no estar firme la mayor parte de ellas se demora la decisión de detener a los imputados excarcelados con anterioridad al juicio. Se encuentra en libertad el 15% de los condenados.

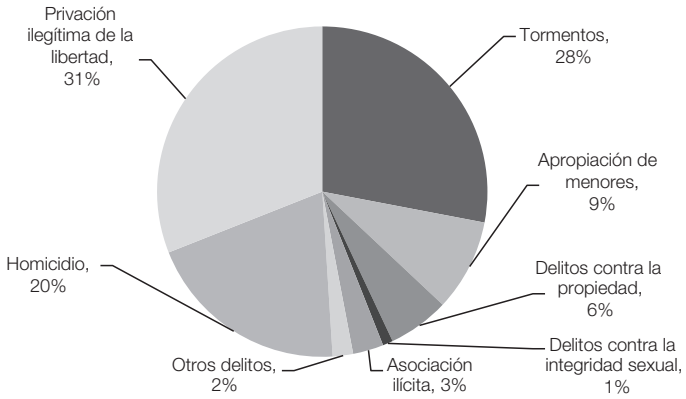
21 Este gráfico y el correspondiente al tipo de delito se encuentran expresados en porcentajes pues el dato estadístico es resultado de la agregación de las penas obtenidas por los distintos imputados, gran parte de los cuales han sido condenados en múltiples juicios.

Gráfico 5. Condenados en el nuevo proceso de justicia, según pena impuesta (en porcentaje). Diciembre de 2012



Fuente: CELS, según datos propios, de prensa y resoluciones judiciales.

Gráfico 6. Condenados en el nuevo proceso de justicia, según delitos por los que fueron acusados (en porcentaje). Diciembre de 2012



Fuente: CELS, según datos propios, de prensa y resoluciones judiciales.

En relación con los delitos investigados, continúan predominando la privación ilegítima de la libertad (secuestro) y la aplicación de tormentos (tortura). Durante 2012 aumentó la proporción de imputados condenados por homicidio y por delitos contra la integridad sexual, a partir de la sentencia en la causa contra Musa Azar y otros dictada por el TOF de Santiago del Estero, que analizaremos en detalle más adelante.

a. Confirmación de sentencias, ¿política de Estado?

Durante el año reseñado, se ha producido un significativo avance en la confirmación de sentencias en segunda instancia por parte de la CNCP. Este año han sido confirmadas 19 sentencias por ese tribunal, para un total de 101 imputados. En la ratificación de las sentencias, Casación también corrigió serios errores que habían cometido algunos tribunales orales, valorando la prueba con mayor precisión y revocando absoluciones que no habían sido correctamente concedidas, como en los casos de los jefes de Área de la Capital Federal, entre otros.[22]

Las sentencias confirmadas por la CNCP durante 2012 son las siguientes:

1. El 13 de febrero, la Sala IV ratificó la condena de 8 acusados por los crímenes cometidos en el CCD "La Escuelita". La sentencia en primera instancia había sido dictada por el TOF de Neuquén en 2008 y en ella se condenó a Oscar Lorenzo Reinhold, Luis Alberto

22 En *Derechos humanos en Argentina. Informe 2010*, el CELS expresó su preocupación por las absoluciones de tres jefes de área de la Capital Federal, por varios motivos. En principio, por haber sido la primera vez desde la reapertura de las causas que un tribunal decide revertir el criterio de responsabilidad penal establecido por la sentencia de la Causa 13/84, el Juicio a las Juntas, en el que se había probado la existencia de un plan sistemático y que los mandos medios de una estructura jerárquica militar tenían responsabilidad sobre los hechos por ser un eslabón de la cadena de mando. Por otra parte, en los fundamentos de la sentencia los integrantes del tribunal sostuvieron que las absoluciones respondían a la falta de prueba directa contra los imputados. Para el tribunal no fueron suficientes los testimonios de sobrevivientes o familiares que dieron cuenta de las desapariciones ni los documentos aportados que describían las funciones que ellos desempeñaban como jefes de Área, a partir de lo que evaluamos como un criterio restrictivo de valoración de la prueba. Finalmente, porque detectamos a partir de esta decisión un precedente grave al considerar la "obediencia debida" como un factor exculpante: si un imputado no ocupaba el mando más alto, y por lo tanto no puede ser autor mediato de los hechos, y tampoco fue "visto" o reconocido como el autor directo de un crimen, sino que pertenece a una jerarquía intermedia, parecía estar, de acuerdo con lo expresado por estos jueces, en una zona gris en la que no le cabe responsabilidad.

Farías Barrera, Hilarión de la Pas Sosa, Enrique Braulio Olea, Mario Alberto Gómez Arenas, Sergio Adolfo San Martín, Jorge Eduardo Molina Ezcurra y Francisco Julio Oviedo.

2. El 17 de febrero, la Sala IV ratificó el fallo de 2010 mediante el cual se condenó a Gregorio Rafael Molina en Mar del Plata. Esta fue la primera confirmación de una condena por delitos sexuales calificados autónomamente como crímenes de lesa humanidad.
3. El 23 de marzo, la Sala II ratificó la pena de 15 años de prisión en contra del ex personal civil de inteligencia Horacio Barcos, condenado por el TOF de Santa Fe en 2010.
4. El 16 de abril, la Sala IV confirmó la condena a prisión perpetua de Fortunato Rezzet impuesta por el TOF de Mar del Plata en 2011.
5. El 18 de abril, la Sala II ratificó las condenas de Rafael Julio Manuel Barreiro, Juan Carlos De Marchi, Horacio Losito y Raúl Alfredo Reynoso, integrantes del Grupo de Tareas que operó en el Regimiento de Inteligencia nº 9 con asiento en la ciudad de Corrientes. La sentencia en primera instancia había sido dictada en 2008 por el TOF de Corrientes.
6. El 14 de mayo, la Sala IV confirmó el fallo de 2010 del TOF de Mar del Plata por medio del cual se condenó a Roberto Luis Pertusio, Justo Alberto Ignacio Ortiz y Alfredo Manuel Arrillaga.
7. El 18 de mayo, la Sala II ratificó la condena dictada por el TOF de Santa Fe en diciembre de 2009 contra el ex juez Víctor Brusa, los ex policías Héctor Colombini, Eduardo Ramos, Juan Calixto Perizzoti, Mario Facino y la ex penitenciaria María Eva Aebi.
8. El 13 de junio, la Sala IV revocó la absolución de los jefes de Área y de Regimiento Huberto Lobaiza, Teófilo Saa y Felipe Alespeiti y dispuso su condena y detención. El tribunal también ratificó la pena de prisión perpetua a Jorge Olivera Róvere y Bernardo José Menéndez, y los condenó además por hechos de los que habían sido absueltos. El fallo revisado por la Cámara había sido dictado el 23 de octubre de 2009 por el TOF nº 5 de la Capital Federal.
9. El 22 de junio, la Sala I dejó firme las condenas impuestas por el TOF nº 1 de Córdoba en 2010 a 22 imputados: Jorge Rafael Videla, Luciano Benjamín Menéndez, Vicente Meli, Mauricio Carlos Poncet, Raúl Eduardo Fierro, Jorge González Navarro, Gustavo Adolfo Alsina, Enrique Pedro Mones Ruiz, Miguel Ángel Pérez, Carlos Alfredo Yanicelli, Miguel Ángel Gómez, Alberto Luis Lucero, Calixto Luis Flores, Yamil Jabour, Marcelo Luna, Juan Eduardo Molina, Juan Emilio Huber, Víctor Pino Cano, Carlos Hibar Pérez, Fernando Martín Rocha, Mirta Graciela Antón y José Eugenio

San Julián. También mantuvo las absoluciones de Osvaldo César Quiroga y Francisco Pablo D'Aloia.

10. El 23 de agosto, la Sala IV ratificó el fallo que condenó a Néstor Omar Greppi, Omar Aguilera, Roberto Oscar Fiorucci, Carlos Alberto Reinhart, Néstor Bonifacio Cenizo, Athos Reta, Oscar Yorio y Hugo Roberto Marenchino por crímenes cometidos en la provincia de La Pampa, Subzona 1.4, dependiente del Primer Cuerpo del Ejército. La sentencia confirmada fue dictada en 2010 por el TOF de Santa Rosa.
11. El 22 de octubre, la Sala IV confirmó la sentencia del TOF nº 1 de Córdoba que en 2009 condenó a Luciano Benjamín Menéndez, Rodolfo Aníbal Campos, César Armando Cejas y Hugo Cayetano Britos a prisión perpetua, y a Miguel Ángel Gómez a 16 años de prisión. Además, revocó la absolución de Calixto Luis Flores y lo condenó a 6 años de cárcel.
12. El 31 de octubre, la Sala IV ratificó las condenas dictadas por el TOF nº 1 en 2011 por el homicidio de Francisco Urondo y la desaparición forzada de su compañera, Alicia Raboy. Los imputados son Juan Agustín Oyarzábal, Eduardo Smahá Borzuk, Alberto Rodríguez Vázquez, Celestiano Lucero y Dardo Migno Pipaon. A su vez, revocó la absolución de Paulino Furio Etcheverry y lo condenó a la pena de prisión perpetua.
13. El 8 de noviembre, la Sala III confirmó las condenas dictadas en 2010 en la causa "Jefatura de Policía de Tucumán" a Luciano Benjamín Menéndez y Roberto Heriberto Albornoz y elevó las penas impuestas por el TOF de Tucumán a Luis Armando De Cándido y Carlos Esteban De Cándido y los condenó a prisión perpetua y a 4 años de prisión, respectivamente.
14. El 28 de noviembre, la Sala IV ratificó las condenas impuestas el 29 de diciembre de 2011 por el TOF nº 2 de Capital Federal en la causa conocida como "Hospital Posadas" a Reynaldo Benito Bignone, Luis Muiña e Hipólito Rafael Mariani.
15. El 22 de noviembre, la Sala I confirmó la condena a prisión perpetua impuesta a Luciano Benjamín Menéndez y Roberto Heriberto Albornoz por el TOF de Tucumán en 2011 en la causa "Romero Niklison".

    El 7 de diciembre, la Sala II ratificó 3 sentencias por crímenes de lesa humanidad cometidos en la jurisdicción de Campo de Mayo, que habían sido dictadas por el TOF nº 1 de San Martín.
16. La primera se dictó en 2009 y corresponde a la investigación por el homicidio de Floreal Avellaneda. Los imputados son: Santiago

Omar Riveros, Alberto Ángel Aneto, César Amadeo Fragni, Raúl Horacio Harsich, Fernando Verplaetsen y Jorge García Avendía.

17. La segunda fue dictada en 2010 y los imputados son Reynaldo Benito Bignone, Santiago Omar Riveros, Santiago Guañabens Perello, Jorge Bianchero y Roberto Bustos.
18. La última corresponde al caso conocido como "Muniz Barreto y Gonçalvez", que obtuvo sentencia en 2011. Los imputados son Riveros, Bignone, Luis Abelardo Patti, Martín Rodríguez y Juan Fernando Meneghini.
19. El 27 de diciembre, la Sala IV confirmó la condena de Luis José Ricchiuti y Elida Renée Hermann por la apropiación de la hija de Beatriz Recchia y Antonio García, dictada en 2010 por el TOF nº 5 de San Isidro. Se trata de la primera confirmación de la CNCP en la que se declara la legitimidad de los procedimientos de obtención de muestras de ADN.

Con estas 19 confirmaciones de 2012, la CNCP superó el total de sentencias que había ratificado entre 2007 y 2011. En buena medida, esta reactivación compensó las demoras que destacábamos en el informe anterior. Quedan pendientes, además de las dictadas en 2012, 1 sentencia de 2009, 9 de 2010 y 14 de 2011.

Sin embargo, más allá de estos avances, se profundizan las complicaciones por la falta de confirmaciones de la CSJN que recepten la activación demostrada por Casación.

Los siguientes gráficos muestran la confirmación de sentencias a diciembre de 2012 y su impacto en términos de condenas y absoluciones.

El gráfico 7 ilustra las diferentes etapas de confirmación que puede tener una sentencia y es la "foto" del estado de las sentencias a diciembre de 2012.

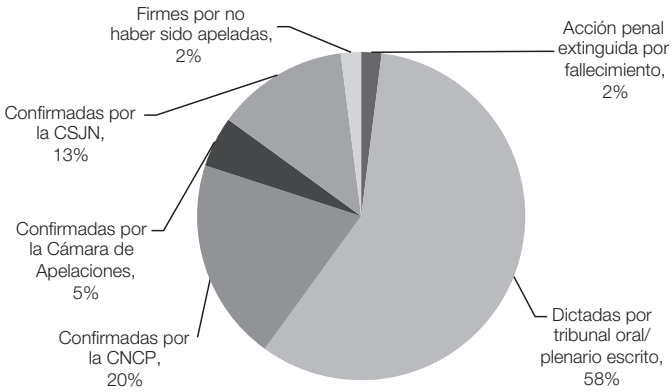
El 58% (51 en total) de las sentencias aún no ha sido confirmado en ninguna instancia. Se trata de aquellas dictadas tanto por tribunales orales como por un juez en los procesos tramitados por el viejo Código Procesal (plenario). De estas sentencias, 25 son anteriores a 2012, con lo cual deben ser confirmadas por la Cámara de Casación a la brevedad para mantener la reactivación.

De las sentencias ratificadas por la CNCP, 18 aún tienen pendiente la confirmación de la Corte. En el caso de 2 de ellas se ha extinguido la acción penal por muerte (son los casos "Molina" y Barcos", que veremos luego con mayor detalle), y 2 se encuentran firmes pues no han sido apeladas a la CSJN, algo poco común en el proceso.[23] Finalmente, hay 4 plenarios escritos confirmados

23 Se trata de las sentencias en las causas conocidas como "Colombo" en For-

por las respectivas Cámaras de Apelaciones. Esto suma un total de 22 sentencias listas para ser revisadas por la Corte Suprema, última y definitiva instancia de apelación. Las más antiguas son las confirmadas por Casación entre septiembre de 2010 y diciembre de 2011.

Gráfico 7. Sentencias por delitos de lesa humanidad, según su estado de confirmación. Diciembre de 2012



Fuente: CELS, según datos propios, de prensa y resoluciones judiciales.

Durante 2012, el máximo tribunal confirmó las condenas de imputados en el marco de 5 sentencias. En marzo, ratificó la condena contra Juan Carlos Beltrametti y Carlos Caggiano Tedesco por la causa conocida como "Casita de los Mártires", dictada en 2009 por el TOF de Misiones. En septiembre, dejó firme las condenas de Hipólito Rafael Mariani y César Comes en la causa en la que se juzgaron delitos cometidos en el CCD "Mansión Seré", que tuvo sentencia en noviembre de 2008, las condenas de Carlos Arias y Luis Zirpolo en la causa "Melitón Bustos", cuya sentencia fue dictada por el TOF de Salta en abril de 2010 y también las de los ex policías Juan Carlos "el Francés" Lapuyole y Carlos Enrique Gallone, responsables por la llamada "Masacre de Fátima",

mosa y "Ulibarrie" en Corrientes. La primera fue confirmada por Casación en mayo de 2011 y la segunda en abril de ese año. Cada una involucra a un único imputado, Juan Carlos Colombo y Diego Manuel Ulibarrie, ambos condenados.

sentencia que data de julio de 2008. No quedó firme la absolución del comisario Miguel Ángel Timarchi pues falleció con posterioridad a la confirmación de Casación. Esta sentencia superó todos los plazos de demora existentes hasta el momento: tanto Casación como la Corte tardaron dos años cada una en confirmarla, sumando un total de cuatro años desde la presentación del recurso de apelación. Finalmente, en noviembre, confirmó las condenas de Miguel Ángel Fernández Gez, Luis Alberto Orozco, Juan Carlos Pérez, Carlos Esteban Pla, condenados en la causa "Fiochetti", única sentencia dictada en la provincia de San Luis.

Si analizamos las 12 sentencias confirmadas por la CSJN a diciembre de 2012, observamos la persistencia del promedio de demora de dos años y seis meses en llegar a instancia final (esto sólo promediando el tiempo desde la finalización del debate; es importante tener en cuenta que, si se considerara la duración de la instrucción y el juicio, en la mayoría de los casos el tiempo se duplicaría y en varios se triplicaría). Además, el criterio de revisión de las sentencias no sigue un orden cronológico, y por lo tanto no está claro a qué decisión o estrategia corresponde.

Para continuar con el análisis, visto que luego de que la CNCP confirma la sentencia los expedientes de apelación a la CSJN se tramitan separados, por cada imputado o por grupos de imputados con un mismo defensor, es importante ver el dato de confirmación de sentencias desde los imputados sentenciados. El gráfico 8 ilustra el estado de confirmación de las sentencias para condenados y absueltos en forma diferencial.

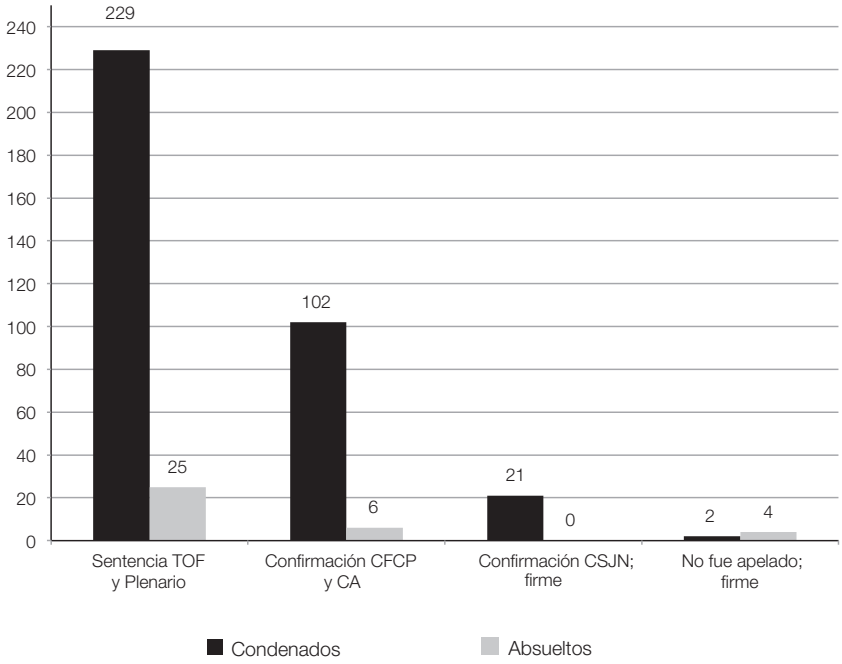
De los 389 sentenciados, el 65% aún no ha sido sujeto a revisión por los tribunales superiores. De ellos, 108 tienen al 31 de diciembre de 2012 confirmación de la CNCP o de la Cámara de Apelaciones (CA) (cinco fallecieron después). A esa fecha, sólo 21 condenados tienen su sentencia firme por la CSJN (5%) y uno de ellos, Antonio Domingo Bussi, falleció. Las condenas de Juan Carlos Colombo en Formosa y Diego Ulibarrie en Corrientes, así como la absolución de Carlos Piriz en Corrientes y las de otros cuatro imputados de la causa "Alsina" en Córdoba[24] no han sido apeladas a la Corte, pero, como se mencionó anteriormente, los casos de este tipo son hasta el momento una excepción.

En reiteradas ocasiones hemos señalado que el hecho de que las sentencias no se encuentren firmes tiene un impacto directo en la posibilidad de

24 Uno de esos cuatro imputados, Luis Alberto Rodríguez Vázquez, no figura en el gráfico como absuelto firme porque se encuentra condenado por la causa "Paco Urondo", con confirmación de la CNCP. Los datos del CELS reflejan siempre la situación procesal más gravosa de los imputados que tienen sentencia o procesamiento en múltiples causas.

impugnar a los condenados en el acceso a cargos públicos o en el ejercicio de patrocinio legal de otros imputados, así como en la ejecución de la sentencia. Muchos tribunales dilatan la decisión acerca del lugar de cumplimiento de la condena hasta que se encuentre firme.

Gráfico 8. Sentenciados por delitos de lesa humanidad según estado de confirmación de su condena o absolución. Diciembre de 2012



Fuente: CELS, según datos propios, de prensa y resoluciones judiciales.

El exhaustivo relevamiento que hemos realizado ha puesto en evidencia que la confirmación de las sentencias enfrenta gravísimos problemas, sobre todo de organización, aunque también de visibilidad: una vez que las causas son confirmadas por Casación, parecería que ingresaran en el agujero negro burocrático de la Corte Suprema que dificulta su seguimiento.

Para empezar, que el procedimiento de apelación sea por imputado o por grupos de imputados con igual defensa modifica el criterio de monitoreo, ya que no es posible seguir un expediente sino los múltiples que se derivan de

la apelación de cada imputado de la causa. En relación con el rastreo de los expedientes, en el buscador web de la Corte y/o mediante consulta telefónica no es posible determinar el tipo de causa. Es decir, es claro que el nombre del imputado circunscribe la búsqueda al universo de causas por delitos de lesa humanidad, pero el objeto de la presentación del recurso es variado: puede tratarse tanto de la apelación a una sentencia como del dictado de la prisión preventiva. Para cada imputado que hemos rastreado en el sistema aparecen un promedio de ocho expedientes.

No obstante, al cruzar los datos con el número de sentencias de Casación, hemos podido identificar algunos casos de recursos contra las sentencias que han sido desestimados por cuestiones formales, lo cual significa que las condenas han quedado firmes. También de esta manera hemos detectado aquellos casos que, a diciembre de 2012, estarían pendientes de resolución por parte de la CSJN: 9 de los 22 pendientes.[25] Lamentablemente, existe todo un universo de imputados de las 13 sentencias confirmadas restantes del que no hemos encontrado referencia en la CSJN. Es posible que no hayan sido apeladas, pero eso es algo que no hemos podido determinar fehacientemente.[26]

Más allá de estas dificultades de acceso a la información, es importante destacar el déficit en la política de visibilidad. Contrario a lo que podría esperarse, la CSJN no publicita en el sitio web del Centro de Información Judicial, su

25 Son los casos de los imputados de las causas "La Escuelita" de Neuquén, confirmada en febrero de 2012 por Casación; "Menéndez/Brandalisis", confirmada en agosto de 2010; "Labolita" de Mar del Plata, confirmada en septiembre de 2011; "Olivera Róvere y jefes de Área", confirmada en junio de 2012; "Hechos La Pampa", confirmada en agosto de 2012; "Base Naval de Mar del Plata I", confirmada en mayo de 2012; el imputado Fortunato Rezzet, condenado en Mar del Plata en 2011, condena confirmada en abril de 2012; el imputado Falco, por la apropiación de Juan Cabandié, condena confirmada por la CA en octubre de 2011, y las de los imputados del segundo tramo de la causa "Batallón 601", confirmadas por la CA en septiembre de 2012.

26 No hemos encontrado en el buscador oficial de la CSJN referencia a las siguientes sentencias: "Batallón 601 I" de CABA, confirmada por la CA en julio de 2008; "Regimiento de Infantería 9" de Corrientes, confirmada en abril de 2012; "Masacre de Palomitas I", confirmada por la CA de Salta en abril de 2012; "Brusa" de Santa Fe, confirmada en mayo de 2012; "Albareda" de Córdoba, confirmada en junio de 2012; "Paco Urondo" de Mendoza, confirmada en octubre de 2012; "Albareda" de Córdoba, confirmada en octubre de 2012; "Jefatura de Policía" de Tucumán, confirmada en noviembre de 2012; "Hospital Posadas" de CABA, confirmada en noviembre de 2012; "Campo de Mayo I - Caso Floreal Avellaneda", "Campo de Mayo II" y "Campo de Mayo III - Casos Muniz Barreto y otros" de San Martín, confirmadas las tres en diciembre de 2012, y "Caso Richiutti" (sustracción de menores), confirmada en diciembre de 2012.

portal de noticias, la confirmación de las sentencias. La de las 5 confirmaciones de 2012 la hemos obtenido rastreando los nombres de los sentenciados utilizando como criterio la fecha de confirmación de Casación.

Finalmente, en relación con este aspecto del proceso de justicia, quisiéramos señalar otro grave problema relacionado con esta injustificable demora, que se combina con la problemática del juzgamiento por goteo que discutiremos en el apartado de las megacausas: la muerte de imputados sentenciados en juicios donde sólo ellos eran juzgados y su impacto en la jurisprudencia.

Durante 2012, murieron Gregorio Molina y Horacio Barcos. Al momento de su muerte, Molina era el único condenado por delitos contra la integridad sexual en el marco del accionar represivo de la dictadura. Su condena había sido dictada en junio de 2010 por el TOF de Mar del Plata y confirmada por Casación veinte meses más tarde, en febrero de 2012. El CELS y otras organizaciones y funcionarios que trabajan de manera activa en la investigación de estos crímenes como delitos de lesa humanidad esperaron con ansias que la Corte Suprema se pronunciara sobre esa sentencia y sentara jurisprudencia que "alentara" a los jueces aún renuentes a investigar estos delitos. Lamentablemente, las persistentes demoras en la revisión de sentencias impidieron este importante avance.

Un caso similar es el de Barcos, condenado en abril de 2010 por el TOF de Santa Fe. Contrariamente a la información que circula en los medios de comunicación, los delitos por lo que fue acusado no incluyen aquellos contra la integridad sexual, sino privación ilegal de la libertad y tormentos (si bien su responsabilidad en la comisión de abusos sexuales se reveló en el juicio y la sentencia se pronuncia a favor de investigarlos). No obstante, era un importante precedente, por tratarse de una condena a un agente civil de Inteligencia del Ejército. Al igual que en el caso de Molina, la sentencia fue confirmada por Casación en marzo de 2012, pero no llegó a ser revisada por la Corte Suprema.

De lo anterior se desprende que cada vez más imputados fallecen antes de tener sentencia firme, lo que impide no sólo que se cierre el ciclo de la justicia, sino la formación de jurisprudencia que sea un aporte para el futuro, objetivos centrales de estos juicios.

b. El desafío para 2013: lo que aún queda por juzgar

A diciembre de 2012, se encontraban en curso 9 debates orales y 2 plenarios escritos. Tres de esos juicios son megacausas que nuclean un importante número de víctimas e imputados, tal como veremos en el apartado siguiente.

A la fecha de cierre del presente informe eran juzgados un total de 218 imputados en esos 11 juicios. De ellos, 55 obtuvieron sentencia en otra oportunidad, mientras que 163 la tendrán por primera vez al término de estas actuaciones.

En la actualidad, incluyendo a los que están enfrentando juicios, al menos 1050 imputados tienen procesamiento y juicio pendiente. De ellos, aún no han obtenido sentencia en ninguna oportunidad el alto número de 880.

Para el CELS, en consonancia con la Unidad Fiscal, juzgar todo lo que resta requiere un cambio de paradigma en cuanto a la organización de los juicios, de manera de evitar la discrecionalidad de cada tribunal. En palabras del coordinador de la Unidad Fiscal, Pablo Parenti, "hace falta que la agenda de los juicios y el ritmo de las audiencias sean definidos con pautas claras y mecanismos de controles".[27]

3.1.3. Los hitos de 2012

El presente apartado aborda los aspectos más significativos en relación con el proceso de justicia argentino durante 2012.

a. Hechos anteriores a marzo de 1976 como crímenes de lesa humanidad. La "Masacre de Trelew"

Comenzaremos con el que quizá sea uno de los puntos de inflexión más profundos en los últimos tiempos: la condena a prisión perpetua a los ex marinos Luis Emilio Sosa, Emilio Del Real y Carlos Marandino por su participación en la "Masacre de Trelew", dictada por el TOF de Comodoro Rivadavia el 16 de octubre de 2012.[28] Se trata de la primera sentencia dentro del proceso de juzgamiento por crímenes del terrorismo de Estado en la que se atribuyen responsabilidades penales por delitos cometidos en el contexto represivo de principios de la década de 1970.

Los hechos se originaron el 15 de agosto de 1972 con la fuga de 25 presos políticos alojados en la Unidad 6 del Servicio Penitenciario Federal de Rawson. En esa oportunidad, 6 de los prisioneros lograron escapar a Chile, pero los 19 restantes se entregaron en el aeropuerto de Trelew al entonces capitán de navío Luis Emilio Sosa y quedaron detenidos. Acto seguido, fueron alojados en la Base Aeronaval Almirante Zar. Seis días después, en la madrugada del 22 de agosto, fueron fusilados por personal de la Armada; 16 de ellos murieron y 3 lograron sobrevivir.[29]

27 "El año de los megajuicios", *Página/12*, 2 de enero de 2013.

28 El tribunal absolvió a Rubén Norberto Paccagnini, jefe de la Base Almirante Zar en el momento de los hechos, y a Jorge Bautista, juez militar designado en 1972 para realizar la investigación.

29 Murieron Carlos Heriberto Astudillo, Rubén Pedro Bonet, Eduardo Adolfo Capello, Mario Alberto Delfino, Carlos Alberto Del Rey, Alfredo Elías Kohon, Clarisa Rosa Lea Place, Susana Graciela Lesgart, José Ricardo Mena, Miguel

La "Masacre de Trelew" tuvo una importancia histórica evidente. La indignación que produjo el episodio aceleró los tiempos políticos, contribuyó al fin de la dictadura iniciada en 1966 –ya debilitada por una creciente movilización social– y estimuló la incorporación de nuevos militantes en las organizaciones revolucionarias. Sin embargo, el valor histórico de un hecho no es suficiente para que este pueda ser juzgado. Resultó necesario demostrar que la masacre fue un crimen de lesa humanidad, ejecutado en un contexto de ataque sistemático contra un grupo de la población civil.

En la hipótesis que el CELS presentó ante el tribunal se afirmó que no fue un caso aislado, sino que constituyó un hito dentro del plan clandestino de represión que alcanzaría su máxima expresión con la última dictadura militar.[30] Para sustentar esta teoría, fue muy útil la prueba documental aportada dentro de la causa, gran parte de ella desconocida hasta ese momento.[31] Como resultado del análisis de ese material, se logró establecer las principales características del período 1966-1973 que daban cuenta de los métodos legales e ilegales de represión empleados por aquella dictadura:

- La implementación de la Doctrina de Seguridad Nacional, que planteó como hipótesis de conflicto el concepto de "enemigo interior", y la elaboración de reglamentaciones basadas en esa doctrina.[32]

Ángel Polti, Mariano Pujadas, María Angélica Sabelli, Humberto Segundo Suárez, Humberto Adrián Toschi, Jorge Alejandro Ulla y Ana María Villarreal de Santucho. Alberto Miguel Camps, María Antonia Berger y Ricardo René Haidar lograron sobrevivir y dar su testimonio antes de ser asesinado el primero y desaparecidos los otros dos durante la última dictadura militar.

30 El CELS representó a la querella de los familiares de Pedro Bonet, Carlos Astudillo, Adrián Toschi, Eduardo Capello, Susana Lesgart, Carlos Del Rey, Miguel Polti, Alberto Camps y Mario Delfino.

31 Durante el juicio, fueron halladas en un depósito de la Armada copias de las demandas civiles que realizaron familiares de las víctimas de la masacre. En esos expedientes se encontraron comunicaciones internas en las que los abogados de los militares reconocen la responsabilidad de los marinos. También se incorporaron reglamentos de la Armada cuya existencia se ignoraba y hábeas corpus masivos presentados en favor de los centenares de presos políticos del régimen.

32 La denuncia que dio inicio a la causa por la "Masacre de Trelew" tuvo como sustento uno de esos reglamentos, el RC-5-1 titulado "Operaciones sicológicas", firmado el 8 de noviembre de 1968 por el entonces comandante en jefe del Ejército, Alejandro Agustín Lanusse. En él se establece, entre otras cosas, la práctica de torturas como método para obtener información.

- La aprobación de una legislación que proscribía a los partidos políticos, limitaba el hábeas corpus y preveía la participación de las Fuerzas Armadas en la llamada "lucha contra la subversión".
- La creación de la Cámara Federal en lo Penal, conocida como "Camarón" o "Cámara del Terror", que constituía un fuero especial de juzgamiento, de única instancia y dependiente del Poder Ejecutivo.[33]
- La institucionalización del secuestro y la tortura como formas clandestinas de represión.[34]

Estos métodos adquirieron sustancia fáctica con las declaraciones testimoniales que durante el juicio realizaron ex presos políticos, abogados, familiares de las víctimas e incluso ex marinos que contaron cómo habían sido entrenados en ese período histórico para reprimir a la población.[35] A través de esos testimonios se pudieron revelar los vínculos directos existentes entre las dictaduras de 1966 y 1976, tanto en los métodos empleados por las fuerzas represivas, como en la identidad de las víctimas del terrorismo de Estado. Muchos de los presos políticos de comienzos de los setenta serían posteriormente asesinados, y otros acabarían detenidos y/o desaparecidos.

b. El año de los megajuicios

Las estrategias de acumulación propuestas por actores relevantes del proceso, como la Unidad Fiscal y organizaciones como el CELS, tuvieron sus frutos más evidentes en 2012.

33 El "Camarón", creado en abril de 1970 mediante la Ley 18 670, constituye un grave antecedente de la complicidad de la rama judicial con el terrorismo de Estado. Su actuación se tradujo en la persecución penal de activistas políticos y sociales. Fue impugnado por abogados defensores de presos políticos, ya que la Constitución Nacional prohíbe la existencia de tribunales especiales. En 1973, una vez recuperada la democracia, la Cámara dejó de cumplir funciones. Sin embargo, aquellos jueces que no continuaron en ejercicio volvieron a asumir durante el régimen militar de 1976.

34 Fue un gran aporte el documento "Proceso a la explotación y a la represión en Argentina", publicado en mayo de 1973 por el Foro de Buenos Aires por la Vigencia de los Derechos Humanos. Allí se encuentra información detallada sobre los primeros casos de secuestros, torturas y desapariciones de presos políticos, sociales y gremiales que se produjeron en los primeros años de la década de 1970. También los nombres y ubicaciones de las casas de tortura que habían sido identificadas.

35 Sobre este tema, vale la pena resaltar el testimonio del ex marino Julio César Urien, quien refirió que en septiembre de 1972 fue destinado a la ESMA y en noviembre de ese año se le ordenó integrar un grupo paramilitar que

Hacia fines de ese año, comenzaron tres megajuicios en tres jurisdicciones del país: las causas "ESMA III", en Capital Federal; "Jefatura de Policía II" y "Arsenal Miguel de Azcuénaga", en Tucumán, y "La Perla", en Córdoba.

"ESMA III" es el tercer juicio oral por los crímenes de lesa humanidad cometidos en ese CCD.[36] El juicio nuclea distintos tramos de la investigación y los casos de los llamados "vuelos de la muerte", que fueron agrupados en una sola causa con un total de 68 imputados y 789 víctimas. El tribunal a cargo es el TOF nº 5, con una nueva composición. Se espera que declaren alrededor de 900 testigos.

El TOF de Tucumán es el encargado de conducir el juicio oral de la causa "Arsenal Miguel de Azcuénaga y Jefatura de Policía s. secuestros y desapariciones". En el debate son juzgados 41 imputados por crímenes contra 235 víctimas.

La causa conocida como "Menéndez III" o megacausa "La Perla" es el resultado de la acumulación progresiva de 20 causas en la cual son juzgados 45 imputados por los delitos cometidos contra 417 víctimas.

El CELS expresó en repetidas oportunidades que, ante la falta de un criterio unificado y la resultante discrecionalidad en el juzgamiento que se dio desde el inicio del proceso, la mejor forma de organizar los expedientes que se tramitaban en forma separada en cada dependencia judicial era acumular causas según identidad de objeto procesal. El juzgamiento por goteo, que predominó en el inicio del proceso, y que aún persiste, redundó en una administración deficiente de los recursos de la justicia y en que no pudiera dimensionarse la sistematicidad de los crímenes mientras se juzgaran hechos aislados sin conexidad, como si fueran causas por delitos penales ordinarios.

---

actuaría de civil para secuestrar personas y dejarlas a disposición del sector de inteligencia de la ESMA. Frente a ello, Urien y un grupo de oficiales y suboficiales se sublevaron y fueron detenidos.

36 Los dos juicios anteriores fueron los siguientes:

– En diciembre de 2007 se llevó a cabo el primer juicio por la causa ESMA por cuatro hechos y con un único imputado, Héctor Febrés, quien murió días antes de la lectura de la sentencia, impidiendo así que el juicio llegase a su término.

– A fines de 2009 se inició un segundo juicio por ESMA, con los casos cuya investigación había sido frenada con las leyes de impunidad de 1986 y 1987, que culminó con las condenas a prisión perpetua de 12 imputados: Alfredo Astiz, Jorge Eduardo Acosta, Ricardo Cavallo, Oscar Antonio Montes, Antonio Pernías, Jorge Radice, Adolfo Donda, Raúl Scheller, Alberto González, Julio César Coronel, Ernesto Weber y Néstor Omar Savio. Juan Carlos Fotea, ex sargento de la Policía Federal, fue condenado a 25 años de prisión; Carlos Capdevilla, a 20 años, y Juan Antonio Azic, a 18. Juan Carlos Rolón y Pablo García Velasco fueron absueltos (véase el *blog* de los juicios del CELS, <blogdelosjuicios.org.ar>).

Las megacausas son una ventaja desde el punto de vista jurídico, pero también histórico y social, ya que le dan otra entidad al juzgamiento y avanzan en obtener una justicia más abarcativa. Y cuando poseen criterios de organización bien definidos, que es esencial sostener en el tiempo, terminan haciendo justicia más pronto.

Ahora bien, la clave es la organización. Quienes no acuerdan con la acumulación sostienen que las megacausas son juicios larguísimos e insostenibles. Pero los juicios "chicos" (con bajo número de víctimas e imputados) no necesariamente son "cortos", tal como se ha visto en numerosos casos. Para que los juicios demoren lo menos posible, lo principal no es el tamaño de la causa, sino instrumentar medidas para agilizar el proceso.

Por ejemplo, si analizamos el devenir de la causa "ESMA II", vemos que el debate se inició en diciembre de 2009 y finalizó en octubre de 2011, por lo que demoró casi dos años en juzgar 86 casos de víctimas de los cuales fueron acusados 17 imputados. Desde el CELS se alertó en su momento sobre las demoras del juicio (y la fiscalía a cargo realizó un pormenorizado análisis de esas demoras)[37] y sobre la necesidad de que los tribunales estén a la altura de las circunstancias para hacer justicia por estos delitos. Hacer justicia, aun a más de treinta años de cometidos los crímenes, implica administrar todos los recursos necesarios para acelerar los procesos y dictar sentencia con la mayor celeridad posible.

"ESMA III" triplica el anterior en términos de cantidad de víctimas, imputados y testigos, y, por lo que se vio hasta la fecha de cierre de este informe, gracias a criterios coherentes de organización redujo significativamente el tiempo de lectura de los requerimientos, planteo de cuestiones preliminares y declaraciones indagatorias, sin por ello afectar la legalidad del proceso. Entonces, más allá del tamaño, lo que garantiza la posibilidad de hacer justicia son criterios claros de organización desde el inicio mismo de estos procesos. Lo cual, en gran medida, se debe a la implementación de "reglas prácticas" para agilizar los juicios orales por crímenes de lesa humanidad, dictadas en febrero de 2012 por la Cámara Nacional de Casación penal.[38]

Las reglas apuntan, entre otros, a los siguientes aspectos del proceso:

1. "Se deberán evitar demoras innecesarias y formulismos que retarden el trámite y no decidan el planteo".

37 Véase *Derechos humanos en Argentina. Informe 2012*, ob. cit.

38 Acordada 1/12 de la CNCP y "Una guía para agilizar los juicios", *Tiempo Argentino*, 4 de marzo de 2012.

2. "En forma previa a resolver la admisibilidad de la prueba ofrecida, el tribunal podrá convocar a una audiencia preliminar con las partes", en la que podrán acordarse cuestiones operativas del juicio: días del debate, lugar de realización, habilitación de feria en caso de que sea necesario, días y horarios de las audiencias y establecer las partes de los requerimientos de elevación a juicio que serán leídas.
3. Con relación al tratamiento de los testigos, "los jueces procurarán asegurar que todas las partes tengan oportunidad de controlar las declaraciones que presten los testigos-víctimas durante la instrucción". Se les pide a los jueces que tengan en cuenta los casos en que la presencia de un testigo pueda poner en peligro su integridad personal. Asimismo, los tribunales podrán solicitar colaboración a los programas de protección a testigos dependientes del Estado. También aclaran que las notificaciones y citaciones deberán realizarse tratando de evitar que se divulguen el domicilio y los datos personales de los testigos y las víctimas.
4. "Los jueces podrán autorizar a las partes que así lo entiendan conveniente y oportuno, la remisión a tramos del requerimiento de elevación a juicio o documentos, sin necesidad de darles lectura íntegra." También les recomiendan a los tribunales limitar las últimas palabras de los imputados, "a fin de evitar que se conviertan en nuevos alegatos, indagatorias o derivaciones impertinentes".

Las reglas de Casación también han avanzado significativamente al autorizar la incorporación de declaraciones testimoniales en video, lo cual además evita la excesiva exposición de los testigos. De todas maneras, aún quedan aspectos por resolver, como instrumentar el traslado de los detenidos de manera eficiente y a tiempo, la organización coherente de las audiencias testimoniales, para evitar excesivas demoras o cancelaciones, la resolución de planteos de las partes, entre otros aspectos prácticos. Todo esto debe ser organizado con fluidez y en forma sostenida durante los años que dure el juicio para que, en efecto, la acumulación sea más eficiente que el juzgamiento fragmentado.

Por otro lado, sostener el trabajo y la presencia en juicios muy largos sí es más complejo. Si bien hasta el momento los actos iniciales y finales de los juicios son los más multitudinarios, lo cierto es que en los megajuicios es necesario asumir un compromiso de presencia más extenso, lo cual es difícil.

c. Imputaciones a civiles como parte de los desafíos del nuevo proceso de justicia

Nos hemos referido ya a la profundización de las investigaciones. Estas se encuentran influidas por discusiones que se dan en el contexto internacional en relación con la responsabilidad en la comisión de graves violaciones a los derechos humanos; allí se debate la posibilidad de atribuir responsabilidad a personas jurídicas, como empresas, en estos crímenes.

Desde el derecho penal, no es posible imputar a estos actores colectivos; no obstante, se ha avanzado en responsabilizar a directivos o dueños de algunas empresas que participaron en la comisión de crímenes de lesa humanidad contra sus empleados. Durante 2012 se produjeron avances muy interesantes que reconocen la connivencia de actores civiles pertenecientes a grupos económicos que no sólo se beneficiaron con las políticas de la dictadura hacia el sector, sino que fueron cómplices de secuestros y torturas.

Entre los sucesos más resonantes, se encuentra el procesamiento del presidente del directorio del Ingenio Ledesma, Carlos Blaquier, y del administrador de la empresa, Alberto Lemos, por la comisión de los delitos de violación de domicilio, privación ilegítima de la libertad, torturas y homicidio en perjuicio de 32 víctimas.

De acuerdo con lo expresado en la resolución del juez a cargo del Juzgado Federal nº 2 de Jujuy, Fernando Luis Poviña, quien analiza con pormenorizado detalle los vínculos entre los empresarios azucareros del norte argentino y los diferentes gobiernos de facto que se sucedieron en la historia argentina, existen suficientes elementos para determinar que "personal y directivos de la empresa Ledesma Sociedad Anónima Agrícola Industrial (SAAI) habrían puesto a disposición de los grupos de tareas medios de transporte de la Empresa para secuestrar y trasladar a los detenidos", y que tenían control sobre el tendido eléctrico de la zona del Ingenio para instrumentar lo que luego se conoció como "Noche del Apagón".[39]

39 "La noche del 27 de julio de 1976 la usina de Libertador General San Martín corta el suministro eléctrico en todo el departamento mientras policías, gendarmes, militares y capataces de Ledesma comienzan a allanar y saquear viviendas en los pueblos de Libertador San Martín y Calilegua. En vehículos de la empresa, son trasladados más de 400 trabajadores, estudiantes y profesionales a los galpones de mantenimiento de la empresa donde permanecen días y meses atados y encapuchados. Tras las torturas e interrogatorios, algunos son liberados, otros son enviados a comisarías o cuarteles militares, y otros aparecen en cárceles de distintas provincias. Tres tumbas han sido halladas en Calilegua. 30 vecinos permanecen desaparecidos" (cit. en Ludmila da Silva Catela, *No habrá flores en la tumba del pasado. Experiencias de reconstrucción del mundo de los familiares de desaparecidos*, La Plata, Al Margen,

La sentencia en el caso "Moreno", por su parte, dictada en marzo de 2012, argumenta tres cuestiones interesantes con respecto a la complicidad civil de la empresa Loma Negra con la dictadura militar.

En el marco de este fallo se condenó a dos hermanos a las penas de 15 y 11 años de prisión respectivamente por ser partícipes necesarios de los delitos de privación ilegal de la libertad agravada y tormentos agravados. Uno de ellos era gerente del banco Comercial de Tandil y el otro era "administrador de importantes campos". Ambos eran dueños de una chacra que prestaron al Ejército y donde funcionó un CCD. Dice el fallo: "Emilio Felipe Méndez y Julio Manuel Méndez voluntariamente adhirieron al plan criminal instaurado por el gobierno militar en cuanto a sus métodos y finalidad y desde esa adhesión participaron aportando la chacra que era de su propiedad para ser utilizada por las autoridades como Centro Clandestino de Detención, teniendo pleno conocimiento de que allí iban a cometerse todo tipo de hechos aberrantes en nombre de la llamada 'lucha contra la subversión'".

El tribunal ordenó extraer copias e investigar la responsabilidad del directorio de la cementera Loma Negra, que habría inducido el secuestro y muerte del abogado laboralista Carlos Alberto Moreno. Al momento de los hechos, Moreno era asesor de la Asociación de Obreros Mineros de la Argentina (AOMA) y había ganado varios litigios contra las empresas Loma Negra SA y Cal y Piedras, relacionadas con las condiciones de trabajo de los obreros. Sobre este asunto, el fallo afirma que la labor que desarrollaba Moreno al momento de su secuestro "constituía una molestia para el poder económico".

En el marco de la primera sentencia del proceso de justicia en Bahía Blanca por la causa conocida como "V Cuerpo", el TOF de esa ciudad ordenó extraer testimonios sobre las publicaciones del diario *La Nueva Provincia* para que se investigase la comisión de delitos de lesa humanidad por parte de los directivos de la empresa, ya que habían dado información falsa sobre supuestos enfrentamientos con "elementos subversivos".

En el fallo, los jueces dan por acreditada la campaña de desinformación y de propaganda negra destinada no sólo a imponer la versión de los victimarios sino, principalmente, "a colaborar en la creación de un estado tal de anomia legal en la sociedad que permitió el ejercicio brutal de violencia irracional y desatada por parte de la estructura estatal". Sobre este punto habla específicamente de ese diario, que coadyuvó en la lucha mediática a través de una acción psicológica –reconocida por el propio general Adel Edgardo Vilas– que propagó información que no se ajustaba a la realidad. Vilas señaló que *La Nue-*

2001, p. 75). De hecho, el apagón fue el 20 de julio, y muchos de los detalles citados en el *Nunca más* no corresponden a lo que realmente ocurrió.

va Provincia fue un "valioso auxiliar de la conducción", es decir que, al margen de su función específica, "cooperaba con el Ejército con tareas psicológicas sobre la población", establecidas en el Reglamento RC-5-1 (reservado) "Operaciones sicológicas".

La Nueva Provincia publicó información sobre "oleadas de acciones terroristas" que no existieron, primicias sobre combates que en realidad fueron ejecuciones sumarias, noticias en las que se esbozaba al opositor como un ser ajeno, extraño, loco, contrario "al estilo de vida argentino". Para el tribunal, el trato de los directivos de dicho medio con las Fuerzas Armadas excedía el nivel funcional y habla de complicidad con las autoridades del V Cuerpo del Ejército.

Este fallo también fue considerado histórico porque abrió la puerta a la investigación de la responsabilidad de los medios de comunicación en el terrorismo de Estado, según dijo el fiscal de la causa, Abel Córdoba.[40]

También ese año fueron citados a prestar declaración indagatoria cuatro ex directivos de Ford Motors Argentina SA, en la causa "Campo de Mayo".[41] Pedro Müller, Héctor Francisco Sibilla, Guillermo Galárraga y Nicolás Enrique Courard[42] deberán presentarse a declarar en marzo de 2013 para ser indagados por su participación en los secuestros y torturas contra 25 ex delegados de la planta de General Pacheco durante la última dictadura militar. Las víctimas de estos hechos fueron detenidas de forma ilegal en sus puestos de trabajo y torturadas en un quincho que integra las instalaciones de la fábrica; ese espacio funcionó circunstancialmente como un CCD. En algunos casos, los obreros secuestrados fueron exhibidos en la fábrica, golpeados y atados con alambres, mientras los trasladaban a su lugar de secuestro y tormento.

La investigación busca establecer el grado de participación de los directivos de la empresa en la comisión de estos delitos, a partir de la hipótesis de que fueron promovidos desde la dirección de Ford con el fin de eliminar cualquier forma de organización de los trabajadores que pudiera ser "problemática".

Finalmente, en relación con la imputación a jueces y otros funcionarios del Estado, ese año se avanzó en procesamientos y en diciembre se condenó al

40 "Un fallo histórico abre la puerta para revisar la responsabilidad de los medios en la dictadura", Télam, 22 de septiembre de 2012, disponible en <telam.com.ar/nota/38740>.

41 Los hechos investigados corresponden al caso nº 142, caratulado "Manzano, Rubén y otros", anexado a la causa.

42 Sibilla, militar retirado, era jefe de seguridad de Ford Motors Argentina. Luego fue contratado por la embajada de los Estados Unidos, donde se desempeñó en el área de seguridad hasta su jubilación en 2004. Müller y Galárraga tenían cargos gerenciales, en tanto Courard era presidente y apoderado de la empresa ("Indagatorias para empresarios", *Página/12*, 6 de diciembre de 2012).

ex ministro de gobierno de la provincia de Buenos Aires, Jaime Smart, por su responsabilidad en delitos de lesa humanidad cometidos en el llamado "Circuito Camps".

Respecto del impacto del tema en las sentencias, también la resolución en el caso "Moreno" ofrece un pequeño análisis sobre el papel del Poder Judicial, pues ordena investigar a los entonces integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires y al entonces ministro de Gobierno bonaerense por haber participado en la gestación del comunicado del Primer Cuerpo del Ejército que difundió información falsa sobre las circunstancias en que se produjo la muerte de Moreno. A su vez, destaca la actuación del juez de primera instancia, Carlos Pagliere, quien al recibir el recurso de hábeas corpus a favor de Moreno se preocupó por averiguar su paradero. El fallo señaló: "Si todos los jueces hubieran actuado como Pagliere, y hay otros ejemplos similares pero contados con los dedos de la mano, en lugar de rendir pleitesía a las autoridades militares de la época y de cada zona, hubiera sido posible que el número de víctimas disminuyera en forma dramática".

En el veredicto dictado en diciembre contra Musa Azar y otros, el TOF de Santiago del Estero dispuso enviar copia de la sentencia a la CSJN y al Consejo de la Magistratura para que "contemple la posibilidad" de crear una unidad especializada para la investigación de delitos de lesa humanidad cometidos por funcionarios del Poder Judicial entre 1973 y 1983.

Más allá de la factibilidad de crear una unidad especializada con estas características, lo cierto es que se trata de imputados con ciertas particularidades y es necesario contar con herramientas institucionales acordes a su especificidad. El mejor ejemplo de malas prácticas cuando se procede a investigar a jueces en un proceso penal es el caso de Otilio Romano, ex juez de la Cámara Federal de Mendoza.

Romano está procesado por su participación en 103 casos de privación ilegítima de la libertad e imposición de tormentos ocurridos entre 1975 y 1983, cuando se desempeñaba en el cargo de fiscal.

El 15 de agosto de 2011, el plenario del Consejo de la Magistratura del Poder Judicial de la Nación lo suspendió en el ejercicio de sus funciones e inició el proceso de remoción en su contra, pero con una excesiva demora y sin tomar los recaudos necesarios para evitar la filtración de información. Un día antes, alertado por un colega, Romano se fugó a Chile, donde solicitó asilo político. Durante septiembre de ese año, el Estado argentino inició los trámites de extradición y solicitó el pedido de captura internacional. Finalmente, el 15 de diciembre de 2011 el Consejo de la Magistratura lo destituyó por unanimidad, mientras él estaba eludiendo a la justicia que alguna vez representó.

Durante febrero de 2012, Romano fue detenido por Interpol en la localidad de Reñaca y puesto a disposición del juez de la Corte de Apelaciones chilena,

Adalis Oyarzún. En mayo, el Estado chileno, que le había otorgado una visa temporaria hasta que se definiera su situación legal, decidió negar el pedido de asilo político fundamentando que no se habían presentado pruebas de que se hubiera vulnerado su derecho a la defensa en la Argentina. Pero en el marco de los laberintos burocráticos que suelen ser este tipo de procesos, y ante la jubilación del juez Oyarzún –quien instruyó el proceso de extradición desde su inicio–, la causa tuvo que cambiar de juez. Quedó finalmente bajo la competencia del ministro de la Corte Suprema de Justicia chilena, Sergio Muñoz, quien decidió cerrar el sumario de extradición a fines de diciembre y establecer un plazo de veinte días para presentar más antecedentes. Cumplido ese tiempo, y en caso de que no se solicite ampliar la investigación, Muñoz deberá resolver el pedido de extradición, decisión que debe ser revisada por la sala penal de la Corte Suprema para ser efectiva. Mientras tanto, Romano observa un régimen de libertad controlada, con obligación de permanecer durante la noche en el domicilio fijado en la localidad de Reñaca, lejos aún de ser detenido en la Argentina.

d. Avances en la investigación de crímenes de violencia de género

Durante 2012 se han producido algunos avances significativos en términos de la investigación de los crímenes de violación y abuso sexual cometidos durante el terrorismo de Estado.

En primer lugar, se encuentra el apoyo brindado por la nueva procuradora general de la nación, Alejandra Gils Carbó, quien emitió una instrucción general a los fiscales de todo el país para que implementen las directivas del documento "Consideraciones sobre el juzgamiento de los abusos sexuales cometidos en el marco del terrorismo de Estado", elaborado en 2011 por la Unidad Fiscal, e impulsen investigaciones por estos delitos.

Desde el año 2007, el CELS ha trabajado para judicializar y visibilizar estos delitos, representando a varias víctimas en querellas particulares y emprendiendo acciones de investigación, incidencia y capacitación de operadores judiciales en este tema. En ese recorrido, se enfrentaron numerosos obstáculos, debidos principalmente a la renuencia de jueces y fiscales a investigar.[43]

Una de las principales dificultades que se presentaron fue la caracterización de estos crímenes como "delitos de acción privada". Esto implica que la acción

43 Para más detalle, véase el capítulo "Violencia de género y abusos sexuales en los centros clandestinos de detención. Un aporte a la comprensión de la experiencia argentina", escrito por Lorena Balardini, Ana Oberlin y Laura Sobredo en CELS e ICTJ, *Hacer justicia. Nuevos debates sobre el juzgamiento de crímenes de lesa humanidad*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2011.

penal debe ser impulsada por las víctimas, a diferencia de lo que ocurre con los delitos de privación de la libertad y tortura.

La instrucción de la Procuración, basada en el trabajo exhaustivo de la Unidad Fiscal, posibilita sortear este obstáculo y que las investigaciones avancen aun cuando las víctimas no puedan denunciar, por ejemplo, porque se encuentran desaparecidas.

La instrucción de Gils Carbó se produjo además en el marco de la creación del Programa del Ministerio Público Fiscal sobre Políticas de Género de noviembre de 2012, con el fin de "difundir, sensibilizar y capacitar sobre las temáticas de género y los derechos de las mujeres".

Por otra parte, en 2012 se produjo la condena de Musa Azar y otros tres imputados en Santiago del Estero como autores mediatos de los delitos de abuso y violación sexual. Este es otro avance importantísimo, pues la única condena que existía hasta el momento era la de Gregorio Molina en Mar del Plata, pero como autor directo de los crímenes. Una de las principales objeciones y, por qué no, excusas que los operadores a cargo del juzgamiento han interpuesto para no investigar estos delitos –aun cuando haya denuncia de las víctimas– era que, al no poder identificarse el autor material de la violación, siendo este un delito que se comete "de mano propia", las investigaciones no podían proseguir. El CELS consideró que otras formas de autoría son admisibles y, junto con referentes de la dogmática penal como el ex fiscal y actual juez de la Suprema Corte de Justicia de Mendoza Omar Palermo, elaboró alternativas para que se pudieran investigar esos delitos y atribuir responsabilidad a los jefes de los centros clandestinos o zonas operativas. Esta sentencia resuelve la discusión y constituye un precedente capital a ser imitado por el resto de las jurisdicciones.

Siguiendo con los avances, es importante destacar que dos de las megacausas que comenzaron en 2012 ("ESMA III" y "Arsenal") nuclean también delitos contra la integridad sexual. En "ESMA", se trata de un caso patrocinado por el CELS, y por el que fue procesado Jorge "el Tigre" Acosta. Aquí tendremos que pelear la retipificación en el juicio, porque si bien el juez de instrucción lo procesó por violación, la Cámara de Apelaciones lo reconfiguró como un hecho de tortura, en sintonía con la renuencia, que ya destacamos, a investigar estos delitos.[44] En "Arsenal Miguel de Azcuénaga", llegaron a juicio los imputados procesados por el juez federal Daniel Bejas (Ernesto Alais, Luis Orlando Varela y Adolfo Ernesto Moore) como partícipes necesarios de los delitos de vio-

44 Para más detalle, véase CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2011*, ob. cit.

lación sexual y abuso deshonesto contra 6 víctimas. En este caso también será interesante ver cómo el tribunal valora los criterios de autoría y participación.

Finalmente, casi llegando al final del año, Bejas procesó a Jorge Rafael Videla y a otros 9 imputados como partícipes necesarios de estos delitos en la causa "Operativo Independencia". Dos aspectos son novedosos: el primero es que se trata de casos anteriores a marzo de 1976 y el segundo es que la violencia sexual se llevó a cabo de dos formas complementarias: en CCD, pero también en la modalidad de esclavitud y servidumbre sexual, en la medida en que los militares ocupaban casas de los pobladores y sometían a las mujeres a esos tratos que, en muchos casos, resultaron en embarazos no deseados. Estas son, dimensiones de la violencia de género en sentido amplio aún poco visibilizadas que, seguramente, el juicio por estos hechos contribuirá a problematizar.

Sin duda, los avances obtenidos en 2012 en la investigación de crímenes de violencia de género fueron sustanciales y es promisorio el panorama para 2013.

3.2. CHILE: DOS DÉCADAS DE JUSTICIA DE TRANSICIÓN[45]

3.2.1. Dictadura y transición: 1973-1990

Chile emergió en 1990 de un régimen militar de derecha impuesto tras un violento golpe de Estado encabezado en 1973 por el entonces comandante en jefe del Ejército, Augusto Pinochet. Motivado por un estridente anticomunismo y la Doctrina de Seguridad Nacional, el régimen se dedicó a erradicar los proyectos políticos de izquierda que habían alcanzado su máxima expresión en el gobierno de la Unidad Popular (1970-1973), encabezado por el socialista Salvador Allende. Integrantes del depuesto gobierno, dirigentes políticos, sindicales o sociales, líderes estudiantiles, artistas, y todo presunto simpatizante de la izquierda política fueron perseguidos, apresados, exiliados, torturados, ejecutados o desaparecidos por servicios de seguridad regulares y clandestinos. Las cifras oficiales certifican 3216 personas muertas o desaparecidas y otras 38 254 apresadas por razones políticas y/o torturadas en el período.[46]

45 Este apartado fue elaborado por Cath Collins, profesora de la Universidad Diego Portales (UDP) de Santiago de Chile, directora del Observatorio de Derechos Humanos de esa casa de estudios.

46 Cifras acumulativas de agosto de 2011, fecha en que se declaró el cierre oficial definitivo de calificaciones realizadas por el Estado chileno en cinco etapas desde 1991, compiladas por el Observatorio de Derechos Humanos de la UDP a partir de fuentes oficiales. Véase el documento "Cifras de víctimas" en la sección "Publicaciones" de <icso.cl/observatorio-derechos-humanos>.

La temprana formación de organizaciones de defensa y denuncia alimentó críticas internacionales al régimen que, en 1978, moderó su práctica represiva a raíz de la reacción negativa de los Estados Unidos tras el asesinato, en Washington, del ex canciller chileno Orlando Letelier. El régimen disolvió la ya notoria Dirección de Inteligencia Nacional (DINA), cuerpo de policía política que reportaba directamente a Pinochet, e introdujo una ley de amnistía. El Decreto-ley 2191 de 1978 fue una autoamnistía diseñada para asegurar impunidad a agentes de los servicios de seguridad.[47] La DINA fue reemplazada por la Central Nacional de Inteligencia (CNI), que ejerció la represión entre 1978 y los últimos días del régimen.

En 1988, se celebró un plebiscito para determinar si Pinochet debía seguir en el poder. El régimen perdió por un margen relativamente estrecho y en 1989 se celebraron elecciones libres. Una coalición de centro-izquierda, compuesta por diecisiete partidos y conocida como "la Concertación", ganó la presidencia en la persona del demócrata cristiano Patricio Aylwin. La Concertación seguiría en el poder durante tres períodos presidenciales más. En 2010 fue desplazada luego de que el demócrata cristiano Eduardo Frei Ruiz-Tagle, quien ya había ejercido la presidencia entre 1994 y 2000, perdiera ante el candidato de derecha Sebastián Piñera en las elecciones de 2009.

3.2.2. Hitos y políticas públicas en verdad, justicia y reparaciones

En Chile, al igual que en la Argentina, la lucha por verdad y justicia fue iniciada por organizaciones de la sociedad civil durante la dictadura misma. A diferencia de su vecino, en Chile esa lucha fue fuertemente respaldada por la Iglesia católica, hecho que reforzó el énfasis jurídico, ya que la Iglesia buscaba formas apartidistas de expresar sus discrepancias con el régimen. Por tanto, a fines de la dictadura, Chile contaba con una minuciosa documentación de casi 10 000 recursos de amparo presentados en tribunales. Existían, además, centenares de investigaciones supuestamente abiertas –pero de hecho paralizadas– en tribunales militares. Otras tantas ya habían sido cerradas temporal o permanentemente por la precoz aplicación de la ley de amnistía.[48] Las altas expectativas de las organizaciones de que el nuevo

47 La ley otorga amnistía a quien haya cometido delitos por motivos políticos entre septiembre 1973 y abril de 1978. Excluye a quienes ya habían sido o estaban siendo procesados por tribunales que, en la práctica, significaba exclusivamente opositores al régimen.

48 Los tribunales militares aplicaban el decreto de amnistía ante la mera presunción o sospecha del involucramiento de las fuerzas públicas. Rara vez

gobierno haría algo para dar respuesta fueron decepcionadas. Tras un esfuerzo inicial en materia de recuperación de la verdad, los gobiernos de la Concertación priorizaron consenso por sobre conflicto y acataron la clara prohibición de rendir cuentas que el régimen saliente había implantado en el ámbito jurídico.

Además de la autoamnistía, seguía plenamente vigente una Constitución autoritaria, dictada en 1980, fortalecida por unas "leyes de amarre" que aseguraban la continuidad de jueces y funcionarios públicos y la inamovilidad de los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas, entre ellos el ex dictador, quien seguiría en su puesto hasta 1998 antes de asumir un escaño no electo en el Senado. Estos remanentes del autoritarismo saliente impidieron la persecución penal e incluso la condena moral clara por las violaciones cometidas.

Hubo un primer momento de reconocimiento, en la forma de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación (CNVR), conocida también como "Comisión Rettig" por el nombre del jurista que la presidió (1991-1992), pero en el ámbito de la justicia imperaba la amnistía. Si bien el Informe Rettig también dio lugar a reparaciones, su nómina se limitaba a la individualización de "víctimas ausentes", es decir, personas desaparecidas o asesinadas. Sus críticas institucionales fueron rechazadas con indignación por las Fuerzas Armadas y la Corte Suprema de la época. El informe inicial fue complementado con una segunda lista de calificaciones publicadas en 1996 por la CNVR, que dejaba el total de víctimas reconocidas en algo más de 3000, con más de un tercio aún desaparecidas. Los antecedentes de Rettig y de la CNVR fueron remitidos a los tribunales, pero los jueces endurecieron su interpretación de la amnistía (Decreto-ley 2191).

El tema de las violaciones del pasado pasó gradualmente a un segundo plano a lo largo de la década de 1990. La amnistía seguía cubriendo el período de mayor concentración de atrocidades y la única iniciativa gubernamental de la presidencia de Frei que tendría repercusiones significativas fue una reforma judicial y del sistema penal[49] que dio lugar a la jubilación de la mayoría de los jueces de la Corte Suprema que databan del período de la dictadura.

---

llegaron a individualizar delitos y menos a presuntos autores, hecho que ha sido útil en la nueva fase para evitar la aplicación del principio de cosa juzgada.

49 Desde un sistema inquisitorial a uno acusatorio. No obstante, el cambio de sistema se aplicó según fecha de comisión del crimen, razón por la cual toda querella por los crímenes de la dictadura es investigada en el sistema antiguo.

Cuadro 2. Principales medidas de reparación en Chile por fecha

Titulares del derecho	Fecha(s) de inicio y vigencia	Contenido del derecho
Familiares de detenidos-desaparecidos y ejecutados políticos calificados en las nóminas Rettig o CNVR	1991-1996 hasta la fecha. Cerrado para nuevas calificaciones	Pensión mensual, acceso a salud pública, exención de servicio militar.
Exiliados que deseaban retornar	1990-1994. Programa cerrado	Concesiones aduaneras, homologación de títulos, becas de estudio, acceso a salud pública.
Afectados directos (familiares, sobrevivientes) y su entorno familiar; exiliados, exonerados, algunos defensores de derechos humanos	1991 hasta la fecha. Cerrado para nuevas calificaciones	Programa de Reparación y Atención en Salud (PRAS). Acceso al sistema de salud pública gratuita, atención especializada en salud mental.
Exonerados políticos y de tierra (personas que habían perdido sus trabajos o tierras por motivos políticos)	1993 hasta la fecha. Cerrado para nuevas calificaciones	Reposición de cotizaciones para pensiones de jubilación y/o modestas pensiones de gracia. No se aceptó la petición de restitución colectiva de tierras en zonas indígenas. Acceso al PRAS.
Sobrevivientes de prisión política/ otras personas detenidas o procesadas por "crímenes" esencialmente políticos (participación en manifestaciones, etc.)	2004-2007. Cerrado para nuevas calificaciones	Eliminación de antecedentes penales.
Familiares de personas desaparecidas	2009	Ley de ausencia por desaparición forzada.
Sobrevivientes de prisión política y tortura cuyos nombres aparecen en las nóminas Valech I o Valech II	2004-2005, 2011 hasta la fecha. Cerrado para nuevas calificaciones	Los mismos que para familiares de detenidos-desaparecidos y ejecutados políticos. Becas de estudio para educación superior, traspasables a un hijo o nieto.

Nota: Para detalles, véase la página "Publicaciones", sección "Valech y reparaciones", en <icso.cl/observatorio-derechos-humanos>.

CELS-Informe 2013.indb 94 07/10/13 13:46

3.2.3. 1998 y la "irrupción" de la justicia

La nueva fase activa de rendición de cuentas en el ámbito judicial chileno data de 1998, un año cargado de fechas significativas. En marzo, Pinochet se jubiló en las Fuerzas Armadas para convertirse en senador vitalicio. Mientras tanto, familiares de víctimas preparaban querellas criminales que por primera vez lo acusaron directamente de responsabilidad penal en la desaparición o muerte de opositores políticos. Las querellas, realizadas en enero de 1998, cayeron por sorteo en un juez con reputación de conservador, Juan Guzmán Tapia, quien sin embargo las admitió y empezó, gradualmente, a investigar. En septiembre, en el caso "Poblete Córdoba", otro ministro apoyó la tesis de la desaparición como secuestro y del secuestro como delito permanente. A mediados de octubre, y a poco más de un mes del vigésimo quinto aniversario del golpe de Estado, la justicia chilena recibió su mayor remezón externo cuando Pinochet fue detenido en Londres, a petición del juez español Baltasar Garzón. El gobierno concertacionista hizo una fuerte apuesta para extraer a Pinochet de las garras de la jurisdicción universal, y logró finalmente trasladarlo a Chile quinientos tres días más tarde, con el argumento de su estado de salud supuestamente precario, más la plena factibilidad de investigar o enjuiciarlo en los tribunales nacionales.

Organizaciones y abogados de derechos humanos habían generado centenares de querellas adicionales contra Pinochet durante su ausencia. Las Fuerzas Armadas empezaron sutilmente a tomar distancia, apostando por una nueva imagen de modernización. Reconocieron por primera vez la necesidad de realizar algún gesto concreto respecto de los hechos del pasado, aceptaron participar en una instancia dedicada a localizar a las más de 1000 personas aún desaparecidas y se conformó la llamada "Mesa de Diálogo", que reunió a autoridades con actores de la sociedad civil en 1999 y 2000.[50]

El nuevo gobierno del presidente Ricardo Lagos, que asumió a inicios de 2000, pidió al Poder Judicial iniciar gestiones para localizar restos de víctimas ubicados como resultado del proceso de la Mesa y prometió brindar asesoría legal a sus familiares. Ambos gestos produjeron reacciones en cadena que desbordaron las limitadas pretensiones iniciales. Para proveer asesoría jurídica, se

50 Sus resultados fueron mixtos: las Fuerzas Armadas reivindicaron el supuesto avance que significó su reconocimiento de participación histórica en violaciones, pero se preservó la ficción de que no existía información oficial al respecto y solamente se comprometieron a recibir y canalizar datos reportados por informantes individuales, todos protegidos además por una "ley de secreto". Muchas organizaciones de base y de familiares se negaron a participar. Sus aprensiones parecieron vindicarse cuando los resultados –una escueta lista de 200 nombres, que incluía a 20 NN– fueron gradualmente desmentidos por hallazgos realizados en el ámbito jurídico.

revitalizó el "Programa de Derechos Humanos", un plan de continuación del Informe Rettig y la CNVR, que hasta entonces se había limitado a la búsqueda de restos, pero ahora asumiría un rol algo más protagónico en la gestión judicial de, por lo menos, causas de personas aún desaparecidas. En forma paralela, los abogados privados que representaban a querellantes iniciaron pedidos de desarchivo o volvieron a presentar causas estancadas en los tribunales castrenses, con el fin de acumularlas en el nuevo universo de causas contra "Pinochet y otros".

Pinochet seguía blindado de forma parcial por los tribunales, con varios fallos que respaldaban la teoría de su incapacidad física. No obstante, en agosto de 2004, la Corte Suprema finalmente renunció a su protección preventiva y avaló un procesamiento por homicidios y secuestro en el caso "Operación Cóndor". Meses más tarde, el máximo tribunal avaló en forma aparentemente definitiva la tesis del secuestro como delito permanente, aceptándolo como impedimento para la aplicación de amnistía (caso "Sandoval"). La batalla judicial estuvo lejos de ser ganada, ya que el fallo fue tibio en su aceptación del derecho internacional y no excluyó la aplicación de amnistía a crímenes de guerra o de lesa humanidad cometidos durante el período "amnistiable" de septiembre de 1973 a abril de 1978. Pero produjo condenas relativamente contundentes y el mediático encarcelamiento, a la fuerza, del ex jefe de la DINA Manuel Contreras. La nueva época activa en persecución penal parecía haber arribado ya definitivamente a Chile y centenares, y hasta miles, de investigaciones fueron iniciadas o reabiertas. Su progreso fue lento y desparejo, pero el flujo ha seguido en aumento hasta la fecha.

Otra iniciativa anunciada por el gobierno de Lagos contribuyó a la sensación creciente de debilitamiento gradual de la impunidad y el olvido. La Comisión Valech, anunciada en 2003 y concretada en 2004, fue una segunda Comisión de la Verdad, esta vez enfocada hacia los sobrevivientes de prisión política y tortura, grupo no individualizado ni reconocido o reparado por el Informe Rettig. La Comisión, presidida por un obispo católico, reportó en 2004 y suplementó su nómina en 2005, e incluyó más de 28 000 víctimas reconocidas, incluso dentro de los criterios restrictivos de definición y constatación de detención política que adoptó.

En 2011, una segunda vuelta de calificaciones realizada bajo los mismos parámetros llevó a un total final de 38 254 sobrevivientes reconocidos. La modalidad y operación de la Comisión Valech tuvo muchos puntos objetables, principalmente el llamativo y regresivo embargo total en el uso de sus antecedentes o fichas, incluso a efectos judiciales, durante cincuenta años. Estas se encuentran bajo sello en las bodegas del Museo de la Memoria y los Derechos Humanos, ni siquiera las autoridades judiciales o el propio presidente de la República pueden ingresar físicamente.

No obstante, si bien el reconocimiento de los sobrevivientes a través de la Comisión Valech no les valió la judicialización de sus casos, lo cierto es que se tornaron visibles ante la sociedad y empezaron a reivindicar tanto sus derechos como la necesidad de una memoria más activa y combativa. Varios proyectos de memorialización o de recuperación de sitios clandestinos desde la sociedad civil nacieron o fueron reforzados en este tiempo, entre ellos, un museo nacional y un instituto de promoción y protección de los derechos humanos, ambas iniciativas concretadas bajo la siguiente administración concertacionista, presidida por Michelle Bachelet entre 2006 y 2010. Esa misma administración, luego de un fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en el caso "Almonacid", prometió legislación para homologar la interpretación de la ley de amnistía con las responsabilidades internacionales del Estado chileno. Seis años más tarde aún no se ha legislado y la ley de amnistía sigue vigente.

La trayectoria reciente de justicia, verdad y memoria en Chile sufre, por tanto, de importantes debilidades y serios reveses. No obstante, por lo menos desde aproximadamente 2004, hubo un esfuerzo sostenido –si bien impulsado en forma mayoritaria por la sociedad civil– para iniciar y mantener la persecución penal de crímenes de lesa humanidad. Las principales debilidades jurídicas y políticas se mencionan abajo, pero en general es llamativo lo rutinaria que se ha tornado la actividad judicial. No ha impedido –y de hecho parece haber gatillado– reivindicaciones en la forma de homenajes a Pinochet y a Miguel Krassnoff, otro notorio agente, en 2012. Si a esto se suman las muchas sentencias desproporcionadas (leves) que además no se cumplen plenamente, se puede concluir que todavía queda un largo camino por recorrer para instalar en Chile un consenso social transversal sobre la necesidad de repudiar las prácticas de asesinato y tortura como parte del repertorio político del Estado.

3.2.4. Diagnóstico del avance del proceso de justicia en Chile: hitos recientes

Los datos sobre el proceso de justicia, presentados en el *Informe anual de derechos humanos* en Chile para 2011 y 2012 de la UDP,[51] dan cuenta de que el país posee un número importante de causas terminadas en el último nivel de apelación (alrededor de 150 fallos finales en la Corte Suprema). Sin embargo, las penas finales aplicadas son notoriamente leves. Menos de un tercio de los individuos con sentencia condenatoria firme en la nueva fase ha cumplido pena privativa

51 Disponibles en <derechoshumanos.udp.cl>. El capítulo "Verdad, memoria y justicia" de ambos años analiza el estado de las causas penales y civiles por crímenes durante la dictadura. Existen capítulos homólogos para cada año desde el inicio del *Informe* en 2003, disponibles en el mismo sitio.

de libertad y, quienes se encuentran detenidos, están en su mayoría en recintos militares de condiciones superiores al grueso de las cárceles públicas chilenas. Los tipos penales aplicados son de rango reducido, pues contemplan solamente el homicidio, el secuestro, la inhumación ilegal, la asociación ilícita y los "apremios ilegítimos". Como en el Código Penal de la época la figura de "apremios ilegítimos" es equivalente a la tortura, existe una sola pena confirmada efectiva, de cien días, para ese delito. Esto ayuda a explicar por qué la proporción de causas por desaparición o ejecución excede a las iniciadas por sobrevivientes en el orden de sesenta veces, a pesar de la existencia de un universo oficialmente reconocido más de diez veces mayor al de las "víctimas ausentes" (gráfico 9). El uso sistemático entre 2007 y 2012 de la figura de "prescripción gradual" como atenuante ha reducido la mayoría de las penas finales impuestas en ese lapso a cinco años o menos. Esto implica que es posible solicitar medios alternativos de cumplimiento de pena, incluida la libertad vigilada.

Resulta llamativo también que en Chile sólo una precaria y contingente mayoría[52] de los jueces de la Sala Penal de la Corte Suprema acepta no aplicar la amnistía en el caso de crímenes de lesa humanidad y de guerra. Tampoco se podría decir que el Estado haya asumido en forma plena sus responsabilidades en la persecución penal, ya que, si bien algunos operadores del sistema de justicia toleran o incluso promueven de modo activo investigaciones una vez iniciadas, no fue sino hasta 2010 cuando el Estado empezó a querellar por motu proprio en lugar de dejar la iniciativa a familiares o sobrevivientes. La apuesta a la especialización (reflejada en la concentración de investigaciones en manos de unos pocos jueces, detectives y peritos) dentro del sistema penal antiguo, que ya es obsoleto para causas actuales, reduce las posibilidades de sinergia positiva y aprendizaje institucional entre causas históricas y actuales. Para finalizar, la total falta de anulación o modificación de la legislación vigente, incluida la ley de amnistía, deja al país en una situación de avances meramente interpretativos, susceptibles de ser revertidos en cualquier momento.

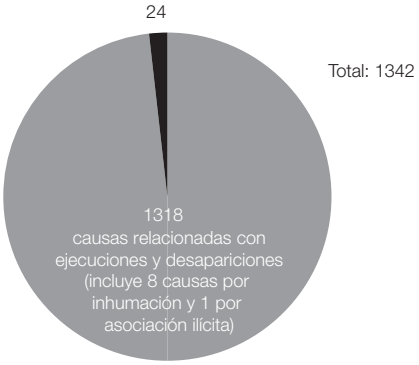
3.2.5. Causas

Según el Programa de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 1342 causas criminales por ejecuciones extrajudiciales, desapariciones, torturas, inhumación ilegal o asociación ilícita cometidas entre 1973 y 1990 se encontraban activas en Chile a fines de febrero de 2012. Estas causas, sumadas a las más de 150 resueltas desde 2000, involucran aproxima-

52 De 3 jueces a 2, o de 4 a 1, según la fecha y si la sala tiene o no magistrados suplentes, por ausencia de algún integrante regular.

damente al 75% de las víctimas de ejecución política o desaparición forzada reconocidas. Existían, además, aproximadamente 24 causas por torturas o tormentos, detención ilegal y homicidio frustrado en contra de no más de 200 sobrevivientes. Una media docena de las querellas que originaron estas causas denuncian violencia sexual como forma de tortura, si bien aquella figura aún no ha sido avalada por procesamiento o fallo alguno.

Gráfico 9. Causas activas por delitos contra los derechos humanos en Chile. Datos a febrero de 2012



Fuente: Programa de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

3.2.6. Sentencias y penas

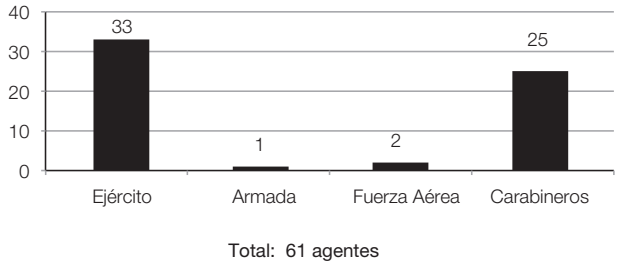
Hasta mayo de 2012, la Corte Suprema continuaba aplicando la prescripción gradual a crímenes imprescriptibles.[53] Entre julio de 2011 y junio de 2012, la aplicó a 11 de las 18 causas terminadas, lo cual benefició a un total de 26 agentes, de los cuales 25 no tienen pena privativa de libertad. El atenuante de "irreprochable conducta anterior" se aplica incluso a personas culpables de múltiples crímenes: en los 18 veredictos finales del período, se aplicó en 42 ocasiones a un total de 37 personas. La libertad vigilada fue aplicada en 26 ocasiones y la remisión condicional en 8. Un total de 30 agentes –75% de los condenados del período– se vieron así beneficiados.

53 En esa fecha desistió brevemente de la práctica, luego de un cambio de integrantes de la sala, para retomarla luego con el voto de dos abogados integrantes que suplieron a ministros regulares.

3.2.7. Agentes

Desde 2000, 777 ex agentes de las Fuerzas Armadas o de seguridad han sido procesados y/o condenados por crímenes de represión cometidos entre 1973 y 1990. De ellos, hasta febrero de 2012, cerca de 260 recibieron condenas finales, pero sólo 74 habían pasado algún tiempo en la cárcel. De estos, 13 ya habían sido liberados, 9 por reducción o conmutación de su sentencia. El 84% de los 61 que aún cumplían sentencia lo hacían en recintos militares, 3 de ellos con beneficios de permiso de salida dominical o de fin de semana.

Gráfico 10. Ramo o institución de procedencia de agentes que cumplen penas de presidio. Febrero de 2012



Fuente: Programa de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y Seguridad Pública

3.3. URUGUAY EN LA BÚSQUEDA DE JUSTICIA

3.3.1. El conflicto y la transición negociada

En Uruguay, la irrupción de las Fuerzas Armadas en el poder se produjo luego de las elecciones de 1971, en las que triunfó el partido Colorado. El nuevo gobierno convocó a las Fuerzas Armadas para combatir el accionar de los movimientos armados de izquierda, como el Movimiento de Liberación Nacional-Tupamaros (MLN-T), que para ese entonces habían radicalizado su lucha. Se inició entonces un feroz enfrentamiento que terminó con la derrota de la guerrilla hacia fines de 1972. Sin embargo, las Fuerzas Armadas no se retiraron, sino que cada vez estaba más clara su intención de asumir responsabilidades de gobierno en un contexto político donde el sistema de partidos no lograba sacar al país de la crisis económica y social. Así, entre febrero y junio de 1973 iniciaron un régimen inspirado en la Doctrina de Seguridad Nacional que se prolongaría hasta 1985. Con el objetivo de eliminar cualquier oposición polí-

tica, social y cultural, desconocieron las instituciones democráticas y violaron sistemáticamente los derechos humanos, con represión y prohibición de toda actividad política, sindical y manifestación cultural.[54]

Los cambios de postura de los Estados Unidos a partir de la presidencia de James Carter (1976-1980), el gradual conocimiento de la población sobre las violaciones a los derechos humanos, las denuncias internacionales y las divisiones en el interior del régimen comenzaron a desgastar al gobierno.[55] El 30 de noviembre de 1980 se sometió a plebiscito una reforma constitucional que pretendía reconocer muchas de las reformas institucionales desarrolladas por el régimen dictatorial para establecer un sistema de transición tutelado por las Fuerzas Armadas. El resultado fue un 57% en contra, 42% a favor y 1% en blanco. Fracasado este intento, se dio inicio a un largo proceso de restauración democrática.

En los años posteriores se fortalecieron las movilizaciones y manifestaciones opositoras y la acción de los organismos de derechos humanos, y reaparecieron la prensa y las manifestaciones culturales "contestatarias"; sin embargo, los militares aún tenían poder político suficiente como para negociar la transición. Así, en 1984 el Partido Colorado, el Frente Amplio y la Unión Cívica decidieron negociar el regreso a la democracia. El resultado fue el llamado "Acuerdo del Club Naval", según el cual se aceptó celebrar elecciones en noviembre a cambio de que el futuro gobierno aceptara ciertas condiciones. En este contexto se produjo el triunfo del Partido Colorado, con Julio Sanguinetti como candidato con el eslogan "El cambio en paz".

3.3.2. Comisión para la Paz e informe Nunca más

Durante los años ochenta, se consolidó la democracia bajo un discurso de "pacificación", dejando atrás cualquier revisionismo sobre la etapa dictatorial. Para mediados de la década de 1990, comenzó a hacerse evidente la brecha entre el tratamiento de la dictadura a nivel nacional e internacional. Esto revitalizó al movimiento de derechos humanos en su lucha por obtener verdad y justicia, y el presidente Jorge Batlle creó la Comisión para la Paz en 2000, con el cometido de investigar el destino de los detenidos-desapareci-

54 El dato distintivo de las detenciones en Uruguay es la cantidad de presos políticos en relación con la dictadura argentina, por ejemplo, donde la mayoría de los detenidos se encontraban en CCD. Vale aclarar que la condición de preso político no implicaba que no se aplicara tortura, tanto física como psicológica, durante el cautiverio.

55 Fundación para el Debido Proceso Legal, "Las víctimas y la justicia transicional. ¿Están cumpliendo los Estados latinoamericanos con los estándares internacionales?", capítulo Uruguay (a cargo de Martín Prats), 2010.

dos, aunque sin fines punitivos ni pretensión de encontrar responsabilidades individuales.

La Comisión comprobó 172 casos de detenidos-desaparecidos y, en relación con los presos políticos, tomó los listados existentes, tanto de organismos como de las Fuerzas Armadas, y los cotejó, lo que dio como resultado 5925 recluidos en 50 sitios públicos (centros penitenciarios, cuarteles, etc.) y 9 sitios clandestinos. Probó 68 casos de niños nacidos en cautiverio. Un gran número quedó sin documentar, en especial los vinculados a los detenidos que no fueron sometidos a la justicia militar. Además, sostuvo que los cuerpos de los desaparecidos habrían sido desenterrados, incinerados y luego arrojados al Río de la Plata. Esta teoría se desvirtuó cuando en 2005 fueron descubiertos, en predios militares, restos de detenidos denunciados como desaparecidos.

Antes de la creación de la Comisión, el testimonio más acabado sobre el terrorismo de Estado en Uruguay era el informe *Nunca más*, elaborado por el Servicio Paz y Justicia (SERPAJ), que se editó en marzo de 1989. En él, se contabilizaron 4933 presos políticos que fueron sometidos a proceso y unos 3700 detenidos sin proceso. En un contexto de silenciamiento de los crímenes cometidos, el documento cobró significación al sacar a la luz información sobre las violaciones sistemáticas a los derechos humanos que luego sería utilizada como evidencia en los numerosos procesos legales. Aun sin contar con la ayuda del gobierno ni con cooperación militar, los limitados recursos humanos y financieros de este informe fueron más fuertes que las investigaciones parlamentarias.

3.3.3. La Ley de Caducidad

Luego de su asunción presidencial el 1º de mayo de 1985, una de las primeras leyes que impulsó Julio Sanguinetti fue para dar libertad a los presos políticos. La Ley 15 737 de Amnistía fue aprobada en pocos días y dejó a todos en libertad. Se excluyeron de la amnistía los crímenes cometidos por policías y militares en el ejercicio de sus funciones; pese a que ninguno se encontraba preso al momento de la sanción, esto permitió ratificar la Convención Americana sobre Derechos Humanos y se reconoció la competencia de la CIDH y de la Corte IDH.

Si bien la ley fue bien recibida a nivel nacional e internacional, los conflictos emergieron cuando los organismos presentaron las primeras demandas por violaciones a los derechos humanos, que debían ser tratadas por el Poder Judicial, el cual supuestamente había recobrado su independencia. Sin embargo, la decisión del gobierno de no mirar atrás llevó a una disputa entre las justicias civil y militar por el tratamiento de los casos. Las demandas permanecieron detenidas hasta que, en 1985, la Corte Suprema afirmó que la justicia civil sería la responsable de darles curso.

Entonces comenzaron las presiones militares y políticas para detener el proceso; para 1986, las investigaciones judiciales habían llegado al punto de comenzar a citar a declarar a los militares. Apoyados por el Ministerio de Defensa, estos se negaron a presentarse. Como respuesta, Sanguinetti envió el proyecto de Ley de Caducidad de la pretensión punitiva del Estado, que fue sancionada el 22 de diciembre de 1986 (Ley 15 848) y establece el cese del derecho del Estado a enjuiciar a policías y militares por violaciones a los derechos humanos durante la dictadura. En su art. 1 afirma: "[...] a efecto de concluir la transición hacia la plena vigencia del orden constitucional, ha caducado el ejercicio de la pretensión punitiva del Estado respecto de los delitos cometidos hasta el 1º de marzo de 1985 por funcionarios militares y policiales, equiparados y asimilados por móviles políticos o en ocasión del cumplimiento de sus funciones y en ocasión de acciones ordenadas por los mandos que actuaron durante el período de facto".

La única posibilidad de investigación que quedaba abierta era la que establecía el art. 3: toda denuncia debía ser consultada con el Poder Ejecutivo para que este determinara si quedaba comprendida en el art. 1 y sólo en caso de no ser así se podría proseguir con la investigación y judicialización.

Entre 1986 y 2000, todos los gobiernos democráticos aplicaron la ley para evitar que los casos de violaciones a los derechos humanos fueran examinados por los tribunales. Los años ochenta y noventa fueron décadas de impunidad consolidada por el uso activo de la Ley de Caducidad por los presidentes en ejercicio.

Esta ley fue sometida a evaluación en varias oportunidades: un referéndum en 1989, una remisión a la Suprema Corte de Justicia en 1986; informes críticos de la CIDH en 1992, y revisiones del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas en 1993, 1994 y 1998, entre otras. A pesar de ello, permaneció casi sin modificación, desafiada solamente por la movilización social.

Recién con el gobierno de Tabaré Vázquez (2005-2009), el Poder Ejecutivo aceptó la apertura e investigación de causas. Aunque el gobierno anterior había permitido investigaciones judiciales por desapariciones con el derecho a la verdad como puntal, la administración de Vázquez fue la primera en volver a activar las investigaciones por los crímenes de la dictadura. Sin embargo, la vigencia de la Ley de Caducidad impedía el progreso de las causas archivadas según el criterio de los diferentes gobiernos desde su sanción.

En 2009 y 2010, la Corte Suprema, por medio de tres veredictos diferentes,[56] declaró inconstitucionales los arts. 1, 3 y 4 de la ley, además de considerarlos

56 Suprema Corte de Justicia de Uruguay, caso "Sabalsagaray Curutchet Blanca Stela. Denuncia de Excepción de Inconstitucionalidad", sentencia 365, del 19 de octubre de 2009, prueba, folios 2325 a 2379, folios 1479 y 1480.

violatorios de diversos tratados internacionales de derechos humanos. Pero recién a fines de 2011 la discusión pasaría al ámbito parlamentario.

En septiembre de 2010, el Frente Amplio presentó en la Cámara de Representantes un proyecto de ley interpretativo de la Constitución con el objetivo de anular los artículos centrales de la Ley de Caducidad por ser contradictorios con la Constitución Nacional y los tratados internacionales. Finalmente, el 19 de mayo de 2011, luego de un arduo debate, se perdió la votación y se desestimó el tratamiento parlamentario. En simultáneo, el 24 de febrero de 2011, la CIDH publicó la sentencia del caso "Gelman c. Uruguay", en la cual se obligó al Estado a "investigar los hechos e identificar a los responsables y adecuar la legislación interna para estos efectos".[57] Así, la Ley de Caducidad fue derogada por el parlamento de acuerdo con el veredicto de la CIDH y se aprobó y promulgó la Ley 18 831, de Imprescriptibilidad, el 27 de octubre de 2011, que restableció la pretensión punitiva del Estado para los delitos cometidos en aplicación del terrorismo de Estado hasta el 1º de marzo de 1985, determinó que estos delitos constituyen crímenes contra la humanidad y los declaró imprescriptibles.

3.3.4. Breve reactivación de las causas y desafíos luego de la declaración de inconstitucionalidad de la Ley 18 831[58]

Se inició luego de la sanción de esta ley un proceso para desarchivar los primeros casos presentados con la vuelta a la democracia y de presentación de nuevas denuncias. Una vez más, fueron las víctimas y los organismos los principales impulsores de las investigaciones, que aportaron los datos y testimonios necesarios para avanzar, además de su apoyo y seguimiento constantes. El gráfico 11 muestra que la cantidad de denuncias alcanzó sus picos en los primeros años de democracia y luego de la anulación de la Ley de Caducidad.

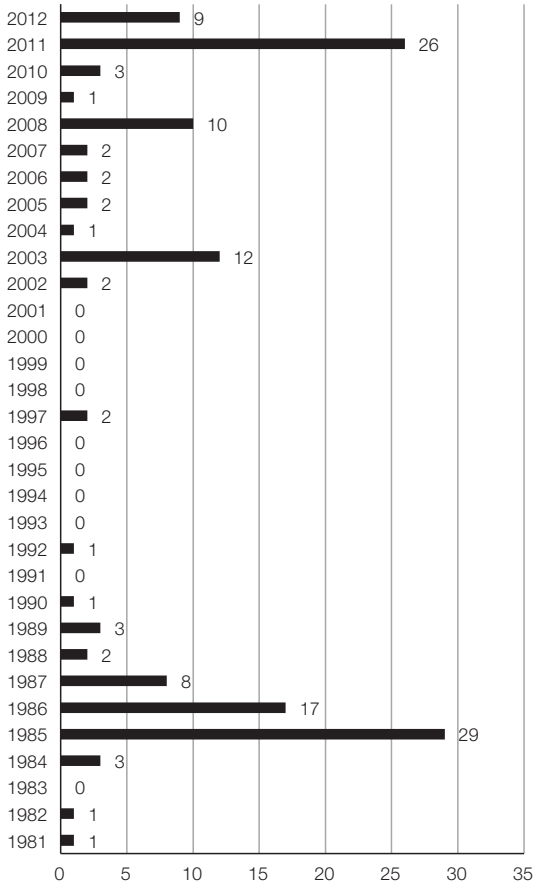
Las denuncias se realizaban en las sedes penales y muchas otras se radicaban directamente en las seccionales policiales con la solicitud de que fueran puestas en conocimiento del juez de turno correspondiente.

Autos caratulados "Organización de los Derechos Humanos. Denuncia de Excepción de Inconstitucionalidad, arts. 1, 3, 4 de la Ley 15 848 - Ficha IUE 2-21 986/2006", sentencia 1525, del 29 de octubre de 2010, prueba, folios 5205 a 5207, y caso "Fusilados de Soca", disponible en <notas.desaparecidos.org/2011/02/caso_fusilados_de_soca_ley_de.html>.

57 Sentencia CIDH "Gelman c. Uruguay", 24 de febrero de 2011, apartado VII: reparaciones, inc. B, p. 73.

58 Este apartado fue elaborado por Raúl Olivera, integrante del PIT-CNT y del Observatorio de Derechos Humanos "Luz Ibarburu", y actualizado en febrero de 2013 por el equipo del CELS.

Gráfico 11. Total de denuncias presentadas por crímenes contra los derechos humanos en Uruguay. Julio de 2012



Fuente: Observatorio de Derechos Humanos "Luz Ibarburu", según datos propios.

Como destacamos más arriba, el aporte del movimiento de derechos humanos fue imprescindible para que las denuncias avanzaran, tanto para la presentación de pruebas como para imprimir cierto "impulso procesal". Dados los actuales recursos con que cuenta el sistema judicial, sin la participación y el aporte activo de las víctimas o los denunciantes poco se hubiera podido avanzar. Es importante señalar que es responsabilidad del Estado democrático aportar las informaciones y los medios humanos y materiales para que se materialice con efectividad el proceso de justicia. Sin embargo, no existen equipos

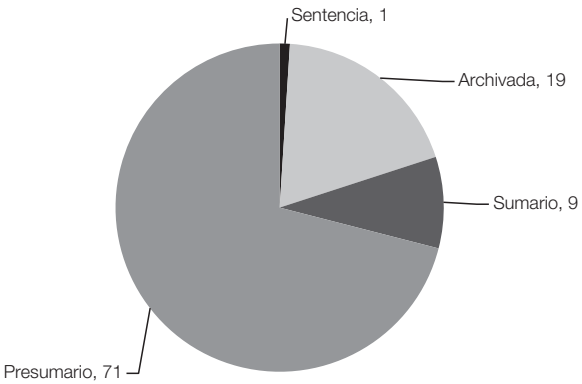
profesionales especializados en la realización de investigaciones de este tipo, ni en el tratamiento y el apoyo a las víctimas ni en la capacitación al respecto.

Además de la falta de acción del Estado, otra dificultad es el tiempo transcurrido desde que ocurrieron los hechos que se denuncian, que va en detrimento de la obtención de pruebas. No hay aún una coordinación entre los diversos archivos existentes que permita consultar y obtener toda la información disponible sobre los casos; por otra parte, algunos archivos aún son de acceso restringido y hay otros cuya existencia se niega.

Las características propias de este tipo de causas obligan a realizar un seguimiento minucioso de los procesos judiciales. Ante lo cual, distintas organizaciones de derechos humanos, en el marco de un convenio entre el PIT-CNT, el CELS y la Universidad George Mason, en colaboración con la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos de Perú, acordaron sumar esfuerzos para conformar un Observatorio sobre el estado de las causas judiciales por violaciones a los derechos humanos radicadas ante el Poder Judicial uruguayo.

El Observatorio realiza un seguimiento de las políticas públicas en materia de derechos humanos con la finalidad de perfeccionar su eficacia con relación al pleno acceso de las víctimas en todas las etapas de la investigación y juzgamiento de los responsables de las violaciones con el objetivo de visibilizar los problemas de este tipo de procesos. Uno de ellos es la dilación de los tiempos procesales, tal como observamos en el gráfico 12.

Gráfico 12. Estado procesal del total de causas por crímenes contra los derechos humanos que se tramitan en Montevideo, Uruguay. Julio de 2012

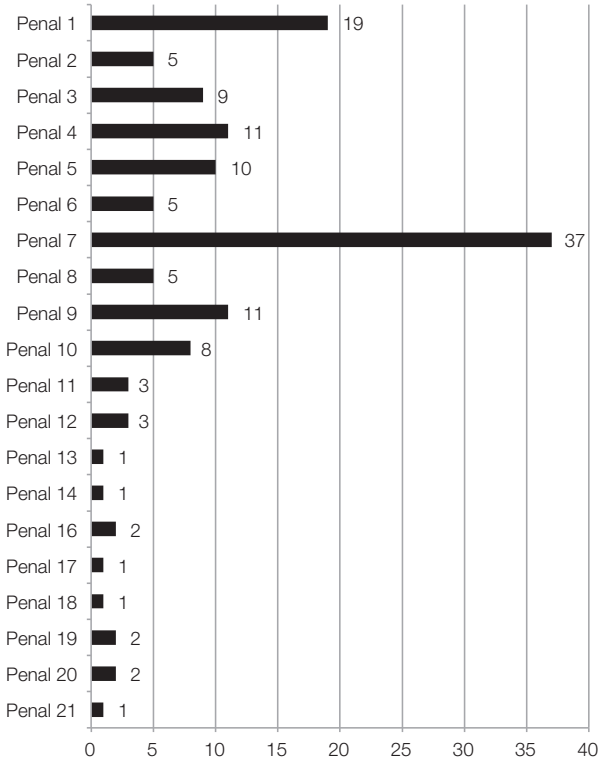


Fuente: Observatorio de Derechos Humanos "Luz Ibarburu", según datos propios.

Víctimas y organizaciones de derechos humanos han propuesto la creación de unidades especiales para colaborar con la investigación de las causas, así como también de juzgados y fiscalías especializados en esa materia. Al cierre de este informe, no ha habido avance alguno. Muy por el contrario, en los primeros meses de 2013 se han intensificado las complicaciones.

La mayoría de los casos está radicada en una única sede judicial, la sede penal de séptimo turno, como se aprecia en el gráfico 13.

Gráfico 13. Total de causas por crímenes contra los derechos humanos que se tramitan en Montevideo, según sede judicial. Julio de 2012



Fuente: Observatorio de Derechos Humanos "Luz Ibarburu", según datos propios.

No sólo esta concentración va en detrimento de los tiempos y la eficiencia de la investigación, sino que sorpresivamente, y sin fundamentos aparentes, la titular de esa sede, jueza Mariana Mota, fue trasladada en febrero de 2013 por orden de la Corte Suprema de Uruguay a una sede civil. Organismos de derechos humanos de Uruguay y de la región coincidieron en que este hecho respondía a la intención de la Corte de detener las investigaciones de estos crímenes y brindar una señal de alerta para cualquier otro magistrado que pretenda avanzar. La Institución Nacional de Derechos Humanos –organismo creado en el ámbito del Poder Legislativo en el marco del cumplimiento de las obligaciones emanadas de la sentencia en el caso "Gelman c. Uruguay"– acordó que el traslado genera el riesgo de frenar las investigaciones y de esta manera no cumplir con una "pronta y eficiente administración de justicia".[59]

En la línea de esta decisión regresiva, la Corte Suprema de Uruguay declaró, a partir de su Sentencia nº 20 del 22 de febrero de 2013, la inconstitucionalidad de los artículos 2 y 3 de la Ley 18 831, lo que marcó un enorme retroceso y un desconocimiento de los avances y argumentos en materia de derecho internacional de los derechos humanos. La Corte desconoce que los delitos de lesa humanidad hayan integrado ese derecho internacional antes, durante y después de concluido el gobierno de facto en ese país. La apelación a principios como la irretroactividad de la ley penal, la prohibición de la doble incriminación y el principio de legalidad que hacen las defensas de los procesados en estos juicios, y que son mencionadas por la Corte uruguaya para justificar el no juzgamiento de esos delitos, también ha sido ampliamente tratada por las cortes internacionales, un hecho que la Corte de Uruguay tampoco parece registrar.

Es claro en este punto que el futuro del proceso uruguayo es incierto, que las políticas de impunidad instaladas en Uruguay se manifiestan en ausencia de medidas claras en algunos niveles del Estado y aún subsisten, lo cual plantea un desafío jurídico, político y ético. Resta mucho por hacer, tanto para preservar la memoria de las graves violaciones de derechos humanos, como por la formación de operadores judiciales, la incorporación de técnicos especializados y la difusión de los hechos vividos por la sociedad y sus integrantes durante el tiempo en que se avasallaron los derechos esenciales.

59 Declaración de la Institución Nacional de Derechos Humanos sobre administración de justicia y derechos humanos, 21 de febrero de 2013.

3.4. DERECHOS HUMANOS Y LEGADO DE LA DICTADURA EN BRASIL[60]

3.4.1. El contexto de la democratización: la transición "lenta, segura y gradual"

Brasil vivió una de las más largas dictaduras militares de la región, que empezó en abril de 1964 con el golpe de Estado de las Fuerzas Armadas y se extendió durante veintiún años hasta el traspaso de la presidencia de la República en 1985 a José Sarney, un aliado civil del régimen. A diferencia de la Argentina, en Brasil la dictadura no terminó con militares desmoralizados por una derrota en una guerra externa. A diferencia de Chile, no finalizó por una victoria de los movimientos sociales pro democracia en un plebiscito. Por todo eso, la democratización en Brasil es descripta en la literatura especializada como "lenta, segura y gradual", sin grandes rupturas o discontinuidades, en un modelo que el politólogo estadounidense Samuel Huntington calificó como "por transformación" y que dejó una legalidad autoritaria muy arraigada para que los gobiernos democráticos modifiquen.

A partir de 1964, la dictadura brasileña empezó una profunda reformulación de la estructura de la administración y de los medios de represión, pero recién en diciembre de 1968, con la publicación del Acto Institucional nº 5 (AI-5), "legalizó" algunos mecanismos de represión indiscriminada. Esto no significa que antes del AI-5 no hubiera represión, muertes y desapariciones, pero la escala se incrementó en forma significativa con la promulgación de esa medida que, además de suspender las libertades civiles, autorizaba formas arbitrarias de represión contra las organizaciones sociales y militantes políticos.

Informaciones oficiales de la Comisión Especial sobre Muertos y Desaparecidos Políticos indican que fue durante los primeros años de vigencia del AI-5 se produjo el 90% de las muertes y desapariciones. En ese mismo período se sucedieron los hechos cuya falta de celeridad llevó a Brasil a una condena de la Corte IDH en el fallo "Julia Gomes Lund y otros c. Brasil", de 2009.

De manera que la lucha por la democracia y por la "responsabilización"[61] en Brasil empezó durante el régimen militar, cuando los movimientos de víctimas comenzaron a demandar la localización de las personas que habían desaparecido en el transcurso de la década de 1970 y la promulgación de una ley de amnistía en favor de todos los llamados "criminales políticos" (así fueron denominados todos los ciudadanos que habían sido encarcelados o enviados al exilio por la criminalización del ejercicio de los derechos civiles y de aso-

60 El presente apartado fue elaborado por Marcelo Torelly, coordinador de Memoria Histórica de la Comisión de Amnistía de Brasil.

61 De aquí en adelante se entenderá por "responsabilización" la atribución de responsabilidad penal a los ex funcionarios de la dictadura brasileña por delitos contra los derechos humanos.

ciación, así como todos aquellos que se habían opuesto a la dictadura por medios pacíficos y/o armados). Entre 1975 y 1979 apareció en el escenario público un gran número de comités provinciales y movimientos de mujeres por la amnistía, que aprovecharon el Año Internacional de la Mujer de la ONU para denunciar las torturas, muertes y desapariciones de sus familiares. Así, la sociedad civil organizada empezaba a construir una demanda de amnistía entendida como "libertad".

En un primer momento, el régimen no aceptó la idea, pero la movilización social se consolidaba cada vez más y comenzaban a involucrarse importantes sectores sociales, como el Colegio de Abogados, la Conferencia Episcopal católica, la Unión de Estudiantes, la Asociación Brasileña de Prensa e, incluso, la oposición autorizada. El apoyo social a la amnistía caracterizó la primera irrupción pública desde la promulgación del AI-5 y marcó la recuperación del espacio público por parte de la sociedad.

Es así como, en agosto del 1979, finalmente el Congreso Nacional comenzó a discutir una ley de amnistía. Por un lado, estaba el proyecto de la sociedad civil, que contemplaba una amnistía "amplia, general e irrestricta" a todos los opositores al gobierno militar. Por otro lado, el proyecto que presentó el régimen planteaba una amnistía parcial a los detenidos políticos no involucrados en acciones armadas e incluía entre los crímenes amnistiables a los vagamente definidos por la letra de la ley como "conexos" a los políticos. El proyecto del gobierno salió victorioso por 206 votos a 201, en un Congreso tutelado por la dictadura, el único que funcionó en la región durante esos años.

Si bien la simple aprobación de la ley era la mayor victoria pro democracia obtenida en muchos años, el régimen demostró que seguía teniendo el control del proceso de apertura política. La idea de "crímenes conexos" que estableció la ley fue interpretada luego por el Tribunal Superior Militar, que consideró como "conexos" todos los crímenes de Estado. Desde esta lectura, la amnistía sería "bilateral". Pero, por otra parte, en otra interpretación disminuyó las penas de aquellos condenados por haber estado involucrados en acciones armadas contra el régimen. Estas interpretaciones constituyeron una paradoja: mientras el Tribunal apoyaba la amnistía como "libertad" a los detenidos y perseguidos políticos, habilitó la "impunidad" de los responsables de los crímenes de Estado.

3.4.2. El desarrollo de medidas de justicia transicional en Brasil

Después de la conquista de la amnistía, los movimientos civiles se concentraron en otra agenda. La década de 1980 se caracterizó por las amplias manifestaciones sociales por lo que se llamó "*diretas já*", en alusión a la elección directa del presidente de la república, sin mediación de un colegio electoral.

Nuevamente, la dictadura demostró su fuerza: barrió la enmienda parlamentaria por elecciones directas y, en las elecciones indirectas, resultó elegida una coalición compuesta por líderes del régimen y de la oposición. El presidente electo, Tancredo Neves, murió repentinamente unas semanas antes de asumir y el vice, José Sarney, un aliado histórico del régimen, fue nombrado primer presidente civil de Brasil después de la dictadura.

En 1985 se convocó a una Asamblea Constituyente y, entre 1987 y 1988, se escribió de manera libre una nueva Constitución para Brasil. Como reflejo de la división de fuerzas del período, esa nueva Constitución no fue capaz de avanzar en el tratamiento del legado autoritario, excepto por una medida: dispuso que todos los amnistiados "perseguidos políticos" tendrían derecho a una reparación en términos que serían fijados mediante legislación posterior.

Como consecuencia de la transición controlada, prevaleció con fuerza la tesis de los dos demonios durante muchos años, incluso hasta el presente. Además, el hecho de que el número de desapariciones y muertes fuera proporcionalmente pequeño y que la agenda de la sociedad civil se desplazara hacia otros temas, como las causas ambientales, los derechos étnicos, etc., generó un escenario de baja movilización en torno de la lucha por memoria, verdad y justicia. No obstante, quedó garantizado el derecho a la reparación económica de una gran cantidad de personas.

En ese contexto, diferente del de otros países de la región, los movimientos de víctimas en Brasil se articularon alrededor de la agenda de la reparación, aunque sin perder de vista otras pautas históricas. Durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, se aprobaron dos leyes de reparación para regular las disposiciones de la nueva Constitución. En 1995, se creó la Comisión Especial sobre Muertes y Desapariciones Políticas, y en 2001, la Comisión de Amnistía del Ministerio de Justicia. Estas comisiones trabajan bajo el dictamen constitucional que concede la amnistía solamente a los "perseguidos políticos", sin mantener la paradoja interpretativa de la "conexión" entre los crímenes políticos de la oposición y los del Estado. De esa manera, pasaron a disputar el propio concepto de amnistía, oponiendo la idea de "amnistía como libertad y reparación" a la idea de "amnistía como impunidad y olvido" del régimen. Con la implementación paulatina de los programas de reparaciones, la idea de "reparación económica" fue desarrollada gradualmente y complementada por un conjunto amplio de medidas morales, colectivas y simbólicas.

Los movimientos de víctimas aprovecharon ese hecho y, por medio de las comisiones de reparación, se empezaron a producir importantes procesos de memoria y verdad. De manera muy directa, los reconocimientos de violaciones a los derechos humanos promovidos por las comisiones produjeron dos procesos fundamentales para el avance de la agenda de la justicia de transición: por un lado, se rompió con el "estado de negación" en que vivía una gran

parte de la sociedad brasileña. Por otro, el proceso de reconocimiento generó una visibilidad muy amplia, que rompió con el contexto de invisibilización de las víctimas y amplió la adhesión social a su lucha, en contraste con la baja movilización social por verdad y justicia que había caracterizado los primeros años de democracia. A partir de esta creciente movilización, nuevas políticas fueron conquistadas.

En 2007, el presidente Luiz Inácio "Lula" da Silva presentó, en un gran acto realizado en la capital, el informe final de la Comisión Especial sobre Muertes y Desapariciones Políticas, llamado "Derecho a la Verdad y a la Memoria". En 2008, el Ministerio de Justicia empezó a promover las llamadas Caravanas de Amnistía por medio de la Comisión de Amnistía. Las Caravanas consisten en llevar la evaluación de los pedidos de amnistía y reparación a las localidades donde ocurrieron las violaciones. Allí se analizan los casos, en procesos públicos y abiertos, y el Estado pide disculpas oficiales a aquellos a los que se les reconoce haber padecido una persecución ilegal. Con esas medidas se rompió con la lógica exclusivamente económica de las reparaciones. En Brasil, el proceso de reparación generó verdad y memoria. Además, en las sesiones públicas de reparación y reconocimiento de las violaciones se sumaron pedidos oficiales de perdón del Estado a las víctimas, homenajes, sesiones de testimonios y manifestaciones culturales y políticas, lo que amplió de manera muy sensible el sentido del término "reparación" y fomentó la movilización social.

La Comisión Especial reconoció oficialmente 375 muertes y desapariciones y aún hoy sectores especializados de la Secretaría de Derechos Humanos trabajan en la posibilidad de que se agreguen casi 2000 casos más, ocurridos en el campo y zonas alejadas de las grandes ciudades. Además, la Comisión de Amnistía, que continúa recibiendo denuncias, ya relevó más de 50 000 casos y en aproximadamente 35 000 reconoció la violación de derechos humanos fundamentales.

El trabajo de la Comisión de Amnistía ayudó además a desmentir el estigma de que la dictadura brasileña fue una "dictablanda". Con un minucioso trabajo de análisis histórico, demostró que, a pesar de que el número de víctimas fatales fue menor que en otros países de la región, el autoritarismo en Brasil fue muy extendido. Además, aunque contaba con un marco legal para la persecución de sus enemigos, privilegió como método clandestino la tortura por sobre la desaparición física.

De todas formas, fue el trabajo de las comisiones de reparación el que catalizó las demandas de verdad y justicia. Cuando ya tenía en sus manos un sustancial registro de miles de violaciones y el informe final de la Comisión sobre Muertes y Desapariciones, la Comisión de Amnistía, junto con innumerables entidades sociales, la Secretaría de Derechos Humanos y el Colegio de Abogados, convocó a una audiencia pública en el Ministerio de Justicia y, por

primera vez, el Estado cuestionó la validez de la interpretación de "bilateralidad" dada por el Tribunal Militar a la amnistía de 1979. Incluso del trabajo de las comisiones de reparación surgió en la agenda política la idea de crear una comisión de la verdad.

De estas primeras acciones en reclamo de justicia derivó la propuesta del Colegio de Abogados ante la Suprema Corte de revisar la interpretación de la Ley de Amnistía de 1979 para que fuera aplicada en los términos de la Constitución de 1988, es decir, que solamente tuviera alcance sobre los perseguidos políticos y no sobre los perseguidores. Esto permitiría que se llevaran adelante juicios contra los violadores de derechos humanos. Una segunda estrategia derivó en la inclusión en la Conferencia Nacional de Derechos Humanos de un tópico sobre "derecho a la verdad y a la memoria", que desembocó en la aprobación de la directiva de establecer una Comisión Nacional de la Verdad en el Tercer Plan Nacional de Derechos Humanos. Finalmente, esta fue sancionada el 18 noviembre del 2011 por la presidente Dilma Rousseff.

La demanda de justicia ante la Suprema Corte no prosperó. En abril de 2010, la Corte entendió que la amnistía de 1979 había sido un acuerdo político bilateral entre el régimen y la oposición y que no se podía revisar. De todas formas, en noviembre del mismo año, la Corte IDH condenó a Brasil en el fallo "Julia Gomes Lund y otros c. Brasil" (conocido como "Guerrilla de Araguaia") a eliminar los obstáculos a la investigación y el procesamiento de las graves violaciones de derechos humanos encubiertas por la amnistía. A partir de esa decisión, la Fiscalía Federal cambió su posición histórica de apoyo a la amnistía bilateral y comenzó a procesar algunos casos de delitos continuados, en una estrategia de "contornear" la decisión de la Suprema Corte. Al momento de cierre del presente informe, sólo dos habían sido aceptados por la justicia, pero continúan sin sentencia.

En síntesis, por un lado, la búsqueda de justicia avanzó, pero aún enfrenta grandes obstáculos y, por otro, la búsqueda de la verdad se encuentra en su mejor momento.

3.4.3. Los desafíos pendientes: romper con el modelo de responsabilización abstracta

Hasta hoy, Brasil fue capaz de producir procesos de reparación, memoria y verdad. No obstante, sigue trabajando dentro de un "modelo de responsabilidad abstracta" por los hechos del pasado, donde el Estado asume como propias, de manera abstracta, todas las violaciones practicadas durante la dictadura.[62] El principal desafío pendiente de la agenda política es romper con

62 Para un desarrollo más amplio, véase Marcelo D. Torelly, *Justiça de transição e*

ese modelo. El país tiene dos grandes oportunidades para promover esa ruptura: el trabajo de la Comisión Nacional de la Verdad (CNV) y la expansión de los procesos judiciales contra los perpetradores. En el presente apartado, analizaremos esos dos procesos.

La CNV comenzó a funcionar en mayo de 2012 con el nombramiento de sus siete miembros. A diferencia de la CONADEP argentina, se conformó casi tres décadas después de las más graves violaciones. Sin embargo, a pesar de la dificultad que representa el tiempo transcurrido para la investigación de estos crímenes, la CNV empezó sus operaciones realizando un gran conjunto de trabajos. El cuadro 3 sintetiza una comparación de poderes entre las comisiones que trabajaron el tema.

Cuadro 3. Comparación de poderes de la Comisión Especial sobre Muertos y Desaparecidos (CEMDP), la Comisión de Amnistía (CA-MJ) y la Comisión Nacional de la Verdad (CNV)

Poder	CEMDP	CA-MJ	CNV
Solicitar documentos públicos y privados	Sí	Sí	Sí
Solicitar documentos públicos aún clasificados como secretos	No	No	Sí
Requerir informaciones	Sí	Sí	Sí
Invitar testigos y deponentes	Sí	Sí	Sí
Convocar testigos y deponentes	No	No	Sí
Escuchar personas bajo cláusula de confidencialidad	No	No	Sí
Realizar y solicitar pareceres técnicos	Sí	Sí	Sí
Realizar y solicitar pericias	Sí	No	Sí
Promover audiencias públicas	No	Sí	Sí
Requerir protección a personas bajo riesgo o amenaza	No	No	Sí

Estado constitucional de direito - perspectiva teórico-comparativa e análise do caso brasileiro, colección Forum Justiça e Democracia, vol. 2, Belo Horizonte, Forum, 2012, pp. 354-361.

Poder	CEMDP	CA-MJ	CNV
Anotar los nombres de las personas e instituciones responsables por las violaciones	No	No	Sí

Fuente: Leyes 9140/1995, 10 559/2002 y 12 528/2012 de Brasil.

Por su parte, el cuadro 4 presenta los distintos enfoques que adoptaron las tres comisiones.

Cuadro 4. Diferencias de enfoque entre la CEMDP, la CA-MJ y la CNV

	CEMDP	CA-MJ	CNV
Reconocimiento de las víctimas	Sí	Sí	Sí
Reconocimiento oficial de los hechos	Solamente muertes y desapariciones	Solamente persecuciones políticas (de variados tipos)	Amplio: hechos y circunstancias ligados a violaciones de derechos humanos
Presunción de veracidad de las informaciones recibidas	Parcial (acepta fuertes indicios contra las versiones oficiales del régimen)	Sí	No
Verificación de responsabilidad institucional	Solamente "responsabilidad estatal"	Solamente "responsabilidad estatal"	Sí
Verificación de autoría de los hechos	No	No	Sí
Producción de narrativa histórica de los hechos	Individualizada	No	Sí

Fuente: Leyes 9140/1995, 10 559/2002 y 12 528/2012 de Brasil.

Como se observa en los cuadros, las grandes innovaciones institucionales de la CNV consisten en una ampliación de atribuciones en relación con los mandatos de las comisiones que la anteceden. En particular, la posibilidad de tener una estructura permanente para verificar las denuncias e informaciones que se presentan es un gran avance. De esa manera, la CNV puede participar en investigaciones estructurales que no estaban en la jurisdicción de las comisiones anteriores, por ejemplo, la cooperación financiera con la dictadura o la eliminación de pueblos indígenas. Esto sobre todo si se tiene en cuenta que existen importantes antecedentes de las investigaciones previas de las comisiones de reparación y los elementos propios de los hallazgos de la sociedad civil.

Es cierto que la CNV no tiene poderes judiciales, pero está previsto de forma expresa en su mandato que coopere con el sistema de justicia, de manera que los resultados de sus investigaciones puedan realizar aportes a iniciativas posteriores de la fiscalía y de la sociedad civil.

Por esto, un punto central de profundización que es preciso destacar es que la CNV tiene poderes para, por primera vez, producir un proceso que rompa de manera cabal con el modelo de responsabilidad abstracta.

Aunque no tiene la capacidad de establecer responsabilidad penal, la CNV puede producir alguna dimensión vinculada a esta mediante su facultad de nombrar a las personas e instituciones que participaron en las violaciones. En el presente ya es conocido un gran número de violaciones y víctimas, pero no se conoce (al menos no de manera oficial) quiénes son los perpetradores, ya que todo el proceso de reparación se basó en la idea de que "el Estado", de manera abstracta, fue el responsable de lo que sucedió.

Otro punto central es el desafío que enfrenta la CNV de proponer reformas institucionales. A pesar de la creación del Ministerio de Defensa en 1999, y la consiguiente subordinación del poder militar al poder civil, Brasil casi no reformó las instituciones perpetradoras de violaciones de derechos humanos. Para algunos especialistas, la alta letalidad y el bajo grado de respeto a los derechos humanos en las agencias de seguridad en el presente guarda directa relación con esa ausencia de reformas. Otro ejemplo muy claro de esa necesidad se encuentra al observar las atribuciones de la justicia militar, que siguen siendo muy amplias y que funcionan de un modo que tiende a evitar la responsabilización del personal de las Fuerzas Armadas por sus actos, incluso cuando ocurrieran fuera de cualquier situación de conflicto.

Finalmente, como se apuntó al final del apartado anterior, la conformación de la CNV no constituyó la única novedad importante en la búsqueda de verdad y justicia en Brasil. Cuando se trata de responsabilidad judicial, en demandas civiles y criminales, el principal obstáculo continúa siendo la interpretación de la paradoja de la amnistía de 1979, cancelada por la Suprema Corte

como "bilateral". No obstante, la decisión de la Corte IDH desafió esa lectura de bilateralidad de la ley, rompiendo la resistencia histórica de sectores del sistema de justicia en cuanto a los crímenes de la dictadura.

El Poder Judicial aún no juzgó el pedido de compatibilización de decisiones interpuesto por el Colegio de Abogados, pero la resolución de la Corte IDH permitió que, por primera vez, la Fiscalía Federal llevara adelante acciones penales por delitos continuados, como la desaparición forzada de personas.

La Fiscalía conformó un grupo especial para promover esas acciones. En 2012, por primera vez desde 1979, la justicia federal recibió dos demandas criminales contra agentes de la represión en las provincias de Pará y San Pablo por el crimen de desaparición forzada, pero aún no ha juzgado a los involucrados.

Esos movimientos institucionales de creación de la CNV y cambio de posición de la Fiscalía fueron acompañados por un profundo incremento de la demanda social de verdad y justicia. El proceso político que llevó a esos nuevos arreglos institucionales también se caracteriza por el surgimiento de nuevos movimientos pro responsabilización en la sociedad civil, como los "aparecidos políticos" y el "levantamiento popular de la juventud", que promueven escraches y manifestaciones en todo el territorio nacional contra los perpetradores de violaciones contra los derechos humanos. El incremento de la participación social se presenta como una parte vital de la articulación para la ruptura con el modelo de impunidad, una vez que demuestra que el tema de la verdad y la justicia ya no es encarado como una cuestión particular de las víctimas, sino como un hecho social global.

Aún es muy pronto para saber si Brasil convertirá su modelo de responsabilización abstracta, caracterizado por un proceso de reparación, memoria y verdad, en un proceso de responsabilización individual, que llevaría a un modelo de reparación, memoria, verdad y justicia. De todas maneras, es cierto que 2012 estuvo profundamente marcado por la consolidación de un escenario institucional en el que los movimientos sociales pro verdad y justicia y las comisiones de reparación conquistaron dos importantes aliados en la lucha a favor de la responsabilización por medio del establecimiento de la CNV y de la nueva posición institucional tomada por la Fiscalía Federal.

Seguramente, la clave para comprender los hechos actuales de la justicia de transición en Brasil y sus desarrollos futuros se encuentre en la articulación de nuevos movimientos sociales pro verdad y justicia, y en un contexto donde la verdad que obtenga la CNV pueda ser utilizada para sostener la ampliación de la movilización social y la lucha por justicia a lo largo del tiempo.

3.5. LOGROS Y RETROCESOS EN EL PROCESO DE JUSTICIA POR CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD EN PERÚ*

3.5.1. El conflicto armado interno en Perú y la transición

El Partido Comunista de Perú, más conocido como Sendero Luminoso, inició su llamada "guerra popular prolongada" contra el Estado peruano en 1980. El grupo insurgente de corte maoísta se hizo notorio por su extremismo ideológico, así como por sus ataques a la población civil, incluidos dirigentes políticos y sociales del resto de la izquierda.

También el Estado, en su afán de contrarrestar la insurgencia maoísta, cometió hechos de violencia indiscriminada y selectiva. Según la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR), las fuerzas de seguridad violaron de manera sistemática los derechos humanos. Lo complejo del caso peruano es que la violencia se desató durante tres gobiernos –los de Fernando Belaúnde (1980-1985), Alan García (1985-1990) y Alberto Fujimori (1990-2000)– elegidos democráticamente, aunque el gobierno de Fujimori se convirtió en un estado autoritario luego del autogolpe del 5 de abril de 1992.

Tras la salida de Fujimori, el Congreso nombró al líder de la oposición en el Parlamento, Valentín Paniagua, como presidente interino hasta que se realizaran nuevas elecciones en 2001. El gobierno de transición reconoció la responsabilidad del Estado peruano en una serie de violaciones de los derechos humanos cometidas durante el régimen de Fujimori y aceptó acuerdos amistosos, o admitió acogerse a las sentencias del Tribunal en cerca de 150 casos. Esa decisión fue saludada por los grupos de derechos humanos como un paso fundamental para restaurar la confianza de la comunidad internacional en las instituciones democráticas del país y resultaría clave para los esfuerzos por procesar penalmente a quienes perpetraron abusos contra los derechos humanos. A su vez, la sociedad civil impulsó la creación de una comisión de la verdad, la cual se hizo realidad en junio de 2001. Al asumir la presidencia, en julio de 2001, Alejandro Toledo avaló la Comisión de la Verdad y la renombró "Comisión de la Verdad y Reconciliación".

Antes de que ello ocurriera, en marzo de 2001, la Corte IDH dictó una sentencia que alteró los términos de la discusión. El organismo consideró que el

* Este apartado fue escrito por Jo-Marie Burt, profesora de George Mason University, Fairfax, Virginia (Estados Unidos) y asesora principal de la Oficina en Washington sobre Asuntos Latinoamericanos (WOLA, por sus siglas en inglés). Dirige el proyecto de investigación Human Rights Trials in Peru (<rightsperu.net>) sobre el proceso de justicia en relación con crímenes de lesa humanidad en el Perú. La autora agradece a Mijaila Torres Ortiz y María Rodríguez Jaime, asistentes de investigación en el proyecto, por su ayuda en la preparación de este trabajo.

Estado peruano era responsable por la "Masacre de Barrios Altos" ocurrida en 1991 y le ordenó investigar, juzgar y castigar a los responsables. Además, determinó que las leyes de "autoamnistía" de 1995, que bloquearon los procesos penales por violaciones a los derechos humanos, vulneraban la Convención Americana sobre Derechos Humanos y, en consecuencia, carecían de efecto legal. Esta sentencia abrió la puerta en términos efectivos para el procesamiento penal de varios casos de derechos humanos del período del conflicto armado interno. Poco después, el presidente de la Corte Suprema determinó que la sentencia de la Corte IDH debía ser aplicada por los tribunales peruanos, y creó formalmente las condiciones para reabrir la causa de la "Masacre de Barrios Altos" y otros crímenes cometidos por el Grupo Colina, entre otros.

El Informe Final de la CVR, emitido el 29 de agosto de 2003, dio un impulso mayor al proceso de judicialización. Según la Comisión, 69 280 peruanos perdieron la vida, 54% a manos de Sendero Luminoso, 37% a manos de agentes del Estado y 2% a manos del Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA), grupo insurgente de corte castrista. La CVR determinó que el 75% de las víctimas corresponde a pobladores rurales, principalmente quechua-hablantes, o con otro idioma nativo. A su vez, reconoció que las Fuerzas Armadas "incurrieron en la práctica sistemática o generalizada de violaciones de derechos humanos, y que existen, por tanto, fundamentos para señalar la comisión de delitos de lesa humanidad". Los crímenes incluían ejecuciones extrajudiciales, desapariciones, masacres, torturas y violencia sexual –principalmente contra las mujeres– que, según la CVR, conformaban "por su carácter recurrente y por su amplia difusión [...] patrones sistemáticos de violaciones a los derechos humanos que el Estado peruano y sus agentes deben reconocer y subsanar".

A tal efecto, la CVR recomendó la judicialización de 47 casos de violaciones a los derechos humanos y exhortó al Poder Judicial a que actuara de inmediato en esos casos, considerados "emblemáticos". A su vez, solicitó al Estado que proporcionase reparaciones individuales y colectivas a los afectados por la violencia y que desarrollase un Plan Nacional de Búsqueda para dar con el paradero de los detenidos-desaparecidos.

Dentro de sus recomendaciones más específicas sobre la judicialización, determinó que el sistema de justicia penal ordinario no era apto para investigar y sancionar ese tipo de delitos y recomendó la creación de un sistema especializado de administración de justicia para estos casos.

Con ese fin, durante la gestión del ex presidente Alejandro Toledo se implementó un conjunto de instancias especializadas en el Poder Judicial y en el Ministerio Público para investigarlos y juzgarlos. De tal modo, la Sala Nacional para casos de Terrorismo fue reconstituida como la Sala Penal Nacional (SPN), con competencia para entender en casos de terrorismo, delitos contra la humanidad y delitos comunes que hayan constituido violaciones a los de-

rechos humanos. De la misma manera, la Fiscalía Superior Especializada en Delitos de Terrorismo y las fiscalías provinciales fueron reconstituidas como Fiscalía Superior Penal Nacional y fiscalías penales supraprovinciales y tuvieron a su cargo los mismos delitos.

En 2005, el Tribunal Constitucional (TC) estableció que la ley internacional forma parte de la legislación local peruana y confirmó dictámenes específicos de la Corte IDH, como el derecho de las víctimas a conocer la verdad, la definición de la desaparición forzada como un delito de carácter permanente, la obligación del Estado de investigar y sancionar a los responsables, y que los crímenes de lesa humanidad no están sujetos a plazos de prescripción, entre otros.

El sistema especializado alcanzó logros importantes en los primeros años. Procesó y sentenció casos complejos, como la condena de la cúpula de Sendero Luminoso y la de cuatro policías por la desaparición forzada del estudiante Ernesto Castillo Páez y la desaparición forzada de las autoridades de la localidad de Chuschi en Ayacucho, entre otros. A través de estos fallos, se sentaron precedentes jurídicos de envergadura.

En 2009, la Sala Penal Especial de la Corte Suprema de Perú condenó al ex presidente Alberto Fujimori a 25 años de prisión por considerarlo autor mediato de graves violaciones a los derechos humanos que, según esa sala, constituyen crímenes de lesa humanidad. El juicio a Fujimori marcó un hito en la justicia peruana, tanto en el ámbito local como en el internacional.

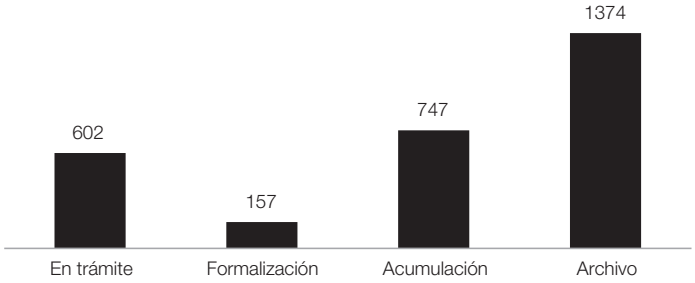
Sin embargo, a pesar de este inicial desempeño positivo, pronto surgieron críticas sobre las dificultades para consolidar el sistema especializado. Se constataba que pocos casos habían llegado a judicializarse y que otros, que eran materia de juicio oral, demoraban mucho, a veces tanto que los imputados eran liberados porque el tiempo permitido de encarcelamiento había sido superado sin que se llegara a una condena. Es a partir de 2008 cuando se observa un debilitamiento del sistema especializado: se dispuso la ampliación para abarcar casos por tráfico ilícito de drogas, secuestro, extorsión y lavado de activos. En 2010, sólo el 10% de los casos que atendía la SPN se vinculaban con los derechos humanos.

3.5.2. El estado de los procesos penales por crímenes contra los derechos humanos

Según datos proporcionados por el Ministerio Público, hasta abril de 2012 se realizaron 2880 denuncias de violaciones de derechos humanos vinculadas con el período del conflicto armado interno. No existe un registro detallado sobre cada una de ellas, pero sí nos pudieron brindar algunos datos estadísticos. La información sobre el universo de casos judicializados –aquellos que pasaron de la mera denuncia a tener una acusación fiscal– surge del registro del proyecto Human Rights Trials in Peru.

En el gráfico 14 se aprecia la desagregación de la carga total de investigaciones por delitos de lesa humanidad registrada por el Ministerio Público, de acuerdo con su grado de avance.

Gráfico 14. Carga total de investigaciones por delitos de lesa humanidad en fiscalías penales supraprovinciales, 2012



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Fiscalía Coordinadora.

Esta información revela que sólo en un número mínimo de casos se ha llegado a formalizar denuncias.[63] Si comparamos la cantidad de casos formalizados con el total, podemos apreciar que son pocos los que han culminado con una denuncia fiscal: según la información de 2012, sobre un universo total de 2880 denuncias se ha formalizado sólo un 5% (157). Por otra parte, la mitad de las investigaciones (1374) han sido archivadas, 752 de manera definitiva. Eso representa el 48% del total de las denuncias. Según el fiscal superior penal, Víctor Cubas Villanueva, esto se debe principalmente a dos factores: algunos casos no cuentan con suficiente evidencia como para formular denuncia; en otros, no se ha logrado identificar a los responsables. En ambas situaciones, según señaló Cubas, la negativa sistemática de las Fuerzas Armadas a colaborar con las investigaciones las obstaculiza y es el motivo de que tantos casos se archiven.[64]

63 Procesalmente se entiende por "formalización" el acto del representante del Ministerio Público que consiste en la presentación de una denuncia ante el juzgado penal a fin de que este decida si se inicia o no la etapa de instrucción judicial; es decir, permanecen en un estado de suspenso pues su situación dependerá de la decisión del juez penal. Sin embargo, son investigaciones que aún permanecen "en giro", por lo tanto, deberían ser contabilizadas como investigaciones en curso.

64 Entrevista al fiscal superior penal Víctor Cubas Villanueva, julio de 2010.

Además, se han constatado actos de hostigamiento contra los fiscales comprometidos con la causa de los derechos humanos, lo cual atenta contra la integridad del sistema. Es el caso de la fiscal adjunta de la Primera Fiscalía Supraprovincial de Ayacucho, Cristina Olazábal: en enero de 2010, el entonces presidente Alan García la denunció por segunda vez[65] por presunta comisión de delito contra la administración pública en la modalidad de prevaricato luego de que ella lo incluyera en la investigación de los hechos ocurridos en la localidad de Accomarca en 1985, durante su primer mandato. Finalmente, la denuncia fue archivada.[66] No obstante, varios operadores judiciales consideraron este hecho como una amenaza o una suerte de advertencia sobre los límites de su capacidad para actuar en estos temas.[67]

A continuación, presentamos una serie de datos estadísticos del proyecto Human Rights Trials in Peru en relación con los casos judicializados.

a. Distribución de los casos según el lugar de la comisión de los hechos

La investigación ha relevado hechos en diversas zonas de Perú.[68] Sin embargo, al igual que las cifras proporcionadas por el Ministerio Público, el Registro de Casos contabiliza un gran número de situaciones provenientes de Ayacucho. Así, de los 250 casos, 145 (59%) pertenecen a esta región del país, mientras que Lima y Apurímac ocupan respectivamente el segundo y el tercer lugar.

65 Ya en 2005 Alan García había presentado una denuncia contra Cristina Olazábal; sin embargo, en esa oportunidad la Oficina de Control Interno de Ayacucho la declaró infundada.

66 Véase <derechoshumanos.pe/2010/04/aprodeh-saluda-archivamiento-de-denuncia-contra-fiscal-cristina-olazabal>.

67 Otro ejemplo de hostigamiento señalado por algunos fiscales se dio en 2010, cuando todos fueron convocados a asistir a un evento de "capacitación" coorganizado por el Ministerio Público y el Ministerio de Defensa. El evento se desarrolló en dos días; la premisa era capacitar a los fiscales en los procesos judiciales en casos de graves violaciones de los derechos humanos. Sin embargo, varios participantes nos señalaron que algunos expositores eran ex militares acusados por violaciones de los derechos humanos, incluso algunos que estaban siendo sometidos a juicio oral en ese momento. Al final del segundo día del taller, que se realizó en el "Pentagonito", los fiscales tuvieron que presenciar una práctica de tiro. En opinión de uno de ellos, el evento fue un acto de intimidación a su labor investigativa en casos de crímenes de lesa humanidad.

68 El Registro de Casos ha logrado documentar casos provenientes de Ancash, Apurímac, Ayacucho, Cerro de Pasco, Cusco, Huánuco, Huancavelica, Junín, La Libertad, Lima, Puno, San Martín y Ucayali.

b. Distribución de los casos según la fecha de la ocurrencia de los hechos

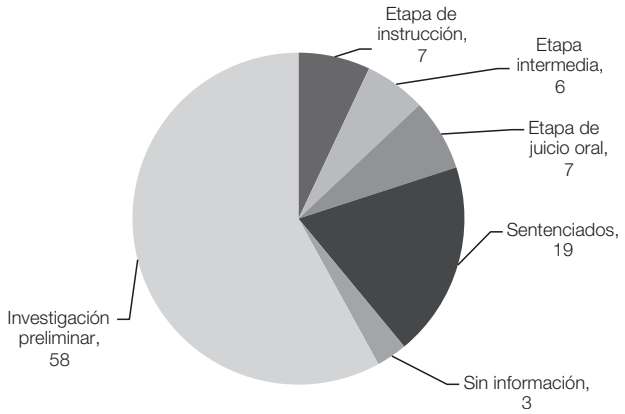
Tomando en consideración los años en que se dieron los hechos, vemos que las organizaciones defensoras de los derechos humanos tienen a su cargo el patrocinio de aquellos ocurridos entre 1980 y 1997.

El mayor número de casos se concentra en dos períodos: entre 1983 y 1984 y entre 1989 y 1992. Luego desciende notoriamente a partir de los inicios de la década de 1990, y se mantiene hasta los últimos años de esa década. Esta secuencia coincide con la información proporcionada por la CVR, que determinó que 1983 y 1984 fueron los años de mayor violencia en el país durante el conflicto armado interno.[69]

c. Distribución de casos según la etapa procesal

Al tomar las etapas del proceso penal, el Registro de Casos revela información similar a la proporcionada por el Ministerio Público: un porcentaje mínimo ha sido judicializado, mientras que la mayoría se mantiene en investigación preliminar en el Ministerio.

Gráfico 15. Distribución de las causas según la etapa procesal



Fuente: Proyecto Human Rights Trials in Peru.

El proceso penal peruano comienza con la investigación preliminar. Una vez que se toma conocimiento de un delito a través de la denuncia de parte o de

69 Informe final de la CVR, Conclusión nº 88, disponible en <justiciaviva.org.pe/comision/pjycvr/actuacionpj/informe/conclusiones.pdf>.

oficio, el Ministerio Público debe decidir si se abre una investigación preliminar, se formaliza la denuncia o se la archiva. Si la denuncia reúne todos los requisitos para promover la acción penal (que el hecho constituya delito, que el autor esté individualizado y que la acción no haya prescripto), se la formaliza. De lo contrario, el fiscal debe abrir una investigación.

De los 250 casos registrados, 144 (58%) se encuentran en investigación preliminar. Esto lleva a pensar que el Ministerio Público continúa desempeñando el papel de gran filtro de la justicia, dado que muchas causas por violaciones a los derechos humanos no logran avanzar a la siguiente etapa debido a que no cumplen con las exigencias legales previstas. Ello se debe a que muy pocas cuentan con patrocinio legal y a la complicidad de algunas instituciones gubernamentales –que niegan información que permitiría identificar a los posibles autores–, además de que en el Ministerio Público la distribución de personal y los recursos son inadecuados para atender estos casos.

En la actualidad, de los 99 casos por violaciones a los derechos humanos judicializados, 17 se encuentran en etapa de instrucción por diversos delitos: desaparición forzada, violación sexual, homicidio calificado, secuestro agravado y ejecución extrajudicial.

En cuanto a los que se encuentran en etapa de juicio oral, son 17 en total y en la mayoría las audiencias se desarrollan desde 2010.

Si se compara el número de casos en etapa de investigación preliminar con los procesos que están en la última etapa, se verifica que muy pocos han logrado un avance significativo a pesar de haber transcurrido varios años desde que ocurrieron los hechos. Este es un factor que contribuirá en forma negativa al desarrollo del proceso, pues cuanto más tiempo pasa, menor es la probabilidad de hallar medios probatorios que acrediten los delitos. En ese sentido, la prueba indiciaria constituiría una gran herramienta de trabajo.

Por otro lado, la etapa de juzgamiento en este tipo de causas que se caracterizan por su gran complejidad en promedio se extiende uno o dos años. Grafican esta situación el primer juicio oral en el caso "Indalecio Pomatanta" o el de la desaparición de cuatro pobladores de la comunidad ayacuchana de Chuschi. En ambos, la etapa de juzgamiento duró un año. Sin embargo, tanto el número de procesados como el de víctimas no supera los 10, por lo que cabría preguntarse acerca del tiempo que tomará el juzgamiento de causas como "Accomarca"[70] o "Los Cabitos", donde sólo el número de perpetradores ya sobrepasa la veintena.

70 La mañana del 14 de agosto de 1985, la patrulla militar "Lince", a las órdenes del subteniente Telmo Ricardo Hurtado Hurtado y del teniente Juan Rivera Rondón, llegó al anexo Llocllapampa, donde reunieron a los pobladores en

La situación se torna aún más dramática si se toma en cuenta la época en que sucedieron los hechos. El caso "Accomarca" data de 1985, mientras que "Los Cabitos" es de 1983, pero las audiencias de juicio oral recién se iniciaron entre 2010 y 2011. Esto quiere decir que la justicia peruana ha demorado más de veinticinco años en llevar a juicio a los responsables y tardará, en promedio, unos cinco años más en sentenciarlos. En total, treinta años de espera.

Por otro lado, se registran 7 casos en etapa de juzgamiento por segunda y hasta por tercera vez, tales como "Los Laureles", "Indalecio Pomatanta" y "Pucará", que han atravesado cada uno su segundo juicio oral, mientras que en los casos "Matero" y "Marcelino Valencia y Zacarías Pasca" es la tercera vez que se ha iniciado la etapa de debate. Esto es consecuencia de haberse emitido una primera sentencia que fue anulada por la Corte Suprema, que además dispuso que se llevara a cabo un nuevo juicio oral.

d. Sentencias referidas a graves violaciones a los derechos humanos

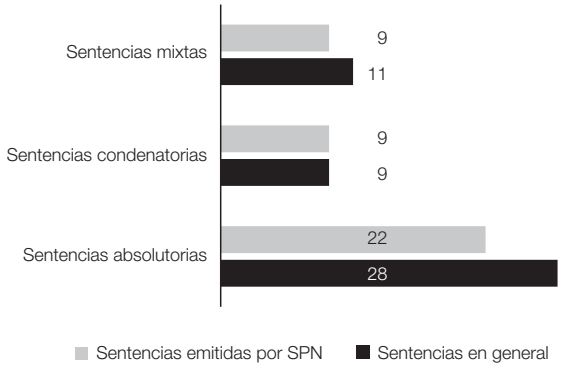
A raíz del registro de casos, el proyecto Human Rights Trials in Peru elaboró una relación de todas las sentencias emitidas en los procesos abiertos por hechos vinculados a la época de la violencia interna. En total, se contabilizaron 48 sentencias, como se aprecia en el gráfico 16, que corresponden a 37 casos distintos, pues ha habido más de una sentencia en varios de ellos, ya sea porque se juzgan diferentes imputados por el mismo caso o porque la sentencia en primera instancia fue anulada y se abrió un nuevo juicio oral. Hay tres tipos de sentencias: con fallos condenatorios, con fallos absolutorios y aquellas cuyo fallo es tanto condenatorio como absolutorio (mixtos).

Vemos con gran preocupación la cantidad de fallos absolutorios emitidos por la SPN, en comparación con las sentencias condenatorias y mixtas. Efectivamente, de las 40 emitidas por este órgano jurisdiccional especializado, 22 contienen un fallo netamente absolutorio, es decir que liberaron de responsabilidad penal a cada uno de los acusados. Consideramos que las sentencias según el tipo de fallo deben analizarse junto con el número de absueltos y condenados.

---

la plaza del pueblo. Separaron a hombres, mujeres y niños y los encerraron en tres viviendas. Luego de violar a las mujeres, mataron a los 69 pobladores disparándoles y arrojándoles granadas. Finalmente, incendiaron las casas con todos sus ocupantes dentro. Con posterioridad, miembros de las Fuerzas Armadas asesinaron a los testigos de los hechos con el fin de impedir la acción de la justicia.

Gráfico 16. Distribución de sentencias según el tipo de fallo



Fuente: Proyecto Human Rights Trials in Peru.

Cuadro 5. Número de agentes del Estado absueltos y condenados, por año

Año	Absueltos	Condenados
2012	12	3
2011	6	6
2010	37	20
2009	21	3
2008	13	14
2007	14	6
2006	13	4
2005	5	10
Total	**121**	**66**

Fuente: Proyecto Human Rights Trials in Peru. Datos actualizados al 31 de diciembre de 2012.

El cuadro 5 permite apreciar la gran cantidad de absoluciones frente a las condenas de responsables de violaciones a los derechos humanos. Si bien el análisis cuantitativo no proporciona información suficiente para entender los motivos de tal tendencia, llama la atención que, a lo largo de los ocho años de funcionamiento del subsistema de investigación y juzgamiento de violaciones a los derechos humanos cometidas durante el conflicto armado interno, la

SPN haya condenado a tan escaso número de miembros de las Fuerzas Armadas. Sobre la base de esta información, nos permitimos catalogar de exageradas y mendaces las declaraciones de algunos ex representantes del gobierno que afirma que existe una persecución política contra las Fuerzas Armadas por haber combatido el terrorismo.

3.5.3. Sentencias de la Corte Suprema

Debido a que el órgano especializado para el juzgamiento de las causas por violaciones a derechos humanos está constituido por dos colegiados de la SPN, en adelante se analizarán los fallos de la Corte Suprema sobre las sentencias emitidas por ellos.

Gran parte de las sentencias emitidas por la SPN hasta 2010 han sido completa o parcialmente anuladas, es decir que la Corte Suprema o bien ha anulado el fallo de la SPN en su totalidad o ha anulado el sentido absolutorio de la sentencia. Esta tendencia se puede apreciar hasta 2011, año en que se resolvió la mayoría de los recursos de nulidad interpuestos contra las sentencias emitidas por la SPN hasta 2010. Ello permitiría identificar a la Corte Suprema como un ente de contención de los fallos absolutorios de la SPN.

Sin embargo, en julio de 2012, la Sala Penal Permanente de la Corte Suprema, presidida por Javier Villa Stein,[71] resolvió declarar nula la sentencia que condenaba a los miembros del Destacamento Colina para luego reducirla. Entre los fundamentos esbozados por la sala suprema, llama la atención que haya considerado que los hechos juzgados no constituyen delitos de lesa humanidad, ya que dicha calificación corresponde a los ataques cometidos contra la población civil.[72] Este controvertido fallo permite apreciar el viraje en la postura original de la Corte frente al proceso de judicialización, lo que ya se vislumbraba en los fallos emitidos en "Indalecio Pomatanta" y "Parcco Pomatambo", en los que adoptó posturas claramente regresivas.

71 Además de Javier Villa Stein, conforman la Sala Penal Permanente de la Corte Suprema los magistrados Jorge Luis Salas Arenas, Segundo Baltazar Morales Parraguez, Francisco Miranda Molina y Josué Pariona Pastrana. A partir del fallo de la Corte Suprema, la Procuraduría Pública en Asuntos Constitucionales del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos presentó un pedido de amparo contra los magistrados que componen la Sala Penal Permanente de la Corte Suprema ante la Corte Superior de Justicia de Lima el pasado 24 de julio de 2012. En ella solicitaron que se protejan los derechos a la verdad y a la igualdad en la aplicación de la ley, y que se cumpla la jurisprudencia emitida por el Tribunal Constitucional y la Corte IDH.

72 RN 4104-2010, fundamento 162.

Si bien se logró anular la llamada "sentencia Villa Stein", esto fue posible debido a que se trataba de un caso emblemático y, como tenía sentencia de la Corte IDH, los ODH representantes de la parte civil pudieron acudir a esta instancia, que emitió una resolución en la que condenaba la sentencia y ordenaba su anulación. El proceso de justicia en Perú parece haber ingresado en una etapa de plena contradicción, en la que algunas instancias del Estado están empeñadas en llevar adelante los procesos judiciales mientras que otras hacen lo posible por entorpecerlos.

4. CONCLUSIONES COMPARADAS

El proceso a partir del cual la región protagoniza un giro hacia la rendición de cuentas por los crímenes de lesa humanidad cometidos en el pasado reciente es uno de los hechos más significativos en materia de justicia transicional del siglo XXI. Demuestra además que América Latina no es sólo un continente del cual otros contextos de represión y conflicto pueden aprender "recetas", sino también un espacio actual de disputas, debates, promisorios avances y graves retrocesos en materia de verdad, justicia, reparación y memoria por las graves violaciones a los derechos humanos cometidas por los regímenes de facto y en el marco de los conflictos armados.

Como se ha visto, el hecho de que diferentes países encaren estos procesos con mayor o menor grado de avance habilita la comparación.

Siendo tantos los aspectos a tratar, aquí sólo se presentan algunas líneas para el debate en torno al avance del proceso de justicia penal. En relación con esta cuestión, existen notorias diferencias que, como se ha visto, responden a variados factores. En particular, se destacan el efecto de las amnistías, el rol de las organizaciones de derechos humanos y de los actores de veto (Fuerzas Armadas, por ejemplo) en la postransición y en la actualidad, y el papel que desempeñaron los tres poderes del Estado encauzando u obstaculizando el proceso en cada caso. Abordar estos factores constituye un recorte mínimo de todos los aspectos que es posible tratar, pero nos concentraremos en estos ya que han surgido fuertemente a lo largo del capítulo.

En relación con el efecto de la amnistía, lo cierto es que su vigencia no implica necesariamente la ausencia de juicios. En el apartado sobre la experiencia chilena, Cath Collins ha explicado los "rodeos" que la justicia de ese país realizó para juzgar esos delitos. Pero la amnistía no está anulada y esto tiene serios efectos en la legitimidad y en la estabilidad del proceso. Marcelo Torelly describió cómo, en Brasil, la cuestión de la amnistía es mucho más compleja, en primer lugar, porque no partió de una estrategia de impunidad sino de

un reclamo de derechos de las víctimas. Pero el autor destaca las diferentes maneras en que una interpretación amplia de la amnistía por parte del Poder Judicial ha impedido hasta el momento la posibilidad de juicios.

En la Argentina, el proceso estuvo truncado hasta la nulidad, primero, y la inconstitucionalidad, después, de las leyes de impunidad. Vigentes estas leyes, no era posible un proceso de justicia en sentido amplio. Pero los organismos defensores de los derechos humanos mantuvieron la presión por medio de los juicios por la verdad, por el robo de bebés –que no había sido amnistiado– y en las instancias extranacionales, tanto en la justicia de Francia, Italia, España, Alemania y los Estados Unidos como en el Sistema Interamericano de Protección. En Uruguay, la cuestión también es algo compleja, pues la vigencia de la Ley de Caducidad no impidió del todo los juicios durante el gobierno de Tabaré Vázquez, aunque las trabas a la judicialización persistían. Los actores locales coincidían en que su anulación parlamentaria mediante la sanción de una nueva norma, "devolviendo la pretensión punitiva del Estado", complicó su avance por los planteos de inconstitucionalidad que se presentaron luego, y que la Corte Suprema ha resuelto a favor de la prescripción de los delitos.

La vigencia o no de la amnistía, la lucha por desmantelarla y las eventuales trabas se vinculan con el rol de las organizaciones de derechos humanos, así como con el papel de los tres poderes del Estado para encauzar el juzgamiento. En el caso argentino, se necesitó una fuerte combinación entre la lucha histórica de los organismos y el apoyo del Estado en su conjunto para habilitar la reapertura de los juicios. Existe consenso en que la justicia por estos crímenes es política de Estado, es decir, que trasciende a los partidos y a los gobiernos. No obstante, si bien el Poder Judicial contribuyó al derrumbe de las barreras legales, y el presidente de la Corte Suprema de Justicia ha sostenido que esos procesos son irreversibles y forman parte del contrato social de los argentinos, desde el inicio del proceso ha sido uno de los actores institucionales que más trabas –burocráticas, procesales y políticas– ha impuesto al juzgamiento.

La combinación de voluntades ha sido más compleja en el resto de los países. Sin duda el empuje de las organizaciones contribuyó a los logros obtenidos, pero lo cierto es que en la mayoría de los casos han tenido que remar contra la corriente durante la transición y también en la actualidad. En Perú, Jo-Marie Burt puntualiza que, tras hitos como la sentencia "Barrios Altos" y el juicio a Fujimori, el Estado abandonó todo el impulso de la reforma del sistema de justicia e incluso retrocedió respecto de los avances que se habían logrado en materia de justicia constitucional, militar y otras, lo cual afectó seriamente la institucionalidad del sistema de justicia. En Uruguay, a pesar de un leve impulso tras la sentencia en el caso "Gelman c. Uruguay", luego de la declaración de inconstitucionalidad de la Ley 18 831 hay un preocupante cambio de escenario y está en cuestión la continuidad de las investigaciones. De todas maneras,

aun antes de este revés el gobierno de José Mujica no había tomado medidas claras para agilizar los procesos ni había dado un mensaje explícito a favor del esclarecimiento de los hechos. En una entrevista con el CELS realizada en julio de 2012, se le preguntó a una funcionaria de la Secretaría de Derechos Humanos (ex Comisión para la Paz) qué importancia le daba a diagnosticar el avance de las causas por estos delitos. Su respuesta fue que no estaba en sus planes realizar ese trabajo. Es claro que, hasta la iniciativa del Observatorio de Derechos Humanos "Luz Ibarburu", ninguna institución del Estado uruguayo identificó como un problema el lento avance de los juicios, la sobrecarga de trabajo de la jueza Mariana Mota –y su posterior apartamiento forzoso–, la falta de recursos y las dificultades para lograr que el Estado y las Fuerzas Armadas cooperen con la investigación judicial, entre otras graves cuestiones que enfrentaba el trabajo cotidiano de los juicios.

Respecto del rol de las Fuerzas Armadas y su obstaculización de las medidas antiimpunidad y pro rendición de cuentas, lo cierto es que sólo en la Argentina se han llevado adelante procesos de depuración, mediante la impugnación de miembros de las fuerzas vinculados a la represión tanto en la posibilidad de ascensos como en la de acceso a cargos públicos. Y, si bien no ha habido un proceso de democratización amplio, se ha avanzado en la incorporación de contenidos de derechos humanos en la formación militar, entre otras medidas de acercamiento a la vida democrática. No obstante, las Fuerzas Armadas no son actualmente un actor de peso en la Argentina que pueda frenar el avance de los juicios, lo cual es tanto causa como efecto de los juicios.

Los casos de Perú, Brasil y Uruguay son muy distintos, ya que allí las Fuerzas Armadas siguen teniendo un alto nivel de incidencia en las decisiones políticas e ignoran abiertamente los pedidos –formulados por los poderes democráticos del Estado– de información para acelerar y esclarecer graves casos de violaciones a los derechos humanos. En la mayoría de ellos, los gobiernos no están dispuestos a confrontarlos. En Perú, el Poder Ejecutivo ha financiado el patrocinio jurídico privado de los militares imputados en estas causas, lo cual ilustra las dificultades que deben enfrentar quienes impulsan el proceso de justicia.

Finalmente, es necesario realizar unas breves consideraciones con respecto a la respuesta judicial a las víctimas y el trato a los testigos. En todos los países persisten formas de trabajar con los testimonios que son problemáticas para la integridad física y psicológica de los testigos y que se relacionan con las deficiencias generales en la administración de justicia en cada caso. En general, las instituciones del Poder Judicial aducen falta de recursos humanos y financieros para llevar a cabo investigaciones más rigurosas y conducirlas con el adecuado trato hacia quienes constituyen la prueba central en estos procesos de justicia tardía.

En la Argentina, en la etapa de instrucción aún se toma testimonio en espacios abiertos, no aptos para la escucha de tan terribles hechos, con teléfonos que suenan, imputados excarcelados que se acercan a hacer preguntas, entre otras situaciones disruptivas y negativas para los testigos. En los procesos de justicia en Chile y Uruguay, por ejemplo, predominan, como trámite "usual" en la etapa probatoria, los careos entre las víctimas sobrevivientes y los imputados por ellas acusados. Interpeladas sobre esto, las víctimas se sorprenden de que sea su derecho negarse a ser sometidas a esa situación de revictimización. En Perú, víctimas y familiares que además son testigos deben declarar de espaldas a los imputados del caso. Como la mayoría está excarcelada, se cruzan a la salida con los familiares y allegados, y tienen gestos de maltrato que el Poder Judicial tolera con la excusa de la imparcialidad.

A partir de los aspectos hasta aquí descriptos, podemos concluir este capítulo con algunos interrogantes acerca del alcance de los procesos. Hasta dónde y hasta cuándo llegar con los juicios son cuestiones que resuenan en los contextos internacionales, pero que interpelan a los actores locales. El juzgamiento y sentencia en la temprana "Masacre de Trelew" en la Argentina, la condena a funcionarios civiles y sacerdotes, y el procesamiento de empresarios ofrecen algunas pistas sobre los alcances del proceso, al menos en ese país. La respuesta parece ser: hasta donde se pruebe la sistematicidad de las violaciones a los derechos humanos. Los límites no los establece necesariamente el tiempo sino los procesos históricos, que marcan el rumbo y el espacio que debe ser abarcado por la justicia.

Sin embargo, más allá de hasta dónde pueden llegar estas investigaciones –y "hasta dónde" muchas veces quiere decir "hasta qué sector de poder pueden llegar a tocar", como siempre sostenemos–, lo importante es instrumentar juicios idóneos para las partes, con criterios coherentes de organización y el máximo respeto a las garantías de los imputados pero también de las víctimas. Al contrario de lo que algunos jueces de la Sala Penal de Perú pueden sostener, instrumentar un adecuado trato a los testigos, víctimas y familiares no pone en riesgo su imparcialidad, sino que acentúa su profesionalismo. Las estructuras de la justicia aún tienen mucho que aprender en cuanto a la optimización de su funcionamiento y estos juicios son el mejor terreno de aprendizaje. Instalar las capacidades necesarias puede contribuir a una mejor justicia de aquí en adelante, para estas y próximas víctimas, si los actores involucrados asumen el lugar en que los ha puesto la historia reciente de la región.

II. El sistema de seguridad como ámbito de reproducción de violencias y desigualdad

Desencuentro entre las políticas y los problemas que afectan derechos humanos*

El cierre de 2012 presenta un escenario de las agendas de seguridad y violencia institucional que diverge del que habíamos caracterizado sólo un año atrás, y los discursos mediáticos alarmistas sobre delitos e inseguridad no han derivado en la intensificación de "olas de inseguridad",[1] aun cuando la cuestión permanece presente entre las demandas de ciertos sectores. En este contexto, más que ubicarnos en el marco y la lógica de los discursos y debates políticos y mediáticos vigentes, el presente trabajo intenta evaluar las políticas públicas de seguridad a partir del diagnóstico de prácticas que afectan el ejercicio de derechos humanos. Por lo tanto, la pregunta que lo atraviesa refiere a identificar puntos de encuentro y desfase entre las problemáticas más graves provocadas por el accionar policial y las políticas de gobierno de la seguridad.

Una virtuosa tradición local ha combinado la militancia contra la represión policial con un verdadero activismo académico, realizado tanto desde centros de investigación de las universidades como desde organismos de derechos humanos y organizaciones sociales y de víctimas. Este conjunto heterogéneo de actores ha consolidado, desde el regreso a la democracia, diagnósticos sobre problemáticas de violencia institucional que, con los años, incorporaron ade-

* Este capítulo fue escrito por los integrantes del CELS Federico Efrón, Luciana Pol, Manuel Tufró, Carmen Martínez López, Guadalupe Basualdo y Carlos Píngaro Lefevre, con la coordinación de Marcela Perelman y Paula Litvachky. La sección 3 contó con la coautoría de María Pita y Florencia Corbelle, integrantes del Equipo de Antropología Política y Jurídica de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires; y la subsección 2.2 es producto de investigaciones compartidas con Enrique Font. Agradecemos la colaboración de los investigadores Nicole Haas y Caio Varela, y de los estudiantes de la carrera de Sociología de la Universidad de Buenos Aires que realizan prácticas de investigación en el CELS: Andrea Alfano, Pablo Villareal, Juliana Miranda, Celeste Tempestoso, Maricel Cioce y María de los Ángeles Buompadre.

1 Véase "Olas de inseguridad. Actores, discursos y políticas en un debate público que atraviesa derechos humanos y exclusión", en CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2007*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2007, pp. 223-241.

más una mirada que integra las políticas de seguridad como una dimensión clave de este análisis. En las subsecuentes publicaciones de este informe se procuró alimentar dicho diagnóstico con casos, identificación de patrones y evaluación de políticas basados en hechos correspondientes a cada período.

Aun con una sostenida persistencia de los niveles de violencia policial y la permanencia de patrones de vulneración de derechos, el paso del tiempo, las transformaciones socioeconómicas y hasta el impacto de políticas de seguridad –algunas de ellas, incluso, impulsadas por la mencionada militancia antirrepresiva– han modificado algunos de los aspectos identificados en los diagnósticos sobre los que trabajamos. A casi treinta años del retorno al sistema democrático y a más de una década de algunos de los episodios centrales de la denuncia contra la violencia policial ocurridos en la década de 1990, este trabajo se propone volver la mirada sobre algunos aspectos críticos de aquellos diagnósticos.

El capítulo está organizado en dos grandes partes. La primera está orientada a actualizar los diagnósticos sobre problemáticas de violencia y seguridad; en la segunda se evalúan políticas de seguridad y se establecen correspondencias y desfases con los problemas identificados.

En este sentido, en la primera parte se priorizó una revisión empírica de las formas de abuso policial concentradas sobre territorios y grupos de población que suman a su condición de clase otras dimensiones de vulnerabilidad ante la acción policial por, entre otros aspectos, su edad, lugar de residencia, relación con el sistema penal, género o actividad. Algunas de estas dimensiones, más que conformar "grupos", describen oportunidades y ventajas que tiene la policía sobre algunas personas a partir de la extorsión de aplicar medidas legales o, incluso, formas tradicionales de control de la calle con mayor o menor fundamento legal.

El capítulo presenta investigaciones propias hechas en colaboración con diversas organizaciones sociales y políticas, y es un producto de trabajos de campo que se encuentran aún en progreso. En este sentido, dado que diferentes líneas de investigación se realizan con herramientas metodológicas diversas y se hallan en distinto grado de avance, se pueden reconocer en el presente texto algunas diferencias de registro y de estilo entre ellas.

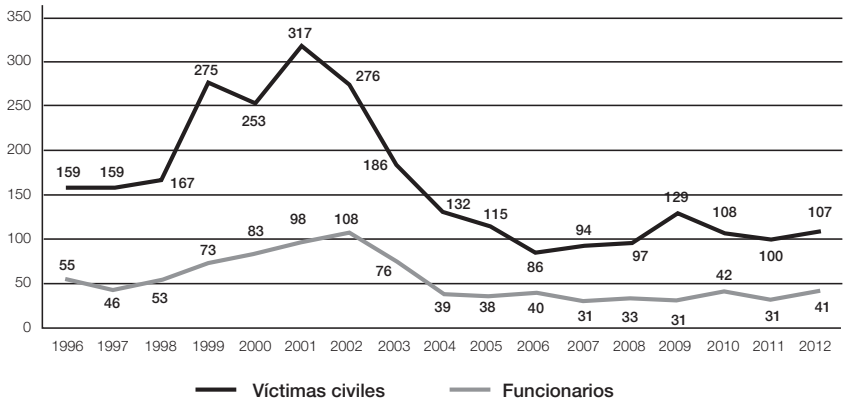
Sigue a la presentación de las prácticas la segunda parte con una evaluación del estado de las políticas de seguridad en los niveles nacional, bonaerense y de un conjunto de provincias en las que se registran incipientes transformaciones de sus sistemas de seguridad de distinto alcance. Procuramos no evaluar estas políticas en un nivel abstracto ni en relación con modelos de seguridad ideales, sino en referencia a los problemas identificados en el trabajo de campo.

PARTE 1: PERSISTENCIA DE PRÁCTICAS DE VIOLENCIA INSTITUCIONAL Y SU CONCENTRACIÓN SOBRE SECTORES VULNERABLES

1. LOS NÚMEROS DE LA VIOLENCIA INSTITUCIONAL

En 2012, 148 personas fallecieron por hechos de violencia con participación de funcionarios de seguridad en la Región Metropolitana de Buenos Aires (ciudad de Buenos Aires y 24 partidos del Gran Buenos Aires): 41 eran integrantes de instituciones de seguridad y 107 eran particulares. Estos números muestran la continuidad de la alta participación policial en hechos de violencia letal en estos distritos. Como un dato de referencia, durante 2011 se produjeron 190 homicidios dolosos en la ciudad de Buenos Aires.[2]

Gráfico 17. Personas muertas en hechos de violencia institucional. Capital Federal y Conurbano bonaerense (1996-2012)



Fuente: CELS, según base de datos propia.

Nota: Además de los funcionarios policiales, se incluyen miembros de las instituciones estatales que ejercen la fuerza en representación del Estado: Fuerzas Armadas, servicios penitenciarios, Gendarmería Nacional, Policía de Seguridad Aeroportuaria y Prefectura Naval Argentina. No se incluyen aquí los casos en los que participaron custodios pertenecientes a agencias privadas de seguridad.

2 Véase Corte Suprema de Justicia de la Nación, *Homicidios dolosos 2011 - Ciudad Autónoma de Buenos Aires,* Instituto de Investigaciones y de Referencia Extranjera, CSJN, noviembre de 2012.

Con respecto a su localización, 95 de los 107 casos en los que murieron particulares en hechos de violencia con participación de funcionarios de seguridad ocurrieron en partidos del Gran Buenos Aires y 12 en la ciudad de Buenos Aires; mientras que de los 41 funcionarios de seguridad muertos, 32 murieron en partidos del Gran Buenos Aires y 9 en la ciudad de Buenos Aires.

En relación con la fuerza interviniente en situaciones en las que murieron particulares, en 49 casos se trató de la Policía Bonaerense; en 40, de la Policía Federal Argentina (PFA), y en 2 casos, de la Policía Metropolitana; 5 personas fueron asesinadas por agentes penitenciarios; 2, por gendarmes; 3, por miembros del Ejército; y 1, por miembros de la Prefectura.[3] Otras 4 personas resultaron muertas en hechos que involucraron a custodios privados de seguridad.[4] En los casos en que los funcionarios de seguridad resultaron víctimas de homicidios, en su mayoría se trató de policías: 18 policías federales, 14 bonaerenses, 2 metropolitanos y 1 de la Policía Aeroportuaria. A ellos se suman 2 agentes de servicios penitenciarios –1 del federal y 1 de la provincia de Buenos Aires–, 2 gendarmes y 1 prefecto. En un caso, aún no se ha definido la pertenencia institucional del funcionario muerto y también fue víctima de homicidio un custodio privado de seguridad.

A partir de este año, mediante la Resolución 1069/12 del Ministerio de Seguridad, se estableció que era obligatorio para las cuatro fuerzas federales realizar reportes de cada "enfrentamiento"[5] y entrevistar a todo el personal participante. Esta medida amplió el registro que llevaban las fuerzas, que sólo relevaban los casos en los que se hubieran producido heridos o muertos. De acuerdo con esos datos oficiales, en el primer semestre de 2012 murieron 26 particulares en "enfrentamientos" con la PFA. Estos datos del Ministerio de Seguridad de la nación muestran que se mantiene la concentración de homicidios de policías federales en los partidos del Gran Buenos Aires cuando se encuentran fuera de servicio: 6 de los 9 agentes federales muertos y 25 de los 37 heridos se encontraban fuera de servicio en diferentes zonas del Conurbano bonaerense. En casi todos los casos habrían sido víctimas de robos. Como hemos analizado en informes anteriores,[6] el uso de la fuerza fuera de servicio

3 En cinco casos aún no ha sido definido a qué fuerza pertenecen los responsables de los homicidios.

4 Estos casos no están contabilizados en el gráfico. Si se toman en cuenta los que involucran a custodios privados de seguridad, el total de víctimas particulares en la ciudad de Buenos Aires y partidos del Gran Buenos Aires, en 2012, asciende a 111 y los funcionarios muertos, a 42.

5 Según la norma, se considera "enfrentamiento" a todo hecho en el cual "existieran disparos de armas de fuego y estuviera involucrado personal policial. Hubiera o no heridos o fallecidos a consecuencia de dicho suceso".

6 Véase *Derechos humanos en Argentina. Informe 2007*, ob. cit., cap. VI, pp. 209-212.

aumenta los riesgos para la vida de los propios policías y también de otras personas: 49 de los 81 particulares heridos y 20 de las 26 víctimas de homicidio fueron heridos o muertos por agentes que no estaban de servicio.

El uso de armas por parte de policías fuera de servicio es un problema histórico, que vuelve a la escena pública de manera recurrente a través de casos como el asesinato de Lautaro Bugatto.

1.1. Homicidio de Lautaro Bugatto por un agente de la Policía de la provincia de Buenos Aires

En la madrugada del domingo 6 de mayo, el joven futbolista Lautaro Bugatto fue asesinado en la puerta de su casa cuando salía a bailar con sus amigos y estaba por entrar a su auto. El policía bonaerense David Benítez estaba fuera de servicio, pero intentaba evitar a los tiros el robo, por parte de otras personas, de un ciclomotor en el que circulaban su hermana y su hija. Benítez disparó varias veces su arma reglamentaria e hirió gravemente en el pulmón a Lautaro, quien murió minutos después en un sanatorio de la zona. El caso presenta patrones típicos de uso de la fuerza por un efectivo que, estando fuera de servicio, hace un uso abusivo de su arma reglamentaria en defensa de su propiedad privada. Hirió a uno de los presuntos ladrones y mató a un chico que casualmente salía de su casa.

Mientras que la mayoría de las víctimas de los hechos de violencia policial suelen ser jóvenes varones pobres, Lautaro era un futbolista de clase media, proveniente de una familia ligada a un movimiento social con anclaje territorial. Estas condiciones facilitaron la visibilidad del caso en los medios y limitaron la posibilidad de que las autoridades tomaran como propia la versión policial de los hechos. A las pocas horas del homicidio de Lautaro, el gobernador de la provincia, Daniel Scioli, y el ministro de Justicia y Seguridad, Ricardo Casal, se solidarizaron con los familiares de la víctima y condenaron la actuación del agente, aunque lo calificaron como un caso anómalo que no responde a su modelo de policía. Sin embargo, no dispusieron ninguna medida para garantizar el esclarecimiento del episodio. De hecho, mientras Scioli y Casal condenaban el caso de violencia policial, los efectivos de la comisaría a cargo de la investigación incurrían en maniobras de encubrimiento típicas de la Bonaerense: no se preservó la escena del crimen, no se tuvieron en custodia los principales elementos de prueba, que fueron posteriormente alterados,[7] se

7 El automóvil del imputado y el ciclomotor que habría sido objeto de la tentativa de robo fueron secuestrados por la policía, pero el mismo día –y sin autorización ni conocimiento del fiscal– fueron devueltos a los familiares del

realizaron reuniones informales entre el titular de la comisaría interviniente, el imputado y sus familiares, que son, además, testigos del hecho. El CELS representa a la familia de Lautaro en una acción administrativa ante la Auditoría de Asuntos Internos del Ministerio de Justicia y Seguridad bonaerense, que dio por probadas algunas de las principales irregularidades cometidas por la Policía de la provincia de Buenos Aires e inició la investigación de otras líneas denunciadas.[8]

En este sentido, a diferencia de muchos otros casos de abuso policial, esta vez las autoridades no intentaron culpabilizar a Lautaro ni defendieron la actuación del agente. En esta oportunidad, las autoridades apelaron al "aislamiento del funcionario" imputado e hicieron foco en su responsabilidad individual, sin reconocer el carácter reiterado, estructural y cotidiano de las prácticas violentas de la Bonaerense. El recurso de aislar al responsable de toda dimensión institucional es en sí mismo una forma de negación, cuyo corolario fue la total ausencia de medidas para proteger la investigación.

La causa en la que está imputado el policía Benítez está próxima a elevarse a juicio oral. Luego de ser imputado por homicidio simple, la Sala I de la Cámara de Apelaciones de Lomas de Zamora confirmó la acusación, pero modificó la calificación porque entendió que se había tratado de un exceso en la legítima defensa del policía. Luego de haber estado detenido durante seis meses en prisión preventiva y a pesar de los antecedentes de encubrimiento, fue liberado, por lo que aguarda el juicio oral en libertad.

Las características de la víctima, la tenacidad de su familia y la movilización impulsada por el Movimiento Evita renovaron la centralidad del problema de la violencia policial en la agenda política y en los medios de comunicación. El Movimiento Evita, a través del diputado nacional Leonardo Grosso, que ya había tenido un rol destacado en la denuncia de otros casos de violencia policial, lideró durante 2012 la "Campaña Nacional contra la Violencia Institucional", realizó acciones políticas y comunicacionales orientadas a visibilizar el problema y a fortalecer las capacidades de diversos actores para hacer frente a este tipo de violencia desde la denuncia, la organización social y política en

---

imputado, violando lo que dispone el Código Penal de la provincia respecto de la custodia de elementos de prueba. Al día siguiente de la devolución, la defensa del agente Benítez presentó fotos en las que se observan orificios de bala en el automóvil. Estas perforaciones no constan en el acta original sobre el estado en que fue secuestrado el auto y, en tanto elemento de prueba, resulta funcional a la versión que apunta a demostrar que Benítez actuó en defensa propia. Fue necesario allanar el domicilio del imputado para recuperar el auto para la causa judicial.

8 Sobre el desempeño de esta auditoría en este y otros casos, véase la sección 6.1, en este mismo capítulo.

los barrios y el litigio como parte de la lucha por el reconocimiento de derechos. Las acciones contaron con la participación de un amplio arco de actores comprometidos con la seguridad democrática, familiares de víctimas de la violencia policial, funcionarios nacionales y provinciales, senadores y diputados nacionales, legisladores bonaerenses, referentes de derechos humanos, artistas y académicos,[9] con una importante presencia de integrantes del Acuerdo de Seguridad Democrática. La renovada alianza de actores gubernamentales y no gubernamentales, reunidos por esta temática y sus contenidos, presentan un potencial muy interesante de esta iniciativa que el CELS acompaña.[10]

2. POBLACIONES SUBPROTEGIDAS Y SOBREVIGILADAS: LOS BARRIOS POBRES COMO ÁMBITO DIFERENCIADO DE ACTUACIÓN POLICIAL

Las zonas pobres de la ciudad de Buenos Aires y los partidos del Conurbano han sido históricamente un ámbito diferenciado de las políticas de seguridad y de las prácticas policiales. Tradicionalmente, los modos en que las policías se relacionan con los vecinos de estos barrios y con estos territorios han implicado prácticas abusivas, tanto en el trato cotidiano como en los grandes operativos. En los últimos años, a estas prácticas se sumaron otras formas de intervención en seguridad de fuerte carácter territorial, que evidencian modos de actuación diferentes de los tradicionales e involucran a otras fuerzas de seguridad. Pese a la variedad de las intervenciones de seguridad en barrios pobres, hay particularmente un punto en común: difícilmente serían toleradas en zonas habitadas por sectores de clases medias y altas.

El criminólogo Robert Reiner sostiene que la arbitrariedad policial está desigualmente distribuida en la sociedad, al igual que los servicios de seguridad.

9 El lanzamiento de la campaña tuvo lugar el 12 de junio de 2012 en el Congreso nacional. En esta primera jornada, titulada "Los Desafíos del Bicentenario: Seguridad e Inclusión Social", expusieron el director ejecutivo del CELS, Gastón Chillier; el ex ministro de Justicia y Seguridad de la provincia de Buenos Aires, León Carlos Arslanian; el defensor penal juvenil del Departamento Judicial de La Plata, Julián Axat, y el diputado nacional Leonardo Grosso.

10 La idea de la campaña y el diagnóstico del CELS convergieron en la apuesta por la conformación de una red de abogados. Durante 2012, el CELS brindó capacitaciones en temas de violencia institucional a más de cien abogados, estudiantes de derecho y promotores territoriales, convocados con el Movimiento Evita. Entre los temas que se incluyen en esta capacitación se destacan nociones de gobierno civil y político de la seguridad pública, criterios para evaluar políticas de seguridad y su impacto, caracterización de las prácticas de violencia institucional y represión de la protesta social, entre muchos otros.

Los abusos policiales más graves se concentran sobre grupos sociales vulnerables, considerados amenazantes y que son, además, las víctimas más frecuentes de los delitos. Es decir que, al mismo tiempo que son victimizados por la policía, se les niega el servicio policial de prevención o protección ante el delito. Reiner caracteriza a estas poblaciones como "sobrevigiladas y subprotegidas".[11] En una metrópolis fragmentada, como la Región Metropolitana de Buenos Aires, que se ha configurado en un mosaico de zonas socioeconómicamente homogéneas hacia su interior y extremadamente desiguales entre sí, las dimensiones que destaca Reiner se concentran en las zonas pobres. De esta forma, retomamos su planteo para revisar prácticas policiales y políticas de seguridad fuertemente determinadas por las zonas en las que tienen lugar.

El trato de las policías hacia las poblaciones de los barrios pobres asume diversas formas tradicionales. Se manifiesta, en primer lugar, a través de la falta de respuesta cuando se requiere su presencia. En segundo término, a través del hostigamiento y la imposición de controles arbitrarios cuyos destinatarios principales, aunque no únicos, son los jóvenes. Los abusos se repiten también en los grandes operativos, de formato incidental o puntual (allanamientos, *razzias*, acciones de saturación), que ya forman parte del repertorio ordinario de prácticas policiales en estos barrios. Además, se registran situaciones cotidianas de connivencia policial con redes delictivas que restringen la capacidad de los vecinos de defenderse de otro tipo de violencias, que cuentan con la impunidad que sigue a la complicidad policial.

En los últimos años, desde el gobierno nacional se han implementado operativos que implican el despliegue en un territorio delimitado de gran cantidad de efectivos de fuerzas de seguridad federales, como Gendarmería y Prefectura, las cuales desplazan o se superponen con la PFA y a la Policía Bonaerense en sus tareas de patrullaje en algunos barrios. A diferencia de las prácticas policiales tradicionales, estos operativos sostienen una presencia permanente de las fuerzas de seguridad. Caracterizar y evaluar estos operativos territoriales intensivos, que buscan diferenciarse del abordaje policial tradicional en estos barrios, supone un desafío para una mirada de derechos humanos y seguridad democrática debido a la superposición de altos niveles de aprobación vecinal con la intensificación de la vigilancia sobre sectores particularmente vulnerables a la acción punitiva del Estado. Estas intervenciones tienen lugar en un contexto regional en el que en ámbitos políticos, periodísticos y académicos hay discursos con un fuerte consenso respecto del impacto positivo de modelos de políticas de seguridad implementados en contextos de caracte-

11 Véase R. Reiner, *The Politics of the Police*, Oxford, Oxford University Press, 2000. Agradecemos a Enrique Font la referencia teórica.

rísticas muy particulares, como las intervenciones de las Unidades de Policía Pacificadora (UPP) en las favelas de Río de Janeiro.[12] Tales experiencias, cuya evaluación encuentra posiciones complejas y hasta divergentes,[13] no resultan linealmente trasladables a realidades tan diferentes como las nuestras, aunque algunas lecturas simplistas las proponen como el camino a seguir para la gestión de la criminalidad y la violencia en zonas pobres. De esta manera, pasan a funcionar como parámetro para legitimar o criticar los operativos territoriales locales. En este contexto regional, consideramos necesario caracterizar las experiencias locales, a fin de delinear criterios de evaluación propios sobre intervenciones territoriales, que se identifican sólo de modo superficial como versiones argentinas de otras experiencias.

Por eso, interesa relevar las formas diferenciales en que la policía actúa en los barrios pobres. Para ello, se han tomado dos ejes. Por un lado, el relevamiento de prácticas abusivas cotidianas, que tienen lugar tanto en intervenciones regulares (por ejemplo, allanamientos con orden judicial) como en la participación en redes de ilegalidad (por ejemplo, en negocios de toma de tierras y venta de drogas). Por otro lado, resulta de interés revisar algunas políticas recientes que se proponen un tipo de intervención de seguridad en barrios pobres superador de los modos abusivos y tradicionales y cuya caracterización

12 En marzo de 2011, luego de una "visita técnica" a las favelas de Río de Janeiro donde se instalaron las UPP, la diputada nacional Patricia Bullrich y el legislador porteño Juan Pablo Arenaza declararon: "Si se pudo restablecer la convivencia pacífica en las favelas, también se puede hacer en nuestras villas". Agregaron que "la experiencia de las UPP ha sido enormemente enriquecedora y, con nuestras características, exportable" (véase <Parlamentario.com>, 18 de marzo de 2011). Véanse también, "ONU Habitat apoyará la implementación de la UPP Social", *ONU Hábitat*, 19 de mayo de 2011; "El ejército tomó el control de la favela más emblemática de Río", *La Nación,* 21 de septiembre de 2012; "Una fuerza de 700 policías se instala en la mayor favela de Río", *Clarín,* 14 de noviembre de 2011.

13 Véanse Ignacio Cano y otros, "Os donos do morro. Uma avaliação exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora no Rio de Janeiro", Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2012, disponible en <riorealblog.files.wordpress.com/2012/07/relatc3b3riofinalcaf13.pdf>; Mário Sérgio de Brito Duarte, "Política de Seguridad de Río de Janeiro y Unidades de Policía Pacificadora", disponible en <comunidadesegura.org.br/files/Politica%20de%20Seguridad%20de%20Rio%20de%20Janeiro%20y%20Unidades%20de%20Policia%20Pacificadora.pdf>; Luiz Antonio Machado da Silva, "Afinal, qual é a das Upps?", Observatório das Metrópoles, marzo de 2010, disponible en <web.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_content&view=article&id=1293%3Aafinal-qual-e-a-das-upps&catid=34%3Aartigos&Itemid=124&lang=pt>; Vera Malaguti Batista, "O Alemão é muito mais complexo", texto presentado en el 17º Seminario Internacional de Ciencias Criminales, San Pablo, julio de 2011, disponible en <labes.fe.ufrj.br/arquivos/Alemao_complexo_VeraMBatista.pdf>.

y evaluación supone un desafío para una mirada de derechos humanos y seguridad democrática.

2.1. Prácticas abusivas en barrios pobres

2.1.1. Rutinas de actuación policial en el Barrio Mitre de la ciudad de Buenos Aires

El tratamiento violento y diferenciado que la policía reserva a los habitantes de los barrios pobres puede ser ilustrado a partir de lo que ocurre en el Barrio Mitre de la ciudad de Buenos Aires. Rodeado por residencias de clase media y alta, a escasos metros del límite norte de la Capital, es una de las zonas porteñas más estigmatizadas. Nació como una villa de emergencia en los años cuarenta y, luego de un incendio en 1957, tras pasar un tiempo en el albergue Warnes,[14] sus habitantes fueron alojados nuevamente en los terrenos, en unidades transitorias, a la espera de una localización definitiva que nunca ocurrió. Familias que viven desde hace décadas en el barrio ven imposibilitado el acceso a viviendas para las nuevas generaciones, lo que las lleva a condiciones de hacinamiento.

El Barrio Mitre es señalado en las noticias[15] como "el foco de inseguridad" de Saavedra, al tiempo que los propios vecinos reconocen una situación de creciente violencia y de degradación de las relaciones barriales. Las fuerzas policiales actúan allí como si fuera un territorio enemigo al cual se ingresa por la fuerza, mediante operativos violentos, por casos puntuales o para realizar detenciones. No resulta extraño que los operativos policiales sean resistidos con piedras y, lejos de intervenir para reducir la violencia, frecuentemente los policías responden con un mayor uso de la fuerza (por ejemplo, gases lacrimógenos y palos).[16]

14 El albergue Warnes fue construido durante el segundo gobierno peronista en el barrio porteño de La Paternal, como parte de un gran complejo hospitalario que nunca fue terminado. Abandonado desde 1955, durante décadas fue ocupado por cientos de familias, algunas de ellas desplazadas de villas de emergencia. Configura un caso emblemático de ocupación y ha implicado un fuerte estigma sobre aquella experiencia y sobre las personas que lo habitaron. El 16 de marzo de 1991 fue demolido y en aquellos terrenos se construyeron centros de comercio.

15 Véanse, por ejemplo, "Una prueba difícil para la policía porteña", *La Nación*, 6 de enero de 2010; "En algunas zonas, los carteros van ahora acompañados por custodios", *La Nación*, 23 de noviembre de 2008; "Los vecinos de Saavedra se organizan para defenderse", *La Nación*, 6 de noviembre de 1997.

16 Un episodio con estas características ocurrió el 25 de septiembre de 2012 cuando, según testigos, un agente de la Policía Federal perseguía a dos jóve-

A la relación históricamente conflictiva con la PFA, se ha sumado desde 2009 un nuevo actor: la Policía Metropolitana. Según testimonios de los vecinos de Barrio Mitre, el trato con la nueva fuerza comenzó en términos cordiales, coherente con el modelo de "policía de proximidad" que supuestamente encarna la Metropolitana. Sin embargo, muy pronto comenzaron los métodos abusivos. La Metropolitana interviene de manera activa en prácticas selectivas de control poblacional, identifican con la ayuda de cámaras de seguridad a quienes entran y salen del barrio y obstaculizan su circulación por las zonas linderas mediante demoras y requisas sin motivos legales. Grupos de agentes de la Metropolitana se embarcan en peleas callejeras con grupos de jóvenes del barrio, según una lógica que se asemeja más a las luchas entre bandas por el control territorial de una plaza o una esquina que al despliegue de una fuerza policial.[17]

Finalmente, los cuerpos de elite fuertemente armados de la PFA (el GEOF, Grupo Especial de Operaciones Federales)[18] y de la Metropolitana (la DOEM,

---

nes que habían ingresado al Barrio Mitre y recibió un botellazo en la cara, tras lo cual pidió refuerzos. Llegaron unos cincuenta integrantes de la PFA (comisarías 49 y 37) y la Policía Metropolitana y detuvieron a un muchacho inválido, lo cual desató la furia de otros habitantes, que comenzaron a apedrear los móviles. Al retirarse, desde un auto civil, en el que se movilizaban efectivos policiales, se realizaron siete disparos con balas de plomo, y resultaron heridas tres personas. Una de ellas recibió un disparo en el pulmón y tuvo que ser trasladada al Hospital Pirovano ("Federales en acción", *Página/12*, 26 de septiembre de 2012). El autor de los disparos fue identificado como el subinspector Rodríguez. Desde el Ministerio de Seguridad de la nación se ordenaron investigaciones administrativas por este hecho, y el 17 de octubre de 2012 se ordenó el pase a disponibilidad del subinspector.

17 Según testimonios recogidos en el barrio, hubo episodios de "apriete" de la Policía Metropolitana relacionados con las protestas que un grupo de vecinos del Barrio Mitre realizó el 6 de diciembre de 2012 en el lindero shopping Dot Baires, cuando en medio de un diluvio el barrio comenzó a inundarse. (Véase "Protestas, vidrieras rotas y susto de clientes en el Dot Baires", *Clarín*, 7 de diciembre de 2012.) La virulencia de la protesta estaba directamente relacionada con la falta de respuesta de las autoridades del shopping y de los funcionarios del gobierno porteño frente a los reiterados reclamos de los vecinos de Barrio Mitre, quienes aseguran que las obras de desagüe del centro comercial fueron realizadas sin tener en cuenta al barrio, que hoy se inunda reiteradamente ya que recibe las aguas que desagotan las bombas del shopping. Una semana después de las protestas, un vecino que circulaba en moto fue seguido y detenido sin motivo por efectivos de la Metropolitana, quienes le comunicaron el siguiente mensaje: "Ah, ¿vos sos del Barrio Mitre? Bueno, lo único que te voy a decir es que se dejen de romper las bolas con el shopping; y no se quieran parar de manos con la Metropolitana porque no somos ningunos giles".

18 El GEOF es un cuerpo de elite creado con el fin de intervenir en misiones complejas como operativos antiterroristas, antinarcóticos, dar seguridad a jefes de Estado, etc.

División de Operaciones Especiales Metropolitanas) entran al barrio y realizan allanamientos particularmente violentos. Estos operativos constituyen experiencias de violencia conocidas para las familias de Barrio Mitre, muchas de las cuales ya han sufrido más de uno y a manos de diferentes fuerzas.

a. Homicidio policial en el marco de un allanamiento en el Barrio Mitre: el asesinato de Alan Tapia

El 15 de febrero de 2012, a las 5 de la mañana, un grupo de efectivos del GEOF y de la División Homicidios de la PFA irrumpió violentamente y destrozó las puertas de la casa número 278 del Barrio Mitre. La orden de allanamiento librada por el juez Enrique Velázquez, a pedido del fiscal de Saavedra, José María Campagnoli, tenía por objetivo la detención de un adolescente de 17 años acusado de tentativa de homicidio. El allanamiento para la detención involucraba dos viviendas del mismo barrio, aunque una tercera fue allanada "por error".

Una vez dentro de la casa de la familia Tapia, dos policías se dirigieron hacia la planta alta, donde redujeron a cinco familiares. Mientras, en la planta baja, otros tres agentes redujeron a los abuelos y, luego, dos de ellos avanzaron hacia el interior. El integrante del GEOF Rodrigo Valente entró en una habitación y le disparó en el abdomen al joven Alan Tapia, que estaba acostado en su cama. Tras recibir el disparo, Alan, gravemente herido, permaneció durante más de cuarenta minutos sin que se le brindara atención médica, hasta que llegó una ambulancia que lo trasladó al Hospital Pirovano, donde falleció, a las 11 de la mañana.[19]

Mientras Alan permanecía herido, en la planta alta la policía mantenía reducidos a otros cinco integrantes de la familia, dos de ellos también menores de edad. La familia preguntaba insistentemente sobre lo que sucedía abajo y los efectivos policiales le respondían que todo estaba bien.

Los padres y hermanos de Alan se enteraron de que estaba en estado desesperante recién dos horas después del disparo mortal y sólo porque un familiar les avisó por teléfono. Por esa noticia, intentaron echar a la policía de su casa. El jefe del operativo y una veintena de efectivos ingresaron a la vivienda, utilizaron golpes y *spray* pimienta y maniataron a los familiares. La policía detuvo al adolescente que buscaba, hermano de Alan, y también a su padre y otros dos hermanos por "resistencia a la autoridad". Cuando los familiares

19 Los familiares de Alan se enteraron días después, por el testimonio de vecinos, de que la ambulancia no formaba parte del operativo ni había sido pedida por sus responsables, sino que se encontraba en el barrio por otro asunto.

detenidos eran transportados hacia los patrulleros, varios vecinos comenzaron a apedrear a los policías y fueron reprimidos con gases lacrimógenos.[20]

La negativa de los policías a informar a la familia sobre la gravedad de la situación impidió que la madre de Alan pudiera acompañarlo en los últimos momentos de su vida. El padre y los hermanos se enteraron de su muerte mientras se encontraban detenidos y esposados, dos de ellos en la División Homicidios de la Policía Federal y otros dos en la Comisaría 45.

El diseño del operativo y las irregularidades en su implementación muestran elocuentemente el tipo de trato que se establece entre las agencias del sistema penal y los vecinos de los barrios pobres. En primer lugar, llama la atención la desproporción entre el fin perseguido por el operativo (la detención de un menor de edad acusado de tentativa de homicidio) y los medios desplegados para lograrlo, que incluyeron la intervención de un cuerpo de elite de la PFA. En segundo lugar, el hecho de que una división especialmente entrenada como el GEOF, que tenía a su favor elementos críticos como el número de personas, el efecto sorpresa, el armamento y el equipo de protección para conducir adecuadamente el operativo, asesinara a un adolescente.

El policía Valente fue detenido e imputado por homicidio simple, la causa tramitó ante el Juzgado de Instrucción nº 1 y ya fue elevada al Tribunal Oral. En el plano administrativo, el Ministerio de Seguridad de la nación respondió a un pedido de informes presentado por el CELS e indicó que se había ordenado el pase a la situación de "servicio pasivo" (art. 49, inc. F, de la Ley 21 945) de Valente, acusado de ser el autor del disparo que causó la muerte de Alan Tapia.

Además del disparo letal –el hecho más grave de este operativo–, el trato a las casas allanadas, a la familia, el abusivo uso de la fuerza, el manejo oscuro de la información, el abuso de autoridad reiterado y la falta de un trato adecuado a todas las personas afectadas evidencian formas de intervención diferenciales de las agencias del sistema penal.[21]

20 Según testigos directos, los responsables del operativo no dejaron custodia en el lugar para proteger la escena del crimen. Tampoco la policía científica realizó allí un peritaje. El domicilio del allanamiento y del homicidio quedó sin presencia policial por al menos ocho horas. El Ministerio de Seguridad de la nación fue contactado por vecinos de la zona, tras lo cual enviaron a un equipo de peritos de Gendarmería. Véase también "Un chico muerto en un allanamiento", *Página/12*, 17 de febrero de 2012.

21 Otro caso que evidencia el uso abusivo de la fuerza en el marco de allanamientos policiales en barrios pobres tuvo lugar el 27 de julio de 2012 en Quilmes, provincia de Buenos Aires. Durante un allanamiento, un efectivo del Grupo de Acción Departamental (GAD) de la Comisaría 3ª de Quilmes oyó un ruido y disparó. El proyectil impactó en la joven Daiana Lorena Santos, de 19 años, y le causó la muerte. La joven, que padecía esquizofre-

El Ministerio de Seguridad informó que, además de la medida disciplinaria aplicada respecto de Valente, el caso motivó también el cambio del entonces jefe del GEOF, comisario Arnaldo Neira, y dio lugar a una instrucción al jefe de la PFA para que revocase todas las autorizaciones para realizar tareas extrapoliciales concedidas al personal que integra el GEOF. El Ministerio informó que continúa el seguimiento del sumario administrativo respecto de las conductas de todos los efectivos policiales que intervinieron en la planificación y ejecución del operativo, y que se trabaja en el desarrollo de un protocolo para allanamientos.

2.1.2. Control territorial y formas de abuso contra jóvenes de barrios pobres

a. Prácticas abusivas de Gendarmería y Prefectura en acciones de seguridad barrial

En el marco de los operativos de seguridad territoriales, el gobierno nacional desplegó una gran cantidad de efectivos de fuerzas federales (Gendarmería, Prefectura, Cuerpo de Prevención Barrial de la Policía Federal) en zonas pobres de la ciudad de Buenos Aires y de los partidos del Gran Buenos Aires.[22] A más de un año y medio de iniciado el Plan Unidad Cinturón Sur y a seis meses del desembarco de Gendarmería en Villa Hidalgo, los relatos de los habitantes de esos barrios coinciden en que el aumento significativo de efectivos y su presencia y patrullajes permanentes condujeron a una reducción de los hechos graves de violencia[23] y a la recuperación de la capacidad de circular por zonas

---

nia, había salido de su cama al escuchar los ruidos de la irrupción policial. El suboficial Jorge González quedó detenido por homicidio agravado. El fiscal de Quilmes a cargo del caso, Andrés Nieva Woodgate, sostuvo que González pudo haberse "asustado" al escuchar un ruido durante el allanamiento ("Un policía asesinó a una chica en un operativo", *La Nación*, 31 de julio de 2012).

22 El trabajo de caracterización de los modos de ejercicio del control territorial de Gendarmería y Prefectura se realizó a través de entrevistas y observaciones en los barrios de La Boca, Villa 21-24 (Barracas), Villa 1-11-14 (Bajo Flores), Barrio Juan XXIII (Bajo Flores), Soldati y Villa 20 (Lugano), en la ciudad de Buenos Aires, y en Villa Hidalgo (José León Suárez), partido de San Martín, y Villa Argentina (Gobernador Costa), partido de Florencio Varela, en la provincia de Buenos Aires. Para la caracterización y problematización de estos operativos territoriales véase la sección 2.3 de este mismo capítulo.

23 Los escasos datos estadísticos dados a conocer por el Ministerio de Seguridad apuntan en el mismo sentido. Al cumplirse un año del lanzamiento del Plan Unidad Cinturón Sur, se anunció una disminución de un 48,7% de los robos a mano armada; 22,5% de robos; 38,5% de robos de automotores y 32,1% de hurtos en automotores en la zona de implementación del operativo (véase Ministerio de Seguridad de la nación, "Plan Unidad Cinturón Sur: balance

y en franjas horarias que antes eran consideradas por los propios vecinos como intransitables o extremadamente peligrosas.[24]

En los últimos meses de 2012, diferentes testimonios reflejaron una reducción de la intensidad de la presencia de las fuerzas y un cierto "relajamiento" de los gendarmes y prefectos, que va desde una mayor tolerancia a las actividades ilegales hasta relatos sobre su involucramiento en negocios delictivos, que tradicionalmente contaban con participación de la PFA. El otro reclamo reiterado entre los vecinos tiene que ver con la percepción de que no se afectó en forma suficiente la venta de drogas ilegales, sino que más bien se apuntó a hacer menos visible el consumo.

En términos de derechos humanos, el problema central se relaciona con el trato de las fuerzas hacia la población joven, principal destinataria de los controles rutinarios con diferentes grados de violencia.

En primer lugar, jóvenes que consumen drogas parecen ser uno de los blancos privilegiados por las fuerzas federales. Entre ellos, se presentan con mayores niveles de vulnerabilidad los chicos que se encuentran en situación de calle en las villas, algunos de ellos desconocidos y discriminados por los propios vecinos.

Los testimonios recogidos coinciden en un punto: las fuerzas federales apuntan a desplazar a los consumidores de los lugares más visibles. Muchos

---

de un año", disponible en <minseg.gob.ar/plan-unidad-cintur%C3%B3n-sur-balance-de-1-a%C3%B1o>).
La investigación de la CSJN sobre homicidios dolosos en la CABA en 2011, por su parte, señala que, si bien durante ese período el 73% de los homicidios siguió concentrado en la zona sur de la ciudad, las comunas en las cuales se desplegó el plan desde julio de 2011 presentaron una sensible disminución de los homicidios en el segundo semestre del año: "En la Comuna nº 8, en el primer semestre se registraron 23 hechos lesivos, mientras que en el segundo semestre esta misma comuna registró sólo 4 casos; es decir, se redujeron en un 83% los episodios. Del mismo modo, en la Comuna nº 7, en el primer semestre se registraron 16 muertes violentas, mientras que en el segundo semestre se evidenciaron 6 hechos; es decir, una reducción del 63%. En la Comuna nº 9, en el primer semestre ocurrieron 11 ilícitos, mientras que en el segundo período se comprobaron 6 casos; es decir, se redujeron en un 46%. Por otro lado, en la Comuna nº 4 se vislumbran 24 homicidios en el primer período, mientras que en el segundo se registraron 15 hechos; es decir, se redujeron en un 38%". Véase CSJN, ob. cit.

24 Los relatos de habitantes de las villas coinciden en señalar que entre los años 2000 y 2002 hubo un quiebre, en el cual la violencia comenzó a aumentar y se rompieron viejos códigos, como por ejemplo no robar en el propio barrio. Los entrevistados asocian este proceso de degradación de la sociabilidad con la introducción del "paco" en los barrios, que provocó fenómenos antes inéditos, como, por ejemplo, que los hijos roben a sus padres, o que haya dentro de las villas personas en situación de calle.

entrevistados consideraron que este es uno de los aspectos más positivos de los operativos, hasta el punto de que la visibilidad de los consumidores en el espacio público es uno de los criterios con que los vecinos evalúan el grado de éxito del plan: cuando los "paqueros" vuelven a ser visibles en las esquinas, circula la idea de que los gendarmes o prefectos "se están relajando".

Las organizaciones que trabajan con consumidores y adictos dan cuenta de otra cara del fenómeno: el desplazamiento de consumidores del espacio público no es acompañado con otras medidas de contención, por lo cual se trata de una práctica que invisibiliza la problemática y obstaculiza el acceso de las organizaciones sociales que trabajan en la asistencia de personas con consumos problemáticos.[25] Funcionarios del Ministerio de Seguridad consideran que la vigencia de la Ley de Estupefacientes en contradicción con la nueva Ley de Salud Mental[26] limita la gestión de esta problemática.

Uno de los posibles efectos más graves surge de diversos testimonios que aportan indicios respecto de que las bandas que comercializan drogas regulan y ofrecen espacios protegidos para consumir, lo que torna a los jóvenes que consumen (discriminados por la policía y por los vecinos) aun más vulnerables a la acción de estos grupos. Podría tratarse de un efecto perverso de las prácticas de invisibilización del consumo llevadas adelante por las fuerzas federales.

En segundo lugar, tanto quienes consumen drogas ilegales como los jóvenes en general son víctimas de formas de violencia características de estas fuerzas federales. Los jóvenes son destinatarios de una gama de acciones –entre ellas, abusos y violencia física– que describen como "verdugueo". Los abusos más corrientes son insultos, controles de la circulación, cacheos injustificados con diferentes pretextos (por ejemplo, sospecha de consumo de drogas o denuncias inexistentes), demoras por la noche con el argumento de que "es muy tarde para estar en la calle" o, incluso, de que "hay toque de queda". Entre las formas de violencia física y directa, golpes a menores de edad o a los adultos que intervienen en su defensa, obligar al joven a tragar marihuana o a apagar las pipas de "paco" sobre el propio cuerpo y hasta la aplicación de *spray* pimienta en los genitales. También circulan relatos y denuncias no formalizadas sobre situaciones de abuso aun más graves. Alumnos de una escuela cercana a la Villa 21-24 relataron que, luego de una pelea en el colegio, la Prefectura se llevó a un grupo de jóvenes a una oficina no identificada (se especula que es

25 Una trabajadora social de un centro de día en la Villa 1-11-14 se refirió a la dificultad que constituye el hecho de que los consumidores ya no estén en sus "ranchadas" (grupos de jóvenes congregados en esquinas o plazas), ya que era el lugar donde se los podía contactar para brindarles asistencia.

26 Véase el capítulo V del presente informe.

una especie de galpón donde guardan los móviles, ubicado a tres cuadras de la villa), donde los fotografiaron. También en la 21-24 un joven denunció que un grupo de prefectos lo interceptó y lo obligó a ir a comprar droga, tras lo cual lo golpearon y lo sometieron a un simulacro de fusilamiento. La práctica de obligar a jóvenes a ir a comprar drogas se inscribe tanto como una forma de identificar puntos de venta como en otro de los abusos que los uniformados cometen sin otro objetivo que conseguir drogas para su propio consumo.[27]

Las víctimas del "verdugueo" rara vez son formalmente detenidas. Por un lado, porque con frecuencia no existen motivos legales que justifiquen un arresto. Pero también porque la PFA conserva el control de las comisarías, por lo que Gendarmería y Prefectura se verían obligadas a articular estas detenciones con la Policía Federal (en el caso del Cinturón Sur), mientras que los testimonios coinciden en señalar las malas relaciones entre las fuerzas recién llegadas y los policías federales desplazados. En este contexto, cuando la víctima del "verdugueo" reacciona con cierta violencia o rebeldía, los gendarmes y prefectos, en lugar de proceder al típico arresto por resistencia a la autoridad, recurren a la práctica de "darle una pasada" a la víctima; es decir, subirla a un móvil, darle golpes mientras se recorre la zona y liberarla en otra parte del barrio. Esta práctica evade las mínimas medidas de registro y control que rigen toda circunstancia de privación de la libertad.

Los testimonios sobre la relación cotidiana con las nuevas fuerzas se mueven en un terreno complejo y ambiguo, donde el reconocimiento de la disminución del delito callejero y el recuerdo de las prácticas de violencia extrema de la Policía Federal se superponen con la idea de que esa policía violenta era también más previsible en sus acciones y que los destinatarios de la violencia eran más claramente jóvenes marginales de los barrios.

La característica distintiva de los abusos de la Gendarmería y la Prefectura es una suerte de "disciplinamiento moral" hacia los jóvenes. Una moralidad de tipo castrense, centrada en el carácter "inapropiado" de determinados comportamientos que no guardan relación necesaria con prácticas delictivas. Los gendarmes, especialmente, perciben como ofensas graves las provocaciones, los comentarios peyorativos o desafiantes o el simple hecho de discutir una orden, actitudes que históricamente forman parte de los modos en que los jóvenes de estos barrios se relacionan con las fuerzas de seguridad. Este disciplinamiento se aplica de forma difusa sobre jóvenes en general y también sobre

27 En este sentido, este caso guarda muchas semejanzas con prácticas violentas ya relevadas en la PFA, que salieron a la luz a partir del asesinato de Camila Arjona en abril de 2005. Véase CELS, "Los círculos de la violencia policial", en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2005*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2005.

algunos adultos, sin hacer diferencias entre aquellos que están relacionados con el delito y los que no. Esta indistinción es percibida como una arbitrariedad por habitantes de estos barrios. Los abusos son considerados arbitrarios e injustos, aun para vecinos dispuestos a tolerar diferentes grados de violencia sobre chicos que consideran "delincuentes". En este sentido específico, el accionar de la PFA, basado en un supuesto saber "quién es quién" en el barrio, es percibido como dirigido más específicamente a los grupos de jóvenes que son vistos como conflictivos.

La propia naturaleza del "verdugueo" como conjunto de prácticas violentas en las calles que no desembocan en detenciones formales dificulta la formulación de denuncias. Por otro lado, la construcción histórica de un vínculo con la policía, caracterizado por la coacción y la amenaza, produjo una naturalización del hecho de no denunciar abusos de las fuerzas de seguridad en gran parte de los habitantes de estos barrios.

El carácter especialmente esquivo de las prácticas abusivas desplegadas por Gendarmería y Prefectura en su relación con los habitantes –sobre todo, los jóvenes– de estos barrios señala la necesidad de fortalecer y crear mecanismos de control concebidos específicamente para esta clase de operativos.

En 2012, equipos del Ministerio de Seguridad realizaban acciones de seguimiento de la actuación de Gendarmería y Prefectura, así como del nuevo Cuerpo Policial de Prevención Barrial (CPPB), en el marco del Plan AHÍ y de Cinturón Sur. Se trata de la presencia en el territorio de la autoridad política que pone en práctica, a la vez, formas de gestión directa y de control de la actuación. Es una suerte de microcontrol dado por el "estar presentes" y conocer la mirada de los vecinos sin mediación policial. Los canales de comunicación se refuerzan mediante vínculos directos con referentes sociales y otros vecinos, además de las instancias formales de participación. De hecho, el Ministerio ha tomado conocimiento de algunos abusos a partir de estos canales, lo que dio lugar a acciones operativas y disciplinarias. Otra medida es la difusión de afiches que informan sobre los derechos de los jóvenes frente a las fuerzas de seguridad, y que también apunta a que los agentes de seguridad tengan presente que esa información es pública y visible.

Sin embargo, hay zonas y situaciones que permanecen con grados mucho mayores de opacidad para el control. Por un lado, el despliegue de fuerzas federales en la provincia de Buenos Aires en el marco del Operativo Centinela, en aquellas zonas que no coinciden con el Plan AHÍ, está sujeto a un menor seguimiento político. Se trata, justamente, de zonas pobres que no reciben el abordaje integrado con equipos de distintos ministerios que se dispone en otros barrios y es además en estas zonas donde históricamente se han concentrado mayores niveles de violencia. Por otro lado, aun en barrios con mayor seguimiento político, como los afectados por el Cinturón Sur, existen prácticas

abusivas difíciles de controlar. Nuevamente, es el caso de chicos que, por tener niveles de vulnerabilidad agregados (por ejemplo, consumo o tenencia de drogas, antecedentes, etc.), no pueden pedir ayuda a los referentes y mucho menos directamente a las autoridades. A esto se suman los casos de los chicos discriminados en los propios barrios por problemáticos, respecto de quienes es más difícil que se activen redes de protección social.[28]

b. Prácticas cotidianas de abuso y hostigamiento a jóvenes en barrios pobres por parte de la Policía Bonaerense

En esta sección se identifican prácticas de hostigamiento y violencia policial sobre adolescentes y jóvenes de barrios pobres de distintos partidos del Gran Buenos Aires. Muchos de los casos en los que se basa el análisis tuvieron lugar en el barrio Carlos Gardel, del municipio de Morón, aunque las situaciones son similares a las relevadas en otras zonas del Conurbano.

La construcción de vínculos de violencia, hostigamiento y delito de la Policía Bonaerense con jóvenes se establece desde la infancia y se intensifica en la adolescencia. Los niños participan de experiencias violentas con la policía del barrio, lo que condiciona su subjetividad y la forma de entender la relación con los agentes. Escuchan amenazas en las calles, padecen allanamientos violentos, ven que los propios efectivos roban o rompen pertenencias de su hogar: "En el barrio, los niños de seis años te dicen 'no seas ortiva, no

28 La incorporación de las voces de los jóvenes en relación con las situaciones de abuso cotidiano a que los someten estas fuerzas requiere pensar mecanismos de participación y control específicos. Una experiencia breve pero interesante tuvo lugar en el barrio Ejército de los Andes (conocido como "Fuerte Apache", en la localidad de Ciudadela). Allí, grupos de jóvenes y de militantes que sufrían "intervenciones morales" de Gendarmería tomaron contacto con la Secretaría de Relaciones con la Comunidad, del Ministerio de Seguridad de la nación. Desde esta repartición se propuso conformar un espacio participativo similar a las mesas barriales de seguridad (que no existe en el barrio Ejército de los Andes, jurisdicción de la provincia de Buenos Aires) para trabajar específicamente el problema de la relación de las fuerzas con los jóvenes y para recibir y canalizar denuncias (agradecemos a los integrantes de la revista *Todo Piola* la información sobre esta experiencia). El barrio Ejército de los Andes contó con presencia discontinua de Gendarmería desde 2003, primero en el marco del Plan de Protección Integral de Barrios (PPIB), y posteriormente a través de puestos de control perimetral. Luego de que el 29 de octubre de 2008 fuera asesinado en el barrio el gendarme Roberto Omar Centeno, comenzó una retirada de efectivos de la zona (véase "Gendarmería dice que el crimen del cabo fue obra de un loco cobarde y que no será gratuito", *Clarín*, 29 de octubre de 2008). Sin embargo, con el lanzamiento del Operativo Centinela en diciembre de 2010 la Gendarmería volvió a realizar patrullajes en el barrio.

seas policía'".[29] Las personas de diferentes generaciones y géneros temen a la policía y este sentimiento es capitalizado como forma de intimidación a la población. Con los años, la participación de chicos en actividades riesgosas y delictivas está posibilitada por redes con diferentes grados de amparo, protección o conducción policial.

El trabajo de campo realizado de manera conjunta por el CELS y el municipio de Morón a partir del segundo semestre de 2012 refleja el compromiso de las autoridades locales para documentar prácticas de violencia institucional, para lo que se ha integrado un equipo de trabajo interdisciplinario en los barrios, a través de las Casas de la Juventud, y a nivel central del gobierno local, con la creación del Observatorio de Seguridad y Violencia en 2012.[30] Estos espacios institucionales facilitan el relevamiento sistemático de datos y la identificación de casos, que permiten analizar lógicas de formas de violencia que coexisten en estos territorios marginalizados. Como veremos a continuación, las prácticas y lógicas identificadas no son novedosas, pero su persistencia confirma que las autoridades provinciales no tienen políticas específicas para abordarlas.

Detenciones irregulares no registradas. Las demoras y detenciones en las comisarías y los destacamentos en partidos del Gran Buenos Aires son procedimientos con altísimos niveles de informalidad. Una gran parte de las detenciones no quedan registradas en los libros de las dependencias,[31] según cuentan los operadores territoriales: "Cuando se llevan a los pibes no los anotan en sus

29 Este tipo de experiencias tempranas con la violencia en general y la policial en particular están siendo relevadas en la investigación conjunta entre Flavia Luz Bellomi, maestra primaria del Conurbano bonaerense, y Javier Auyero, profesor de Sociología en la Universidad de Texas, en Austin (véase, por ejemplo, "Los sonidos de la violencia", *Página/12*, 13 de julio de 2012).

30 La urbanización de la villa Carlos Gardel ayudó a visualizar los graves problemas de seguridad existentes en el interior del barrio, frente a los cuales el municipio decidió trazar una estrategia multiagencial. En este contexto, y luego de la firma del Acuerdo de Seguridad Democrática, se creó el Observatorio como parte de ese plan; depende de la Secretaría de Seguridad y trabaja en conjunto con la Secretaría de Relaciones con la Comunidad y Abordajes Integrales.

31 Las detenciones ilegales de menores de edad han quedado acreditadas en diferentes casos judiciales, entre ellos, el de Luciano Arruga, quien el 21 de septiembre de 2008, meses antes de su desaparición, había sido detenido ilegalmente y torturado sin que su pasaje por el destacamento policial fuera asentado legalmente. El 7 de enero de 2013 fue detenido el oficial de la Bonaerense Julio Diego Torales, acusado de estar involucrado en la primera detención y las torturas a Luciano Arruga. Véase la sección 4 en este mismo capítulo.

ingresos, no los anota nadie. Entran, salen y se van. Entonces, después, cuando el pibe nos dice si pasó algo o lo golpearon, le sacaron fotos o lo que fuera, para ir nosotros, no está el registro. No podemos hacer nada porque el pibe 'nunca estuvo'". Muchas de las detenciones no se registran porque se trata de menores de edad que no pueden ser detenidos legalmente en una comisaría. En estos casos es frecuente que se los aloje en cuartos alternativos a los calabozos, o los dejen esposados y encerrados en un baño durante horas.

Amenazas para cuando cumplan la mayoría de edad. La violencia verbal hacia los jóvenes y sus familiares está naturalizada en estos espacios, es parte del "verdugueo" que incluye amenazas y que la policía utiliza reiteradamente como forma de provocación para proceder a una detención.

La policía amenaza a los chicos con el poder que tendrán sobre ellos en cuanto cumplan la mayoría de edad. Un efectivo le dijo a una defensora del área de Niñez y Juventud cuando fue a buscar a un chico detenido: "Llevátelo, porque a partir del 17 de octubre –fecha en la que cumpliría la mayoría de edad– es todo mío". Del trabajo de campo surge que es corriente que "en las paredes de las comisarías bonaerenses hay listas o fotos de los chicos con sus fechas de nacimiento, para saber cuándo van a pasar a ser mayores de edad. Esto ocurre con los chicos que la policía ya 'tiene marcados'..., los están esperando". La ostentación de estas listas con las fechas de cumpleaños en las dependencias policiales muestra los grados de impunidad y generalidad con que se llevan adelante los abusos.

Prácticas de fichaje. Durante las detenciones, el "fichaje" es una práctica que sigue vigente. Las fotos de chicos detenidos legal o ilegalmente se usan para poder reconocerlos después y/o utilizarlos en ruedas de reconocimiento. Se fotografían las caras y los tatuajes.

Control de circulación, hostigamiento a chicos ajenos a actividades delictivas. La Policía Bonaerense también detiene a chicos ajenos a actividades delictivas, en situaciones cotidianas, como cuando van a la escuela:

> Ellos saben a quiénes detienen, la idea con estos pibes es hacerlos pasar un mal momento, pararlos a veces para preguntarles si se juntan con tal y crean así el vínculo, son ellos como fuerza de seguridad quienes lo generan así. Muchas veces la policía realiza todo esto como una puesta en escena.[32]

32 Véase el apartado 4, en este mismo capítulo.

Vulnerabilidad particular de los chicos que viven en la calle. Los chicos que viven en la calle corren peligros adicionales debido al desamparo familiar y a la exposición a prácticas arbitrarias y violentas, especialmente de noche y durante los fines de semana:

> Nos contó un chico que a la noche lo levantó el jefe de calle y le dijo: "Vos de día me miraste mal", y se lo llevó a las vías del tren y le pegó y lo llevó detenido diciendo que había querido atacar sexualmente a una chica, pero sin testigos. Estos chicos no tienen la contención de una familia. Están muy solos. Y se desestima así cualquier palabra que el chico pueda decir.

Intimidación con contenido sexual a las chicas. Chicas del barrio transmitieron a funcionarios del municipio que la forma en que la Policía y la Gendarmería se dirigen a ellas tiene un contenido de intimidación sexual, antes que de acciones de violencia física directa:

> Las chicas les tienen más miedo a los gendarmes porque las persiguen, les dicen cosas por detrás, o marcándoles que saben dónde viven, en las noches. Entonces les tienen mucho miedo a los gendarmes, pero también a la Bonaerense. Cuando están circulando solas les tienen terror, ellos pasan a veces con el patrullero, van a paso de hombre siguiéndolas cuando van solas a algún lugar.

Violencia en allanamientos de diferente escala. Los allanamientos también son muy frecuentes; tanto los grandes y masivos –que en los últimos tiempos suceden una o dos veces al año– como los más reducidos, con menor despliegue de fuerzas de seguridad, para los que se asignan dos o tres patrulleros y un camión a cubrir un área y determinadas casas. Más allá de su envergadura, estos procedimientos se realizan de noche y con importantes grados de violencia. Es muy frecuente que se allanen casas equivocadas (la de al lado o la de enfrente a la señalada en la orden). Aunque el motivo alegado en las órdenes judiciales suele ser la búsqueda de armas o drogas, muchos de estos operativos se hacen para encontrar a un individuo en particular y, en algunos casos, se llevan a otras personas detenidas:

> Cuando no encuentran a la persona que buscan "empapelan" (los acusan con pruebas falsas) y los llevan igual y después los largan y con suerte no les queda una causa o les ponen un arma, o por suerte no les ponen droga, o a veces sí.

Colisión entre las prácticas policiales y las estrategias municipales de inclusión social. En las diversas situaciones de conflictividad vecinal, violencia familiar, peleas entre grupos, discriminación, amenazas, ante las que intervienen la policía[33] y los agentes municipales, hay superposición y colisión de roles que evidencian las contradicciones y complejidades de las intervenciones del Estado en las vidas de estas personas. La colisión entre la acción de las agencias sociales y las de seguridad se presenta tanto ante situaciones de abuso e ilegalidad policial como en intervenciones regulares.

En ocasiones, las acciones de hostigamiento policial colisionan con estrategias recreativas, deportivas y otras acciones de inclusión social llevadas adelante por el municipio, a la vez que estas áreas ejercen cierto control sobre los abusos policiales. Por ejemplo, la policía espera y detiene jóvenes en las inmediaciones de las escuelas para adultos. Estas acciones de acoso amenazan las estrategias de recomposición de vínculos que se intentan desde las áreas de desarrollo comunitario, tal como relata un operador barrial:

> A las cuatro de la tarde estaban saliendo los pibes de jugar un torneo de vóley, recuerdo que este chico se iba caminando y, a las dos cuadras, paró un Peugeot 504 de civil, bajó un tipo de civil, no se identificó como nada y lo subió al auto. Lo fuimos a buscar, estaba en la comisaría y decían que le habían encontrado un tubito blanco. Y, ojo, situaciones como esta, en que pudimos llegar a tiempo, son pocas, en el sentido de poder controlar que vaya el médico a verlo, que él diga si lo golpearon o no lo golpearon.

Pero más allá de las situaciones abusivas, las contradicciones entre las intervenciones de diferentes agencias estatales también tienen lugar en el marco de las acciones regulares de la policía, como se aprecia en la siguiente medida de las áreas sociales del municipio, que dependía de la ejecución policial:

> Se trata de un chico del barrio con una larga trayectoria de detenciones y conflicto con la ley; viene de una familia que tiene un papá violento y siete hermanos menores. Y una mamá que se fue a vivir lejos hace tres años escapando de una situación de violencia severa. Hace poco, en uno de los episodios de mayor violencia, este papá golpea a uno de los hijos tan fuerte que hace que lo internen. Se solicita la

33 En los fines de semana, cuando se arman fiestas y a la salida se producen peleas entre chicos, por ejemplo, la lógica que manejan en la zona es no intervenir para luego reprimir con balas de goma.

> exclusión del hogar de este hombre. La exclusión la tenía que llevar adelante la policía. La policía recibe la orden de exclusión y cuando la ejecutan ven al mayor de los hijos –en medio de esa situación bastante traumática– y lo dejan detenido porque tenía un pedido de captura. Se mezclan las acciones y termina entonces el padre excluido teniendo que ir a la comisaría a llevar los documentos del chico.

Persecución policial y homicidio de un chico "fichado": el asesinato de Alexander "Lelo" Zacovich, de 16 años. Alexander Zacovich, Lelo, murió asesinado por la Policía Bonaerense el 27 de septiembre de 2012. Su historia familiar está atravesada por diversas intervenciones estatales sobre diferentes dimensiones de la dinámica familiar y por una alta exposición de Lelo y su hermano mayor a la policía local.

Tiempo antes, Lelo había sido imputado por el robo de un automóvil, por lo cual cumplía una "medida de seguridad"[34] que lo mantuvo detenido durante 18 meses en un penal de la localidad de Azul. Durante 6 meses, llamó los martes y jueves a la Asesoría de Menores e Incapaces para conocer su situación y la fecha de cese de la medida, pero nunca recibió una respuesta.

Comenzaron a permitirle salidas los fines de semana. En una de esas salidas decidió no regresar al penal,[35] por lo que pesaba sobre él un pedido de captura. Esta circunstancia lo exponía al abuso policial, además de que inhibía sus intentos de vinculación social, como inscribirse en una escuela. Su hermano mayor consumía drogas, tenía varios ingresos a la comisaría, detenciones prolongadas y también un pedido de captura vigente. Lelo vivía con su mamá, único sostén de la familia, y tres hermanos pequeños que, con el consenso de la madre, comenzaban a recibir medidas de protección asistencial.

Cerca de las 5 de la tarde del 27 de septiembre, Lelo huía de un patrullero policial con un amigo para meterse en el barrio. Unos cien metros más adelante, su amigo logró escapar, pero Lelo recibió un disparo en la cabeza, proveniente de una mujer policía. Aunque la policía afirmaba que estaba muerto, los vecinos comenzaron a alertar que estaba vivo porque movía la cabeza, apoyada sobre el agua del cordón, y respiraba. Como los vecinos los increpaban,

34 Las medidas de seguridad son figuras que se aplican a las personas menores de 16 años, no punibles, que carecen de garantías constitucionales, ya que, al no responder a una condena, no se establecen cuestiones básicas como el tiempo de duración.

35 Estas salidas no tienen acompañamiento institucional. Esto facilita que jóvenes con un entorno familiar frágil, muchas veces decidan no volver al penal, en parte debido a la incertidumbre con respecto a los tiempos de la detención, que suelen no ser explicitados por la justicia de menores.

los efectivos policiales subieron a Alexander al patrullero, tras arrastrarlo unos veinte metros por los pies, y lo llevaron al Hospital Posadas.

Según el relato policial, los jóvenes habían intentado robar una motocicleta cuyo conductor logró evitar el robo y dar aviso a un patrullero, que salió a perseguirlos hasta que se produjo un enfrentamiento. Si bien hay una cámara en el lugar, en el video no se ve ningún intento de robo, ni al patrullero apostado en el sitio señalado por los efectivos. Según vecinos del barrio, la policía buscaba al hermano mayor, cuando hirió letalmente a Lelo.

Una vez en el hospital, mientras Lelo estaba en el quirófano, el comisario le preguntó a la madre, de modo agresivo, si el que estaba allí era "el del tatuaje", en referencia al hermano mayor de Lelo. La madre respondió que se trataba de Alexander, lo que dio lugar a una discusión, porque los policías le exigían que demostrara que se trataba de Lelo y no de su hermano. Lelo murió en el hospital pocas horas más tarde.

Esa misma noche, el comisario se acercó a la Central de Monitoreo del municipio para exigir la entrega del video de las cámaras de seguridad y, ante la negativa de los responsables, ya que el policía no disponía de una orden judicial, amenazó con obtenerlo mediante un allanamiento.

La justicia de menores actuó para investigar lo sucedido, pero en el expediente se le imputaba a Alexander el robo con arma de un automóvil, y no de una moto. En la causa también figura una víctima denunciante y se acredita que el automóvil fue encontrado en las inmediaciones y que tenía un arma, con la cual se dispararon dos tiros al patrullero. Esta versión no coincide con lo expuesto por la policía en los primeros momentos.[36]

2.2. Connivencia con redes delictivas: la policía como un engranaje fundamental de la violencia en Florencio Varela

Para dar cuenta de las lógicas de violencia, además de caracterizar prácticas y hechos de abuso es clave analizar la participación –en diferentes grados de protección, connivencia o gerenciamiento– de estructuras policiales en negocios delictivos. Si no se toman en cuenta las tramas de ilegalidad atravesadas por la policía, los hechos aparecen como resultado de una intervención puntual y se desdibuja la racionalidad instrumental que existe detrás de muchos abusos. Ofrecemos a continuación una descripción de lógicas recabadas a partir del trabajo de campo realizado en el municipio bonaerense de Florencio Varela.

36 La causa tramita en la UFI 2 del Departamento Judicial de Morón, a cargo de la fiscal Claudia Fernández, bajo el número de IPP 33685/12.

Se trata de una jurisdicción cuya regulación cotidiana de conflictos está atravesada por la violencia. Dos disputas territoriales son ejes de estas dinámicas en las zonas pobres del municipio: las luchas por el acceso a la tierra y las peleas por el control territorial de negocios asociados a la venta de drogas. Lejos de estar "por fuera del sistema", ambas disputas se inscriben en tramas de relaciones del poder local y la policía. Actores que, lejos de ser sujetos extraños a los conflictos o dispuestos a intervenir en su resolución, aparecen como engranajes centrales de la generación y circulación de la violencia.

El control de estos territorios no es patrimonio de un actor en particular, sino un proceso complejo en el que intervienen la policía, otras agencias estatales –por acción u omisión– y bandas involucradas en actividades delictivas. Las lógicas y los intereses de estos actores confrontan, a su vez, con los de organizaciones comunitarias de base, debido al tipo de labor que realizan en el territorio: trabajo con jóvenes y migrantes, organización de la lucha por el acceso a la tierra, ordenamiento y activismo por la regularización de asentamientos. De hecho, en el último año se han registrado reiterados casos en que militantes de organizaciones de este tipo fueron víctimas de acciones concertadas por bandas de delincuentes y policías.

2.2.1. La participación de la Policía en la violencia en el marco de tomas de tierras[37]

La lucha por el acceso a la tierra es un aspecto central de la historia de Florencio Varela en los últimos treinta años. Muchos de los barrios del municipio surgieron a partir de tomas de tierra y la posterior regularización de los asentamientos, en situaciones en las que confluyen estrategias diversas de acceso al hábitat, así como de negocios ilegales y de especulación rentística.[38] El gobierno municipal reconoció públicamente que hay actualmente 26 000 familias de Varela que demandan un lugar para vivir, aunque especialistas y actores loca-

37 En esta sección se plantean adelantos de la investigación realizada en el marco del proyecto "Suelo, tierra, vivienda y hábitat social", coordinado por la Fundación por Nuestros Hijos en convenio con la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires. La investigación contó con la participación de Carlos Píngaro Lefevre, del CELS, y Enrique Font. Agradecemos a José Luis Calegari y Alfonso Rojas, del Centro de Participación Popular Monseñor Enrique Angelelli, la valiosa colaboración para el acceso a las entrevistas y el trabajo de campo.

38 Por ejemplo, el arquitecto y especialista en planificación urbana Eduardo Reese denomina "tomas inducidas" a casos en los que el dueño no puede vender un terreno por no cumplir las condiciones mínimas (por ejemplo, se encuentra bajo el nivel de inundación) y entonces promueve la ocupación de sus tierras para negociar la expropiación con el municipio.

les estiman la cifra entre 35 000 y 40 000.[39] Como en el caso de Barrio Mitre, la problemática afecta, entre otros, a las nuevas generaciones, hijos de quienes tomaron tierras en las últimas dos décadas del siglo XX, que no pueden acceder a un hogar para los nuevos núcleos familiares que conforman.

La lucha por el acceso a la tierra y la vivienda en los partidos del Gran Buenos Aires debe inscribirse en la problemática más amplia de la regulación y usos del suelo bonaerense. La trama urbana de diferentes partidos, entre ellos Florencio Varela, está interrumpida por lotes baldíos y grandes extensiones de tierra vacante. Frecuentemente, estos terrenos sin utilidad son la expresión espacial de la inversión especulativa en tierras que permanecen durante décadas sin usufructo alguno, a la expectativa de que la inversión del Estado (en vías de comunicación, servicios e infraestructura) y el propio desarrollo comunitario (densificación urbana) redunden en la valorización de los terrenos, oportunidad en la que son devueltos al mercado[40] o vendidos al Estado para planes de vivienda social. Este tipo de especulación rentística produce graves distorsiones en el mercado de tierras en zonas de asiento histórico de los sectores populares. Especialistas en el mercado de tierras han detectado que terrenos sujetos a este tipo de especulación pertenecen a autoridades municipales, quienes tienen la potestad de tomar decisiones que redunden en la valorización de sus propias tierras, aunque resulta complejo explicitar casos ya que las titularizaciones no están hechas a nombre de sus verdaderos dueños.

De este modo, ante el déficit urbano-ambiental circundante, la escasez de tierras disponibles para los sectores pobres coexiste con grandes extensiones sin ocupar ni usufructuar, lo cual constituye un dato central para entender la oportunidad situacional para las tomas.

Las tomas de tierras no son acontecimientos extraordinarios, ni resultan extrañas a la gestión política, que históricamente ha intervenido de diferentes modos en estos conflictos. Décadas de tomas, desalojos y negociaciones generaron saberes y códigos entre los actores (tomadores, organizaciones sociales, autoridades y policía), estrategias de "apriete" y de resistencia, formas de gestión y resolución de conflictos que, con grados variables de violencia, tienen lugar en ámbitos formales e informales de negociación.[41]

39 El dato oficialmente reconocido por el municipio fue comunicado por el secretario de gobierno municipal, Andrés Watson, durante una reunión pública entre funcionarios municipales y delegados de varias tomas, el 19 de agosto de 2012.

40 La nueva ley de acceso justo al suelo urbano de la provincia de Buenos Aires aumenta los impuestos sobre la tierra vacante para desincentivar este tipo de inversión especulativa (véase el capítulo IV).

41 Tras décadas de tomas y ocupaciones, los pobladores disponen de estrategias diversas de resistencia a las acciones policiales. Frecuentemente, el ingreso

En Varela coexiste lo que los propios pobladores ven como una "tradición de no desalojo" y de tolerancia respecto de las ocupaciones con casos en que la justicia intervino a través de desalojos masivos, con gran despliegue policial y diferentes grados de violencia. También coexiste la apertura de espacios de diálogo y negociación en los que participan tanto los delegados de las tomas como funcionarios municipales, provinciales y/o nacionales, con maniobras informales e ilegales que involucran a reparticiones municipales y a la propia policía,[42] y que están orientadas o bien a evitar las tomas (a cercarlas y asfixiarlas en sus primeras horas) o bien a disputar poder dentro de ellas a través de bandas con conexiones policiales. Referentes sociales con conocimiento sobre derechos fundamentales y procedimientos de la justicia utilizan en ocasiones su capacidad de denuncia como forma de negociación con la policía, y fue mediante estos recursos como en algunas oportunidades se logró la liberación de personas ilegalmente detenidas.

La Bonaerense participa en los conflictos tanto a través de funciones oficiales a pedido de la justicia como de acciones ilegales. Por orden judicial, la policía interviene en operativos de desalojo y acordonamiento de las tomas para impedir la entrada y salida de personas y, especialmente, de materiales de construcción. Pero la policía utiliza también medios ilegales para detener personas en las tomas o intervenir, en articulación con el municipio, para evitar nuevas tomas. Por ejemplo, mientras por orden judicial la policía rastrea pruebas sobre los usos previos de un terreno ocupado (si se trataba de baldíos, si existía algún tipo de explotación o destino comercial), también "planta" falsas evidencias sobre actividades comerciales inexistentes. Y, según los protagonistas de algunas ocupaciones, tanto policías como punteros suelen infiltrar las tomas para identificar a los ocupantes.

En contraste con aquellas lógicas históricas del municipio, algunos sucesos ocurridos durante 2012, en el marco de una serie de tomas de tierras en los barrios de Luján y Villa Argentina, alertaron a los militantes de organizaciones comunitarias de la zona por sus características anómalas.

---

de materiales a una toma se logra simplemente por la relación con los policías locales y por sus precarias condiciones de trabajo: "Solos en la intemperie, los policías comienzan por aceptar un mate, y terminan haciendo la vista gorda al ingreso de materiales de construcción".

42 Se delinea un campo de disputas que no tiene solamente lugar en los ámbitos legales de resolución de conflictos. Las propias agencias estatales y policiales se embarcan en prácticas irregulares y los actores sociales dan por sentado que la pelea depende de maniobras de poder y territoriales y, por lo tanto, existen también márgenes para intentar imponer las propias demandas y negociar con el Estado.

El 3 de julio de 2012 fue ocupado un terreno que estaba afectado al Plan Federal de Vivienda.[43] Según diversos testimonios, la acción fue organizada por punteros políticos, un supuesto periodista local y personas desconocidas en la zona que se trasladaban en autos de alta gama. Una vez realizada la toma y tras una primera subdivisión del terreno, se vendieron lotes a vecinos. Tras estas primeras ventas, los promotores acordaron con el gobierno municipal retirarse de los terrenos ocupados. El 11 de julio tuvo lugar una segunda toma de terrenos a trescientos metros de la primera[44] por familias linderas a estas tierras. Según diferentes versiones, ante rumores de un inminente desalojo de la primera toma, otras familias que también necesitaban tierras para descomprimir su situación de hacinamiento temieron que estos terrenos baldíos fueran ocupados por los desalojados.

Tras la fuga de quienes habían promovido originalmente la primera toma, los ocupantes quedaron expuestos y sin un interlocutor ante las autoridades. El 13 de julio, con un extraordinario despliegue de más de mil agentes de la Policía Bonaerense llegados de rincones alejados de la provincia, se procedió al desalojo de la primera toma.

En forma simultánea, las comisarías 1ª y 2ª de Varela intervinieron en el conflicto con acciones abusivas e irregulares:

- Durante el desalojo del 13 de julio, varios jóvenes fueron violentamente golpeados. En una protesta ante el municipio por esos abusos, dos de aquellos jóvenes fueron detenidos por efectivos de la Comisaría 1ª con el pretexto de que existía una orden de captura por homicidio contra uno de ellos. Cuando un grupo de curas se acercó a la dependencia para solicitar datos formales de la imputación, la policía alegó que se trataba de un error y liberó a los chicos.
- El titular de la Comisaría 2ª, Juan Carlos Peressutti,[45] se hizo presente en la segunda toma, amenazó a los ocupantes e intentó

43 El terreno estaba destinado a una obra cuyo monto estimado superaba los 18 millones de pesos. Allí se debía construir un complejo de 174 viviendas, pero la obra está paralizada desde hace más de dos años. Véase "Más de 60 familias compraron tierras en el asentamiento de Luján: fueron desalojados", *Varela al Día,* 17 de julio de 2012.

44 Se trata de un descampado lindero a las vías del ferrocarril Roca, atravesado por el arroyo Las Piedras, que divide el barrio de Luján del barrio de Villa Argentina. Esta segunda toma, por lo tanto, se extiende sobre ambos barrios. Los datos no oficiales hablan de unas 1100 familias asentadas.

45 Juan Carlos Peressutti está a cargo de la Comisaría 2ª de Florencio Varela desde el 14 de marzo de 2012, luego de que la dependencia fuera intervenida en enero de 2012 como consecuencia de las investigaciones posteriores

identificarlos sin orden de la justicia para hacerlo. Logró identificar a una de las referentes de la toma, Cristina Rodríguez, de nacionalidad paraguaya.[46] Cristina recibió golpes, amenazas de armarle una causa e insultos xenófobos, y fue detenida por el comisario, quien decía tener una orden del fiscal para hacerlo.[47] Fue trasladada a la Comisaría 2ª, donde también recibió amenazas e insultos. Cuando sus hijos se acercaron a la dependencia a reclamar por su madre, fueron detenidos, durante dieciséis horas,[48] sin otro motivo que el de ser hijos de Cristina. Cuando organizaciones sociales se movilizaron en repudio de las detenciones y amenazaron con tomar la comisaría, Cristina y sus hijos fueron liberados.

- Días después, la policía nuevamente se presentó en la toma con el supuesto objetivo de identificar a las personas allí presentes. Intentaron, entonces, detener a Alfonso Rojas, referente del Centro Angelelli,[49] quien colaboraba con tareas para el ordenamiento de la toma. El antecedente de la detención arbitraria de Cristina creó un clima de fuerte desconfianza hacia la comisaría, por lo cual desde el Centro Angelelli decidieron comunicarse directamente con el jefe de la Distrital Varela, inspector Walter García, quien respondió que no tendría que haber ningún policía efectuando tales acciones. Este hecho acrecentó las sospechas entre los participantes de la toma de que la Comisaría 2ª no respondía ni ante la

---

al asesinato de Carlos Fretes, caso sobre el cual se informa en el apartado 2.2.2.a de este mismo capítulo.

46 Según los integrantes de organizaciones que prestan su ayuda para la regularización de los asentamientos, las comunidades migrantes cumplen un papel fundamental en la posibilidad de éxito y consolidación de las tomas. Frente a los grupos que se dedican a tomar para vender rápidamente sus terrenos y abandonar la toma, los migrantes son generalmente los compradores y aportan un elemento de estabilidad a través de la construcción de casas.

47 Si bien ante una consulta del CELS el comisario Peressutti afirmó que la detención de Cristina no había tenido lugar y que, por orden de la fiscal, tenía que notificar a las personas que se encontraban en la toma la conformación de una investigación penal preparatoria, la orden judicial no existió y el accionar policial no se condice con lo dicho por el comisario.

48 En los libros de la comisaría se asentaron horas de ingreso y de salida falsas para hacerlas coincidir con la duración de una detención por averiguación de antecedentes que tiene un plazo máximo de doce horas.

49 El Centro de Participación Popular Monseñor Enrique Angelelli es una organización social y de defensa de los derechos humanos con sede en la localidad de kilómetro 26,700, en Florencio Varela. Entre sus muchas líneas de trabajo, se destaca la labor de apoyo y ayuda en el ordenamiento y regularización de las zonas con ocupaciones de tierras y el acompañamiento a las demandas que los delegados de las tomas realizan frente al Estado.

justicia ni ante sus superiores y que sus acciones estaban orientadas por intereses propios.

Al igual que en muchas experiencias anteriores, la toma de Luján y Villa Argentina pasó de un primer momento caracterizado por la lucha y la resistencia ante la posibilidad del desalojo y el hostigamiento policial, a una segunda fase de regularización e incipiente asentamiento. En esta etapa, la violencia asumió otras formas, centradas en la puja por la distribución de los lotes –hubo grupos armados que efectuaron desalojos violentos a fin de disponer de los lotes para su venta– y en otros hechos de violencia interpersonal, muchas veces intensificados por la precariedad de las condiciones en las que deben convivir los ocupantes con recursos escasos. En este contexto, la policía no se presentó en el lugar y los múltiples conflictos se resolvieron sin protección ni mediación estatal, aunque es un secreto a voces en el barrio que en esta etapa hubo policías que manejaron intereses en la comercialización de lotes e insumos para la construcción.[50]

Ocupantes de las tomas percibieron a la policía o bien como un actor ausente, o bien como un factor central de los problemas que padecen.

Se organizaron marchas hacia la Comisaría 2ª y hacia la sede del gobierno municipal para denunciar la arbitrariedad policial y su connivencia con redes delictivas. Organizaciones sociales realizaron gestiones ante la jefatura distrital y la departamental para solicitar el desplazamiento del comisario Peressutti.[51]

50 Si bien la policía está ausente en su función de protección, los relatos sobre su rol en el amparo o regulación de actividades ilegales en las tomas de tierras son múltiples. Ofrecemos dos ejemplos: por un lado, el sereno de un complejo habitacional en construcción se dedicaba a robar materiales del plan de vivienda y luego, acompañado y protegido por la policía, recorría la toma para venderlos. Por otro lado, a los pocos días de iniciado el proceso de regularización, se hizo presente en la toma "el Polaco", desconocido para los ocupantes y quien, junto con otras personas, comenzó a adueñarse violentamente de varios lotes. Amenazaron a quienes previamente estaban organizando la toma e intentaron disparar contra un integrante del Centro Angelelli y un cura durante una reunión en la capilla de la zona. Luego, se supo que el Polaco provenía del cercano partido de Lomas de Zamora. A pesar de existir una denuncia contra esta persona, la policía nunca lo encontró cuando fue a detenerlo en los terrenos donde se desarrollaba la toma.

51 En el marco de estas gestiones, referentes de los asentamientos y el CELS se reunieron con funcionarios de la Subsecretaría de Planificación y de la Auditoría de Asuntos Internos del Ministerio de Justicia y Seguridad de la provincia de Buenos Aires, instancias con las que se inició un diálogo con el objeto de visibilizar ante las autoridades estas problemáticas. Las organizaciones brindaron a la Auditoría de Asuntos Internos de la Policía Bonaerense información sobre este caso y sobre el comportamiento violento del comisario en las tomas, sin que hasta el momento se haya informado desde

2.2.2. Connivencia entre policías y narcotraficantes en el control del territorio en Florencio Varela[52]

Peressutti había asumido la titularidad de la Comisaría 2ª en marzo de 2012, luego de que la cúpula anterior fuera desplazada el 20 de enero de ese año por los hechos relacionados con el asesinato de Carlos "el Pelado" Fretes, a partir de los cuales se evidenciaron nexos entre el narcotráfico, el poder político y la policía de Florencio Varela. Un caso ocurrido cinco meses después en el barrio de Pico de Oro, jurisdicción de la Comisaría 1ª de Varela, también mostró modos de actuar de bandas con protección policial.

a. El asesinato de Carlos "el Pelado" Fretes

Carlos "el Pelado" Fretes, un vendedor ambulante de 22 años, fue torturado en una casa de la localidad de Agustín Ramírez, jurisdicción de la Comisaría 2ª de Varela, propiedad de Claudio Américo Mena. Luego fue trasladado a un baldío de Longchamps, partido de Almirante Brown, donde fue asesinado y su cuerpo hallado el 11 de diciembre de 2011.[53]

Los acusados por el asesinato fueron Claudio Américo Mena y Santiago Mont. Mena, alias "el Viejo", era conocido en la zona de Agustín Ramírez en su doble función de dirigente político barrial (presidente de la asociación Vecinos Unidos, participante de la Unidad de Gestión Local[54] y referente territorial de un espacio político vinculado al gobierno municipal)[55] y líder de una

---

ese organismo acción administrativa alguna. Existe, además, una denuncia penal contra el comisario Peressutti por haber amenazado con un arma a una subalterna.

52 Esta sección fue escrita en colaboración con Carlos Píngaro Lefevre, del área de Investigación del CELS. Agradecemos a Alberto Spagnolo, Neka Jara y Valdemar Jara, del Movimiento de Colectivos, y a Diego Sztulwark y Mario Santucho, del Colectivo Situaciones, por facilitar el acceso a información clave para reconstruir los hechos de Pico de Oro.

53 El caso ya fue informado en CELS, "Casos de violencia en el marco de redes de ilegalidad con participación policial", en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2012,* Buenos Aires, Siglo XXI, 2012. Véase también "Un modelo agotado", *Página/12,* 5 de febrero de 2012.

54 Las unidades de gestión local (UGL) son organismos descentralizados de gestión municipal que nuclean a las entidades intermedias de la zona con el objetivo de "Fortalecer la red social a través de la descentralización administrativa-operativa para lograr un mayor consenso en la toma de decisiones". Véase <varela.gov.ar/ugl/ugls.aspx>.

55 Claudio Mena era el referente territorial del espacio político liderado por Jorge Roldán, ex concejal y actual director de Coordinación y Supervisión de los Centros de Integración Comunitaria (CIC) del municipio de Florencio Varela. Según informó el diario *La Nación*, luego del asesinato de Fretes, "fuentes cercanas" al intendente municipal, Julio Pereyra, declararon que este abrió un sumario para "establecer si existía vínculo" entre Mena y

banda vinculada al tráfico y venta de drogas que operaba con cobertura policial. Mont era su segundo al mando y, según algunas fuentes, se desempeñaba como informante policial.[56]

La policía local, que difundió la versión de que la muerte de Fretes se había producido en el marco de una "narcobatalla entre dos familias",[57] recibió la orden de preservar la casa de Mena como escena del crimen. Sin embargo, los efectivos policiales no hicieron nada por evitar que la casa fuera destruida por una supuesta "pueblada" que, en realidad, no hizo más que beneficiar a los acusados al hacer desaparecer importantes pruebas.

La connivencia con la policía permitía, además, que los asesinos se mantuvieran prófugos. Esto llevó al Centro Angelelli[58] y al CELS a interceder ante el vicegobernador, Gabriel Mariotto, quien se involucró en el caso. Con la colaboración de Gendarmería, la policía de Longchamps detuvo a Mena, mientras que Mont fue localizado y detenido en la Villa 31 de la ciudad de Buenos Aires. La Comisaría 2ª de Varela fue intervenida y su cúpula desplazada.

Luego de un tiempo, el CELS presentó un pedido de informes[59] para ver qué había pasado con la intervención. La respuesta del Ministerio de Justicia y Seguridad provincial fue elaborada por policías de esa misma comisaría. Se trata de una verdadera pieza de antropología jurídica y policial: consiste en una copia del expediente abierto a propósito del pedido de informes en el que básicamente consta el recorrido burocrático del propio expediente.[60] El contenido sustantivo de la respuesta refiere a actas labradas con motivo del relevo de la cúpula y el nombramiento del interventor el 19 de enero de 2012, y la copia del acta con motivo del traspaso del interventor al comisario Peressutti.

Roldán ("Pidió Mariotto la intervención a una comisaría por un crimen", *La Nación*, 26 de enero de 2012). Hasta el momento, no se conoce si esa investigación existió, ni cuáles fueron sus resultados.

56 "Mont figura como *buche* de la comisaría distrital de Esteban Echeverría en una causa tramitada por la UFI nº 9 de Lomas de Zamora". Véase "Intervienen una comisaría por los vínculos entre policías y narcos", *Tiempo Argentino*, 25 de enero de 2012.

57 "Pidió Mariotto la intervención a una comisaría por un crimen", *La Nación*, 26 de enero de 2012.

58 José Luis Calegari, dirigente del Centro Angelelli, es el abogado de la familia de Gabriel Fretes. Junto con otros integrantes del barrio realizó, en los días posteriores al asesinato, un arduo trabajo de búsqueda de testigos del hecho en Agustín Ramírez.

59 El pedido fue presentado por el CELS el 19 de marzo de 2012. El titular de la Subsecretaría Operativa Emiliano Pedro Manuel Baloira acusó recibo del expediente 21100-4333803/2012 el 23 de marzo y la respuesta está fechada el 11 de octubre de 2012.

60 Por ejemplo, consta que entre abril y agosto el expediente se perdió en el cajón de un policía de la Comisaría 2ª, que fue sancionado por esta falta.

Mientras que en la primera acta se informa que al personal relevado se le dio "traslado a la Jefatura Departamental Quilmes, donde se les asignarán funciones", en otra foja se aclara que la asignación de nuevas funciones en Quilmes era para el resto del personal, pero que el comisario había sido "relevado de su cargo". No hay ninguna respuesta de las autoridades políticas sobre las acciones que se llevaron a cabo para investigar la connivencia policial denunciada.

b. Militantes sociales como blanco de bandas criminales en Pico de Oro

La noche del 30 de agosto de 2012, una banda liderada por un *dealer* local saqueó e incendió la casa de Nélida Jara y Alberto Spagnolo, dos referentes del Movimiento de Colectivos Maximiliano Kosteki,[61] ubicada en un asentamiento del barrio Pico de Oro,[62] en la jurisdicción de la Comisaría 1ª de Varela.

El líder visible de la banda es un vendedor de drogas conocido en el barrio, que había sido denunciado por los militantes del Movimiento de Colectivos por la reiteración de amenazas. Tras esta denuncia, el *dealer* se ausentó un tiempo del barrio, pero su regreso estuvo marcado por nuevas amenazas contra Jara y Spagnolo.

Con el objetivo de generar una pueblada y arrasar la casa de los militantes, el 29 de agosto circuló en el barrio la acusación de que Spagnolo había abusado de un menor de edad. Según testimonios, el *dealer* ya había difamado a otros vecinos del asentamiento para obligarlos a irse del barrio, tomar posesión de sus lotes y venderlos.

La legitimidad de los militantes en el barrio impidió que la pueblada tuviera lugar. Sin embargo, la policía tomó por cierta la versión y recorrió el barrio para encontrar al "violador Spagnolo". A medianoche, integrantes de la banda

61 Nélida Jara y Alberto Spagnolo viven y realizan tareas sociales y políticas en la zona sur del Conurbano desde la década del noventa. Fueron fundadores del Movimiento de Trabajadores Desocupados (MTD) de Solano, integraron la Coordinadora Aníbal Verón y actualmente participan de la organización social Movimiento de Colectivos Maximiliano Kosteki. Su casa en Pico de Oro funcionaba como un espacio abierto a la comunidad, donde se realizaban talleres de educación popular y de prevención de la salud, actividades culturales con jóvenes y adolescentes, deportes, etc.

62 Pico de Oro es considerado un barrio donde se asientan algunos de los principales centros de producción y distribución de drogas. Tres días antes del incendio de la casa de Jara y Spagnolo, efectivos de la Delegación de Investigaciones del Tráfico de Drogas Ilícitas y del Grupo de Acción Departamental de Quilmes desbarataron una cocina de droga en Pico de Oro. Véase "Golpe al narcotráfico en Varela: desbaratan cocina de cocaína", *Varela al Día*, 27 de agosto de 2012. En noviembre, luego de una investigación de seis meses, la Policía Federal detuvo a dos hombres que tenían cinco cocinas de paco en la zona ("Detuvieron dos jefes narcos en Florencio Varela", *País 24*, 8 de noviembre de 2012).

comenzaron a apedrear la casa de Jara y Spagnolo. Nélida Jara y su hermano Valdemar Jara, abogado, se presentaron en diferentes sedes policiales y de la justicia, pero en ninguna de ellas les recibieron las denuncias por las amenazas. Finalmente, tras un enérgico reclamo de Valdemar ante la UFI 9, la Comisaría 1ª accedió a tomar la denuncia. Sin embargo, la policía no dispuso medidas de protección de la casa.

El 30 de agosto, aun sin presencia policial, unas veinte personas ingresaron a la casa de Jara y Spagnolo, la saquearon, cargaron los muebles en un camión y la incendiaron en su totalidad. Cuando la policía finalmente se presentó en el lugar, se limitó a continuar con la búsqueda del "violador Spagnolo" y no intervino en los violentos incidentes que tenían lugar entre integrantes de la banda y vecinos del barrio. Tras algunas gestiones de los militantes con autoridades políticas, un móvil de la Distrital se hizo presente.

La familia Jara asentó denuncias por amenazas e incendio, calificación que luego el fiscal cambió a "robo en poblado y en banda en concurso real con incendio". El líder de la banda y dos mujeres fueron detenidos y recuperaron su libertad una semana después. Jara y Spagnolo abandonaron el barrio.

El asesinato de Carlos Fretes y el ataque a Jara y Spagnolo pusieron en evidencia lógicas de circulación de la violencia. Los casos visibilizan algunos de los puntos en que la connivencia policial y política permite la continuidad de prácticas de violencia ligadas a la venta de drogas.

Al igual que en los hechos relatados en torno a las tomas de tierras en Luján y Villa Argentina, las actividades de bandas y las acciones y omisiones de la policía afectan a militantes de organizaciones que realizan trabajo comunitario en los barrios. La seguridad de los militantes depende de la capacidad de recurrir a altos funcionarios que habiliten alguna medida por fuera de las lógicas locales.

Según interpretaciones de los propios militantes sobre estos hechos, las organizaciones comunitarias no constituyen un blanco especialmente prioritario para la actividad de las bandas, hasta que las estrategias de ampliación de mercado y de control territorial crean conflictos de interés con los activistas, en especial cuando configuran disputas por espacios de pertenencia y participación de jóvenes.[63] Por otro lado, hay muchas otras víctimas del

63 "Los narcos se articulan en los territorios con tramas de complicidad política y policial, lo cual los convierte en grupos de poder que son a la vez *dealers*, prostituyentes y buchones. El propósito es disputar y controlar esos territorios, pero es sobre todo una disputa por los jóvenes: para volverlos 'consumidores' y ampliar así los mercados del paco. También para subordinarlos y usarlos como mano de obra tumbera", Comunicado del Movimiento de Colectivos, 31 de agosto de 2012.

accionar de estas bandas con cobertura policial, cuyas historias no salen a la luz por el simple hecho de que no cuentan con los recursos de movilización y visibilización a los que acceden militantes de organizaciones sociales.[64]

2.3. Operativos de intervención territorial en seguridad del gobierno nacional

Desde la creación del Ministerio de Seguridad, el gobierno nacional ha implementado diferentes dispositivos de seguridad cuya orientación central es la intervención sobre territorios delimitados. Entre sus rasgos principales se destacan, en primer lugar, una concepción diferente respecto de la presencia policial en territorios pobres: se apuesta a un modelo de presencia permanente en lugar de la histórica secuencia de entradas y salidas mediante allanamientos u operativos puntuales. En segundo lugar, la presencia de fuerzas federales como Gendarmería y Prefectura, así como del nuevo Cuerpo Policial de Prevención Barrial (CPPB) de la PFA, que desplazan de esos territorios a las fuerzas que tradicionalmente se desempeñaron en esas zonas, como las comisarías locales de la PFA o de la Bonaerense. Finalmente, en algunos casos la intervención implica una articulación entre las medidas de seguridad y otras políticas públicas. De este modo, las fuerzas de seguridad despliegan nuevas formas de control territorial, que suplantan o se superponen a los modos tradicionales de intervención de las policías en esos barrios.

Un precedente lo constituyen los operativos desplegados en villas y asentamientos del Gran Buenos Aires en el marco del Plan de Protección Integral de Barrios (PPIB), entre 2003 y 2004.[65] Aquellas experiencias, por un lado, pro-

64 En relación con este punto, y con motivo del asesinato de tres militantes del Frente Popular Darío Santillán (FPDS), en la ciudad de Rosario, a manos de delincuentes con cobertura policial, Federico Orchani, referente del FPDS, declaró que el avance de la causa "no hubiera sido posible sin la movilización de las organizaciones […]. Si los chicos no hubieran sido militantes, los asesinatos se hubieran sumado a los más de 170 casos de gatillo fácil que, nada más en Rosario, quedan sin resolverse y pasan al archivo policial como enfrentamiento entre bandas". Orchani describió así el escenario: "Hay una situación estructural que vincula a un entramado de bandas armadas, crimen organizado y corrupción policial que funciona al amparo del poder político". Véase "Otro detenido por el triple crimen", *Página/12*, 2 de febrero de 2012.

65 En noviembre de 2003, la Secretaría de Seguridad Interior del entonces Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la nación puso en marcha el PPIB simultáneamente en la villa La Cava y en los barrios Ejército de los Andes (Fuerte Apache) y Carlos Gardel, todos en partidos del Gran Buenos Aires. (Véanse CELS, "Territorio, desigualdad y violencia", en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2009*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2009, y CELS, "El Plan de Protección Integral de Barrios. Las villas de emergencia

dujeron una sensible disminución de algunos delitos violentos en los barrios intervenidos y la posibilidad para algunos vecinos de volver a circular de noche. Por otro lado, dejaron al descubierto sesgos y límites de la intervención: un fuerte énfasis en los controles perimetrales, antes que en la seguridad interior de los barrios, y la ausencia de articulación con otras políticas públicas.

Tras la creación del Ministerio de Seguridad de la nación en diciembre de 2010, fue lanzado el Operativo Centinela,[66] luego el Operativo Plan Unidad Cinturón Sur en julio de 2011 y, en 2012, el nuevo CPPB fue incorporado al Plan Nacional de Abordaje Integral (AHÍ) y desplegado en algunas villas de la ciudad de Buenos Aires.

En el informe anterior describimos el Plan Unidad Cinturón Sur como un despliegue de 2500 efectivos de Gendarmería y Prefectura en barrios de la zona sur de la ciudad de Buenos Aires,[67] donde se concentra la mayor cantidad de habitantes en condiciones de pobreza de la Capital Federal. Durante 2012, se sumó el despliegue de Gendarmería en algunas zonas del Gran Buenos Aires (partidos de San Martín[68] y Quilmes) en el marco del Plan AHÍ. Señalamos como aspectos positivos la decisión de priorizar la seguridad en zonas históricamente segregadas, el potencial de las mesas de participación que acompañaron

---

como una cuestión central de la seguridad", en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2004*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2004.)

66 El Operativo Centinela implicó el despliegue de 6000 gendarmes en 24 partidos del Conurbano bonaerense. Véase CELS, "La seguridad en la vía pública de la región metropolitana de Buenos Aires como prioridad", en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2012,* ob. cit.

67 Según datos del Ministerio de Seguridad de la nación, Gendarmería aporta 1250 gendarmes y 200 vehículos entre patrulleros, camiones, motocicletas y ambulancias en los barrios de Nueva Pompeya, Bajo Flores, Villa Soldati y Villa Lugano; y Prefectura despliega 1250 efectivos, 26 camionetas, 24 cuatriciclos y 10 patrulleros en los barrios de Barracas, La Boca y Parque Patricios. A su vez, en agosto de 2012 se anunció un refuerzo adicional de 300 gendarmes (véase Ministerio de Seguridad de la nación, "Plan Unidad Cinturón Sur: balance de un año", disponible en <minseg.gob.ar/plan-unidad-cintur%C3%B3n-sur-balance-de-1-a%C3%B1o>).

68 En San Martín, 450 efectivos y 60 móviles de Gendarmería fueron desplegados en los barrios de Villa Hidalgo, La Cárcova y Villa Independencia, en la localidad de José León Suárez. Véase "Gendarmería ya recorre las zonas calientes de Suárez", *Clarín Zonal San Martín*, 4 de junio de 2012. En esas zonas de José León Suárez, linderas con los basureros de la CEAMSE, se produjeron hechos como el asesinato de los jóvenes Franco Almirón y Mauricio Ramos en febrero de 2011, que ponen de manifiesto los modos violentos del accionar de la Policía Bonaerense y las tramas de encubrimiento que se tejen en torno a los homicidios cometidos por efectivos de esa fuerza. Véase CELS, "Casos de violencia policial extrema y encubrimiento corporativo", en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2012,* ob. cit., p. 155 y ss.

la llegada de las fuerzas federales y algunos indicios acerca de que la población de los barrios afectados tenía altos grados de aceptación de estas medidas. Al mismo tiempo, alertábamos sobre posibles tensiones en materia de derechos humanos a partir de la implementación de intervenciones de seguridad diferenciadas. Específicamente, planteamos interrogantes sobre las siguientes cuestiones: a) la relación de los integrantes de las fuerzas de seguridad con los jóvenes de los barrios afectados; b) la articulación con otras políticas públicas; c) la sustentabilidad de operativos que suponen concentración excepcional de recursos humanos y materiales en territorios específicos;[69] d) los mecanismos de control necesarios para evitar y sancionar que efectivos de fuerzas de seguridad incurran en situaciones de abuso, y e) las reformas institucionales de mediano y largo plazo pendientes sobre las fuerzas de seguridad desplazadas.

El Plan AHÍ,[70] por su parte, se plantea como una articulación entre la presencia intensiva de fuerzas de seguridad en territorios delimitados y el desembarco de recursos provenientes de diferentes agencias estatales. No es, en conjunto, una política de seguridad, aunque, mirado desde esta óptica, articula diferentes políticas públicas, lo cual es una característica definitoria e históricamente ausente no sólo de las intervenciones, sino también de los diseños

69 En un informe que evalúa la muy celebrada experiencia de las UPP en la ciudad de Río de Janeiro, el sociólogo Ignacio Cano sostiene que el plan no es sustentable a mediano y largo plazo, ni es replicable a una escala general, dada la cantidad de recursos que exige el tipo de intervención. Véase Ignacio Cano y otros, ob. cit.

70 El Plan AHÍ surgió en 2008 en el seno del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Se conformó una mesa nacional compuesta por representantes de ocho ministerios (Decreto 621/08). Desde un enfoque de derechos, el objetivo declarado del plan es instrumentar políticas integrales en comunidades de alta vulnerabilidad social, mediante la "implementación de estrategias conjuntas de intervención" planificadas de "abajo hacia arriba", valorizando las particularidades socioculturales de cada comunidad, optimizando y potenciando recursos. Cada ministerio coordina las actividades de un barrio en particular, donde se implementa una "mesa de gestión", espacio de articulación entre "el Estado, las organizaciones sociales y las redes comunitarias". Véase Ministerio de Seguridad de la nación, "El Estado nacional presente en los barrios vulnerables", *Políticas de Seguridad de la Nación* nº 3, octubre de 2012. En 2012, con la puesta en marcha del plan en zonas de la CABA y del Conurbano, se incorporó la seguridad como otras de las dimensiones del abordaje integral. Asimismo, el Ministerio de Seguridad de la nación tiene a su cargo la coordinación del abordaje territorial en la Villa 15, en el barrio porteño de Villa Lugano. Una primera etapa del Plan AHÍ abarcó las villas 31, 15 y Cildáñez de la ciudad de Buenos Aires y los barrios Villa Hidalgo, La Cárcova e Independencia del partido bonaerense de San Martín. La segunda etapa está extendiendo el plan a las villas 1-11-14 y 21-24 de capital y a algunos barrios de Quilmes, Lanús y Avellaneda, en la provincia de Buenos Aires, de manera incipiente.

de política pública. En este sentido, el abordaje integral que supone el Plan –no libre de tensiones y heterogeneidades en el territorio– aparece traccionado desde el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Esta es una característica que diferencia la impronta de la intervención, tanto respecto de experiencias locales anteriores (como el mencionado PPIB de 2003) como de las renombradas experiencias regionales contemporáneas (como las Unidades de Policía Pacificadora de Río de Janeiro). Una de las deudas centrales de estas experiencias es que la intervención estatal es dominantemente policial.

Sin embargo, la estrategia territorial de "abordaje integral" no está exenta de complejidades y tensiones, como la presencia de las Fuerzas Armadas en tareas "subsidiarias"[71] y la ampliación de la participación de fuerzas con formación militarizada, como Gendarmería, en tareas de seguridad permanentes.[72]

2.3.1. La experiencia del Cuerpo Policial de Prevención Barrial (CPPB) en el Plan de Abordaje Integral (AHÍ)[73]

En el marco de la implementación del Plan AHÍ en dos villas de la ciudad de Buenos Aires,[74] se incorporó la seguridad ciudadana como una de las dimen-

71 El Ministerio de Defensa "pone a disposición del Plan AHÍ la capacidad técnica y logística de las fuerzas (Armadas) para asistir en tareas de limpieza, saneamiento y mejoramiento del espacio urbano; apoyo a asistencia alimentaria, evaluación de factibilidad para la implementación de soluciones de obra pública de infraestructura". Véase el comunicado de prensa del Ministerio de Defensa, "Puricelli firmó un convenio de cooperación con el intendente de Quilmes para asistir a la comunidad", 14 de noviembre de 2012, disponible en <prensa.argentina.ar/2012/11/14/35 975-puricelli-firmo-un-convenio-de-cooperacion-con-el-intendente-de-quilmes-para-asistir-a-la-comunidad.php>.

72 La utilización de fuerzas federales militarizadas tiene consecuencias, por ejemplo, en términos de las relaciones problemáticas entre estas fuerzas y los jóvenes de los barrios pobres, que son vistos como blanco de un "disciplinamiento moral". Véase la sección 2.1.2.a de este capítulo.

73 Esta sección está basada en la exposición del secretario de Coordinación, Planeamiento y Formación del Ministerio de Seguridad de la nación, Gustavo F. Palmieri, en el panel "Políticas de seguridad democrática: zonas en tensión", en el marco del seminario regional "Seguridad democrática: de las propuestas a la implementación de políticas públicas", que se realizó los días 26 y 27 de abril de 2012 en la Biblioteca Nacional de la ciudad de Buenos Aires; en la respuesta del Ministerio de Seguridad a un pedido de información presentado por el CELS el 27 de noviembre de 2012; en una entrevista con equipos de la Subsecretaría de Participación Ciudadana y en la ponencia de Guadalupe Basualdo, "Nuevas intervenciones territoriales en políticas de seguridad: una reflexión sobre el Cuerpo Policial de Prevención Barrial", presentada en las VII Jornadas de Sociología de la UNLP, La Plata, 5, 6 y 7 de diciembre de 2012.

74 El Plan AHÍ se implementa también en los municipios de San Martín y Quilmes del Gran Buenos Aires, con la participación de Gendarmería.

siones de abordaje. Para ello, se incluyó el despliegue del CPPB, una división de la Policía Federal creada en octubre de 2011 por el Ministerio de Seguridad de la nación.

El CPPB fue concebido como un cuerpo policial específicamente capacitado para actuar en barrios vulnerables[75] desde una concepción que busca romper con las lógicas tradicionales de relación entre las fuerzas policiales y los barrios. El objetivo fue construir un cuerpo policial que pudiera realizar tareas de prevención del delito mediante la presencia permanente, a fin de transformar modos de relación entre la policía y la comunidad.[76] Las formas de actuación, de control (evaluación, monitoreo y fiscalización de la acción policial) y las problemáticas a abordar son definidas por las autoridades políticas.

La formación de los efectivos del CPPB incluye concepciones acerca de los usos del espacio público en barrios pobres, diferentes de los que tienen lugar en otras zonas, por lo cual se deben adaptar los criterios de actuación a la realidad del barrio. Desde el proceso de conformación del cuerpo, se visualizó como una cuestión central que los agentes estuvieran en condiciones de articular con funcionarios de otras políticas públicas, referentes vecinales y actores de la política local.[77]

A esto se suma la decisión de imponer pautas de funcionamiento que diferencian a este cuerpo del resto de la PFA. Los criterios de diferenciación surgieron de un diagnóstico institucional que señaló que la policía no suele ingresar en estos barrios, no los recorre, o bien entra esporádicamente para realizar grandes operativos y allanamientos con altos grados de arbitrariedad sobre la población. Los integrantes de este nuevo cuerpo reciben un plus salarial, pues tienen prohibido realizar servicios adicionales. Deben desplazarse permanentemente

75 Para establecer las pautas de actuación del nuevo cuerpo, funcionarios del Ministerio mantuvieron una serie de encuentros con oficiales de la PFA, con el objetivo incorporar en las nuevas pautas el conocimiento de la actividad operativa, conocer y dialogar sobre las representaciones policiales en torno de estos barrios, los conflictos que identificaban como más recurrentes y, por último, cuáles eran las formas de respuesta policial.

76 Respuesta del Ministerio de Seguridad al pedido de informes del CELS del 27 de noviembre de 2012: "El Cuerpo Policial de Prevención Barrial (CPPB) surge de la necesidad de establecer una unidad especial de la PFA para que trabaje de manera articulada con la comunidad de los barrios más vulnerables, forjando una relación más cercana con los vecinos, colaborando en canalizar las demandas y necesidades de los habitantes a fin de que, en coordinación con el Ministerio de Seguridad, se mejore la respuesta que el Estado debe brindar a través de sus políticas para propiciar el desarrollo de contextos urbanos seguros para el ejercicio de los derechos".

77 "Una policía para escuchar a los vecinos", *Página/12*, 14 de octubre de 2011.

por el barrio y, si bien cada grupo tiene un área asignada, los recorridos deben establecerse a partir de la interacción con integrantes de la comunidad, que informan en qué lugares se demanda presencia policial a través de diálogos cotidianos y de la participación en la mesa barrial de seguridad.

El despliegue en el territorio también asume formas particulares, ya que los agentes circulan en grupos de tres (los llamados "trinomios" o "unidades de prevención"), con el fin de brindar protección a los propios policías, pero también porque se da por sentado que la presencia de grupos de efectivos disminuye las posibilidades de crear vínculos con redes delictivas. Por último, las autoridades consideran que la presencia grupal en el patrullaje a pie produce mayor efecto disuasivo.

En cuanto a los modos de articulación entre el CPPB y otras agencias estatales, las primeras observaciones permiten constatar que los efectivos, por un lado, brindan la seguridad necesaria para llevar adelante las acciones del plan integral, custodiando tanto a agentes y funcionarios de otras áreas, como los recursos materiales afectados al plan. Sin embargo, el carácter "integral" de su accionar se hace visible, sobre todo, en su capacidad para relevar situaciones diversas de vulnerabilidad (violencia doméstica, problemas de salud, educación, etc.) durante sus recorridos y derivarlos a las áreas correspondientes.

En lo que hace a los efectos del patrullaje permanente, datos preliminares muestran que la presencia del cuerpo disminuyó notoriamente abusos como el cobro de "peajes", una práctica extendida en villas y asentamientos de la ciudad y del Gran Buenos Aires que consiste en exigir dinero a los vecinos para permitirles circular por su propio barrio.

El carácter de policía de proximidad implica que su involucramiento en cuestiones más complejas como las tareas contra el tráfico de drogas es muy tangencial, ya que no se encuentran entre sus objetivos la realización de allanamientos o el desmantelamiento de redes de ilegalidad. Esto es percibido por la comunidad como una limitación del nuevo cuerpo. Además, algunos sectores de la comunidad tienen poco o nulo conocimiento de su existencia.

Los discursos oficiales sobre el CPPB alternaron concepciones novedosas, al valorarlo como parte de una política compensatoria hacia las zonas más postergadas, ahora consideradas como espacios que históricamente han recibido servicios deficientes de seguridad,[78] con caracterizaciones tradicionales

78 Según declaraciones de la ministra Nilda Garré, "por instrucción de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner hemos aumentado sustancialmen-

sobre los barrios pobres como espacios amenazantes que deben ser controlados para evitar que el delito que en ellos se origina o encuentra refugio circule por el resto de la ciudad.[79]

2.3.2. Hacia la elaboración de criterios propios de evaluación de intervenciones territoriales

El análisis de las intervenciones territoriales recientes demanda matizar la caracterización de Reiner de "poblaciones sobrevigiladas y subprotegidas" en las zonas pobres que citamos al inicio.

En cuanto a la dimensión de la "subprotección", debemos decir que, con tensiones, estos operativos –más allá de algunos discursos, incluso oficiales, que así los presentaron– no consideran a la población afectada como una mera amenaza, sino como destinatarios de servicios de seguridad. A diferencia de otras experiencias regionales, así como de otras experiencias argentinas anteriores, hay elementos para afirmar que estos operativos plasman un interés por brindar servicios de "protección"; es decir, presentan un carácter compensatorio del histórico déficit de seguridad que padecen estas poblaciones. Entre estos elementos, podemos destacar: la presencia permanente de las fuerzas y el patrullaje interno, a diferencia de las experiencias previas de acordonamiento o control perimetral; el descenso de algunos índices delictivos; el fuerte gobierno político de las intervenciones y la capacitación específica en el caso del CPPB. Además, el consenso que estos operativos tienen entre amplios sectores de la población de estos barrios permite pensar que estas

---

te la presencia policial en estas barriadas, que fueron desatendidas en sus demandas de seguridad frente al delito y la violencia, junto con la presencia de problemas concretos de infraestructura, que también deben ser atendidos por otras agencias del Estado". Véase Ministerio de Seguridad de la nación, "El Estado Nacional presente en los barrios vulnerables", en *Políticas de Seguridad de la Nación* nº 3, octubre de 2012.

79 El 12 de septiembre de 2012, el secretario de Seguridad, Sergio Berni, hizo declaraciones en el programa que conduce el periodista Gustavo Sylvestre en radio La Red. Allí afirmó que "estamos con una presencia muy fuerte a partir de la creación de la Policía Barrial por parte del Ministerio de Seguridad, con muchísima presencia de la policía en la Villa 31 y 31 bis, como decía en la Villa 15, Ciudad Oculta; la Gendarmería con un despliegue muy importante en la Villa 1-11-14". La villa es "una guarida perfecta para gran cantidad de delincuentes, por eso la decisión de la presidenta y la ministra de que trabajemos muy fuertemente en las diferentes zonas de estas características […]. El tema de la villa es porque es el lugar perfecto, aquellos que conocen los lineamientos geográficos de la villa saben que son lugares adonde es muy, muy difícil entrar, hay pasillos muy angostos… Eso genera un sistema de vigilancia por parte de los narcotraficantes que hace que cuando haya presencia policial automáticamente les avisen y se vayan".

poblaciones no perciben un efecto de "subprotección". Es cierto que el efecto de saturación policial afecta principalmente al delito callejero y, en menor medida o sólo indirectamente, a fenómenos de delito complejo o en los que hay una trama policial involucrada. Sin embargo, este no es un efecto para nada menor en barrios donde las personas, por ejemplo, convivían con la necesidad de pagar peajes para poder circular.

Es en la dimensión de la "sobrevigilancia" en la que aparecen los problemas principales. Las vulneraciones de derechos se agravan y concentran sobre jóvenes pobres y, con particularidad, sobre aquellos con alguna debilidad agregada frente al sistema punitivo: quienes tienen consumos más o menos problemáticos de drogas, los que se encuentran en situación de calle, con menor o sin vinculación con redes asociativas, expuestos a ser reclutados por redes delictivas. La sobrevigilancia es un problema para toda la población de los barrios pobres en la medida en que sus mecanismos de defensa frente a las agencias del sistema penal punitivo son menores, pero especialmente para los jóvenes, a los que además es muy dudoso que llegue el efecto de protección que resulta compensatorio para otros segmentos sociales de estos barrios.

Frente a estas situaciones, adquiere una importancia crucial el aumento y expansión de los sistemas de control y del carácter multiagencial que sólo algunas de estas intervenciones contemplan.

La cuestión del relevo de estas intervenciones de excepción permanece como una incógnita de mayor envergadura. Muchos vecinos consideran el estado actual de la seguridad en sus barrios como "un derecho adquirido", sin embargo, sólo el CPPB se presenta como una división nueva, con una misión específica en este sentido. No existe una respuesta al interrogante de cómo pensar estos barrios sin la presencia del despliegue excepcional de fuerzas federales y el nuevo cuerpo de prevención no tiene ni la misión ni el volumen para ser la fuerza de relevo de estas intervenciones.[80] La ausencia de reformas estructurales de las fuerzas desplazadas o ausentes de estas zonas –tanto la Bonaerense como la PFA– muestra una de sus aristas más críticas en relación con el futuro de este tipo de intervenciones.

Para recuperar la intención de desarrollar criterios de diferenciación entre intervenciones territoriales se pueden esbozar algunas dimensiones.

Respecto de la experiencia regional dominante, las UPP de Río de Janeiro, debemos decir que, en primer lugar, la situación de origen es extremadamen-

80 A fines de 2012, el CPPB contaba con 450 efectivos, y se proyectaba la incorporación de 200 efectivos más. Respuesta del Ministerio de Seguridad al pedido de informes del CELS del 27 de noviembre de 2012.

te diferente y en la Argentina no se avanzó sobre territorios que se consideraran tomados por redes del narcotráfico, como ocurrió en la experiencia brasileña. En segundo lugar, el abordaje es también muy diferente: la instalación de las UPP es precedida por una "invasión" de las favelas a cargo de brigadas de elite o, incluso, del Ejército. Son operaciones de extrema violencia que suponen enfrentamientos y numerosas muertes, hasta que se "reconquista" o "pacifica" el territorio. Una vez instalada la policía pacificadora, es la agencia de seguridad la que motoriza la llegada de otros servicios sociales. Para diferentes analistas, la consecuencia es que las unidades policiales, como facilitadoras del acceso a los servicios, se transforman en los nuevos "dueños del morro".[81] La policía adquiere un carácter de mediador entre moradores, y entre vecinos y el Estado. Esta distorsión de la función de seguridad rememora el funcionamiento de un territorio ocupado.

Pero no sólo es importante desarrollar criterios de diferenciación entre intervenciones territoriales a nivel regional e internacional, sino especialmente entre sus diferentes versiones locales. Hay grandes diferencias entre los diversos operativos federales. La impronta y el recorrido del Centinela o del Cinturón Sur son diferentes de los que se dan en las zonas articuladas con el Plan AHÍ. Posiblemente la diferenciación mayor puede establecerse entre los operativos "traccionados" desde el Ministerio de Seguridad, como el Centinela y el Cinturón Sur, y aquellos en los que existe una impronta originaria desde lo social, donde la seguridad aparece como una dimensión agregada a un abordaje social más amplio. No se trata de establecer un criterio de demarcación entre lo que es mejor o peor, sino un eje que permita pensar la impronta y el alcance de las intervenciones. De hecho, se trata de una diferenciación porosa, ya que el Plan AHÍ también ha avanzado sobre barrios ya afectados por el Cinturón Sur.

Requiere especial atención y control el desempeño de las fuerzas federales a lo largo del Operativo Centinela en las zonas que no se superponen con el Plan AHÍ. Este es el operativo al que se destina mayor cantidad de recursos humanos de seguridad y, como ya se dijo, aquel sobre el que recaen las instancias más precarias de control y de articulación interagencial. Se despliega en zonas históricamente más relegadas, con poblaciones aun más estigmatizadas y donde las fuerzas federales se saben –porque lo son– mucho menos observadas. Estas intervenciones no tienen el carácter de abordaje integral o lo tienen en un grado mucho menor, y la articulación con agencias provinciales o munici-

81 Véanse Ignacio Cano y otros, ob. cit., y Luiz Antonio Machado da Silva, "Afinal, qual é a das Upps?", ob. cit.

pales es mínima, no están presentes las instancias formales de control de las fuerzas y las informales son mucho más débiles.

3. DETENCIONES Y OTRAS PRÁCTICAS POLICIALES ABUSIVAS EN VIRTUD DE LA VULNERABILIDAD DE DIFERENTES GRUPOS DE POBLACIÓN

Las detenciones policiales han sido uno de los ejes de la agenda contra la violencia policial en diferentes momentos de la historia reciente, en particular en la década de 1990. En ese momento, debido a distintas coyunturas en las cuales hubo una intervención activa de organismos de derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil, así como una importante movilización social y política, se logró la modificación de la Ley 23 950,[82] que regula las detenciones por averiguación de identidad a partir del caso "Bulacio".[83] En la ciudad de Buenos Aires, significó la derogación de los edictos policiales, la sanción de un nuevo código contravencional[84] y la creación de la justicia contravencional.

Las investigaciones realizadas en aquel contexto mostraron que las numerosísimas detenciones policiales respondían a diversos fines que no remitían exclusivamente a lo que la propia agencia policial entendía como tareas de prevención del delito y de control de la calle, sino que también se ligaban a la demostración de eficiencia en el trabajo policial hacia dentro y hacia afuera de la institución[85] (a mayor cantidad de detenciones se presumía mayor eficiencia) y a la modalidad extendida de detener, de modo extorsivo, para luego poder asegurarse el cobro de un canon ("coima") que habilitara el libre ejercicio de actividades ligadas al campo contravencional o delictivo.[86]

82 Sancionada el 4 de septiembre 1991 y publicada en el *Boletín Oficial* el 11 de septiembre.

83 Véanse Sofía Tiscornia, *Activismo de los derechos humanos y burocracias estatales. El caso Walter Bulacio*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 2008; y CELS, *Informes* 1997 y 1998.

84 Ley 1472, sancionada el 23 de septiembre de 2004, promulgada el 25 de octubre de 2004, y publicada en el *BOCBA* nº 2055, el 28 de octubre.

85 Hacia fines de la década de 1990, la herramienta usada por la policía eran las detenciones por averiguación de identidad (DAI). Para más detalles véase María Josefina Martínez, Gustavo Palmieri y María Victoria Pita, "Detenciones por averiguación de identidad: policía y prácticas rutinizadas", en I. Izaguirre (comp.), *Violencia social y derechos humanos*, Buenos Aires, Eudeba, 1998.

86 Véanse S. Tiscornia, L. Eilbaum y V. Lekerman, "Detenciones por averiguación de identidad. Argumentos para la discusión sobre sus usos y abusos", y Máximo Sozzo, "¿Hacia la superación de la táctica de la sospecha? Notas sobre prevención del delito e institución policial", en Hugo Frühling y Azun Candina (comps.), *Policía, sociedad y Estado: modernización y reforma policial en América del Sur*, Santiago de Chile, Centro de Estudios del Desarrollo, 2001.

Pasados los años, es preciso volver a examinar qué lugar ocupan las detenciones en las dinámicas del trabajo policial: qué caudal de detenidos manejan las fuerzas, cuáles son los motivos que justifican las detenciones, si está vigente la práctica de averiguación de identidad, qué implica en cuanto a la distribución de recursos y si esta práctica representa una herramienta para el control –formal e informal– de ciertos grupos de población, de qué manera se la usa y con qué objetivos inmediatos y mediatos.

Nuestro país aún tiene pendiente la revisión de la legislación en materia de facultades policiales de detención de personas sin orden judicial y sin que medie hipótesis de flagrancia, a nivel federal y en todas las provincias del país.[87] A nueve años de la sentencia de la Corte Interamericana en el caso "Walter Bulacio", persiste la obligación del Estado argentino de convocar a un espacio de trabajo en el que se defina la agenda de reforma para adecuar esta normativa a los estándares internacionales de derechos humanos.[88]

Los datos que se presentan a continuación constituyen un primer análisis general de las detenciones realizadas por la PFA en 2012. Estos datos actualmente son centralizados en la Dirección Nacional de Gestión de la Información Criminal, que funciona en el Ministerio de Seguridad de la nación y es la encargada de producir los informes y estadísticas criminales.[89]

Durante 2012, la PFA detuvo a 36 305 personas[90] y en los años previos, al-

87 En particular, la revisión de las leyes conocidas como de Averiguación de Identidad o de Averiguación de Antecedentes, que facultan a las fuerzas de seguridad a detener personas sin una orden judicial o una circunstancia de flagrancia.

88 Instancia acordada por las partes y el Estado argentino en el acuerdo de solución amistosa presentado ante la Corte IDH, con anterioridad al dictado de la sentencia. Este compromiso fue ratificado por el Estado argentino en una audiencia celebrada en Montevideo el 14 de agosto de 2008, para tratar los puntos pendientes de acatamiento de la sentencia, y en la Resolución 2209/08 del Ministerio de Justicia, que instruye al secretario de Derechos Humanos a avanzar con el contenido del acuerdo.

89 Se trata de los informes del Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC) y el Sistema de Alerta Temprana (SAT), que antes se producían en el ámbito de la Dirección Nacional de Política Criminal (DNPC) del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, y que fueron transferidos, mediante la Resolución Interministerial 1162/12, al Ministerio de Seguridad. La DNPC del Ministerio de Justicia sigue a cargo de las estadísticas de Ejecución de la Pena y de las judiciales.

90 Estas detenciones comprenden tanto a los detenidos por averiguación de identidad como a las personas detenidas en la comisión de un delito *in flagranti*, las personas detenidas por "prevención policial", y las órdenes de detención libradas por el Poder Judicial, de acuerdo con lo establecido por el Código Procesal Penal de la nación (art. 284, incs. 3 y 4), y la Ley 23 950, de Limitaciones a las facultades de detener y demorar personas. Este total

rededor de 35 000.[91] Lo primero que puede observarse es que la cantidad de detenciones es muchísimo menor que en la década de los noventa, cuando, por ejemplo en 1995, la PFA detuvo a 246 008 personas.

El 88% de las personas detenidas en 2012 eran varones y un 12%, mujeres. En 2012, por primera vez comenzó a registrarse el género de los detenidos. Aunque es una forma de registro incipiente, tiene el potencial de permitir conocer las detenciones de travestis y transexuales, que, según los registros de este año, fueron 36.[92]

Las personas migrantes son detenidas por la policía mucho más frecuentemente que los argentinos: mientras un 21% de los detenidos son extranjeros,[93] de acuerdo con el último censo los extranjeros representan un 4,5% de la población general. Esta sobrerrepresentación de la población migrante en las detenciones policiales contrasta con la participación en delitos que le asigna la justicia: en 2009 sólo un 6,4% de las condenas recayeron en extranjeros. Además, según el informe de la Corte Suprema de Justicia de la Nación sobre homicidios dolosos cometidos en 2011, un 34% de las víctimas son extranjeros, mientras que el autor es extranjero sólo en un 15% de los casos.

La policía detiene, en general, por lo que históricamente se conoce como "olfato policial"; es decir, por decisión propia. En un 43% de los casos, el motivo alegado de la intervención es "por prevención", lo que inicia una causa penal, y un 6% son "averiguaciones de identidad". Ambas intervenciones son decididas por el propio efectivo, sin que haya existido una denuncia, un delito flagrante o una orden judicial.[94]

Las razones esgrimidas o los presuntos delitos con que los policías justifican las detenciones se listan a continuación:

---

representa todas las detenciones realizadas en 2012. Sin embargo, por razones de tiempos de producción y procesamiento de los datos, los análisis porcentuales que se presentan a continuación se basan en las detenciones realizadas entre enero y septiembre de 2012.

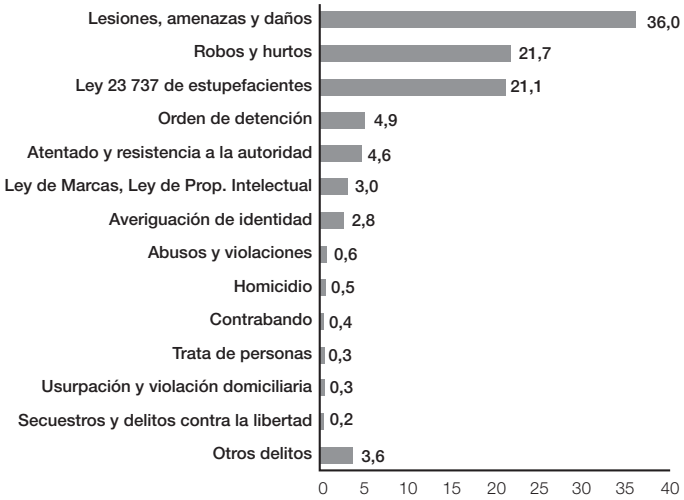
91 Según datos de la Dirección Nacional de Gestión de la Información Criminal (DNGIC), hubo 36 892 detenidos por la PFA en 2010 y 33 440 en 2011.

92 Este dato presenta con certeza niveles de subregistro, probablemente porque algunas de las personas trans detenidas hayan sido clasificadas como hombres, sobre todo si en su DNI figuran aún con su nombre de nacimiento.

93 De ellos, un 7% es de origen peruano; 3,2%, boliviano; 2,7%, paraguayo; 2,6%, colombiano, y 1,6%, chileno.

94 Las detenciones motivadas en delitos flagrantes representan un 18% del total; las originadas en denuncias, un 27%; las órdenes y diligencias judiciales, un 3%; las personas detenidas en allanamientos, 2%.

Gráfico 18. Motivos de las detenciones efectuadas por la Policía Federal Argentina (2012), en porcentajes



Fuente: CELS, sobre la base de datos de la Dirección Nacional de Gestión de la Información Criminal, del Ministerio de Seguridad de la nación.

Nota: En primer lugar, las situaciones que más detenciones concentran son las que tienen que ver con eventos de violencia (lesiones, amenazas y daños), categoría en la que son más numerosas las intervenciones motivadas por una denuncia (46% de los casos).

En segundo lugar, las detenciones motivadas por una orden judicial representan sólo un 5% de los casos, en consonancia con lo que se afirmó más arriba: en una gran mayoría de las situaciones de detención, la policía actúa por decisión propia.

En tercer lugar, llaman la atención las más de mil detenciones efectuadas por "atentado y resistencia a la autoridad", una figura habitualmente asociada con las propias circunstancias del encuentro con la policía. Por tratarse de acciones ocurridas en espacios en los que impera la arbitrariedad policial, el extendido uso de esta figura debe ser objeto de controles específicos, tanto de los partes policiales como de las eventuales causas judiciales que se desprendan de allí. Las herramientas de control deben permitir acceder a las lógicas imperantes detrás de las cifras y discursos de justificación policial.

En cuarto lugar, se destaca el porcentaje de detenciones por la Ley de Estupefacientes: en una de cada cinco detenciones, la policía esgrime la Ley 23 737. El porcentaje de detenidos por infracción a esta ley es equivalente al de todos los detenidos por robos y hurtos en el mismo período. Como se de-

sarrolla más adelante, existen indicios de que esta ley es usada, por un lado, como forma de control social y criminalización de consumidores, especialmente personas pobres, que fuman o arman un cigarrillo de marihuana en la calle (la situación de flagrancia representa un 38% de estas detenciones). Por otro lado, la ley juega un papel importante como herramienta de gestión y control de la calle por la policía frente a otras poblaciones: llama la atención la enorme proporción de estas detenciones realizadas en el marco de acciones de "prevención policial" del consumo de drogas (49%). Sólo un 4% de las detenciones por este delito se hace en el contexto de allanamientos y únicamente un 2% por orden judicial, lo que da la pauta de la escasa relación de estas detenciones con la lucha contra el tráfico a gran escala.

El uso de la ley de estupefacientes y de la figura de "atentado y resistencia a la autoridad" no sólo implican la privación de la libertad por algunas horas, sino que esa estadía en el calabozo marca el inicio de una persecución penal. Esto imprime una gravedad mayor a los efectos de la acción arbitraria de la policía respecto de herramientas de control poblacional antes centrales, como las detenciones por averiguación de identidad, que hoy sólo representan un 3% de los casos.

Además del análisis cuantitativo basado en datos oficiales, esta sección presenta resultados de investigaciones propias del CELS.[95] Los trabajos de campo realizados tanto en la ciudad de Buenos Aires como en partidos del Gran Buenos Aires permitieron conocer numerosos casos en que las detenciones se basan en sospechas pobremente argumentadas; se esgrimen motivos espurios, como presuntas actitudes sospechosas, que responden a prejuicios de clase, origen y otros, más que a modalidades delictivas. Como declaró un oficial de la Policía Bonaerense para justificar una detención en el sur del Conurbano: "Me pareció que había una actitud sospechosa por parte de las personas que viajaban en el vehículo, por tratarse de tres hombres de tez oscura y con vestimenta de gimnasia".

También encontramos casos de detenciones "por estadística", es decir, para cumplir con un número de detenidos necesario para acreditar operatividad al interior de la institución policial: como sucedió una noche cuando seis chicos tomaban cerveza en un kiosco del oeste del Conurbano y vieron llegar a dos patrulleros. Los policías los obligaron a ponerse contra la pared, los palparon, revisaron sus bolsillos y, aunque no encontraron ningún elemento que los incriminara, los detuvieron. Una vez en el patrullero, cuando uno de los jóve-

95 Para la provincia de Buenos Aires, no fue posible realizar un análisis de la información oficial sobre las detenciones hechas por la Policía Bonaerense, ya que los pedidos de información al Ministerio de Justicia y Seguridad provincial no fueron respondidos.

nes preguntó por los motivos de su detención, un agente le explicó: "¿Sabes qué pasa? Tenemos que juntar veinticinco, cuando los juntemos, los largamos a todos". Al llegar a la comisaría, los jóvenes vieron que había otro grupo de siete chicos y, un rato después, llegó otro grupo de tres. Tal como les había anticipado el policía; a las 6 de la mañana fueron todos liberados.

Por otro lado, las detenciones que quedan asentadas en los registros representan sólo una parte del universo de detenciones. Muchas otras se realizan de manera aun más irregular, sin siquiera asentar la entrada de la persona a la comisaría; esto ocurre cuando se trata de menores de edad, cuando la detención se da en el marco de una extorsión, y en muchas ocasiones, cuando los detenidos son víctimas de violencia física durante el procedimiento o cuando, una vez trasladados a las comisarías, son golpeados o torturados.[96]

En el análisis de las formas de gestión de la seguridad resulta fundamental atender a las modalidades de ejercicio del poder policial; es decir, a sus prácticas y estilos de intervención sobre grupos sociales específicos. Y esto es especialmente importante porque el análisis de estas modalidades permite advertir la existencia de patrones y modos de gestionar poblaciones y administrar territorios para quienes y sobre los cuales, respectivamente, la distribución de la legalidad es notoriamente desigual respecto del resto de la ciudadanía. Las prácticas policiales en torno a la gestión y administración de los grupos sociales y en lo que hace a la regulación de conductas y actividades en el espacio público ponen en evidencia usos diferenciales de la legalidad.[97] Del trabajo de campo y de los casos analizados se desprende que, en ocasiones, la lógica de las prácticas policiales implica que la legalidad misma puede ser puesta en juego como un elemento extorsivo. Es decir, la ley o más bien la amenaza de su aplicación –de modo más o menos arbitrario– se esgrime como elemento extorsivo al momento de proponer un "arreglo" que puede habilitar el "hacer la vista gorda", el dejar hacer, el pagar un permiso para la comisión de presuntas contravenciones o de actividades ilegales o simplemente evitar que la policía invente una acusación. Estas negociaciones –que implican que los sujetos y grupos bajo control policial tienen grados de autonomía y libertad muy restringidos– ponen en evidencia usos policiales,

96 Este tipo de detenciones ha sido el prólogo de casos de desaparición en las que se presume participación policial, como puede verse en la sección específica en este capítulo.

97 María Victoria Pita, "Poder de polícia e administração de grupos sociais: o caso dos vendedores ambulantes senegaleses na Cidade Autônoma de Buenos Aires", en Christian Azaïs, Gabriel Kessler y Vera da Silva Telles (comps.), *Ilegalismos, Cidade e Política*, Belo Horizonte, Fino Traço, 2012, pp. 109-140.

particulares y locales, de la aplicación de las normas, donde la misma legalidad es mercancía.[98]

En tanto las prácticas policiales de control y administración de grupos sociales se caracterizan por la informalidad, la ilegalidad y la eventual ilicitud, al momento de mirar las estadísticas oficiales se deben tomar ciertas precauciones: es preciso tener claro que los hechos registrados que alimentan las estadísticas oficiales provienen tanto de actuaciones policiales regulares (conforme a los procedimientos y patrones de desempeño estandarizados) como de negociaciones informales fallidas que, por cierto, han implicado abusos de autoridad.[99] Esto es, actuaciones policiales surgidas de negociaciones informales y/o ilegales que han fracasado, ya sea por la negativa a aceptar una extorsión puntual o por negarse de modo sostenido a extorsiones reiteradas. Del mismo modo, las actuaciones registradas son sólo una porción (visible) de las prácticas policiales que tuvieron lugar. En muchos casos, la injusticia se traduce en consecuencias a largo plazo, físicas, psicológicas, en las víctimas directas y en su grupo familiar, tal como muestran algunos de los dramáticos casos expuestos más adelante. Pero también, los casos pueden leerse en clave de las numerosas respuestas institucionales que desencadena la entrada de una persona a la maquinaria legal: desde el labrado de una causa contravencional, hasta el inicio de una investigación penal, la realización de un juicio, la entrada al circuito penitenciario, la supervisión legal. Una serie de engranajes de la justicia que funcionan casi sin cuestionamiento[100] en el castigo de esos ilegalismos que las rutinas de trabajo policial les acercan.

A su vez, cabe destacar que la nominación "espacio público" no supone un espacio homogéneo y siempre accesible sino que, en tanto territorio bajo gestión policial, es posible advertir la existencia de lugares más públicos que otros; en el sentido de que parte del espacio público se encuentra relativamente fuera de la mirada pública y es allí donde se reproducen las prácticas más arbitrarias sobre las personas más vulnerables. Vulnerables en términos de su

98 Michel Misse, "Mercados ilegais, redes de proteção e organização local do crime no Rio de Janeiro", en *Estudos Avançados*, 21, 2007.

99 Siguiendo al antropólogo brasileño Lenin Pires, *arreglo* –en estos sentidos– es la negociación que se entabla con la policía para que esta no aplique la ley frente a lo que puede ser considerado una falta, una contravención o un delito. La contracara del *arreglo* es la aplicación de la ley. Es decir, se trata de un acuerdo entre partes desiguales que participan de una negociación motivadas por intereses distintos (L. Pires, "Arreglar não é pedir arrego", tesis de doctorado, Universidade Federal Fluminense, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Antropologia, 2010).

100 Como se verá más adelante, también hay actores judiciales que sí cuestionan esta forma de funcionamiento del sistema penal desde adentro.

escasa credibilidad social y, en particular, de su escasa credibilidad ante la justicia: personas con antecedentes penales, adolescentes en conflicto con la ley, prostitutas, vendedores ambulantes, habitantes de barriadas pobres o villas de emergencia, migrantes, entre otros.

3.1. Acciones de extorsión policial a personas que estuvieron detenidas en cárceles y/o comisarías[101]

Las personas con antecedentes penales que cumplen las etapas finales de la condena ya en libertad condicional o asistida, o que han sido excarceladas, son un blanco fácil del hostigamiento policial, en forma análoga a la situación que padecen los adolescentes que han pasado por institutos de menores.

A contramano de cierto sentido común y discursos en permanente circulación, que señalan relaciones directas entre reincidencia e inseguridad, de los que se desprenden políticas públicas restrictivas de la libertad, el dato del acoso policial sufrido por la población que ya está en contacto con el sistema penal debe alertar respecto de las múltiples falacias encubiertas por aquellos discursos. Los relatos del hostigamiento que sufre esta población muestran que muchos vuelven a delinquir presionados por policías que los fuerzan a participar de actividades delictivas o bien a pagar "cánones" para que no les armen nuevas causas. Esas coimas ascienden a montos a los que sólo pueden acceder a través del delito. En estos sentidos, resulta urgente denunciar que la mentada asociación entre reincidencia e inseguridad oculta que la extorsión policial es un engranaje fundamental de un vínculo que, al naturalizarse, es traducido en forma acrítica en medidas que solamente fortalecen la capacidad extorsiva de la policía y empobrecen las vías de reinserción social. En definitiva, el peso de las políticas está puesto en el encarcelamiento, mientras que son inexistentes las políticas pospenitenciarias, en clara contradicción con los discursos dominantes que supuestamente reclaman la "readaptación de los delincuentes".

Las circunstancias que se enfrentan al salir del encarcelamiento son extremadamente complicadas: la búsqueda de trabajo, la reconstitución de los lazos familiares, los prejuicios sociales y del propio entorno. El hecho de tener antecedentes penales mina la credibilidad social, entre otras dimensiones esenciales para el desarrollo personal, como su credibilidad ante la justicia. La policía explota este desgaste, que constituye una oportunidad para extorsionar a personas en libertad condicional, excarceladas o recientemente liberadas.

101 Todos los nombres de las personas mencionadas en esta sección fueron cambiados para proteger su identidad.

Los alrededores de las oficinas del Patronato de Liberados son algunos de los ámbitos donde estas personas son abordadas o directamente detenidas. Lugares donde la policía, como relatan diversos testimonios, "va a pescar en una pecera". Son frecuentes las extorsiones y amenazas a partir del conocimiento de que una persona tiene antecedentes penales: esto permite dar verosimilitud a una falsa acusación de que ha cometido nuevamente un crimen. El constante riesgo de ser víctimas del "armado de causas" suele recaer en personas que ya tienen una condena por tenencia o comercialización de estupefacientes, a quienes se les "plantan" drogas –o se las amenaza con hacerlo– para ser presentadas como pruebas.

El caso de Walter. Walter, un hombre de 35 años, salió de la cárcel tras cumplir ocho años de prisión por el delito de robo agravado. Apenas afuera, fue abordado por la policía del barrio, que le propuso que "trabajara" para ellos. Contestó que tenía trabajo y no quería tener problemas. Comenzaron a pararlo donde lo veían, a perseguirlo y amenazarlo con "empapelarlo" (armarle una causa). También empezaron a parar a su hermano de 16 años. Poco tiempo después, Walter llegó a su casa a las corridas, perseguido por policías que entraron a la vivienda y lo acusaron de tener un arma, pese a que estaba en pantalones cortos y remera y era notorio que no estaba armado. Walter se entregó para que no se llevaran a su hermano, al que los efectivos no le creían que era menor de edad. Después de la detención, se presentaron policías en la casa en dos oportunidades para "hacer un (informe) ambiental". Los padres de Walter creen que lo hicieron para intimidarlos y evitar que presentaran una denuncia. Walter fue acusado de robo y trasladado a una unidad penal, donde aún está detenido. Si bien no formuló una denuncia por lo sucedido, puso al tanto a su defensor.

Entre las formas de acoso, también son frecuentes los allanamientos, así como las amenazas de allanamiento. Estos procedimientos se llevan a cabo con o sin orden judicial. Hay casos en los que se presenta una orden, pero los motivos expuestos en el acta (por ejemplo, "búsqueda de armas") no coinciden con los esgrimidos por la policía ("detener a una persona"). Con o sin aval judicial, la entrada a las casas es violenta y se realizan roturas y robos de pertenencias. En algunos de los casos relevados existieron fuertes golpizas a los presentes, incluso a personas mayores y adolescentes, tanto hombres como mujeres.

El caso de José. José, de 31 años, reside en el Gran Buenos Aires y tiene antecedentes penales en una causa por robo. Tras un tiempo privado de libertad, obtuvo la libertad condicional. Pero, una vez que la cumplió, fue nuevamente detenido y se le inició una causa por "comercialización de estupefacientes", pese a que sólo se le había incautado un sobre de cocaína para consumo per-

sonal. Lo detuvieron durante un allanamiento sin orden judicial, revolvieron sus pertenencias y la policía agredió a los presentes: José fue fuertemente golpeado frente a su madre de 78 años, quien al ver esta situación intervino para defenderlo. Pese a su edad y a sus problemas de movilidad por una artrosis avanzada, a la mamá de José le iniciaron una causa penal por el delito de lesiones, que luego quedó suspendida, a prueba.

El caso de César. César, de 23 años y de familia boliviana,[102] fue detenido cuando viajaba en moto por el sur del Gran Buenos Aires junto con un conocido del barrio. Personal policial le dio la voz de alto. Su vecino conducía la moto, César le suplicaba que se detuviera, pero el vecino no le hizo caso y se inició una persecución. César notó que su compañero portaba un arma. Finalmente fueron detenidos y trasladados a una comisaría. La moto resultó ser robada y, a partir de ese momento, César perdió contacto con su compañero, a quien no volvió a ver en ninguna instancia del proceso judicial al que fue sometido.

La versión de la policía, convalidada por el tribunal que lo condenó, es que César viajaba solo en la moto, que no respondió a la voz de alto, y se produjo una persecución en la que el joven conducía a gran velocidad a la vez que disparaba con el arma que luego secuestraron. César fue condenado a tres años y seis meses de prisión por el delito de portación de arma de guerra, sin la debida autorización legal.

Durante el proceso, se enteró de que el padre de su compañero había pagado una importante suma de dinero a la policía para que lo borraran del hecho y luego se fueron del barrio. César cuenta que siente impotencia y un dolor irreparable por todo lo que sufrió durante los tres años de prisión, en particular por no haber estado presente mientras duró la enfermedad y en el funeral de su padre, y por el padecimiento que todo esto le ha causado a su familia.[103] Continúa sin comprender el criterio aplicado para condenarlo y periódicamente relee los papeles de la causa.

El caso de Darío. Darío, de 21 años, tenía una suspensión de juicio a prueba por el delito de hurto. No terminó sus estudios primarios, no trabaja y es consumidor de pasta base. Es extremadamente retraído, no tiene expectativas en

102 Los padres vinieron a la Argentina desde Bolivia con sus tres hijos mayores, hace unos veintiséis años, en busca de un mejor bienestar para la familia. Todavía mantienen su vivienda en su país de origen, aunque desde entonces no han podido volver de visita.

103 La familia colaboró con los gastos que conllevó la detención del joven. Han afrontado el desmedido gasto que significó el patrocinio letrado, los productos que le enviaban a César a su lugar de detención y las tarjetas telefónicas.

relación con su futuro y con frecuencia sufre estados de angustia. Vive con su hermana, sobrinos y cuñado, en una pequeña casilla sobre un terreno fiscal. Darío suele juntarse con un grupo de chicos, también consumidores de pasta base, en la esquina de su casa. Entre julio y agosto, la policía lo acusó en dos oportunidades por robo. La primera vez intervinieron dos policías, uno de ellos lo hizo pararse contra la pared, le pegó en las costillas y lo acusó de haberle robado a un hombre a unas cuadras, hecho que el joven niega. Darío se resistió a ser detenido, pero fue trasladado a una comisaría. Allí, lo golpearon entre cuatro efectivos. Estuvo detenido tres días, tiempo en el que fue revisado por un médico en presencia de los mismos policías que lo habían golpeado. El profesional no constató ninguna herida. Le abrieron una nueva causa por resistencia a la autoridad. Su padre radicó una denuncia contra la comisaría y, al poco tiempo, un policía perteneciente a la misma dependencia lo acusó de haberle robado el *handy* de adentro del patrullero. Lo volvieron a detener y a golpear y fue liberado a las horas, sin que le abrieran una nueva causa judicial.

El caso de Víctor. Víctor, de 23 años, reúne dos causas penales: una por tenencia de drogas y otra por comercialización de estupefacientes. Por esta última tiene libertad asistida. Mientras conducía su auto, Víctor fue detenido por dos policías por "averiguación de antecedentes". En la comisaría lo llevaron a un ambiente sin las características de un calabozo, donde los policías lo golpearon de manera brutal. Lo dejaron ir a la mañana siguiente, sin que quedaran registros de su detención. Poco tiempo después, fue detenido nuevamente por los mismos policías. Aquella vez no recibió agresiones físicas, pero sí amenazas y le dijeron que lo iban a detener todas las veces que quisieran.

El caso de Leonel. Leonel, de 26 años, tiene una suspensión de juicio a prueba por una causa de resistencia a la autoridad. Desde comienzos de 2012, es interceptado en forma reiterada por la policía mientras circula por la calle con la excusa de solicitarle el documento o bien con acusaciones de robo. Leonel plantea que los efectivos que lo increpan lo conocen porque mantiene una relación de parentesco lejana con uno de ellos y quiere quedarse con su casa. En una de esas ocasiones fue llevado a hablar con el comisario, quien le reclamó 500 pesos para no armarle una causa judicial, extorsión a la que el joven accedió. Como esta situación se repitió, el padre de Leonel presentó un hábeas corpus en el Departamento Judicial, pero la acción fue rechazada por cuestiones formales. En la fiscalía le recomendaron que no radicara la denuncia si la familia "pretendía continuar residiendo en el barrio".

El caso de Javier. Javier es un joven con antecedentes penales y actualmente tiene su condena cumplida. La policía lo buscó por un crimen cometido en la

zona y, con el objeto de dar con su paradero, allanó el domicilio de su familia sin orden judicial. Tanto el abuelo de Javier, de 80 años y con problemas cardíacos, como su otro nieto de 16, fueron golpeados durante el procedimiento y trasladados a una comisaría, junto con dos testigos. Recién allí, les hicieron entrega de una orden de allanamiento preimpresa y completada a mano: la parte manuscrita decía que buscaban armas de fuego y municiones, sin mención a la búsqueda de Javier. La familia teme futuras intimidaciones y el accionar violento de la policía.

3.2. Acciones de persecución policial basadas en la Ley 23 737

Como mencionamos, la Ley de Estupefacientes –que pena tanto las redes criminales de tráfico de estupefacientes como la tenencia de un cigarrillo de marihuana para consumo personal– justifica una parte muy importante de las actuaciones policiales en las calles. Sin embargo, el análisis estadístico de datos policiales y judiciales sugiere que gran parte de los esfuerzos en este terreno se concentran en causas menores relacionadas con la tenencia para consumo personal, antes que con el comercio o tráfico; es decir, actividades cuyo contenido delictivo ha sido reiteradamente cuestionado, como en el fallo "Arriola" de la CSJN.[104] Por otro lado, la ley constituye una poderosa herramienta policial de control poblacional: se la utiliza para justificar detenciones, extorsionar y perseguir penalmente a personas en conflicto con la policía. Frecuentemente, las "causas armadas" se realizan mediante el "plantado" de drogas.

En los últimos tres años, las detenciones de la PFA con origen en la infracción a la Ley de Estupefacientes oscilan entre un 20 y un 25% del total.[105] De los procedimientos por drogas realizados en 2012, la mitad (49%) se encuadra en acciones de *prevención policial*, en las que el policía alega que la detención se realiza a partir de la sospecha de que la persona puede estar cometiendo un delito. El segundo gran grupo de detenciones (38%) involucra a personas que, siempre según la policía, son detenidas *in flagranti* en el acto de consumir. Luego, están las detenciones motivadas por denuncias o llamados al 911 (6%). Sólo un 4% de las detenciones por drogas tienen lugar en el marco de allanamientos y un 2% por orden judicial.

104 En 2009 la CSJN emitió el fallo "Arriola". Allí, se consideró inconstitucional el art. 14 de la Ley 23 737, que pena la tenencia de estupefacientes para consumo personal e insta a los legisladores a adaptar las normas vigentes a la protección de este derecho.

105 Según datos de la Dirección Nacional de Gestión de la Información Criminal del Ministerio de Seguridad de la nación. En su gran mayoría estas detenciones suceden en la ciudad de Buenos Aires

El hecho de que una abrumadora mayoría de las detenciones por drogas se produzca en el marco de la "prevención policial" (sin orden judicial) da la pauta del amplio margen de discrecionalidad policial involucrado en estas actuaciones. En muchos casos, el uso de la Ley de Estupefacientes funciona como una forma de justificar acciones policiales ya realizadas. Configura así una herramienta policial importante para concentrar la vigilancia sobre determinados sectores de la sociedad, a través de la atribución estigmatizante de actividades, comportamientos y características físicas a los consumidores de drogas. De esta manera, la actividad policial reafirma estereotipos y el universo de los "consumidores de drogas" adquiere una homogeneidad que sólo existe en los prejuicios y en las tipologías policiales, según las cuales clasifican a la población.

Por otro lado, las detenciones por flagrancia (38%) muestran la vigencia de la persecución a consumidores y usuarios, en virtud de la Ley 23 737, en sostenida contradicción con el mandato de la Corte expresado en el fallo "Arriola".

Una vez que los casos ingresan al sistema judicial, la policía debe explicitar los motivos de las detenciones en la vía pública. Los funcionarios policiales alegan razones estereotipadas y utilizan términos y expresiones que tienen como eje la noción de "actitud sospechosa":[106] "estado de nerviosismo", "condición de nocturnidad", "dirigirse en forma presurosa", "acomodar elementos entre sus bolsillos", "agarrar sus bolsillos" y "mostrarse evasivo frente a la presencia policial". Por ello, como plantea la antropóloga Lucía Eilbaum, "la categoría de sospecha, más que fundar o dar origen a la intervención policial, la legitima a posteriori: en los estrados judiciales […] y ante la prensa justificándose frente a 'vecinos morales' que construyen el problema de la 'inseguridad' sobre la figura del sospechoso o extraño, como signo (amenaza) de peligrosidad".[107]

Las fuentes consultadas[108] indican que las detenciones por drogas raramente se realizan en ocasión de la comisión de otro delito o por la tenencia de armas. En su mayoría, no están abarcadas o justificadas por otras rutinas de trabajo policial: ni la prevención ni la flagrancia se asocian con la presencia de otras conductas delictivas. Dentro del número mínimo de causas asociadas con otros delitos, el más importante es el de "resistencia a la autoridad" que,

106 María Josefina Martínez, María Victoria Pita y Gustavo Palmieri, "Detenciones por averiguación de identidad: policía y prácticas rutinizadas", en Inés Izaguirre (comp.), ob. cit.

107 Lucía Eilbaum, "La sospecha como fundamento de los procedimientos policiales", *Cuadernos de Antropología Social*, nº 20, 2004, pp. 79-91.

108 Datos de la DNGIC del Ministerio de Seguridad de la nación, el SNIC y la Oficina de Estadísticas del Poder Judicial de la nación, y del sistema informático del Fuero Federal Penal de la ciudad de Buenos Aires.

como hemos dicho, es un típico cargo agregado en el marco de las situaciones provocadas durante la propia detención.

Las detenciones policiales por causas de drogas se focalizan en varones jóvenes: un 25% de ellos son menores de 21 años y un 42% tiene entre 21 y 30 años. La mayoría son argentinos, ya que en las detenciones por infracción a la Ley de Estupefacientes hay una menor presencia de extranjeros que en detenciones por otros delitos.[109]

Estas persecuciones penales se focalizan sobre consumidores más que en traficantes, como lo muestra la cantidad de droga incautada en los procedimientos: generalmente, no supera los cinco gramos de marihuana o cocaína. De hecho, según una investigación realizada por Alejandro Corda,[110] de la Fundación Intercambios, alrededor del 70% de las causas penales iniciadas por infracción de la Ley 23 737 recae sobre consumidores.[111]

Además, los expedientes judiciales muestran que la actividad prevencional de las fuerzas policiales y, en consecuencia, las acciones de la justicia federal se direccionan casi exclusivamente a los consumidores de las clases pobres. En consulta con el CELS, el fiscal federal Adrián García Lois, que trabajó en fiscalías federales de la ciudad de Buenos Aires y del interior del país, compartió su experiencia en este campo:

> La PFA, por una cuestión de estadística, persigue a los chicos pobres o cuidacoches que están en las plazas consumiendo en general marihuana o a veces paco, de pésima calidad y muy escasa cantidad, porque precisamente no tienen dinero para comprar cantidad. Iniciado el proceso, los indagan y los fiscales requieren la elevación a juicio. Mientras tanto, las defensas –oficiales en un 99% porque los imputados no tienen dinero– apelan el procesamiento y se oponen a la elevación a juicio, pero las Cámaras –en casi todas las provincias es igual– confirman los procesamientos. La causa llega a juicio un año y medio más tarde. Si se pide la suspensión de juicio a prueba y se concede, la realización de tareas comunitarias lleva alrededor de un año más y, si se cumplió con todas las condiciones, la verificación

109 Según datos de la DNGIC.

110 Alejandro Corda es abogado, trabaja en el Departamento de Derecho Penal y Criminología de la Facultad de Derecho de la UBA y es investigador del proyecto "Políticas estatales de control de drogas e instituciones sanitarias de atención para usuarios de drogas".

111 Alejandro Corda, "Encarcelamientos por delitos relacionados con estupefacientes en Argentina ", Buenos Aires, Intercambios Asociación Civil y Facultad de Ciencias Sociales, UBA, 2011, p. 17.

> para el sobreseimiento tarda medio año más. En síntesis, estos chicos pobres son sometidos a un proceso penal durante un promedio de cuatro años. Años en los que, por ejemplo, se les cercena la posibilidad de conseguir un trabajo formal, dado que estos antecedentes surgen ante cualquier consulta.[112]

Una gran cantidad de los procedimientos no se formalizan y, por lo tanto, no ingresan al sistema judicial. Estas acciones permanecen enteramente bajo la discrecionalidad policial y, en ausencia de todo control, se resuelven según las prácticas policiales. Muchas veces el encuentro no es violento, sino un ámbito corriente de negociación y "arreglos", que pueden implicar pagos en efectivo y/o en drogas.[113] En algunas ocasiones, sobre todo en la ciudad de Buenos Aires y frente a consumidores de clase media, el encuentro puede implicar una advertencia sin mayores consecuencias.[114] En barrios pobres y frente a consumidores más vulnerables, los policías incurren en actitudes más violentas y hasta abusivas: cacheos, requisas, golpes y hasta forzar a la persona a tragar alguna sustancia.

La extorsión adquiere mayor gravedad cuando está en juego la amenaza de iniciar una causa por comercio de drogas. "Plantar" drogas en allanamientos y procedimientos policiales es una de las herramientas centrales de la práctica histórica de armado de causas.

Las mujeres pobres que tienen kioscos o almacenes en sus casas son víctimas frecuentes de estas extorsiones.

El caso de Olga. Cuatro años presa por una "causa armada" por la Bonaerense por venta de estupefacientes. Olga vive en el Gran Buenos Aires. Su casa, en la que funcionaba un kiosco, fue allanada con una orden judicial que autorizaba un

112 El fiscal describió que esta situación habla de una enorme cantidad de procesos que funcionan de manera muy similar en las diferentes provincias: "En la fiscalía, cuando llegué, había 60 procesamientos por estos delitos. En esas causas –todas contra personas pobres o marginadas– solicité 60 sobreseimientos y pedí que se le llamase la atención al jefe de la delegación de la PFA y se redireccionase la tarea policial hacia los traficantes, a lo que el juez hizo lugar".

113 Sin embargo, a veces no es posible contar con la indulgencia de los agentes o llegar a un arreglo. En los relevamientos de campo se vio que las principales razones que dan los usuarios son la falta de dinero, la presencia de testigos, "pasarse de la raya", que la policía tenga que "hacer estadística" o tenga "orden de detener de arriba". En estos casos, sostienen, no se puede evitar terminar con una causa por infracción a la Ley 23 737.

114 Un consumidor de la ciudad de Buenos Aires contó que un policía le había recomendado: "Flaco, mejor fumá en tu casa para evitar estos percances".

operativo en busca de armas. Los policías fueron muy violentos, rompieron a patadas la puerta, entraron y golpearon a todos los presentes, incluidas las nietas de Olga, menores de edad. Olga no resistió el allanamiento, segura de que en su casa no había nada de lo que decían buscar. Sin embargo, el jefe de calle a cargo del operativo le comunicó que habían encontrado cocaína y, en privado, le propuso: "Esto se puede arreglar, acá tenés un auto, quemalo, yo soy amigo del fiscal, se puede solucionar. Dale, que vos podés".

Los policías se llevaron mercadería que Olga tenía para la venta (bebidas, cigarrillos y ropa) y estuvo detenida en una comisaría dos días, durante los cuales fue extorsionada para que entregara dinero a cambio de suspender la causa. El expediente avanzó como una causa por venta de estupefacientes.

Al poco tiempo, trasladaron a Olga a una unidad penitenciaria, fue condenada y pasó cuatro años privada de libertad. Olga fue recientemente liberada al cumplir el tiempo de la pena, no tiene trabajo e intenta reunir dinero para reabrir el kiosco.

En ocasiones, la policía alega haber recibido una denuncia o un llamado anónimo que da curso a las acciones, frecuentemente por venta a pequeña escala. Con este argumento, se procede a la detención de personas o a la vigilancia de un sitio sin orden judicial. Recién cuando necesitan formalizar las actuaciones, se da aviso al juzgado de turno. Esta es una situación común en las causas por autocultivo de marihuana: las tareas de inteligencia y vigilancia suelen ser previas a la intervención judicial.[115] Cuando finalmente la justicia interviene, lo usual es que no se revisen los procedimientos.

3.2.1. Intentos de reforma de la Ley 23 737 a partir del fallo "Arriola"

Tras décadas de hegemonía del paradigma prohibicionista en materia de drogas, en los últimos años se revitalizó el debate en América Latina y, en particular, en nuestro país. Las voces críticas al modelo prohibicionista consiguieron el respaldo de sectores de los poderes Ejecutivo y Judicial.[116] Esto se materiali-

115 Esta situación, y la recepción de estas causas por la justicia es analizada en una investigación reciente de Alejandro Corda, véase "Sistemas desproporcionados. Desproporción y costos económicos, institucionales y humanos de la política sobre estupefacientes en Argentina", 2012, disponible en <intercambios.org.ar/publicaciones/sistemas-desproporcionados-desproporcion-y-costos-economicos-institucionales-y-humanos-de-la-politica-sobre-estupefacientes-en-argentina>.

116 EL CELS adhiere a la campaña "15 ideas para una nueva política de drogas. Una propuesta de Intercambios Asociación Civil", disponible en <intercambios.org.ar/wp-content/uploads/2012/05/15-Ideas-versi%C3%B3n-completa.pdf>.

zó, por un lado, en acciones y políticas concretas, con la creación del Comité Científico Asesor en Materia de Control de Tráfico Ilícito de Estupefacientes, Sustancias Psicotrópicas y Criminalidad Compleja, entre cuyos objetivos se encontraba elaborar e intervenir en los proyectos de reforma y actualización legislativa. Por otro lado, en el fallo "Arriola" de la CSJN, en agosto de 2009, que declaró inconstitucional la penalización de la tenencia para consumo personal siempre que no afecte a terceros.[117]

No obstante, de acuerdo con la evaluación de Corda, luego del fallo,

> se empiezan a registrar ciertos cambios en el modo de actuar o pensar de algunos juzgados y policías, como no detener a las personas y sólo identificarlas, o considerar que ciertas tenencias ya no son delito. De cualquier forma, queda claro que, si antes el accionar policial resultaba encontrado con cierta jurisprudencia (desincriminante), desde el dictado de "Arriola" eso parece haberse acentuado, sobre todo en las provincias donde antes no predominaban esos criterios.

Si bien esto parece orientar ciertos cambios en el actuar de la policía, todavía son escasos, lentos y con resistencias. En particular, es preciso prestar atención a las conductas de las fuerzas policiales y las justicias locales en las provincias que han avanzado en la desfederalización de los delitos de drogas, como Buenos Aires y Córdoba. En la actualidad, hay una enorme variabilidad de criterios judiciales para la evaluación y juzgamiento de los delitos relacionados con drogas; especialmente, aquellos que tienen que ver con el consumo o cultivo personal, que algunos jueces ya no consideran delito, mientras que en otros casos se registran condenas efectivas, sobre todo en el caso de los cultivadores.

Como se observa, la actual Ley de Estupefacientes sigue teniendo gran repercusión en distintas esferas del sistema penal, alimenta de forma determinante los sistemas penitenciarios (fundamentalmente, en relación con las mujeres detenidas) y sigue siendo una herramienta para justificar arbitrariedades policiales y judiciales.

Tras el fallo de la Corte Suprema, los legisladores tenían la misión de adecuar la normativa a ese criterio.[118] Luego de que se intentara infructuosamente

117 En este fallo persiste cierta ambigüedad y deja aún espacio para la actuación policial en la calle.

118 Luego de una audiencia pública realizada a mediados de 2011, durante 2012 se reunieron las comisiones de Legislación Penal y de Prevención de las Adicciones, y organizaron una serie reuniones públicas con invitados, en la Cámara de Diputados de la Nación, para debatir los proyectos de modificación de la ley pe-

avanzar en un proyecto conjunto de reforma de la ley penal, la discusión se orientó hacia la creación de un plan integral para el abordaje de los consumos problemáticos. Finalmente, el proyecto presentado por el legislador Horacio Pietragalla fue firmado como dictamen de mayoría y el 15 de noviembre recibió media sanción en la Cámara de Diputados. Más allá de lo que suceda en el Senado, es necesario avanzar en el debate de la normativa penal, que avala las prácticas policiales y judiciales descriptas.

3.3. Hostigamiento y extorsión a travestis, transexuales y mujeres que ejercen la prostitución

Las personas que ejercen la prostitución han estado históricamente expuestas a persecuciones, extorsiones y violencia de las policías y autoridades municipales. La mayoría vive en situaciones de pobreza y marginalidad, sin fuentes de trabajo alternativas.

La prostitución no está prohibida en la Argentina, pero la ley sí sanciona a todo aquel que lucre o explote el ejercicio de la actividad sexual ajena.[119] Sin embargo, las mujeres, travestis y transexuales que ejercen la prostitución –tanto aquellas que lo hacen en las calles como las que trabajan en casas o departamentos– son blanco de persecuciones, extorsiones y regulación informal por parte de policías e inspectores municipales.

Las extorsiones que estas personas sufren son similares a las de otras poblaciones cuya actividad se desarrolla en las calles, pero con el agregado de que muchas veces son sometidas a abusos sexuales a cambio de evitar ser detenidas o molestadas de otras formas. En esta sección se describen algunas de esas

---

nal de estupefacientes (habían presentado proyectos Victoria Donda y Fabián Peralta, del FAP; Ricardo Gil Lavedra, de la UCR; Adriana Puiggrós y Diana Conti, del FPV; Graciela Camaño, del PJ, y Vilma Ibarra, de Nuevo Encuentro). Por otra parte, en mayo se había logrado un acuerdo informal entre los principales referentes que trabajan en el tema (Donda, Conti, Gil Lavedra, Oscar Albrieu y Horacio Pietragalla –FPV–, Peralta y Mario Fiad –UCR–), quienes consensuaron un borrador para modificar la ley. Las reuniones públicas se realizaron en junio y contaron con amplia representación de personalidades y organizaciones sociales y militantes. Concluidas las disertaciones de los invitados a la reunión conjunta, se esperaba discutir y firmar el borrador de dictamen. Sin embargo, la discusión se volcó hacia la necesidad de contar con un plan de atención de los consumos problemáticos, como prerrequisito para reformar la ley penal, y el debate se trasladó al ámbito de las comisiones de Prevención de las Adicciones, Salud y Presupuesto ("La despenalización del consumo de drogas da su primer paso en Diputados", *La Nación*, 5 de junio de 2012).

119 Los arts. 15, 16 y 127 del Código Penal sancionan la explotación sexual de personas menores de edad, la explotación de mayores mediante engaño o la simple explotación económica de los servicios sexuales de otra persona.

situaciones, en particular las que atraviesan las personas trans que trabajan en las calles. El diverso campo de las personas que ejercen la prostitución incluye situaciones muy heterogéneas, aquí solamente se relatan algunos ejemplos y se identifican efectos paradójicos de las políticas contra la trata de personas sobre estas poblaciones.[120]

Si bien las trayectorias de personas que utilizan el sexo como medio de subsistencia son disímiles, la mayoría proviene de familias pobres, con bajo nivel de estudios y dificultad para acceder al mercado laboral formal. Mujeres, travestis y transexuales argentinas y extranjeras encuentran en las calles de Buenos Aires recursos mínimos para sobrevivir.

En casos de personas trans, al tabú de la prostitución se suma el de sus propios cuerpos intervenidos. La esperanza de vida de las personas travestis y transexuales oscila entre los 38 y los 45 años[121] y, debido a la enorme discriminación y los prejuicios relacionados con su identidad de género, ven agravadas su fragilidad y las posibilidades de establecer relaciones personales y laborales exentas de prejuicios. Estos sentidos, por supuesto, no son ajenos a la cultura policial, como relata una militante trans: "Una vez que fui detenida, un policía joven me hizo pasar al calabozo diciendo 'Pase por aquí, señora'. Entonces, un policía más viejo le dijo: 'Eso no es una señora, eso es un puto'".

De acuerdo con las estimaciones de movimientos organizados de travestis y transexuales, en la Argentina el 95% de esta población trabaja en la prostitución. Según una investigación realizada por la Asociación Lucha por la Identidad Travesti-Transexual (ALITT) en 2007,[122] el 83% de las travestis y transexuales entrevistadas había sufrido abusos policiales. De ellas, todas fueron detenidas ilegalmente alguna vez, un 58% fue golpeada por personal policial y la mitad fue víctima de abuso sexual. Además, el 55% de estas agresiones sucedieron dentro de comisarías.

La prostitución callejera de la ciudad de Buenos Aires se concentra en los barrios de Constitución, Flores, Once y Palermo. Existe una segmentación de espacios, horarios y poblaciones con base en las características de las personas

120 Los posibles efectos paradójicos de estas políticas que –según relatos de organizaciones y personas que ejercen la prostitución– se usan como excusas para procedimientos policiales y municipales extorsivos requieren especial atención y diagnósticos más profundos.

121 "La trans es una población vulnerada en todos los aspectos. Se estima que tienen un promedio de vida de entre 38 y 45 años, lo que quiere decir que se mueren jóvenes y que se mueren enfermas", declaró el director nacional de Estadísticas Sociales y Población del INDEC ("Estadísticas para el colectivo trans", *Página/12*, 16 de junio de 2012).

122 *Cumbia, copeteo y lágrimas. Informe nacional sobre la situación de las travestis, transexuales y transgéneros*, Buenos Aires, ALLIT, 2007.

que ofrecen sus servicios, según su edad, origen étnico o nacionalidad y su identidad de género.

Por lo general, las regulaciones informales de la policía en estos espacios tienen como fin principal la recaudación de "cánones" o "coimas" que las personas que ejercen la prostitución pagan para poder trabajar: "Nos ven en las calles y nos ven como dinero". Como informa Lohana Berkins, presidenta de ALITT: "Todas las formas de violencia y el uso del aparato del Estado por la policía contra las travestis y transexuales tienen dos propósitos: expresar la transfobia y extorsionar a las compañeras".

Estas extorsiones siguen diversos mecanismos: las actas contravencionales, las detenciones (para las que los motivos alegados son la averiguación de identidad o la Ley de Estupefacientes), así como las amenazas, la violencia verbal y, en ocasiones, la violencia física. Las detenciones y las amenazas de detenciones siguen vigentes como práctica de intimidación, en muchos casos porque las víctimas ignoran las normas. Muchas veces, los operativos policiales y allanamientos justificados en la ley de lucha contra la trata de personas funcionan como puerta de entrada a extorsiones. Según testimonios de personas que ejercen la prostitución en departamentos privados, así como de organizaciones de mujeres, existen operativos cuyo objetivo declarado es buscar personas menores de edad o reclutadas por redes de trata tienen efectos paradójicos:[123] se realizan con mucha violencia hacia las chicas, con forcejeos, malos tratos y golpes, y robo de pertenencias. Por otro lado, inspecciones de este tipo son seguidas a los pocos días por la visita de otros policías y/o inspectores del gobierno porteño que se presentan a exigir un "canon" por venta ilegal de alcohol.

Algunas investigaciones periodísticas muestran la progresiva fusión de grandes redes criminales en lo que hace al tráfico de drogas, armas y trata de personas para su explotación sexual:[124] estas redes trasladan chicas permanente-

123 En el trabajo de campo con mujeres que ejercen la prostitución y con organizaciones, se identificaron otras situaciones con efectos negativos originadas en las políticas contra la trata de personas. Por ejemplo, la prohibición de publicar anuncios en periódicos, conocidos como "Rubro 59", en los que tradicionalmente se realizaban ofertas de servicios sexuales. Hoy se ven obligadas a publicar en secciones que no sólo cuestan el doble, sino que además no tienen ninguna medida de seguridad: no se les solicita ya el DNI para verificar la edad, ni el comprobante de que el teléfono publicado en el aviso es de su propiedad. Mientras tanto sigue habiendo avisos en la sección "Empleos" que hacen referencias del tipo "Busco señoritas para…" y que hasta pueden ser publicados por las mismas redes de trata.

124 Véase la revista *Mu* nº 59, "Mil putas", 17 de octubre de 2012, disponible en <lavaca.org/mu/mu-59-mil-putas>. Por otra parte, la ministra de Seguridad Nilda Garré admitió esta relación al reunirse con Susana Trimarco (*El Comercial*, 13 de noviembre de 2012).

mente, lo que les aporta cobertura en amplias zonas del país. Una logística que sería imposible llevar adelante sin la venia de autoridades judiciales, políticas y policiales a nivel local y nacional. En este marco, las investigaciones criminales que pretendan dar con las redes de trata deben encararse desde la perspectiva de la criminalidad compleja y no con la multiplicación de allanamientos violentos a las presuntas "víctimas", que frecuentemente persiguen fines inmediatos.

La policía establece arreglos mensuales con los privados que, a veces, involucran proxenetas y, otras veces, el pago es directo:

> Entre varias hicimos una cooperativa en la que compartimos los gastos porque queríamos un poco de seguridad. Primero, subalquilamos a un dueño y esta persona nos retenía el 50 o 60%. Rendíamos al dueño y él a la Policía Federal. Pero luego alquilamos por nosotras mismas. Ahí nos molestó la policía antes del mes de haber entrado al departamento; cayeron y nos dijeron: "Ustedes van a trabajar tranquilas pero del 1 al 10 se elige una fecha para hacer la entrega del dinero". Luego, dejamos de arreglar con la policía, y, entonces, en el lugar donde estoy trabajando me robaron ya tres veces.[125]

En las calles existen otras herramientas y estilos. Tal como mencionamos, en muchas ocasiones el labrado de un acta contravencional expresa un arreglo informal fallido. Las actas representan en lo inmediato un día perdido de trabajo y, luego, una eventual persecución administrativa, aunque la enorme mayoría de las actas termina en su archivo.

En 2011, la justicia de la ciudad de Buenos Aires procesó 31 902 actas contravencionales,[126] de las cuales sólo un 1,5% terminó en sentencia, mientras que en un 7% de los casos se decidió una "suspensión de juicio a prueba". El 70% de las actas fueron archivadas.

Ahora bien, los motivos que originan estas actuaciones se acumulan en torno de algunos pocos artículos del Código Contravencional: el art. 81, "Oferta y demanda de sexo en espacios públicos" está en segundo lugar, con 5427 actas labradas, un 26%. De las más de 5000 actas, sólo 41 se originaron en denuncias. El resto son acciones iniciadas por la policía. Como señala la antropóloga e investigadora del CONICET Débora Daich, en los informes de las estadísticas contravencionales no se desagregan oferta y demanda. De ser así,

125 Entrevista a una joven que ejerce la prostitución en la ciudad de Buenos Aires, octubre de 2012.

126 Sistema de Gestión JUSCABA, Poder Judicial de la ciudad de Buenos Aires, <jusbaires.gob.ar/sites/default/files/anuario_del_fuero_penal_contravencional_y_de_faltas._ano_2011_0.pdf>.

quedaría expuesto que casi nunca se labra un acta sobre clientes. Los otros artículos del código que concentran gran parte de las actas son el 83, "Uso indebido del espacio público con fines lucrativos", aplicado principalmente a vendedores ambulantes, con 7123 actas (35%); y el 79, "Cuidar coches sin autorización legal", con 3058 actas (15%). La casi exclusiva concentración de las actas contravencionales sobre estas poblaciones contrasta con la debilidad de las acciones de la justicia contravencional en otros temas: durante todo 2011 sólo se labraron 39 actas por venta de alcohol a personas menores de edad y 36 por peleas en la calle.

Estas prácticas se registran de modo similar contra vendedores ambulantes y otras personas que realizan su actividad en las calles. En el caso de la prostitución, existen también otras formas de extorsión que se montan sobre el prejuicio y el tabú social que la propia actividad implica. En general, a las mujeres las amenazan con revelar su actividad a sus hijos o a las madres y padres de los compañeros de sus hijos[127] y, especialmente en el caso de las mujeres más jóvenes, existe la amenaza de avisar a su familia sobre su medio de vida, tal como lo cuenta una muchacha que ejerce la prostitución en la zona de Once:

> El policía me decía que la prostitución estaba prohibida y que me iba a llevar detenida y que mi familia se iba a enterar, entonces yo entraba en pánico. Cuando empecé a trabajar, tenía 19 años. Para mí fue muy fuerte, yo tenía mi papá en terapia intensiva, […] no me iba a perdonar nunca que le pasara algo.

En el caso de travestis y transexuales, es cotidiano el uso de la presión psicológica y la discriminación verbal: "La policía las llama putos, mariquitas, cerdos, entre otros, para causar vergüenza a ellas y a los clientes que se acercan a los coches, por lo que es imposible trabajar", cuenta Diana Sacayán, dirigente del Movimiento Antidiscriminatorio de Liberación (MAL). También lo relata Marcela Romero, presidenta de la Asociación de Travestis, Transexuales y Transgéneros Argentinas (ATTTA):

> La policía se detiene cerca de las compañeras y comienza a ofenderlas, insultarlas, llamándolas por sus nombres de nacimiento. Cuando se produce algún tipo de reacción por parte de ellas, la policía amenaza con detenciones y resistencia a la autoridad.

127 María Victoria Pita, "Mitologías porteñas en torno al poder policial. Policía, contravenciones y gestión de ilegalismos en la ciudad de Buenos Aires", revista *La Biblioteca*, Biblioteca Nacional, vol. 12, Buenos Aires, 2012, pp. 182-209.

El hecho de estacionar un patrullero cerca de los espacios de trabajo funciona como un elemento de presión para lograr el pago de un "canon", dado que su sola presencia impide el trato con los clientes. Esta es una de las formas más comunes de intimidación denunciada por personas que ejercen la prostitución.

Otra de las prácticas diferenciadas que sufre este grupo es la exigencia de "favores sexuales" para poder trabajar. Dentro de la población de travestis y transexuales, son cotidianos los abusos en las calles y en las dependencias policiales. De acuerdo con dirigentes de la comunidad: "Por supuesto: petes en las calles para no ir detenidas, petes en las comisarías para ser liberadas". De hecho, una de las líneas de trabajo de las organizaciones es la concientización acerca de que estas prácticas constituyen abusos.

Es frecuente que el activismo en defensa de sus derechos aporte nuevos significados a abusos que fueron naturalizados al momento de padecerlos:

> Un comisario de la zona de Once, en Catamarca y Moreno, abusaba de todas las nuevitas. No es que nos pedía plata, sino que abusaba sexualmente de nosotras, nos amenazaba con que si no íbamos con él tres horas –lo mínimo que teníamos que ir eran tres horas–, nos llevaba a la comisaría y que nuestros padres se iban a enterar. Eso es como una violación y no solamente una violación a los derechos humanos, sino una violación a tu persona [...]. La verdad, es algo que no me puedo olvidar porque realmente fue detestable. Fue algo que me dañó no sólo físicamente, sino psíquicamente.

Según la perspectiva de las organizaciones, la aprobación de la Ley 26 743, de identidad de género, es un paso significativo hacia el reconocimiento de sus derechos y da cuenta de un acercamiento de algunas instituciones del Estado a una población históricamente marginada. Promulgada en mayo de 2012, la ley establece que toda persona tiene derecho "al reconocimiento de su identidad de género; al libre desarrollo de su persona conforme a su identidad de género; y a ser tratada de acuerdo con su identidad de género y, en particular, a ser identificada de ese modo en los instrumentos que acreditan su identidad respecto de el/los nombre/s de pila, imagen y sexo con los que allí es registrada".[128] Así, tanto las intervenciones médicas como el cambio de los datos de registro de identidad no requieren intervenciones judiciales, sino que basta con el consentimiento informado de la persona. Esta norma es un

128 Ley 26 743, promulgada mediante Decreto 773/2012, *B.O.*

avance sumamente importante, logrado a partir del esfuerzo sostenido de la comunidad trans y sus organizaciones.

3.4. Acciones de persecución policial contra vendedores e inmigrantes

Al igual que los feriantes, limpiavidrios y las personas que ejercen la prostitución en las calles, los vendedores ambulantes constituyen una población sometida a la administración policial de la calle. El ejercicio de una actividad territorializada y en conflicto o ambigüedad con la legalidad los coloca en una situación de extrema vulnerabilidad frente a la policía.[129]

A esto se suman otras características que contribuyen a la vulnerabilidad de esta población: habitantes de los barrios pobres, algunos también inmigrantes, muchos de ellos jóvenes provenientes de sectores populares.

Durante 2012, tuvo lugar una serie de conflictos de distinta gravedad que involucraron a personas dedicadas a la venta ambulante. Uno de los grupos afectados corresponde a los migrantes senegaleses, un grupo compuesto mayoritariamente por varones jóvenes fácilmente identificables dado que el número de residentes negros en la Argentina es reducido. La mayor parte de ellos llegó al país por razones económicas[130] y se dedica a la venta de *bijouterie* en la calle.

Los problemas de los vendedores senegaleses con la policía comenzaron hace ya unos años en la ciudad de Buenos Aires, especialmente en el barrio de Constitución, donde no sólo trabajan sino que también residen muchos de ellos. En líneas generales, son perseguidos, hostigados y humillados cotidianamente por la policía. La razón esgrimida para las aprehensiones y detenciones[131] suele ser que la mayoría de ellos tiene una constancia de residencia

129 Véase el relato de los conflictos de la Policía Metropolitana con vendedores ambulantes ocurridos en la calle Florida en 2011 (caso informado en CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2012*, ob. cit., p. 173).

130 Aunque la situación de los vendedores provenientes de países africanos comenzó a llamar la atención recientemente (hay casos de malos tratos, hostigamiento y violencia física y moral registrados desde 2009), lo cierto es que la migración de ciudadanos de países africanos comenzó en la década de 1990 y se fue incrementando desde la segunda mitad de esa década en virtud del propio ciclo de la cadena migratoria. Gran parte de los ciudadanos senegaleses y de otros países africanos viven de la venta callejera, algunos pocos tienen puestos fijos en ferias, otros se dedican a la venta ambulante en la ciudad y en el Gran Buenos Aires, combinando a veces esta venta con otra que requiere un desplazamiento a ciudades del interior del país (para la época de vacaciones de verano, o para fiestas provinciales o regionales).

131 Vale la distinción ya que en ocasiones los vendedores, en la ciudad de Buenos Aires (donde rige para el caso de la venta en el espacio público la Ley Contravencional), son aprehendidos para acreditación de identidad o por

precaria,[132] cuya validez es deliberadamente ignorada por la policía como medio de identificación. En estas detenciones, la policía habitualmente secuestra –y nunca devuelve– sus maletines con mercadería, es decir, su capital y herramienta de trabajo.

La sucesión de este tipo de hechos hizo que un grupo de vendedores senegaleses[133] se decidiera a denunciar a la PFA en 2009 por maltrato y hostigamiento basados en prejuicios racistas, xenófobos y discriminatorios. La presentación, patrocinada por los abogados del Colectivo por la Diversidad (COPADI),[134] recorrió un camino largo y dificultoso: la acción de hábeas corpus colectivo fue rechazada en primera instancia y la decisión fue confirmada por la Cámara de Apelaciones en lo Penal, Contravencional y de Faltas de la ciudad. Los denunciantes plantearon un recurso de inconstitucionalidad contra la sentencia de la Cámara y, ante su rechazo, plantearon

---

reiteración de conducta. En el caso de las aprehensiones, otra irregularidad frecuente es que se los traslada a una comisaría de la PFA y no a una sede del Ministerio Público Fiscal de la ciudad.

132 La residencia precaria es un papel que informa la identidad y la condición de peticionante de refugio. Las solicitudes de refugio son analizadas por la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE), órgano dependiente del gobierno nacional. Sobre el cierre de este informe, el 11 de enero de 2013, se conoció la auspiciosa noticia de la aprobación de un régimen especial para regularizar a migrantes senegaleses (véase "Aprobaron un régimen especial para regularizar a migrantes senegaleses", *Tiempo Argentino*, 11 de enero de 2013).

133 Uno de ellos fue Bara Sakho, un joven senegalés, a quien la policía le rompió los papeles de documentación precaria. Según su testimonio, la policía los insulta, les reclama mercadería o dinero como condición para permitirles trabajar. Incluso, en ocasiones ni siquiera aceptan coimas de ellos, diferenciándolos del resto de los vendedores ambulantes. Las amenazas suelen incluir contenido xenófobo y racista, como: "No te quiero ver más por acá, negro de mierda" o "No queremos ver un negro en Constitución". Bara contó también que, a raíz de las constantes persecuciones y del hostigamiento policial, había conseguido que el carnicero del barrio lo dejara instalarse con sus objetos de venta dentro de su local (es decir, evitando ocupar la vía pública). Pero aun así, los funcionarios policiales ingresaron al comercio, lo detuvieron y secuestraron su mercadería, aportando sus propios testigos al procedimiento (tarjeteros del burdel de la zona conocidos por la policía). La audiencia pública fue, para Bara Sakho y sus compañeros, la primera ocasión en que pudieron exponer las situaciones padecidas. Allí pudo contar –asistido por un traductor oficial, ya que apenas habla español y su lengua materna es wolof–: "Todos los días viene la policía [mientras ellos intentan vender en la vía pública]. La policía dice que el fiscal los manda. Nos molestan y no nos dejan trabajar. Se llevan la mercadería. A los blancos no se la sacan. Estamos muy cansados y somos muy molestados".

134 En esta causa, el CELS presentó una acción de *amicus curiae* desde la Clínica Jurídica por los Derechos de Inmigrantes y Refugiados CAREF-CELS-UBA.

un recurso de queja. Finalmente, se realizó una audiencia pública ante el Tribunal Superior de Justicia porteño.[135]

Este caso fue el primer hábeas corpus colectivo que trató el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El fallo dio por ciertas las acciones discriminatorias de la policía frente a esta comunidad y ordenó que se tomaran medidas para prevenir la repetición de estos hechos. El Ministerio Público convocó a una mesa de trabajo[136] para supervisar su ejecución y, si bien esta instancia no funcionó muy satisfactoriamente, sí hubo una reducción en el hostigamiento policial contra este grupo.[137] Por lo demás, a consecuencia de la apelación en la Cámara Contravencional por el caso presentado por Ibrahima Mbaye, Bara Sakho y Sergine Lam, se instruyó reconocer como forma de acreditación válida la exhibición de la documentación precaria que portan los peticionantes de refugio. Esto, sin duda, fue importante para limitar formalmente las aprehensiones y detenciones realizadas con el argumento de requerir "averiguación de identidad".[138]

135 No nos detendremos en la exposición detallada de lo ocurrido en la audiencia y en la posterior apelación ante la Cámara de Justicia Contravencional, ya que excede el objeto de este texto. Para ello puede consultarse María Victoria Pita, "Poder de polícia e administração de grupos sociais: o caso dos vendedores ambulantes senegaleses na Cidade Autônoma de Buenos Aires", ob. cit.

136 A la mesa estaban convocados "los actores, las organizaciones sociales interesadas, el Ministerio Público Fiscal de la ciudad, la UAAFE y otros organismos gubernamentales competentes (Defensoría del Pueblo, Subsecretaría de Derechos Humanos del GCBA)". Fallo de la Cámara de Apelaciones en lo Penal, Contravencional y de Faltas de CABA, causa 2206-00-CC/2009, "Mbaye, Ibrahima s. infracción art. 23 098, Ley 23 098 (hábeas corpus)".

137 En 2012, el Ministerio Público presentó un protocolo de actuación para los/las fiscales –que en realidad no había sido producto del trabajo conjunto con las organizaciones en la mesa, aunque fue presentado de ese modo–, que no especifica los conflictos que le dieron origen, ni en qué casos se basa. Resulta demasiado elemental y plantea supuestos complicados respecto de la migración (por ejemplo, asimila el ingreso de migrantes con una posible puerta de entrada de "delincuentes").

138 Poco después de la audiencia se produjo un confuso episodio en un bar de Constitución, en el que un policía disparó contra un senegalés que ofrecía su mercadería. El vendedor caminaba por la vereda cuando vio que dos hombres discutían en la puerta de un bar. Ante los gritos, se detuvo. Al verlo, uno de los hombres le gritó: "¡Qué mirás, negro de mierda!", y se le tiró encima. Comenzó a golpearlo furiosamente con sus puños y le pegó en la cabeza con su arma reglamentaria. Luego le gritó: "¡Negro de mierda, andate a tu país!", apuntó y disparó. Milagrosamente el vendedor se movió y el disparo sólo rozó su pierna derecha, dejando un agujero en su pantalón. Ante la denuncia efectuada por un testigo concurrió personal uniformado de la Comisaría 16ª de la PFA y detuvo a tres hombres, que fueron trasladados a esa comisaría. Allí se identificó al autor de la tentativa de homicidio como personal policial perteneciente al cuerpo de Alarma de la PFA, quien quedó

Sin embargo, en los últimos dos años la Policía de la provincia de Buenos Aires y los inspectores de control urbano incurrieron en el mismo tipo de hostigamiento a la comunidad de senegaleses residentes en La Plata. En la capital provincial residen 54 personas senegalesas, entre las cuales sólo una es mujer. Una de las características particulares de este conflicto es que los senegaleses no estaban dispuestos a pagar un "canon" para poder trabajar: no veían la razón para hacerlo. Por ese motivo, comenzaron a sufrir persecuciones, demoras, detenciones y el decomiso de sus maletines con mercaderías.

A fines de 2010, uno de los vendedores fue atacado a golpes en la calle por inspectores de Control Urbano. Así lo relató una vecina, testigo de los hechos:

> Fue un momento tremendo. El muchacho estaba vendiendo un reloj a un nene de siete años y cuando la mamá iba a pagarle aparecieron tres móviles con logos de la Comuna y dos motos sin identificación con un par de ocupantes cada una. Todos se fueron encima de él y lo golpearon ferozmente hasta que pudo escapar de milagro y porque la gente de la cuadra empezó a gritarles a los agentes.[139]

El titular de Control Urbano de la Municipalidad de La Plata, Ignacio Martínez, opinó:

> Los senegaleses se victimizan, se agrupan, rompen móviles municipales y agreden a nuestros inspectores, es un disparate que se hable de discriminación porque se levantan puestos de un sector de inmigrantes, la causa de los operativos responde a un control de la ilegalidad.[140]

En 2011 se produjeron serios incidentes cuando efectivos bonaerenses y camionetas de Control Urbano intentaron desalojar a la fuerza a vendedores senegaleses de la cuadra 49, entre la 7 y la 8, y de la feria de la Plaza Italia. Allí, de acuerdo con el comisario inspector a cargo del operativo:

> Uno de ellos, mientras gritaba, se tiró sobre los relojes y la *bijouterie*, por lo que fue necesaria la intervención de varios efectivos para re-

---

detenido a cargo de la jueza Iermini, del Juzgado de Instrucción nº 48 de la justicia nacional.

139 "Ahora golpearon a un ambulante senegalés cerca de la Terminal", *El Día*, La Plata, 5 de noviembre de 2010.

140 "La venta ambulante crece y preocupa a los comerciantes", *El Día*, La Plata, 8 de noviembre de 2010.

> ducirlo y llevarlo detenido por resistencia a la autoridad, al igual que a uno de sus compañeros.[141]

La sucesión de conflictos y persecuciones motivó dos protestas pacíficas de los vendedores senegaleses a mediados de 2012, una de ellas frente a las oficinas de Control Urbano, donde esperaban poder dialogar con alguna autoridad, pero no fueron recibidos. En esa ocasión, uno de los jóvenes declaró:

> Hoy volvieron a secuestrarnos dos valijas con mercaderías y queremos que nos las devuelvan. Somos gente pacífica que quiere trabajar en este país. No somos violentos y esperamos que algún funcionario alguna vez nos atienda, realmente nos sentimos discriminados.[142]

Al mismo tiempo, COPADI realizó un censo para documentar prácticas policiales discriminatorias, que revela que la persecución hacia la comunidad senegalesa es sistemática. Todos ellos fueron parados o detenidos por la policía al menos una vez en los últimos dieciocho meses:[143] 50 fueron retenidos en la calle, en esos casos la policía se comunicó con Control Urbano y un agente de esa entidad sin identificación secuestró el maletín con mercadería. Hubo 4 casos de arrestos y traslados a comisaría, que fueron liberados en menos de veinticuatro horas sin que se les imputaran delitos. Sólo en 10 casos se labró un acta contravencional, sin testigos, y con una vaga descripción de lo secuestrado. En ningún caso recuperaron sus pertenencias.

Otros indicadores de discriminación son los insultos y el trato diferencial que denunciaron las personas entrevistadas. A pesar de que muchos senegaleses residen en La Plata desde hace dos años o más, casi todos desconocen sus derechos básicos frente a la policía y a Control Urbano; en ningún procedimiento cuentan con traducción y se les impide comunicarse por teléfono durante las detenciones.

Luego de documentar estas situaciones, representantes de la comunidad junto con COPADI, el CELS y la Mesa que trabaja para la protección de los derechos humanos de los migrantes, hicieron distintas acciones para solicitar al gobierno provincial el cese del hostigamiento. La Secretaría de Derechos Humanos de la provincia dio inicio a un expediente y presentó pedidos de informes al municipio. Los representantes de la comunidad también lleva-

141 "Megaoperativo en Plaza Italia para sacar de la feria a los ilegales", *El Día*, La Plata, 25 de junio de 2011.

142 "Protesta de senegaleses en 20 y 50", *El Día*, La Plata, 1º de julio de 2012.

143 Un 30% fue controlado o detenido por la policía y agentes de Control Urbano más de una vez en los últimos dieciocho meses.

ron su denuncia ante la Superintendencia de Asuntos Internos de la Policía Bonaerense y al Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI). Desde entonces, no se han vuelto a registrar incidentes.

4. CASOS DE DESAPARICIÓN COMO FORMA EXTREMA DE VIOLENCIA Y ENCUBRIMIENTO POLICIAL[144]

Algunas de las prácticas de violencia policial descriptas en las secciones anteriores han derivado en la desaparición de jóvenes como forma extrema de violencia y encubrimiento policial. En los años 2000, se han registrado en la Argentina casos de desapariciones de jóvenes en los cuales se ha comprobado o se sospecha la participación de efectivos policiales, algunos de los cuales se reseñan a continuación. Como se verá, los casos conocidos hasta el momento guardan similitudes con otros ocurridos durante la década anterior.

- Elías Gorosito, de 19 años, desapareció el 13 de febrero de 2002 en el barrio Mosconi de la ciudad de Paraná, provincia de Entre Ríos. Varios testigos vieron a efectivos de la Comisaría 5ª golpearlo antes de llevárselo. En junio de 2012, tres agentes policiales fueron condenados a 12 años de prisión por este caso.[145]
- Iván Torres, de 26 años, desapareció el 2 de octubre de 2003 en Comodoro Rivadavia, provincia de Chubut.[146] Iván fue visto por última vez en una plaza céntrica de la ciudad, cuando policías lo forzaron a subir a un patrullero de la Comisaría 1ª. En agosto de 2011, la Corte IDH condenó al Estado argentino por violación de

144 Esta sección aborda el análisis de la desaparición de personas como método policial extremo para garantizar el encubrimiento y/o evitar o entorpecer investigaciones sobre abusos y otras formas de violencia cotidiana de la policía sobre los jóvenes pobres, por lo que este recorte deja por fuera del análisis otros casos de desaparición. Agradecemos a Sofía Tiscornia, María Pita y Carolina Varsky la lectura y comentarios de esta sección.

145 Agradecemos a Julián Froidevaux, subsecretario de Derechos Humanos de la provincia de Entre Ríos, por la información sobre este caso. Por este hecho, en 2004 tres policías fueron absueltos por la Sala 2 de la Cámara del Crimen, fallo que fue confirmado por la Sala Penal del Superior Tribunal entrerriano. Pero, tras constatar que había testigos que no fueron tenidos en cuenta, en 2011 la CSJN anuló la sentencia y ordenó la realización de un nuevo juicio, que culminó con las condenas de junio de 2012.

146 La sentencia de la Corte IDH del 26 de agosto de 2011 en el caso "Torres Millacura y otros c. Argentina" está disponible en <corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_229_esp.pdf>. El caso aún se encuentra bajo investigación de la justicia federal. Para una descripción, véase <cels.org.ar/common/documentos/informe_caso_ivan_torres.pdf>.

los derechos a la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal y a la libertad personal en perjuicio de Iván Torres.

- Luciano Arruga, de 16 años, tras padecer en forma sostenida acciones de amenaza, hostigamiento y torturas por la Policía Bonaerense, desapareció el 31 de enero de 2009 en la localidad de Lomas del Mirador, partido bonaerense de La Matanza[147] y, desde entonces, no se ha vuelto a saber de él. Cuatro años después, la justicia no ha establecido qué sucedió ni quiénes son los responsables de su desaparición.[148]
- Daniel Solano, de 26 años, desapareció en noviembre de 2011 en la ciudad de Choele Choel, provincia de Río Negro. Actualmente, hay 13 policías procesados por este caso, sobre el cual se informa en detalle más adelante.
- Facundo Rivera Alegre, de 19 años, desapareció el 19 de febrero de 2012 a la salida de un baile en el Estadio del Centro, ciudad de Córdoba. Si bien no hay testigos que hayan visto a efectivos policiales con Facundo justo antes de su desaparición, el hostigamiento policial del que el joven era víctima permite sostener como una de las hipótesis su posible participación en el hecho.

Si se toma en cuenta un lapso mayor, desde el regreso a la democracia, estos casos se agregan a otros ocurridos durante la década de 1990 que responden a patrones similares. Podemos mencionar las desapariciones de Adolfo Garrido, de 29 años, y Raúl Baigorria, de 31, el 28 de abril de 1990 en la ciudad de Mendoza, luego de ser detenidos por efectivos de la policía motorizada provincial;[149] Paulo Christian Guardati, de 21 años, quien desapareció el 24 de

147 La familia de Luciano Arruga es representada por la APDH-La Matanza, que, junto con el CELS, acompaña como querellante en la causa en la que se investiga su desaparición. Véanse CELS, "Violencia institucional y políticas de seguridad: refuerzo de las corporaciones y estigmatización de los sectores más vulnerables de la sociedad", en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2010,* ob. cit., y "Sistema de seguridad: una hipoteca para la democracia", en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2011*, ob. cit.

148 Al cierre de este informe, el 7 de enero de 2013 fue detenido el oficial de la Bonaerense Julio Diego Torales, acusado de estar involucrado en la primera detención y las torturas a Luciano Arruga ocurridas en 2008, cuatro meses antes de la desaparición del joven. Un día después, el juez Gustavo Banco dio lugar al pedido de federalización de la causa presentado por la APDH-La Matanza, en representación de Mónica Alegre, madre de Luciano, y el CELS.

149 Los autores de las desapariciones de Garrido y Baigorria nunca fueron identificados. En febrero de 1996, la Corte IDH (caso "Garrido y Baigorria c. Argentina. Sentencia de fondo", del 2 de febrero de 1996, Serie C, nº 26) condenó al gobierno argentino como responsable de las desapariciones y por

mayo de 1992 también en la ciudad de Mendoza, luego de ser trasladado por un policía de civil hacia un destacamento policial;[150] el más conocido de Miguel Ángel Bru, de 23 años, desaparecido el 17 de agosto de 1993 en la ciudad de La Plata –según se pudo establecer a partir de diversos testimonios, Miguel fue torturado hasta la muerte en la Comisaría 9ª de esa ciudad–,[151] y Martín Basualdo, de 19 años, y Héctor Gómez, de 22, desaparecidos el 16 de junio de 1994 en la ciudad de Paraná, provincia de Entre Ríos.

Los dos casos más conocidos y emblemáticos de los últimos tiempos son el de Luciano Arruga y la desaparición (el 19 de septiembre de 2006) de Jorge Julio López, testigo en el juicio al ex director general de Investigaciones de la Policía Bonaerense durante la última dictadura, Miguel Etchecolatz. Ambos casos pusieron en evidencia la incapacidad de las agencias de seguridad y justicia para esclarecer hechos de desaparición como estos. A pesar de esta y otras coincidencias y de que es innegable la densidad política que el caso de López aporta a la ocurrencia de desapariciones en democracia, no se lo ha incorporado a la serie que analizamos en esta sección por considerar que, si bien diferentes hipótesis apuntan a la participación de policías bonaerenses en el hecho, este se relaciona con los mecanismos de búsqueda de impunidad para los crímenes del terrorismo de Estado antes que con violencias cotidianas de la policía hacia los jóvenes pobres, eje del presente análisis.[152]

---

haber violado el derecho de las víctimas y de sus familiares a un juicio justo. El Estado argentino se allanó a esta condena, y reconoció su responsabilidad (véase CELS y Human Rights Watch, *La inseguridad policial. Violencia de las fuerzas de seguridad en la Argentina*, Buenos Aires, Eudeba, 1998). El 13 de diciembre de 2000, el juez Enrique Knoll Oberti fue destituido con *jury* de enjuiciamiento por su actuación en la investigación.

150 Cuatro policías fueron procesados por privación ilegítima de la libertad y homicidio calificado, y otras 10 personas, por encubrimiento. La Quinta Cámara del Crimen de Mendoza dictó falta de mérito en favor de los imputados. El caso fue denunciado ante la Corte IDH, que condenó al Estado argentino. Véase CELS, *La inseguridad policial*..., ob. cit. Durante 2012 se realizaron nuevos rastrillajes en búsqueda del cuerpo, con resultados negativos. Véase "Se volverá a buscar en el cementerio el cuerpo de Paulo Cristian Guardati", *Los Andes*, 27 de agosto de 2012.

151 Cinco policías bonaerenses fueron pasados a disponibilidad por este caso. Véase CELS, *La inseguridad policial*..., ob. cit. Durante el proceso se registraron episodios de hostigamiento a testigos. En 1999, 2 policías fueron condenados a prisión perpetua por tortura seguida de muerte, privación ilegítima de la libertad y falta a los deberes de funcionario público. El cuerpo de Miguel Bru sigue sin aparecer, pero la muerte del joven pudo ser comprobada por medios indirectos. Véase "El caso Bru" en la página web de la Asociación Miguel Bru: <ambru.org.ar/?page=miguelbru>.

152 Véase CELS, "Justicia por los crímenes de la dictadura", en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2007,* ob. cit.

A diferencia de lo ocurrido con las desapariciones forzadas en la Argentina durante el terrorismo de Estado, dadas en un contexto de violaciones de derechos humanos masivas y centralizadas desde el propio Poder Ejecutivo, estos casos son consecuencia de prácticas sistemáticas de abuso policial y de formas de negligencia, indiferencia, inacción y/o complicidad judicial y política en diferentes jurisdicciones del país.[153] Prácticas posibilitadas por los amplios márgenes de autonomía policial, por la ausencia de gobiernos políticos que controlen efectivamente su actuación y de un sistema de justicia que investigue y sancione adecuadamente. No se puede soslayar que en la historia argentina reciente la desaparición de personas constituye también un ominoso mensaje hacia otros jóvenes en situaciones similares, así como para los familiares de las víctimas, amigos y testigos, que sufren amenazas y distintas formas de intimidación.

A continuación, desarrollamos el caso de la desaparición de Daniel Solano, ocurrido en los últimos días de 2011 y, luego, identificamos algunos elementos comunes a los casos, que sugieren regularidades significativas en las prácticas policiales conducentes a la desaparición como forma extrema de violencia policial.

4.1. Desaparición de Daniel Solano en Choele Choel, Río Negro

Daniel Solano fue visto por última vez la madrugada del sábado 5 de noviembre de 2011. Según varios testigos, policías de la Brigada de Operaciones, Rescate y Antitumulto (BORA)[154] de la policía provincial lo retiraron a los golpes del local bailable "Macuba Megadisco" de la ciudad de Choele Choel, cuando realizaban "servicios adicionales" de seguridad en el local. También según la declaración de varios testigos, los policías golpearon a Daniel a la salida de la discoteca y lo subieron a un patrullero[155] para luego dirigirse hacia un islote ubicado sobre el río Negro, al cual se puede acceder a pie.[156]

153 Véase Víctor Abramovich, "De las violaciones masivas a los patrones estructurales: nuevos enfoques y clásicas tensiones en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos", *Sur Direitos Humanos* nº 11, San Pablo, 2009.

154 El grupo BORA cuenta en su historial, entre otros casos, con los asesinatos de Nicolás Carrasco y Sergio Cárdenas, ocurridos el 17 de junio de 2010 en Bariloche, durante la represión de una manifestación en protesta por el asesinato de Diego Bonefoi a manos de la policía rionegrina. En esa oportunidad, los agentes del BORA actuaron sin placa de identificación en los uniformes y con los rostros cubiertos, y utilizaron balas de plomo. Véase CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2011*, ob. cit., pp. 134-135.

155 "Un nuevo testigo confirma golpiza a Solano", *Río Negro,* 7 de octubre de 2012.

156 La denominada "Isla 92". Véase "Rastrillan la isla adonde llevaron a Daniel", *Río Negro*, 10 de agosto de 2012. Un testigo asegura haber hallado en esa isla la billetera de Daniel Solano y habérsela entregado a la policía. La billetera

Cuando los compañeros de Solano denunciaron su desaparición, la jueza interviniente, María Bosco, comenzó a trabajar sobre una hipótesis basada en una versión de la propia policía. Por su parte, la familia Solano y su abogado, Sergio Heredia, sostuvieron desde el primer momento la hipótesis de que agentes de la policía rionegrina –las últimas personas que fueron vistas con Daniel– estaban involucrados en el hecho. Sin embargo, la jueza tomó por cierta la versión de la policía acerca de que Solano estaba alcoholizado y que por ello fue "invitado a salir" del local por tres policías vestidos de civil y que, una vez afuera, estos agentes habrían pedido apoyo a la Comisaría 8ª, ubicada a tres cuadras de allí. Un patrullero Ford Eco Sport habría arribado con tres efectivos, que fueron identificados, y que declararon que el joven "se había calmado" y que por eso lo dejaron en la esquina del boliche. La jueza Bosco y el fiscal Miguel Flores dieron por cierta esta versión y, con base en otros testimonios cuya falsedad fue luego demostrada, establecieron que Solano había viajado por sus propios medios a Neuquén. En consecuencia, durante el primer mes de investigación, la justicia trabajó sobre una hipótesis falsa, dejó de lado la pista de la participación policial y perdió un tiempo crucial para la recolección de evidencias.

Solano, oriundo de la ciudad de Tartagal, Salta, se encontraba en Choele Choel como "trabajador golondrina", contratado por la empresa Agrocosecha, perteneciente a la multinacional ExpoFrut-Univeg SA. Su familia denunció, junto con el Observatorio de Derechos Humanos de Río Negro y la CTA local, las condiciones de precariedad y explotación a las que se ven expuestos los trabajadores contratados por esa empresa. Los trabajadores vivían en condiciones de hacinamiento dentro del predio de la compañía, donde eran amedrentados y sometidos a continuas requisas y abusos por el BORA, que también cumplía tareas de seguridad en ExpoFrut.[157] Según el abogado de la familia, Solano había organizado una protesta contra la patronal por las condiciones laborales para el domingo 6 de noviembre de 2011 (un día después de su desaparición).

A los pocos días de la desaparición de Solano se produjeron cambios en el gobierno provincial. Tras las elecciones de 2011, el 10 de diciembre asumió el gobernador Carlos Soria, que sería asesinado poco después.[158] Lo sucedió en

---

nunca apareció como elemento de prueba en la causa. Véase "Declaró testigo que halló billetera de Solano", *Río Negro,* 6 de octubre de 2012.

157 "Testimonios de brutalidad policial en Lamarque", *Río Negro,* 22 de diciembre de 2011.

158 Por el homicidio fue condenada su esposa, el 20 de noviembre de 2012, a 18 años de prisión ("Dieciocho años para Susana Freydoz por matar a su marido", *Río Negro*, 21 de noviembre de 2012).

el cargo el vicegobernador Alberto Weretilneck. Estas circunstancias implicaron una renovación del gobierno y las nuevas autoridades fueron más receptivas a los reclamos y denuncias de los familiares de Daniel Solano.

Según el gobernador Weretilneck, al involucrarse en el caso, se encontraron con "un expediente [judicial] que estaba con una desprolijidad total, una jueza sin compromiso y un fiscal que tampoco se había comprometido".[159] La jueza Bosco y el fiscal Flores fueron apartados de la causa y enfrentan un pedido de juicio político. El nuevo fiscal, Guillermo Bodrato, fue afectado con exclusividad a esta investigación con el objetivo de "recuperar el tiempo perdido en la inicial investigación policial/judicial, especialmente en razón de ahondar en una de las hipótesis que podría involucrar a personal policial".[160] Los operativos de búsqueda y rastrillaje realizados no arrojaron resultados, pero fueron imputados 22 agentes policiales, 13 de los cuales serían procesados, con acusaciones iniciales de incumplimiento de deberes y encubrimiento. La carátula de la causa fue modificada de "desaparición de persona" a "investigación de homicidio", tras lo cual se detuvo a 7 de los policías procesados.[161] Desde el Ejecutivo provincial también se decidió el pase a disponibilidad del comisario inspector Julio Caliva, responsable de la Regional Choele Choel de la Policía de la provincia de Río Negro y la desafectación de la fuerza de 10 de los 22 policías imputados.[162] Desde el Poder Ejecutivo nacional se dieron señales de apoyo a la investigación, con la visita a la provincia a fines de junio de 2012 de una comitiva encabezada por el secretario de Derechos Humanos de la nación, Martín Fresneda, y el entonces subsecretario de Delitos Complejos del Ministerio de Seguridad, Miguel Robles. Ambos se reunieron con la familia Solano y comprometieron el apoyo del gobierno nacional para esclarecer el hecho.[163] La investigación quedó encaminada contra los policías sospechados y se intenta reconstruir lo que sucedió con el cuerpo de Solano.

Este y otros casos de brutalidad policial, como la represión en Bariloche que causó la muerte de Nicolás Carrasco y Sergio Cárdenas en 2010,[164] llevaron

159 "Weretilneck: Solano sigue desaparecido por negligencia en la investigación de los primeros días", Agencia Digital de Noticias, 10 de mayo de 2012.

160 "La procuradora Piccinini dispuso atención exclusiva en la causa Solano", Agencia Digital de Noticias, 16 de diciembre de 2011.

161 "Siete policías detenidos por el crimen de Daniel Solano, desaparecido en Río Negro", Télam, 19 de julio de 2012.

162 La información fue aportada por el Ministerio de Gobierno de la provincia de Río Negro, el 12 de junio de 2012, en respuesta a un pedido de informes presentado por el CELS.

163 Véanse "Caso Solano: Pichetto y Escudero pidieron intervención DDHH de Nación", *ADN Río Negro*, 16 de mayo de 2012; "Aval político para averiguar qué pasó con Solano", *Río Negro*, 22 de junio de 2012.

164 Véanse CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2011*, ob. cit., pp. 134-135.

al nuevo gobierno provincial a tomar una serie de medidas[165] de reforma de su sistema de seguridad, cuestión que será retomada en la sección 6.3 de este capítulo.

4.2. Regularidades entre los casos de desaparición

Las circunstancias de la desaparición de Daniel Solano –reconstruidas a partir de testimonios e indicios materiales– iluminan una serie de factores que se reiteran en diversos casos de desapariciones, en los cuales está comprobada la participación de agentes de distintas fuerzas policiales o existen sospechas sobre ella.

En primer lugar, se reiteran características de las víctimas que las vuelven especialmente vulnerables al hostigamiento policial. Se trata siempre de varones jóvenes provenientes de sectores humildes de la sociedad. Estas circunstancias personales, junto con otras que se registran en algunos casos –como las detenciones frecuentes por consumo de drogas–, se traducen en un aumento de la frecuencia de su contacto con las fuerzas policiales y en una gran vulnerabilidad frente al abuso policial. Daniel Solano, como trabajador golondrina, estaba expuesto a situaciones extremas de precariedad laboral y de vigilancia y violencia policial. Luciano Arruga vivía en una casa precaria sin instalaciones sanitarias mínimas, por lo cual se veía obligado a desplazarse hasta una estación de servicio cercana para asearse. A causa de ello, estaba expuesto al trato cotidiano con los policías del destacamento de Lomas del Mirador, que paraban en la misma estación de servicio. A ello se suman los problemas que el joven tenía con el consumo de drogas, que lo convertían en un blanco fácil para la amenaza y la extorsión policial.[166] Son las formas de vida cotidiana que adquieren las carencias estructurales de los jóvenes pobres, en sus rutinas signadas por precariedades de diferente tipo, en las que se expresa lo que en términos abstractos podemos denominar vulnerabilidad al abuso policial.

165 Entre las que se encuentran el descabezamiento general de toda la cúpula de la policía de Río Negro (véase "La policía rionegrina está casi sin plana mayor", *Río Negro*, 29 de enero de 2012) y la reestructuración del grupo BORA, cuyos efectivos ya no portarían armas de fuego, sino bastones y escudos protectores ("Desarman el BORA", *Bariloche 2000*, 13 de febrero de 2012).

166 El consumo de drogas implica para los jóvenes de los barrios pobres un plus de vulnerabilidad en sus relaciones con la policía. Según los amigos de Luciano Arruga: "Cuando Luciano estaba empastillado, lo llevaban, o al menos lo paraban; y si no tenía documento o su constancia de documento en trámite lo llevaban, aunque algunas veces lo llevaban igual aunque tuviera la constancia". En este contexto, "llevar" es una práctica policial que puede implicar el traslado hasta la comisaría o el destacamento, donde se aplican golpes y torturas a los jóvenes.

En segundo lugar, el análisis de los casos permite presumir que la desaparición es una forma extrema de encubrimiento corporativo tras una escalada de prácticas violentas: un último recurso para procurar la impunidad de las relaciones abusivas que las policías establecen con los jóvenes. En casi todos los casos se relatan episodios anteriores de hostigamiento policial hacia las víctimas, como golpes, torturas, detenciones arbitrarias o extorsiones de la policía para forzar a los jóvenes a cometer delitos.[167] En diferentes casos, estos episodios ocurrieron pocos días antes de la desaparición, y los relatos refieren que la policía tenía "fichada" a la víctima o que "se la tenían jurada".

La escalada de prácticas policiales violentas que se inicia con el hostigamiento, el intento de reclutamiento o la extorsión, parece haber desembocado en estos casos en formas de violencia extrema, basadas en el secuestro y el posterior asesinato o desaparición de jóvenes con los cuales los agentes policiales habían establecido un vínculo de ensañamiento.[168]

Las secuencias de las acciones que culminan en la desaparición se repiten en los relatos de los testigos. En varios de los casos se constató la participación de un móvil policial que intercepta o "levanta" a la víctima en la calle, pero cuya detención no queda registrada en comisarías o destacamentos. En diferentes ocasiones, se vio a agentes policiales golpear violentamente a las víctimas antes de subirlas a un móvil, aun ante la presencia de testigos. Cuando, a partir de los testimonios, resultó imposible negar que la víctima hubiera

167 Mónica Alegre, madre de Luciano Arruga, aseguró que los policías del destacamento de Lomas del Mirador de la Policía de la provincia de Buenos Aires hicieron desaparecer a su hijo luego de que este se negara a delinquir para ellos. Arruga había sido detenido, golpeado y torturado por efectivos de esa dependencia en septiembre de 2008, hecho por el que el 7 de enero de 2013 fue detenido el oficial de la Bonaerense Julio Diego Torales. Luego de ese episodio sufrió un hostigamiento constante hasta su desaparición, el 31 de enero de 2009 (véase CELS, "Sistema de seguridad: una hipoteca para la democracia", en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2011,* ob. cit.).

168 En numerosos casos está demostrada o fuertemente sospechada la participación policial en prácticas violentas muy similares a las aquí descriptas, pero que, en lugar de llevar a la desaparición de la víctima, culminan con la aparición de su cuerpo sin vida. Entre otros, se pueden citar los asesinatos de Andrés Núñez en La Plata, provincia de Buenos Aires, en septiembre de 1990, cuyo cuerpo fue hallado cinco años después cuando uno de los policías que lo torturó y asesinó se "quebró" y confesó; Sebastián Bordón, asesinado en San Rafael, Mendoza, en octubre de 1997; Jorge Pilquiman, en Bariloche, Río Negro, en febrero de 2005; Atahualpa Martínez, en Viedma, Río Negro, en junio de 2008; Fabián Gorosito, en Merlo, Buenos Aires, en agosto de 2010 (caso informado en CELS, *Informe 2010*, ob. cit., p. 159 y ss., e *Informe 2011*, ob. cit., p. 98 y ss.); y de Julián Antillanca, en Trelew, Chubut, en septiembre de 2010 (caso informado en CELS, *Informe 2012*, ob. cit., pp. 181-182).

sido "levantada" por un móvil policial, se argumentó que fue liberada a pocas cuadras, sin que pudieran comprobarse estas afirmaciones.

La desaparición del cuerpo de la víctima constituye una práctica que en sí misma conlleva como efecto fundamental la construcción de un marco de impunidad. Si tenemos en cuenta que la desaparición aparece como el último eslabón de una cadena de prácticas violentas, se trata entonces de una violencia final tendiente a borrar las huellas de las violencias anteriores y, de este modo, limitar la posibilidad de investigaciones posteriores.[169]

Esta práctica se presenta como una versión extrema de otros métodos de encubrimiento sobre las responsabilidades policiales. Casos con características diferentes dan cuenta de otros métodos policiales también orientados a borrar las huellas de violencias anteriores, como la simulación de accidentes o suicidios, generalmente en sede policial. La lógica de la desaparición, que involucra el uso de violencia extrema como un medio para garantizar la impunidad, muestra en algunos casos una racionalidad similar a la de otras acciones ejercidas por policías, como, por ejemplo, el incendio de calabozos como modo de incinerar cuerpos para simular un accidente que justifique la muerte y, al mismo tiempo, borre las huellas de la violencia y las torturas ejercidas sobre los cuerpos.[170] Sin embargo, en estos casos el cuerpo de la víctima permanece

169 La idea de que la desaparición de la víctima se produce con la intención de borrar todos los rastros y así evitar investigaciones posteriores y garantizar la impunidad de los victimarios está en la base del tipo penal de desaparición forzada, el cual establece como elementos constitutivos del delito la privación de la libertad y el ocultamiento de información sobre el paradero de la persona (art. 142 ter del Código Penal: "La desaparición forzada está constituida por las siguientes acciones: someter a una persona a una privación de la libertad, legal o ilegal; ocultar la víctima, es decir, que no se la encuentre en lugares de detención públicos y que se desconozca su paradero; negar la captura: ante la búsqueda de sus familiares o agencias estatales, el agente niega tenerla en su poder o se abstiene de dar información de su paradero; sustraer a la víctima del amparo legal, como consecuencia de la negación de la captura, evitando así medidas de búsqueda urgente y propiciando la impunidad de sus autores"). Los familiares de Luciano Arruga, la APDH-La Matanza y el CELS solicitaron a fines de 2012 que se aplicara al caso el tipo penal de desaparición forzada, lo cual implicaba necesariamente el cambio de competencia a la justicia federal. El juez Gustavo Banco dio lugar a este pedido el 8 de enero de 2013 (véase "Aclaraciones acerca de las novedades en la causa por la desaparición de Luciano Arruga", disponible en <cels.org.ar/comunicacion/?info=detalleDoc&ids=4&lang=es&ss=46&idc=1581>).

170 En 2011, en el marco del juicio por la muerte de Juan Ángel Grecco –ocurrida en 1991, en el incendio de un calabozo en la provincia de Chaco–, un perito sostuvo que las quemaduras son una forma eficaz de borrar las marcas producidas por los golpes. Hay fuertes sospechas de que incendios ocurridos durante 2011 en prisiones de Catamarca, Chaco y Tucumán están relacionados con el intento de borrar las huellas de los abusos realizados sobre los

como eventual evidencia, y con peritajes imparciales y oportunos se podría desbaratar las redes de encubrimiento corporativo.

Un tercer elemento en común es el modo en que se llevan adelante las investigaciones. Estos casos ponen de manifiesto la incapacidad del Estado y un déficit estructural del sistema de justicia para resolver hechos que implican tramas de encubrimiento policial, político y/o judicial. En diferentes casos, los funcionarios de la justicia a cargo de las investigaciones no han asumido recaudos mínimos como apartar de la investigación a las instituciones policiales sospechadas. El resultado fue que la investigación quedó en manos de la propia fuerza,[171] lo que habilita que se introduzcan hipótesis falsas, se descarten otras que orientarían la investigación hacia la responsabilidad policial y, en términos generales, se construya una versión de la propia policía sobre los hechos, que procura proteger a los agentes potencialmente involucrados. La versión policial es retomada y sostenida por la justicia como fundamento para tomar decisiones, como, por ejemplo, desviar la investigación a otras jurisdicciones o provincias, con lo cual se pierden tiempos críticos para la investigación.

En los casos de Gorosito y de Solano, intervenciones posteriores de la CSJN en el primer caso, y del Ejecutivo provincial y la Secretaría de Derechos Humanos de la nación en el segundo, ayudaron a rectificar el rumbo de la investigación judicial inicial. En general, estas intervenciones son el resultado de la movilización de los familiares, organizaciones sociales, organismos de derechos humanos y otros actores de la comunidad, que visibilizan los casos y presionan a la justicia y al poder político para sacarlos de su inmovilidad. Pero

---

detenidos. Véase CELS, "Principales violaciones de derechos humanos en el encierro", en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2012,* ob. cit.

171 A pesar de que en algunas jurisdicciones existen disposiciones –como la Resolución 1390 de la Procuración General de la provincia de Buenos Aires– que ordenan que las fuerzas policiales sean apartadas de la investigación si existe sospecha de que sus propios efectivos están involucrados en los hechos investigados, en casos de esta índole no se ha tomado esa medida. En el de Luciano Arruga, la fiscal Roxana Castelli delegó la investigación en la misma policía, desestimando las reiteradas denuncias de los familiares que señalaban a los policías del destacamento de Lomas del Mirador como responsables de su desaparición. A raíz de ello, la fiscal general de La Matanza, Patricia Ochoa, decidió separar a Castelli de la investigación. El 6 de diciembre de 2012, los familiares de Luciano Arruga, sus abogados y el CELS presentaron una denuncia contra Castelli ante la Secretaría Permanente de Enjuiciamiento de Magistrados y Funcionarios de la provincia de Buenos Aires, para que fuera sometida a juicio político (véase "Luciano Arruga: piden el cambio de carátula y la federalización del caso", 27 de diciembre de 2012, disponible en <cels.org.ar/comunicacion/?info=detalleDoc&ids=4&lang=es&ss=46&idc=1580>).

las demoras iniciales pueden bastar para permitir el despliegue de redes de encubrimiento. La negativa o la demora en apartar de la investigación a las fuerzas policiales cuyos propios agentes están sospechados, por desechar o no prestar credibilidad a las hipótesis de involucramiento policial –como ocurrió en 2012 en Córdoba con la investigación de la desaparición de Facundo Rivera Alegre– configuran el escenario propicio para el montaje de redes de encubrimiento.[172] En cambio, el caso Solano muestra cómo una intervención política más temprana puede neutralizar, aunque sea en parte, la inercia, la desidia y la connivencia entre la justicia y la policía.

En cuarto lugar, se registran situaciones de amenazas y amedrentamiento de testigos, amigos y familiares de las víctimas: los llaman por teléfono, agentes policiales merodean por sus hogares o, directamente, sufren atentados, como, en el caso de Gorosito, disparos contra sus domicilios.[173]

La ausencia de reformas profundas y sostenidas de los sistemas de seguridad y justicia del país posibilita que ocurran tanto los abusos policiales cotidianos contra los jóvenes como las desapariciones. Los hechos de desaparición, si

172 Las redes de encubrimiento tramadas en torno a la desaparición de Luciano Arruga fueron posibles debido al modo en que se encaró la investigación en sus primeros momentos. Durante los primeros cinco días posteriores a la desaparición, sólo intervino la policía en la investigación, y en ese lapso se perdieron numerosos elementos probatorios, así como la posibilidad de buscar rastros. Durante el siguiente mes, la fiscal Roxana Castelli dejó en manos de la policía la investigación, como vimos, con lo cual se perdió aún más tiempo investigando versiones falsas plantadas por la propia policía. Pero la demora inicial no fue el único factor que posibilitó la impunidad, ya que con posterioridad la policía puso en práctica diferentes métodos para obstruir la investigación (por ejemplo, lavar con lavandina un móvil policial que iba a ser revisado con perros entrenados) y la fiscalía a cargo de Celia Cejas prácticamente la abandonó sin que desde la provincia se la tomara como una causa prioritaria para dotarla de recursos y personal especializado.

173 La familia Gorosito no sólo ha sufrido la desaparición de Elías y las amenazas policiales durante la investigación de este caso. Dos hermanos de Elías murieron en circunstancias en las que se sospecha la intervención de fuerzas de seguridad provinciales. En 1996, Lionel, el mayor de los hermanos Gorosito, murió cuando era custodiado por la Policía de Entre Ríos en el hospital San Martín. La muerte fue caratulada como "suicidio", pero la familia sospecha de la policía, debido a los conflictos que tenían con Lionel. En 2011, Jonathan Gorosito fue hallado sin vida en una cárcel de la localidad de Las Heras, provincia de Santa Cruz. También esta vez la muerte fue explicada como un suicidio. Cuando el cuerpo fue enviado a Entre Ríos para ser velado, los familiares constataron que el joven presentaba heridas y rastros de una feroz golpiza, en las rodillas, los brazos y la cabeza. Por este último caso 4 policías de la provincia de Santa Cruz fueron detenidos y 3 de ellos procesados. Véase "Policías locales detenidos por la muerte de Jonathan Gorosito", *El Ciudadano de Las Heras*, 21 de noviembre de 2011.

bien extraordinarios, no pueden ser considerados anómalos: son el resultado de las prácticas de violencia que habitualmente no tienen consecuencias negativas para las carreras de quienes las despliegan. Si tales prácticas no están sujetas a controles (internos, externos, judiciales, políticos) y sanciones oportunas y efectivas, configuran la trama que puede desembocar en los extremos más ominosos. En la medida en que los casos no son esclarecidos, la desaparición se consolida como una forma efectiva de garantizar la impunidad.

5. DIMENSIONES DE LA RESPUESTA ESTATAL A LAS PROTESTAS Y OTROS CONFLICTOS SOCIALES: HECHOS DE REPRESIÓN, CRIMINALIZACIÓN E IMPUNIDAD

El panorama de las manifestaciones públicas, conflictos y protestas sociales ha sido central en la agenda política de 2012. En primer lugar, a partir de reclamos de enorme envergadura y cobertura mediática. Como había ocurrido con las acciones de las centrales agrarias en 2008, otros sectores sociales desplegaron diferentes formatos de protesta social típicamente populares. En este sentido, una parte importante de las movilizaciones ha sido liderada por sectores dominantes, así como por sectores sindicales representativos de los trabajadores formales mejor remunerados.[174] En segundo lugar, por diferen-

174 Entre estos hechos, podemos destacar los siguientes: en primer lugar, el conflicto petrolero de "los dragones", que se desarrolló en junio en la ciudad de Comodoro Rivadavia, puntualmente en el yacimiento Cerro Dragón, operado por Pan American Energy (PAE). Se inició por la demanda de los "dragoneros", un grupo de trabajadores que hacen obras de construcción en los yacimientos petrolíferos del cerro, quienes reclamaban mejoras en sus condiciones laborales, equiparándolas al convenio de los petroleros, así como el reconocimiento como sindicato autónomo de la UOCRA. En segundo lugar, el conflicto de camioneros en las plantas de combustible: entre el 19 y el 21 de junio cobró importancia un reclamo salarial del Sindicato de Camioneros que había comenzado unos días antes. En el marco de una negociación con la Federación Argentina de Entidades Empresarias del Autotransporte de Cargas (FADEEAC), el Sindicato inició paros el 15 de junio, los que fueron extendiéndose hasta que el 19 un grupo de camioneros bloquearon una planta de YPF en la localidad de Monte Cristo, la única de la provincia, impidiendo la entrada y salida de camiones con combustible. Ese mismo día se produjo una medida similar en la provincia de Santa Fe, con un bloqueo a la salida de combustibles de la refinería que YPF tiene en la ciudad de San Lorenzo. Mientras que el Ministerio de Trabajo intentaba encauzar el reclamo sindical y el de Seguridad intentaba asegurar la distribución de combustible, el Ministerio del Interior denunció penalmente a Hugo Moyano, secretario general de la CGT, y su hijo Pablo, secretario adjunto del gremio de Camioneros, por

tes hechos de represión de protestas sociales, particularmente las convocadas por grupos ambientalistas en distintas provincias del país. En tercer lugar, por la denuncia de prácticas de inteligencia ilegal por parte de la Gendarmería Nacional –muchas veces convalidadas por el propio Poder Judicial– contra referentes sociales y políticos que participaron en manifestaciones públicas; cuestión que se entronca con la problemática más amplia de la criminalización y judicialización de referentes. A ello debe sumarse, en cuarto lugar, la deficiente investigación de la justicia en graves casos de represión, aunque con notables excepciones que realzan el contraste.

La centralidad que la gestión de la seguridad ante multitudes mantiene en la agenda pública se vio reflejada en la renuncia del hasta entonces jefe de la PFA,[175] Enrique Capdevila, tras incidentes ocurridos en el centro de la ciudad de Buenos Aires, protagonizados por simpatizantes del Club Atlético Boca Juniors en ocasión del "día del hincha" y por manifestantes frente a la Casa de Tucumán, en repudio de la sentencia absolutoria en el juicio por la desaparición de Marita Verón, un hecho emblemático sobre trata de personas. En este caso, el modo en que se gestionó el operativo volvió a aparecer como detonante de las diferencias entre el gobierno y la cúpula de la PFA.[176]

Durante el año y en todo el país, la cuestión de la protesta social presentó múltiples aristas que involucran a actores sociales diversos y a diferentes agencias del Estado. Al cierre de este informe, el 20 y el 21 de diciembre de 2012 hubo saqueos en diferentes lugares del país. Aunque aun es muy temprano para evaluar lo ocurrido y resta analizar el avance de las investigaciones, es fundamental que se esclarezcan las responsabilidades por las personas muertas y heridas en estos contextos, así como de las detenciones que se realizaron. Los primeros saqueos ocurrieron en Bariloche y se repitieron en distintas ciudades del país, como Rosario, Campana, Concepción del Uruguay, Resistencia y San Fernando. En Bariloche, 45 personas resultaron heridas y 193 fueron

---

"amenazas agravadas" y "la creación de una situación de peligro que impida o entorpezca el normal funcionamiento de transportes".

175 "Discusión y renovación en la Federal", *Página/12*, 14 de diciembre de 2012; "Una discusión a los gritos mientras la ciudad ardía", *La Nación*, 14 de diciembre de 2012.

176 Como antecedentes políticos, aunque con claras diferencias, pueden mencionarse los hechos de la Legislatura de la CABA en 2004 (véase CELS, "Protesta social. El retorno del conflicto laboral y la disputa por el espacio público", en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2005*, ob. cit., cap. XII) o los de 2010 tras la represión de la ocupación del Parque Indoamericano (véase CELS, "Parque Indoamericano: tres muertos en la represión de una toma de tierras en Villa Soldati", en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2011*, ob. cit., cap. IV, 3.3.2).

arrestadas, y en Campana 100 personas fueron detenidas.[177] En Rosario, 4 personas resultaron muertas, 20 recibieron heridas y 90 fueron detenidas. Aún están pendientes las investigaciones por las muertes de Luciano Carrizo, Silvia Bernachea, Carina Verónica Paz y Leandro Fabián Sánchez. En particular, resta determinar la responsabilidad de la policía de Rosario en las muertes, ya que testimonios de familiares de las víctimas cuestionan las versiones respecto del origen de las balas e, incluso, que todas las muertes hayan ocurrido en el marco de los saqueos.[178] La presente sección aborda sólo algunas de las dimensiones que adquirió esta agenda en 2012: centralmente, la cuestión de las respuestas violentas a las protestas sociales y las políticas en marcha, las formas de criminalización de referentes políticos y sociales, y la cuestión de la respuesta judicial ante hechos de violencia en el contexto de la concentración masiva de personas.

5.1. Hechos de represión de protestas y otros conflictos sociales

El eco de los hechos de diciembre de 2001 y el impacto de la represión de junio de 2002 en el Puente Pueyrredón –donde fueron asesinados los jóvenes manifestantes Maximiliano Kosteki y Darío Santillán– dieron lugar a diversos cambios en el abordaje oficial respecto de las protestas sociales. Desde 2002, con altibajos, se asumió una política de contención de la violencia policial en el marco de las protestas, que luego fue ratificada y profundizada por Néstor Kirchner desde su asunción en 2003, según el principio de "no represión". Con el nuevo gobierno, se transformó la relación del Estado con los movimientos sociales y, en particular, las formas en que se plantearon los operativos de seguridad en el contexto de manifestaciones públicas. En 2012, en ocasión de la presentación del "Programa sobre uso racional de la fuerza y armas de fuego",[179] la ministra de Seguridad Nilda Garré reafirmó dicha posición:

> Luego de más una década de políticas neoliberales y excluyentes, de manifestaciones populares reprimidas de forma violenta, como en el caso de los asesinatos de los manifestantes de diciembre de 2001

177 "Entre jueves y viernes fueron saqueados 292 comercios en 40 ciudades", *La Nación*, 22 de diciembre de 2012.

178 "A mi hijo lo mataron y no estaba robando un súper sino con su familia", *La Capital*, 30 de diciembre de 2012; "Día de saqueos, muerte y choques con la Policía", *La Gaceta*, 22 de diciembre de 2012; "Saqueos en Rosario: hay dos muertos por el enfrentamiento", *DiarioVeloz.com*, 21 de diciembre de 2012.

179 Véase el apartado 6.2.3, en este mismo capítulo.

> o las muertes de Maximiliano Kosteki y Darío Santillán, la regulación del uso de la fuerza en manifestaciones, que muchos quisieron confundir con falta de accionar de las fuerzas de seguridad, ha sido una estrategia central en el desarrollo de políticas de seguridad democráticas para la resolución pacífica de los conflictos, tanto en el gobierno de Néstor Kirchner como en el de Cristina Fernández de Kirchner.[180]

Sin embargo, como hemos analizado en los informes anuales de 2011[181] y 2012,[182] esa política de contención de la violencia policial frente a los conflictos sociales, que se destacó desde 2003, presentaría graves debilidades a nivel nacional y provincial a partir de 2010, cuando volvieron a reiterarse muertes en esos contextos. Un dato central es que no se registran muertes por balas policiales[183] en manifestaciones durante 2012. Sin embargo, diferentes hechos confirman la necesidad de reencauzar el dispositivo de abordaje no violento de los conflictos sociales.

En el *Informe 2012* destacamos de forma positiva que el Ministerio de Seguridad hubiera puesto a consideración del Consejo de Seguridad Interior el Acta

180 Página oficial del Ministerio de Seguridad de la nación, 15 de noviembre de 2012. Garré presentó el programa "Uso racional de la fuerza y armas de fuego", disponible en <minseg.gob.ar/garr%C3%A9-present%C3%B3-el-programa-uso-racional-de-la-fuerza-y-armas-de-fuego>.

181 Véase CELS, "Umbrales perforados. Muertos y heridos por la represión de conflictos sociales", en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2011*, ob. cit., cap. IV.

182 Véase CELS, "Tensiones sociales y respuestas estatales. Conflictos vinculados al territorio, el suelo, la vivienda y el mercado de trabajo", en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2012*, ob. cit., cap. IV.

183 Sin embargo, la actuación de terceros con poder de fuego permanece como una dimensión preocupante que evidencia, por lo menos, falencias en el deber de protección propio del Estado. El 5 de septiembre, en Humahuaca, Jujuy, fue asesinado Luis Condorí, de 29 años, producto del disparo de un particular en el marco de una pelea en una toma de tierras. Fueron detenidas, a su vez, 58 personas. Por el homicidio fueron imputados y se encuentran detenidos Marcos Guerra y Moisés Lavallén ("Conflicto en Humahuaca por usurpación de terrenos terminó con una persona muerta", *El Tribuno*, 5 de septiembre de 2012; "Cincuenta y ocho detenidos de la 'Tití Guerra' por usurpación y homicidio en Humahuaca", en el blog *Prensa Jujuy*, 6 de septiembre, disponible en <prensajujuy.com.ar/2012/09/cincuenta-y-ocho-detenidos-de-la-titi-guerra-por-usurpacion-y-homicidio-en-humahuaca>; "Por el homicidio de Luis Condorí en Humahuaca: dictan prisión preventiva a dos de los imputados", *Jujuy al Día.com*, 4 de diciembre de 2012, disponible en <jujuyaldia.com.ar/2012/12/04/por-el-homicidio-de-luis-condori-en-humahuaca-dictan-prision-preventiva-a-dos-de-los-imputados>).

Acuerdo "Criterios mínimos sobre la actuación de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad en manifestaciones públicas".[184] El Ministerio de Seguridad de la nación, por su parte, está avanzando en la adecuación de los protocolos de actuación de las distintas fuerzas federales a los criterios del acta acuerdo. Sin embargo, durante 2012, en Catamarca,[185] en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires,[186]

184 Véase CELS, "Regulaciones para la actuación de las fuerzas de seguridad en el contexto de manifestaciones públicas", *Derechos humanos en Argentina. Informe 2012*, ob. cit., p. 116.

185 El 10 de febrero de 2012, en la provincia de Catamarca, la policía provincial reprimió una protesta en reclamo por los efectos ambientales de la explotación minera de Alumbrera. Luego de ser desalojados de la ruta nacional 60, debieron ser internados 10 manifestantes, 8 de los cuales habían sufrido heridas de balas de goma. Desde el 28 de enero, los manifestantes mantenían un corte de ruta selectivo, sólo impedían el paso de los vehículos de la minera. El 9 de mayo, la Subsecretaría de Seguridad de Catamarca emitió un protocolo, "Criterios mínimos sobre los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad en manifestaciones públicas". Sin embargo, dos días después, el 11 de mayo, cerca de las 4 de la mañana, efectivos policiales, uniformados y de civil, desalojaron mediante golpes y sin exhibir una orden judicial a alrededor de 20 manifestantes ambientalistas de la ruta 337, que une Amaicha del Valle con la localidad de Santa María ("Furiosa represión a vecinos en Amaicha del Valle y Tinogasta que se oponen al daño de la megaminería", disponible en <wprimerafuente.com.ar/noticia/furiosa-represion-a-vecinos-en-amaicha-del-valle-y-tinogasta-que-se-oponen-al-dano-de-la-megamineria>). El 23 de julio, asambleístas comenzaron un acampe para bloquear el paso de camiones de Minera Alumbrera en la intersección de las rutas nacionales 40 y 60. El 26 de julio, la policía provincial y un grupo de 120 personas autodenominado "pro minero" –a quienes los asambleístas identifican como "la patota de Alumbrera"– avanzaron sobre el corte y a las 14 llegaron hasta el acampe. A los pocos minutos, llegaron tres decenas de efectivos de Infantería, que se sumaron a 10 policías que ya estaban en el lugar. A las 14.40, la fiscal provincial Silvia Álvarez informó que tenía orden de permitir el paso de un camión con explosivos con destino a Alumbrera y de levantar el acampe, aunque nunca mostró la orden de desalojo. Los efectivos de Infantería –con sus caras tapadas, escudos, bastones e itakas– dieron diez minutos para levantar el acampe. Media hora después, el grupo de choque comenzó a tirar piedras y bombas de estruendo contra el acampe, por lo que las asambleas y organizaciones sociales decidieron abandonar la ruta. ("Represión a cielo abierto", *Plaza de Mayo.com*, el 23 de julio de 2012, disponible en <plazademayo.com/2012/07/represion-a-cielo-abierto>).

186 El 7 de mayo, efectivos de la Policía Metropolitana desalojaron un edificio habitado por 34 familias ubicado sobre la calle Brasil, en el barrio de Constitución. Según los vecinos, el desalojo, ordenado por la jueza porteña Fernanda Botana, fue realizado en forma violenta, a punta de pistola, y sin miramientos a la presencia de numerosos niños ("Después del desalojo, el reclamo por una vivienda digna", *marcha.org.ar*, 9 de mayo de 2012, y "La Metropolitana desalojó a 34 familias de un hotel familiar", Télam, 7 de mayo de 2012). En la mañana del 2 de octubre, la Policía Metropolitana derribó la puerta y tiró gases en el interior de un edificio en el que vivían unas 20 familias en el barrio de La Boca, para

en Salta[187] y en Jujuy[188] ocurrieron casos, a veces en forma reiterada, de represión de conflictos sociales.

Las provincias de Catamarca, Salta y Jujuy son adherentes a la mencionada acta acuerdo. Sin embargo, los efectivos de las distintas policías provinciales incumplieron, según el caso, criterios mínimos en cuanto a la preeminencia de la integridad física de los involucrados, la intervención progresiva, la prohibición de uso de pistolas lanzagases y postas de goma salvo con un fin defensivo; tampoco se respetó la protección especial de grupos de niños, jóvenes y mujeres. La inconsistencia entre los compromisos adquiridos por los gobiernos provinciales y la actuación de sus fuerzas de seguridad pone de relieve la necesidad de que el gobierno federal impulse acciones que establezcan un piso común de ejercicio de derechos en todo el país.

Mientras que la ciudad de Buenos Aires no ha adherido al acta acuerdo propuesta por el gobierno nacional, su accionar incumple protocolos vigentes en la propia ciudad, como el Protocolo de Actuación para la Restitución de Inmuebles Usurpados[189] y las reglas establecidas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas.[190] Se advierte, además,

---

proceder a su desalojo. Según denunciaron las familias desalojadas, no estaban presentes ni personal del Consejo de la Niñez ni había asistencia médica; una ambulancia llegó una hora y media después. A dos chicos atendidos por asfixia les brindaron oxígeno, mientras que debieron trasladar al hospital Argerich a una nena asmática de 9 años que sufrió los gases, y a una mujer embarazada de seis meses, que se golpeó con la escalera tras los empujones de la policía. Según los ocupantes del edificio, "los policías presentaron una orden judicial sin fecha específica de desalojo" ("La Policía Metropolitana desalojó con gases a 23 familias en La Boca", *Tiempo Argentino*, 2 de octubre de 2010).

187 El 25 de agosto, la policía de Salta desalojó violentamente un corte de la ruta 50. Un grupo de trabajadores del ingenio San Martín de Tabacal reclamaba la reapertura de la fábrica y la reincorporación de 57 empleados cesanteados. La represión continuó hacia el interior del lindante barrio Villa Las Rosas y provocó heridas a por lo menos 40 personas, entre ellas, una niña de 2 años que fue alcanzada por perdigones policiales.

188 El 17 de octubre, en Malvinas Argentinas, provincia de Jujuy, se reprimió una protesta contra de la ampliación de obras de la Planta Transformadora EJESA. Anteriormente, vecinos habían formulado distintos reclamos contra esa estación, originalmente instalada en 1996 y, esta vez, protestaban para evitar la ampliación de la planta. Alrededor de las 7 de la mañana llegaron 60 policías del grupo CEOP e Infantería de la Policía provincial de Jujuy y comenzó una represión durante la que detuvieron a 15 manifestantes.

189 Resolución 121/08 del fiscal general de la CABA, Germán C. Garavano, disponible en <mpf.jusbaires.gov.ar/wp-content/uploads/19-resolucion-fg-nc2b0-121-2008.pdf>.

190 El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, dependiente del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ha emitido las Observaciones Generales 4 y 7, en las cuales se establecen reglas

que en los casos que tuvieron lugar en la capital, no se dio intervención a la defensa de los imputados ni se extremaron los recaudos para lograr la desocupación voluntaria del inmueble, y tampoco se contempló la protección de niños, mujeres embarazadas y ancianos.

La distancia entre los protocolos vigentes y las prácticas refuerza la necesidad de que el acta acuerdo y otras normas sean complementadas con medidas orientadas a su efectivo cumplimiento, entre las cuales pueden contemplarse:

- La sanción de un protocolo de actuación para las fuerzas y cuerpos de seguridad federales. Un protocolo de actuación en manifestaciones públicas para las fuerzas federales que derogue las normas incompletas y contradictorias de cada fuerza sería uno de los principales mensajes políticos de la vigencia del principio de gestión no violenta de los conflictos en la política nacional, y podría ser un modelo para las policías provinciales. En respuesta a un pedido del CELS, el Ministerio de Seguridad de la nación informó que las distintas fuerzas federales ya han elaborado sus protocolos, que han sido elevados a la autoridad política para su evaluación y control, proceso que esperan completar en el primer trimestre de 2013.[191]
- El Consejo de Seguridad Interior puede emprender un seguimiento sistemático de la implementación del acta acuerdo en todo del país. En forma análoga al modo en que los organismos internacionales evalúan periódicamente el grado de incorporación de los tratados internacionales en los países que los ratifican, el gobierno nacional podría mantener acciones de monitoreo sobre esta cuestión, especialmente ante la reiteración de hechos de represión de la protesta social que claramente incumplen las reglas establecidas en el acta.
- El gobierno nacional puede disponer recursos humanos y económicos para ofrecer apoyo técnico a las provincias para la incorporación de los principios de actuación a su doctrina, normativa y prácticas.

---

relativas al derecho a una vivienda digna y las excepcionales condiciones en que puede realizarse un desalojo forzoso.

191 En la respuesta al pedido de informes del CELS, el Ministerio de Seguridad de la nación hace constar que las fuerzas federales tomaron como referencia el proyecto de protocolo realizado por la Policía Federal, basado en el acta acuerdo.

Que se logren cambios concretos y efectivos en las fuerzas de seguridad federales y provinciales dependerá de la firmeza de los mensajes políticos y de una hábil gestión técnica del Ministerio de Seguridad de la nación. La posibilidad de que el acta acuerdo se convierta en una ley emitida por el Congreso nacional sería un importante mensaje político y una vía para la aún pendiente institucionalización de la intervención no violenta del Estado frente a las manifestaciones.

5.2. Criminalización y judicialización de referentes sociales

Otra dimensión que merece nuestra atención es la criminalización o judicialización de referentes sociales, políticos o sindicales a partir de su participación en acciones de protesta. El principio de no represión no ha tenido un correlato en materia de no persecución penal de referentes sociales bajo los últimos gobiernos. Al avance de diferentes procesos penales, durante 2012 se sumó la denuncia de acciones de inteligencia sobre referentes por la Gendarmería Nacional, que se presentan en conflicto con las leyes que rigen las actividades de inteligencia.

5.2.1. La investigación sobre actividades de inteligencia sobre referentes sociales, políticos y sindicales

Uno de los principales debates públicos sobre el rol de las instituciones de seguridad durante 2012, enmarcado política y periodísticamente como "Proyecto X", tuvo lugar a inicios de año, cuando adquirió notoriedad pública la denuncia formulada en noviembre de 2011 por Darío Javier Hermosilla y Nidia Lorena Gentile, delegados de Kraft; Leonardo Norniella, delegado de Pepsico Snacks; Alejandrina Barry, María Victoria Moyano Artigas y activistas de derechos humanos.[192] En la denuncia se señaló que Gendarmería realizó tareas de inteligencia ilegal sobre militantes de organizaciones gremiales, estudiantiles, políticas y de derechos humanos.

El CELS tuvo acceso a la causa en calidad de *amicus curiae*[193] y presentó un análisis sobre la legalidad de las acciones denunciadas, aún sujetas a investigación judicial.

192 Entre ellos, Victoria Moyano y Miryam Bregman, del CEPRODH.

193 El objeto de presentaciones de este tipo consiste en que terceros ajenos a una disputa judicial –pero con un justificado interés en la resolución final del litigio– puedan expresar sus opiniones en torno a la materia, a través de aportes de trascendencia para la sustentación del proceso judicial. El 24 de octubre de 2012, el juez Norberto Oyarbide aceptó la intervención del CELS en calidad de *amicus curiae*.

Según el análisis del CELS, la ilegalidad de las actividades denunciadas podría estar asociada tanto a acciones de seguimiento de las actividades de organizaciones políticas y sociales como a los métodos de registro y almacenamiento de información en bases de datos.

Los dirigentes denunciaron que personal de Gendarmería se infiltró en manifestaciones, con ropas de civil y sin identificación como agentes de seguridad,[194] y que hay una base de datos con información relevada en forma ilegítima sobre personas que participan de las acciones de protesta. En algunos de los casos, incluso, que la información recopilada involucró a personas que habrían participado en actos de protesta, pero no figuran en causa penal alguna.[195]

También según la denuncia, la información recopilada por Gendarmería es posteriormente utilizada en diversas causas penales a partir de requerimientos judiciales. Un ejemplo significativo es el caso de Luis Cubilla, dirigente de la Corriente Clasista y Combativa (CCC). Cubilla fue imputado por el delito de corte de ruta, en el contexto de una protesta realizada sobre la autopista Panamericana, el 20 y el 21 de agosto de 2009. Sin embargo, Cubilla había fallecido antes de esas fechas. Esta discrepancia muestra el poder criminalizante del uso de la base de datos de Gendarmería, con información registrada de forma ilegal.

Cualquier tipo de operación para obtener, reunir, sistematizar y analizar información realizado por un organismo de inteligencia del Estado –incluidas las fuerzas de seguridad– basado en la opinión política, la ideología o las accio-

194 La participación de personal de seguridad sin identificación en el marco de protestas sociales ha sido una cuestión largamente discutida en democracia, especialmente después de la represión del 19 y el 20 de diciembre de 2001. En este sentido, el CELS ha planteado que el personal de la institución policial o de seguridad que interviene en los operativos de control de manifestaciones públicas debe tener a la vista una identificación donde se especifique el nombre, apellido, legajo y jerarquía. Este principio ha sido incorporado en el Acta Acuerdo "Criterios mínimos sobre la actuación de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad en manifestaciones públicas" (propuesta presentada por el gobierno nacional en el marco del Consejo de Seguridad Interior), así como en diversas normativas internas de las fuerzas de seguridad, tales como los órdenes del día internos de la PFA nº 231, del 17 de diciembre de 2003; nº 163, del 7 de septiembre de 2004 y nº 184, del 2 de octubre de 2006; y el acta nº 100 del Servicio Centralizado de Infantería de la Policía de la provincia de Buenos Aires, del 11 de abril de 2007 (véase CELS, "Ejercicio de derechos en el espacio público", en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2008*, ob. cit., cap. V).

195 Como sucede con María Victoria Moyano Artigas y Elia Espen, respecto de la causa 481/09, "Kraft", en la que se investiga el delito de corte de ruta en el marco de una protesta laboral.

nes privadas de las personas configura una injerencia ilegítima en un ámbito de la vida privada que se encuentra bajo el amparo del art. 19 de la Constitución Nacional y que está prohibido expresamente por la Ley 25 520, en su art. 4, inc. 2. Como se verá, en ningún caso lo establecido por otras normas puede interpretarse como una habilitación para realizar tareas de inteligencia sobre los presupuestos expresamente vedados, ni dar lugar a interpretaciones que desnaturalicen las normas de jerarquía superior.

Concretamente, la producción y el almacenamiento de información de inteligencia por actividades políticas se encuentran prohibidos en la misma ley (art. 4, inc. 2): ningún organismo de inteligencia puede obtener información, producir inteligencia o almacenar datos sobre personas, por el solo hecho de su raza, fe religiosa, acciones privadas, u opinión política, o de adhesión o pertenencia a organizaciones partidarias, sociales, sindicales, comunitarias, cooperativas, asistenciales, culturales o laborales, así como por la actividad lícita que desarrollen en cualquier esfera de acción.

La ley establece sólo dos supuestos en los que se pueden realizar tareas de inteligencia criminal:[196] en primer lugar, cuando se trata de una actividad criminal y, en segundo lugar, cuando, por su naturaleza, magnitud, consecuencias previsibles, peligrosidad o modalidades, la actividad afecte la libertad, la vida, el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y las instituciones del sistema de gobierno.

El artículo 4.1 es el que habilita la realización de estas tareas de inteligencia criminal y exige que se realicen con orden judicial o a partir de actividades de prevención policial. Sin embargo, la existencia de una orden judicial o la mera justificación de actividades de prevención no implican de por sí admitir su legalidad. Se deberán analizar los fundamentos de la orden del juez para determinar si se trata de una actividad permitida. A su vez, para el segundo supuesto, habrá que analizar las facultades, atribuciones y límites que la ley procesal les da a las fuerzas de seguridad en el marco de la investigación y prevención de delitos (arts. 183 y 184 del Código Procesal Penal de la nación). En estos supuestos, la justicia debe realizar un control de legalidad exhaustivo de las tareas policiales realizadas, que las convalide, ya

196 El inc. 3 del art. 2 de la Ley 25 520 establece que se entenderá por "Inteligencia Criminal a la parte de la Inteligencia referida a las actividades criminales específicas que, por su naturaleza, magnitud, consecuencias previsibles, peligrosidad o modalidades, afecten la libertad, la vida, el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional", distinguiéndola de esta forma de la inteligencia estratégica militar, de toda aquella relacionada con la seguridad exterior e interior de la nación, y de las tareas de contrainteligencia.

que las fuerzas de seguridad deberán justificar que se trató de un supuesto de inteligencia criminal no prohibido, en los términos que explicamos en los párrafos anteriores (por razones políticas, religiosas, etc.). Para ello, y con el fin de no vulnerar injustificadamente el derecho a la intimidad, la posibilidad de realizar estas tareas debe adecuarse –como mínimo– a las exigencias requeridas para cualquier tipo de intromisión en la esfera privada de las personas. Debe aplicarse el principio que dispone la obligación de interpretar restrictivamente toda disposición legal que coarte la libertad personal o que limite el ejercicio de las facultades conferidas por la propia ley. Algunos jueces, basándose en el art. 194 del Código Penal, consideran que el corte de rutas es un delito aun en el contexto de una acción amparada por la Constitución Nacional como la protesta. Esto habilita una compleja zona de indeterminación en la cual las agencias de seguridad alegan intervenir de oficio frente a la comisión de un delito y para ello realizan tareas de inteligencia injustificadas sobre organizaciones sociales y políticas.[197] Siendo las acciones de protesta un campo esencial para la vida democrática, el análisis de estas actividades debe ser absolutamente estricto y no implicar un cheque en blanco para las fuerzas de seguridad.

En este contexto, una de las cuestiones que quedó en discusión fue el contenido de las bases de datos que realiza Gendarmería. Si bien las acusaciones, la prensa y la respuesta oficial del Ministerio de Seguridad de la nación giraron en torno a la caracterización de la base de datos denominada "Proyecto X", Gendarmería tiene, además, otras dos bases de datos: el Sistema de Antecedentes de Gendarmería (SAG) y el Sistema de Gestión Operativa (SGO), sobre las que hay que depositar la atención.

En cuanto al Proyecto X, a pesar de que las autoridades políticas explicaron[198] que es operado sólo a partir de requerimientos judiciales, la justicia deberá establecer su legalidad, tras identificar con exactitud los modos de obtención de datos y las fuentes de información, así como los criterios de clasificación, ya que si se concluye que la información fue obtenida a par-

197 Por ejemplo, la causa "Kraft", que tramita en la justicia federal de San Martín, en la que se investiga el delito de corte de ruta efectuado en el marco de una protesta social. De hecho, el 4 de septiembre el juez federal de Tres de Febrero, Mariano Larrea, imputó como autores del delito de corte de ruta a Javier Hermosilla y Oscar Alberto Coria. El fiscal Paul Starc solicitó la detención de los acusados y, ante el rechazo de su pedido, apeló ante la Cámara Federal para que se restringiera la libertad a Hermosilla y Coria durante el proceso. La Cámara confirmó los procesamientos, aunque rechazó el pedido de prisión preventiva del fiscal.

198 Conferencia de prensa de la ministra de Seguridad de la nación, Nilda Garré, 24 de febrero de 2012.

tir de actividades de inteligencia ilegal o recopilación de datos prohibidos (orientación política, etc.), la base debería tacharse de irregular. Incluso, aun determinada la legalidad en términos generales, habrá que analizar si las etiquetas bajo las cuales se clasifica la información no son violatorias de la Ley 25 520.

Según un informe de la propia Gendarmería incorporado en la causa 14 966/2011, el SAG es una base de datos para procedimientos de control respecto de personas, autos y/o armas sobre los cuales existen medidas cautelares vigentes dictadas por una autoridad competente.

En estos términos, la dimensión más problemática la presenta el SGO. Según la información aportada a la causa por la Gendarmería, se trata de una base para registrar el total de los procedimientos policiales y judiciales realizados por la fuerza. Según su protocolo de uso, se incorporan a esta base los resultados de todos los procedimientos, independientemente de que den lugar o no a posteriores actuaciones judiciales y/o policiales. De esta manera, existe un registro sistemático de informaciones no asociadas a delito alguno, que se alimenta de datos obtenidos en cualquier procedimiento de Gendarmería, lo que implica el almacenamiento de datos en violación de la Ley 25 520. De allí que se pudo constatar que algunos informes de Gendarmería incluían datos sobre la pertenencia política de determinados acusados o sobre la participación en ciertas manifestaciones de protesta que no podrían haber estado vinculados a delito alguno.

El 17 de febrero de 2012, la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal del Ministerio de Seguridad hizo una copia de la aplicación y de la base de datos que conformaban el Proyecto X y los desconectó del servidor del Centro de Análisis del Delito de Gendarmería. Tras instalar el sistema en el ámbito del Ministerio, se realizó una auditoría técnica y jurídica sobre la totalidad de los asientos registrados en la base. Luego de ese proceso, la respuesta pública del Ministerio de Seguridad se refirió a la base denominada Proyecto X, aunque subsisten dudas y cuestionamientos acerca de las fuentes de información y formas de clasificación de aquella base. Sobre el SGO, no se brindó información oficial, y permanece la incertidumbre respecto de qué sucede con la información recolectada que no está asociada con causas penales.

Estos hechos abren una oportunidad para que se profundice el debate sobre las acciones de inteligencia de las fuerzas de seguridad, su relación con las investigaciones penales y la respuesta judicial que las controle o las convalide en forma acrítica. A su vez, sobre la necesidad de avanzar en los protocolos de actuación específicos para situaciones como las manifestaciones públicas.

5.2.2. Querellas y acciones criminalizantes de gobiernos contra manifestantes

Aunque funcionarios del gobierno nacional ya habían advertido que tratarían la protesta social "con el Código Penal en la mano",[199] recién en 2012 algunos poderes ejecutivos realizaron querellas concretas contra manifestantes.

En primer lugar, el gobernador de Neuquén, Jorge Sapag, afirmó el 12 de octubre que ante cada caso de corte de ruta su provincia se constituiría como querellante para impulsar un proceso penal. Esta posición fue una reacción política ante la negativa del fiscal federal de Neuquén, Adrián García Lois, de acusar a los imputados de un corte. Si bien hasta el final de 2012 no se hizo pública ninguna denuncia del Ejecutivo provincial, cabe referir un antecedente de 2010, cuando, luego de una protesta sobre la ruta 66, la Fiscalía de Estado de Neuquén se constituyó como querellante en un proceso penal iniciado por un corte de ruta.[200]

Por otro lado, dos operativos por protestas en la autopista Panamericana dieron lugar a acciones criminalizantes del Ejecutivo nacional.

El 11 de octubre, empleados de la línea 60 de colectivos realizaron un corte en el kilómetro 42,5 de la Panamericana, a la altura de la localidad bonaerense de Ingeniero Maschwitz, en protesta por el despido de choferes y la falta de respuestas de la empresa, un reclamo por el que ya habían parado en abril. Si bien el desalojo no registró heridos, a los pocos días el Ministerio de Seguridad de la nación formuló una denuncia penal por el delito de corte de ruta, que a enero de 2013 aún se encontraba en trámite, contra los manifestantes Hugo Schwarman, Esteban Simonetta, Hugo Pérez, Juan Tejada, José Alderete y Eduardo García.[201]

Dos meses antes, el 30 de agosto, cooperativistas de los municipios de Malvinas Argentinas, Hurlingham, Esteban Echeverría y La Plata realizaron cortes en la Panamericana por un aumento de 550 pesos en los planes Argentina Trabaja. Fueron desalojados por efectivos de la Gendarmería y alrededor de 60 personas fueron alojadas en la Unidad Especial de Procedimientos Judiciales de esa fuerza, ubicada sobre la ruta 8, dentro del Escuadrón de Seguridad de Campo de Mayo. El secretario de Seguridad de la nación, Sergio Berni, estuvo

199 Véase CELS, "La actuación de la justicia en la regulación de la protesta social", en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2009*, ob. cit., p. 214.

200 Véase "La provincia de Neuquén es querellante en un corte de ruta", disponible en <guillermoberto.wordpress.com/2010/08/12/la-provincia-de-neuquen-es-querellante-en-un-corte-de-ruta-textos-completos>.

201 "El Gobierno denunció a los choferes de la línea 60 por las protestas", *La Nación*, 16 de octubre de 2012; "El Gobierno denunció a los choferes de la 60 que cortaron Panamericana", *El Cronista*, 16 de octubre de 2012.

presente en el operativo y afirmó que existía orden judicial, aunque contradictoriamente argumentó: "La justicia, a veces, no tiene los tiempos que son los que necesita el ciudadano que necesita circular y, entonces, tratamos de ir agilizando". Por el contrario, los abogados de las organizaciones políticas que acudieron a gestionar la liberación de los detenidos afirmaron que la justicia de San Isidro negó haber ordenado el procedimiento y no se abrieron causas por la acción de protesta. Posteriormente, las organizaciones denunciaron penalmente a Berni por la detención ilegítima de los manifestantes.[202]

La criminalización de los conflictos sociales no se concentra únicamente en las manifestaciones de protesta. En la tarde del 3 febrero de 2011[203] había tenido lugar una represión de la Policía de la provincia de Buenos Aires y de la Policía Buenos Aires 2 contra un grupo de vecinos del barrio La Cárcova, en la localidad de José León Suárez, que habían acudido a ver qué se podía rescatar de un tren carguero de la empresa Trenes de Buenos Aires (TBA) que había descarrilado por desperfectos en los rieles. La versión oficial de las autoridades políticas y policiales de la provincia describió en su momento los hechos criminalizando a las propias víctimas: que el descarrilamiento había sido provocado por los habitantes del barrio con el objetivo de saquear el tren y que los vecinos atacaron a los efectivos policiales. Esta versión tuvo serias secuelas en la investigación judicial (véase el apartado 5.3.5) hasta que pudo desvirtuarse.

Sin embargo, este año aquella versión falsa y criminalizante de los hechos volvió a aparecer como relato oficial, esta vez a cargo del gobierno nacional. Cuando en mayo de 2012 el Poder Ejecutivo nacional rescindió el contrato de concesión para la explotación de los servicios ferroviarios de pasajeros suscripto con TBA a través del Decreto 793/12, entre los considerandos se resaltan las inversiones a cargo del Estado nacional en relación con los ferrocarriles Sarmiento y Mitre y se hace mención a "situaciones originadas en hechos de violencia" entre 2003 y 2012, en distintos ramales del ferrocarril, y se incluye el caso de La Cárcova.

La serie que se presenta implica la generalización de hechos muy diversos, varios de ellos bajo investigaciones judiciales complejas. La descripción inexacta y sesgada de diferentes hechos construye una orientación argumental homogénea en el sentido de que los acontecimientos de José León Suárez y "todos los otros ocurridos" consistieron en "actos de vandalismo" que "deriva-

202 "Detenciones por un corte en la autopista", *Página/12*, 31 de agosto de 2012; "Denuncia penal contra Sergio Berni", en el blog del Partido Obrero, 15 de noviembre de 2012, disponible en <zpo.org.ar/blog/2012/11/15/denuncia-penal-contra-sergio-berni/Z>.

203 Véase "Seguridad y Derechos Humanos: el modelo del gobierno como clave", en CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2012*, ob. cit., pp. 155-159.

ron en daños al patrimonio ferroviario". La breve descripción de lo sucedido el 3 de febrero de 2011 está hecha en el mismo sentido en que se habían expresado los funcionarios provinciales:

> Que en esa fecha también ocurrió el descarrilamiento de un tren de carga en la localidad de José León Suárez por actos delictivos, en inmediaciones de la Villa La Cárcova, donde se produjeron incidentes fatales, muriendo dos adolescentes dentro de las formaciones cuando los delincuentes abordaron al maquinista luego de detener la formación con fines de robo.

El CELS solicitó formalmente la rectificación al Poder Ejecutivo nacional respecto de esta falsa versión, pedido que aún no ha tenido respuesta.

5.3. La respuesta de la justicia frente a casos emblemáticos de represión

Como ya se mencionó, el rol de la justicia ante graves casos de represión de la protesta social ha sido deficiente.

El avance del juicio oral por el esclarecimiento del homicidio de Mariano Ferreyra[204] presenta el contraste más marcado con la tendencia general de la justicia en casos que implican hechos de represión de protestas sociales. En este sentido, antes de cumplirse dos años de un asesinato que presenta una gran complejidad en cuanto a los móviles y actores implicados, se inició el juicio oral y público, que se encuentra en pleno trámite, respecto de todos los acusados. Esto es, tanto aquellos indicados como los que formaron parte del plan criminal para aleccionar al grupo que reclamaba, como aquellos que colaboraron con la consumación del homicidio; entre ellos, los agentes policiales Hugo Lompizano, Gastón Conti, Luis Echavarría, Luis Mansilla, Jorge Ferreyra, Rolando Garay y David Villalba.[205]

Al cierre de este informe se espera que, en abril de 2013, el Tribunal Oral en lo Criminal nº 21 de la ciudad de Buenos Aires dicte sentencia respecto de todos los acusados por el homicidio de Mariano.

En el informe anterior también se destacó la labor del fiscal Sandro Abraldes en la causa por la represión en el Parque Indoamericano, quien luego de un año de trabajo logró arribar a una hipótesis acusatoria respecto de 45

204 Véanse CELS, "El asesinato de Mariano Ferreyra", en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2011*, ob. cit., cap. IV, 3.1, y "Las reivindicaciones de los trabajadores tercerizados del Ferrocarril Roca y el asesinato de Mariano Ferreyra", en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2012*, ob. cit., cap. IV, 2.5.

205 Véase el caso en <cels.org.ar/marianoferreyraeljuicio/el-caso>.

policías –entre ellos, algunos de alta jerarquía–. Sin embargo, como se verá más adelante, este avance encontró obstáculos muy habituales en este tipo de causas.

Algunos casos merecen ser destacados, pues constituyen investigaciones en el marco de causas que no por ser complejas han impedido concretar hipótesis sólidas, avances que demuestran que cuando existe voluntad de la justicia para alcanzar la verdad de los hechos es posible concretar una investigación completa y diligente, en claro contrapunto con la situación judicial de las causas que se exponen a continuación.

5.3.1. Inadecuada respuesta de la justicia y nuevos hechos de violencia por el reclamo de tierras de la comunidad indígena Qom Potae Napocna Navogoh-La Primavera

A dos años de que la Policía de la provincia de Formosa desalojara y reprimiera a la comunidad Qom Potae Napocna Navogoh-La Primavera, el 23 de noviembre de 2010,[206] el reclamo de los indígenas por el reconocimiento de su derecho a la propiedad comunitaria de la tierra continúa sin respuesta. En tanto, las continuas decisiones de la justicia provincial orientadas a profundizar la persecución penal del líder de la comunidad y a consolidar la impunidad del accionar de la policía agravan las acciones de criminalización y amedrentamiento que sufren los qompi que luchan por el reconocimiento de sus derechos. La falta de implementación del derecho a la propiedad comunitaria de la tierra es el principal motivo de las condiciones para que durante estos dos años se reiteren hechos de hostigamiento y agresiones hacia los miembros de la comunidad.

A partir del avance de cuatro causas penales, la justicia provincial de Formosa, a través del fiscal interviniente Arturo Cabral y la Cámara de Apelaciones, agravó la situación procesal del qarashe Félix Díaz. Por su parte, la justicia federal de Formosa procesó a Díaz por entender que la protesta realizada sobre la ruta nacional 86 constituyó un delito. En contraste, el 13 de noviembre la Cámara Federal de Apelaciones de Resistencia revocó el procesamiento que pesaba sobre Díaz y otro miembro de la comunidad. El fiscal de dicha Cámara, al solicitar el sobreseimiento, subrayó que "de ninguna manera pueden resultar pasibles de persecución penal los protagonistas de una protesta social". En el mismo sentido, el tribunal consideró que "las autoridades de la Provincia

206 Véanse CELS, "Muertos y heridos de gravedad en la represión a la comunidad toba Qom Navogoh en Formosa", en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2011*, ob. cit., cap. IV, 2.2, y "Tensiones sociales y respuestas estatales. Conflictos vinculados al territorio, el suelo, la vivienda y el mercado de trabajo", en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2012*, ob. cit., cap. IV.

de Formosa han desatendido los múltiples reclamos de las comunidades indígenas en violación de preceptos de orden superior, llevando a tales grupos al extremo de reclamar, por el único medio que entienden efectivo" y que, además, "las distintas etnias gozan de una especial protección constitucional a partir de la reforma del año 1994".[207]

En abril, en el marco de la causa en la que se investigan los hechos de represión del 23 de noviembre de 2010,[208] el juez de instrucción Santos Gabriel Garzón decidió sobreseer a todos los indígenas imputados en los delitos por los que estaban procesados. También sobreseyó en esa ocasión a los únicos dos policías investigados, quienes estaban imputados por el homicidio del indígena Roberto López, por entender que habían actuado en legítima defensa. El sobreseimiento de los indígenas fue apelado por el fiscal Arturo Cabral, quien nada dijo respecto del sobreseimiento de los policías.

Fue así que la Cámara Primera en lo Criminal de Formosa, cuyo único juez es Ramón Alberto Sala, se encontró habilitada a revisar el fallo y resolvió revocar el sobreseimiento de Félix Díaz y recomendar la recalificación de su imputación como instigador del homicidio del policía, así como del resto de los delitos cometidos por los indígenas. También se revocaron los sobreseimientos de los hombres y las mujeres; por considerar que no podrían haber sido responsables de las lesiones a policías, se confirmó su sobreseimiento pero sólo en relación con ese delito. En el mismo fallo, el juez de Cámara confirmó la resolución de primera instancia que había rechazado a la viuda del indígena fallecido su pretensión de ser querellante y la respectiva apelación del sobreseimiento de los policías. De este modo, para el Ministerio Público Fiscal de Formosa quedó establecido el cierre de la investigación de los policías por la muerte de Roberto López y la continuación de la investigación contra los qompi. Respecto del rechazo a la viuda, el CELS la patrocina en el recurso de casación, aún pendiente de resolución.

En el marco de la investigación por los hechos del 23 de noviembre de 2010, y respecto de la actuación policial y judicial, el fiscal Cabral desestimó todas las denuncias formuladas por los miembros de La Primavera, a pesar de existir en la causa numerosas pruebas que lo obligan a investigar.

En este sentido criminalizante, Félix Díaz y varios de sus hermanos fueron citados a prestar declaración indagatoria en las otras tres causas penales en las

207 Causa 50 713, "Autores varios c. infracción art. 194 C.P.", Cámara Federal de Resistencia, 6 de noviembre de 2012.

208 Véase CELS, "Muertos y heridos de gravedad en la represión a la comunidad toba Qom Navogoh en Formosa", en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2011*, ob. cit.

que se encuentran imputados en la justicia provincial, en claro contraste con lo sucedido en las distintas denuncias que han realizado los propios indígenas.

Además, durante 2012 miembros de la comunidad fueron víctimas de numerosas agresiones físicas, sufrieron la quema intencional de sus casas y recibieron amenazas en forma reiterada. Ninguna de las denuncias formuladas por estos hechos ha prosperado. En la mayoría de los casos, el fiscal desestimó automáticamente las denuncias y alegó que los hechos no constituyen delito. En otros casos, la investigación no avanza hacia la determinación de ningún autor.

Por otro lado, en el marco de la medida cautelar dictada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en abril de 2011, para garantizar la integridad física de los miembros de la comunidad, a partir de diferentes hechos de hostigamiento que habían sufrido,[209] se realizaron reuniones con participación de representantes del Estado nacional, la provincia y la comunidad. En esos encuentros, convocados a partir de una reunión de trabajo solicitada por la CIDH, la agenda se centró en la implementación del operativo de seguridad previsto en la medida cautelar, pero este marco, en el que están presentes actores relevantes del conflicto, no ha permitido avanzar sobre la cuestión de fondo del reconocimiento de las tierras.

Los estados nacional y provincial no implementaron soluciones concretas, lo cual motivó una audiencia pública ante la CSJN[210] y obligó a recurrir a mecanismos internacionales. Tres comités de Naciones Unidas,[211] la relatora sobre

209 En abril de 2011, la CIDH dictó una medida cautelar para garantizar la integridad física de los integrantes de la comunidad a partir de diferentes hechos de hostigamiento que habían sufrido. Esta decisión abrió una instancia de diálogo entre los indígenas, el Estado federal y el gobierno provincial a fin de encontrar una solución al conflicto sobre la tierra, que se materializó en la conformación de una mesa de diálogo y trabajo en Casa de Gobierno, en la que participaron las diferentes partes, organizaciones de la sociedad civil y organismos de derechos humanos. La medida cautelar establece que el gobierno de la Argentina: "1. Adopte las medidas necesarias para garantizar la vida y la integridad física de los miembros de la comunidad indígena Qom Navogoh, 'La Primavera', contra posibles amenazas, agresiones u hostigamientos por miembros de la Policía, de la Fuerza Pública, u otros Agentes Estatales. Así como también, se proporcionen las medidas necesarias para el retorno de Félix Díaz y su familia, en condiciones de seguridad a la comunidad; 2. Concierte las medidas a adoptarse con los beneficiarios y sus representantes; 3. Informe sobre las acciones adoptadas a fin de investigar los hechos que dieron lugar a la adopción de medidas cautelares".

210 El 7 de marzo de 2012 tuvo lugar la audiencia ante la Corte Suprema, en la cual el CELS participó presentando un *amicus curiae*. Ni hubo ninguna resolución posterior.

211 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Observaciones Finales sobre Argentina", 14/12/2011, E/C.12/ARG/CO/3; Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, "Observaciones finales del Comité para la

el derecho a la vivienda adecuada y el relator sobre pueblos indígenas recomendaron al Estado argentino revertir un patrón por el cual muchas comunidades indígenas no cuentan con títulos de propiedad de sus tierras, tienen dificultades para disponer de sus recursos naturales, son desalojadas, criminalizadas en la justicia y víctimas de graves episodios de violencia.

En este conflicto, y prácticamente desde su origen, tanto el Estado nacional como el provincial participaron en numerosas instancias de distinto tenor y contenido, que podrían haber, si no solucionado el reclamo, al menos establecido importantes avances. Sin embargo, la indiferencia del Estado nacional y el intencionado desinterés del provincial en resolver el tema de fondo mellaron toda posibilidad de solución. A la par de este desinterés, las causas penales que se siguen contra los miembros de la comunidad avanzan, y no cesan los hechos de violencia e intimidación.

5.3.2. Impunidad a once años del 19 y 20 de diciembre de 2001

Durante diciembre de 2001, la Argentina transitó una serie de acontecimientos que marcaron su historia institucional y política reciente. Frente a las manifestaciones de protesta y los saqueos que se produjeron en todo el territorio nacional, el Estado desplegó múltiples acciones represivas, que incluyeron el homicidio de más de 30 personas, centenares de heridos y 4500 detenidos en el marco del estado de sitio, dictado irregularmente por decreto en lugar de ser tratado por el Congreso, como lo establece la Constitución Nacional. El poder político, las instituciones de seguridad y la justicia no cumplieron su deber de asegurar la vida, la integridad y la libertad de expresión de los habitantes.

Las responsabilidades investigadas van desde quienes apretaron el gatillo hasta los diferentes niveles de decisión política. La causa penal estuvo plagada de estrategias dilatorias y desidia en el accionar judicial y, a once años de los hechos, aún permanece signada por la impunidad.

En 2010, el ex presidente Fernando de la Rúa fue sobreseído en primera instancia por el juez federal Claudio Bonadío. Luego, por mayoría y con la disidencia del juez Horacio Cattani, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal homologó ese sobreseimiento. Esa resolución fue impugnada por familiares de víctimas, con la representación del CELS,[212] y por el Ministerio Público Fiscal. Luego de la audiencia realizada el

---

Eliminación de la Discriminación Racial", 16 de octubre de 2010, CERD/C/ARG/CO/19-20, y Comité de Derechos Humanos, "Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos", 31 de marzo de 2010, CCPR/C/ARG/CO/4.

212 El CELS representa a María Mercedes Arena, viuda de Gastón Riva; a María Nieves Marina de Lamagna y Karina Lamagna, madre y hermana de Diego Lamagna, y a Jair Pérez Gorospe.

12 de diciembre, la Sala I de la Cámara Federal de Casación Penal, integrada por los jueces Raúl Madueño, Luis Cabral y Eduardo Riggi (los dos últimos, subrogantes), resolvió el 27 de diciembre confirmar por unanimidad el sobreseimiento del ex mandatario. Esta decisión no sólo representa un precedente negativo sobre el análisis del uso de una herramienta tan sensible como el estado de sitio, sino que desdibuja absolutamente la responsabilidad del ex presidente por la utilización de ese instrumento para suspender los derechos de los ciudadanos y aumentar las facultades represivas, e implica que se deberá recurrir a la Corte Suprema.

5.3.3. Marchas y contramarchas en la investigación por muertes en el Parque Indoamericano

Como se informó anteriormente,[213] el fiscal a cargo de la investigación de los hechos de represión en el desalojo del Parque Indoamericano del 7 de diciembre de 2010, Sandro Abraldes, solicitó a fines de 2011 la declaración indagatoria de 33 policías metropolitanos, 12 federales y de la jueza contravencional que había dictado la orden de desalojo, María Cristina Nazar. A pesar de que el pedido de indagatorias se basaba en un año de investigación seria y completa, en la que se busca determinar la responsabilidad por el homicidio de Rossemary Chura Puña y Bernardo Salgueiro y los heridos Wilson Ramón Fernández Prieto, José Ronald Meruvia Guzmán, Jhon Alejandro Duré Mora, Juan Segundo Aráoz y Miguel Ángel Montoya, el entonces juez interviniente, Eliseo Otero, dispuso el 6 de febrero de 2012 el sobreseimiento total y definitivo de todos los policías involucrados y de la jueza Nazar.

A partir de las apelaciones de Abraldes, de la familia de Chura Puña con la representación del CELS, y de Salgueiro, la Sala I de la Cámara Criminal y Correccional, integrada por Jorge Luis Rimondi, Alfredo Barbarosch y Luis María Bunge Campos, dispuso el 28 de mayo la nulidad del fallo de Otero, así como su apartamiento como juez de la causa, que actualmente se encuentra a cargo de la jueza Mónica Berdión de Crudo.

En su resolución, la Cámara anuló los sobreseimientos por considerar que la actuación de Abraldes refleja "una profusa y seria investigación desarrollada durante casi un año […] que de ningún modo es merecedora de las descalificaciones a las que (el juez) ha echado mano".

Para la Cámara, la decisión de Otero de desechar de plano la hipótesis policial carece de los mínimos fundamentos. Ante el claro prejuzgamiento, el tribunal resolvió anular la decisión y apartar al juez del caso por no garantizar la debida imparcialidad. Con esta medida, la Cámara confirmó la existencia de

213 CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2012*, ob. cit., cap. IV, 2.3.4.

elementos de prueba para profundizar la línea de la responsabilidad policial por las personas muertas y heridas.

Los numerosos obstáculos que encontró esta investigación dan cuenta de la reacción de algunos sectores del sistema judicial ante el avance de causas que involucran el accionar de fuerzas de seguridad contra víctimas pobres. Desde el inicio, Otero demoró las autopsias, limitó los pedidos de investigación sobre barrabravas que habían intimidado con armas de fuego a los ocupantes y calificó hechos de tortura como simples vejámenes.

Los sectores afectados directamente por la represión del Parque Indoamericano no sólo no han visto mejoras en su situación habitacional, sino que han recibido un mensaje intimidante de la justicia: referentes sociales, que en medio de la crisis resultaron claves para habilitar diálogos obturados con el poder político, fueron imputados por el Ministerio Público Fiscal de la ciudad de Buenos Aires.

5.3.4. Represión en Ledesma, Jujuy: más de un año de impunidad[214]

A más de un año de los asesinatos del 28 de julio de 2011 en la ciudad de Libertador General San Martín, durante la represión de una acción de reclamo por viviendas,[215] la justicia local no ha avanzado en el esclarecimiento del hecho.

Si bien por el homicidio del policía Alejandro Farfán se encuentran detenidas dos personas, por el homicidio de Ariel Farfán, Félix Reyes y Juan José Velázquez no hay todavía ningún imputado. Los fiscales de la investigación, Carlos Emilio Catan y Carlos Parentis, a pesar de contar con el apoyo de las querellas de las víctimas, no han impulsado la investigación hacia el esclarecimiento de la responsabilidad policial en las muertes.

5.3.5. A dos años de la represión en el barrio La Cárcova, de José León Suárez

A dos años del asesinato de Franco Almirón y Mauricio Ramos y las graves heridas causadas a Joaquín Romero por la Policía Bonaerense, el Tribunal Oral Criminal nº 1 (TOC 1) de San Martín no ha hecho más que interponer medidas orientadas a entorpecer el proceso judicial. En la causa se juzgan los hechos de represión de la Policía Bonaerense en el barrio de La Cárcova, localidad bonaerense de José León Suárez, mencionados en el apartado 5.2.2 de este mismo informe.[216]

214 Agradecemos a Mariana Vargas, patrocinante legal de familiares de las víctimas, la información sobre la causa.

215 CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2012*, ob. cit., cap. IV, 2.4.

216 Franco Almirón, de 16 años; Mauricio Ramos, de 17, y Joaquín Romero, de 19, se dirigían en sus bicicletas a buscar cartones a los basurales de la

En un primer momento, el tribunal integrado por los jueces Oscar Correa, Silvio Chagay y Alejandro Moramarco Terrarossa se declaró incompetente por considerar que el descarrilamiento había sido intencional y que, por lo tanto, correspondía que investigara la justicia federal. Sin embargo, la justicia federal rechazó la competencia porque el descarrilamiento había sido accidental y luego la Corte Suprema confirmó la decisión del fuero federal y ordenó a la justicia provincial que continuara la investigación.

Al recibir nuevamente la causa, el TOC 1 notificó a los familiares de las víctimas su resolución de quitarles la legitimidad para ser partes en el futuro juicio oral. Para ello, recurrió a una arbitraria y equívoca interpretación del Código Procesal, al utilizar un criterio contradictorio con estándares del derecho internacional de los derechos humanos en relación con la participación de las víctimas en el proceso penal; estándares que han sido abierta y expresamente convalidados por la Corte Suprema.

Por el contrario, la causa en la que se investigan las responsabilidades penales de los jefes policiales y otros agentes que participaron de la represión ha registrado avances y se espera que en febrero de 2013 se llame a prestar declaración a los imputados por los familiares.

PARTE II: GOBIERNOS DE LA SEGURIDAD: LA REFORMA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PERMANECE COMO UNA DEUDA HISTÓRICA

En el informe anual anterior se caracterizó un escenario en el que los modelos de gobierno de la seguridad ejercidos por el gobierno nacional y el de la provincia de Buenos Aires configuraban el eje de las diferencias más profundas entre ellos. Diferentes procesos habilitaban ese análisis. Por un lado, la expectativa de que la creación del Ministerio de Seguridad de la nación en diciembre de 2010 diera lugar a una reforma democrática e integral de la PFA y del sistema de seguridad en general. Por otro, se iniciaba un nuevo período

CEAMSE (Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado) y se detuvieron a mirar lo que ocurría. Mauricio y Franco se resguardaron tras un montículo de chatarras y fueron forzados por la policía a correr por el disparo de una pistola lanzagases, en una práctica de combate. Apenas se expusieron, fueron asesinados con balas de plomo. Entre la chatarra, quedaron estampadas las perforaciones de los disparos (para más información, véase el documento del CELS publicado en ocasión del segundo aniversario, disponible en <cels.org.ar/common/documentos/Carcova_2_anos_final.pdf>).

de gobierno en la provincia: el reelecto gobernador Daniel Scioli había asumido con un nuevo vicegobernador, Gabriel Mariotto, quien había planteado cuestiones de seguridad y violencia policial como prioridades de su agenda programática, lo cual se presentaba en franca confrontación –y abría posibles fisuras– con el esquema delegativo[217] de la seguridad en la Policía Bonaerense, que caracteriza a esa gestión.

El segundo año del Ministerio de Seguridad presentó la continuidad de algunas prácticas de gobierno y control político, nuevas iniciativas y el abandono de varias líneas importantes. Más allá del análisis detallado que se realiza en esta sección, el Ministerio ha sostenido un nivel superior de gobierno político de las fuerzas federales respecto del modelo delegativo histórico. Sin embargo, la expectativa de que su asentamiento en el segundo año de gestión y la nueva conformación del Congreso nacional conducirían a una nueva etapa del sistema federal de seguridad, que incluyera la reforma de las leyes orgánicas y de personal de las instituciones de seguridad federales, se fue diluyendo y no hubo presentaciones legislativas en ese sentido.

En el *Informe 2011*, el CELS se preguntaba si el armado político que implica la vicegobernación de Buenos Aires alineada con el gobierno nacional favorecería medidas de gobierno de la seguridad provincial. A continuación se señalan algunas acciones que presentaron avances y que, sobre todo, confirmaron oficialmente los peores diagnósticos sobre el accionar violento y delictivo de la Bonaerense. Sin embargo, hacia fines de año los diferentes sectores políticos del gobierno provincial que integran la Legislatura, tanto los alineados con Scioli como el kirchnerismo bonaerense, coincidieron en votar una ley gravemente regresiva que limita las excarcelaciones cuando la policía indique que

217 "El modelo delegativo de la seguridad supone una doble renuncia: a desarrollar políticas de seguridad y a gobernar las instituciones policiales. Si bien en la práctica ambas cuestiones están relacionadas, en el análisis vale la pena diferenciarlas. Por un lado, todo gobierno tiene la responsabilidad de desarrollar políticas de prevención y sanción del delito y la violencia de modo legal y eficiente. Debe establecer prioridades y estrategias de política criminal tomando en cuenta las problemáticas y los conflictos de la sociedad. Por otro lado, todo gobierno tiene la responsabilidad de ejercer la conducción civil y estratégica de las policías, lo que supone el pleno control de las instituciones policiales. La relación entre ambas dimensiones está dada, en primer lugar, en que la renuncia a conducir las fuerzas policiales implica, en los hechos, la renuncia a establecer criterios de reclutamiento, de formación, de control, de distribución de recursos, entre muchas otras cuestiones, sin los cuales es imposible sostener una agenda de seguridad diferente de la que surge de la propia organización policial autonomizada. En segundo lugar, porque la delegación favorece la connivencia y la participación policial en redes de ilegalidad, constitutivas de las problemáticas delictuales más serias" (véase CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2012*, ob. cit., pp. 98-99).

un detenido porta ilegítimamente armas de fuego. Esta norma, con la excusa de atacar el mercado ilegal de armas, amplía los márgenes de acción de la policía durante las detenciones, al delegar sobre los agentes la facultad de definir si una persona detenida puede ser liberada o no. Como se ha señalado en este informe año tras año, y nuevamente en esta edición, "plantar" armas a los detenidos es una práctica regular de la Bonaerense, por lo que cabe esperar que esta ley aumente las detenciones ilegítimas, las prácticas de armado y fraguado de causas e, incluso, las ejecuciones, sin que se intervenga seriamente en el mercado ilegal de armas.[218]

La mirada regresiva sobre la seguridad que presenta el consenso alcanzado por quienes, como veremos, pocos meses antes exponían miradas opuestas sobre la seguridad y la violencia institucional, fue reforzada por el discurso de la presidente de la nación, Cristina Fernández de Kirchner: "Lo digo también por esos ciudadanos, esas ciudadanas que por allí ven que magistrados o jueces, sin responsabilidad, dejan en libertad a personas que vuelven a delinquir, a matar, o a violar". Un discurso que, por otra parte, niega el rol de las propias agencias del sistema punitivo como engranaje en la vinculación entre inseguridad y reincidencia, tal como se expone en la sección 3.1 de este capítulo.

Aunque en 2012 el gobierno nacional continuó fortaleciendo medidas y acciones que afectan intereses de diversas corporaciones –el caso de las empresas monopólicas de medios de comunicación es sólo un ejemplo muy destacado–,[219]

218 Véase <cels.org.ar/documentos/?info=detalleDoc&ids=3&lang=es&ss=&idc=1574>. El CELS junto con otros organismos de derechos humanos y defensores públicos solicitaron a la Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Buenos Aires que declarara inconstitucional esta ley. Como consecuencia de ello, el 27 de febrero de 2013 la Corte suspendió la aplicación de la ley hasta que se resuelva el planteo de inconstitucionalidad. El máximo tribunal provincial consideró que el texto de la ley podría implicar la concesión a las fuerzas policiales "de la facultad de incidir sobre la libertad de las personas, delicada potestad que sólo debe ser ejercida por un magistrado con las pruebas circunstanciadas y suficientes del caso sometido a su estudio".

219 Horacio Verbitsky aporta otros diez ejemplos: 1) la expropiación de Aerolíneas Argentinas, Aguas Argentinas, Correo Argentino e YPF; 2) las retenciones a las exportaciones agropecuarias, que incrementaron el componente directo de la recaudación impositiva y mejoraron la distribución del ingreso; 3) la recuperación del sistema previsional, que sólo aprovechaban los bancos y algunos de sus socios privilegiados; 4) las multas millonarias a las cementeras por cartelizar el mercado y subir los precios; 5) las sanciones a las *traders* cerealeras que triangulan con subsidiarias en otros países para eludir impuestos; 6) las regulaciones del Banco Central sobre el tipo y las condiciones de los préstamos que están obligados a otorgar los bancos; 7) el fraccionamiento de la licitación para el gasoducto del Noreste, de modo de impedir que Techint realice la obra y provea los tubos; 8) el control estatal del mercado de valores para asegurar la transparencia de sus colocaciones; 9) la obligación

resulta innegable que la afectación estructural de los intereses corporativos de las principales instituciones de seguridad del país no se encuentra entre las prioridades del gobierno.

Aun cuando las agencias policiales –junto con las penitenciarias– son los ámbitos en los que se concentran las mayores violaciones a los derechos humanos en la Argentina, la reforma integral de los sistemas de seguridad permanece relegada entre las prioridades de un proyecto político que construyó una parte significativa de su identidad política y programática con contenidos, acciones y símbolos de la tradición de los derechos humanos.

6. PROVINCIA DE BUENOS AIRES: FISURAS Y CONTINUIDAD DEL MODELO DELEGATIVO DE LA SEGURIDAD

Las elecciones nacionales de octubre de 2011 implicaron un fuerte respaldo, al renovar con más del 50% de los votos al gobernador, al tiempo que se incorporaron nuevos actores en los ámbitos ejecutivo y legislativo. Scioli fue reelecto en una fórmula junto con Gabriel Mariotto, un funcionario alineado con el gobierno nacional que, como ya señalamos en el último informe, en los primeros meses en funciones marcó en la agenda de seguridad y violencia policial sus principales disidencias con el gobierno que pasaba a integrar. En su función de presidente de la Cámara de Senadores de la Legislatura provincial, Mariotto lideró el ingreso de diputados y senadores cuya concepción sobre la seguridad pretendía tensionar el modelo delegativo imperante, y fue justamente en este espacio donde tuvieron lugar las acciones institucionales más interesantes en la materia.

Esta tensión en el interior del gobierno bonaerense implicó el alineamiento de intendentes con uno y otro sector del Ejecutivo provincial, que, en algunos casos, también se expresó en posicionamientos respecto de la seguridad. En ese primer contexto, tuvieron lugar algunas acciones que pueden considerarse como fisuras del modelo delegativo de gestión de la policía y la seguridad sostenido durante los gobiernos de Scioli.

Uno de los primeros ámbitos en los que se expresaron las prioridades temáticas del recién asumido vicegobernador fueron casos de violencia policial ante los que intervino en forma directa. Este tipo de intervención tuvo consecuencias institucionales destacables en lo particular, aunque no llegó a conso-

para las entidades de atender sin costo la bancarización de quienes perciben la Asignación Universal por Hijo o una jubilación y, 10) la regulación estatal de todas las variables del negocio hidrocarburífero dispuesta por el Decreto 1277 ("El centro del ring", *Página/12*, 16 de diciembre de 2012).

lidarse en dispositivos formales de control sobre la actuación de la policía. Su intervención personal y el desplazamiento de policías involucrados en hechos graves –como los homicidios de Carlos Fretes,[220] Lautaro Bugatto, Franco Almirón y Mauricio Ramos–[221] fueron acciones coherentes con sus afirmaciones: "En esta y toda circunstancia en la que haya un funcionario policial severamente cuestionado y sospechado por su accionar, el gobierno procederá a su inmediato reemplazo".

Algunas acciones de funcionarios civiles del Ministerio de Justicia y Seguridad mostraron cierta permeabilidad de la cartera al nuevo escenario. Por un lado, referentes de víctimas de la violencia policial manifestaron que se produjeron ciertas modificaciones en la forma de atención de algunas oficinas del Ministerio hacia familiares de víctimas recientes de hechos de violencia

220 Véase el apartado 2.2.2.a de este capítulo. Durante un mes, la familia Fretes buscó respuestas institucionales, pero tanto las autoridades municipales como las policiales fueron indiferentes a la investigación del caso y a la búsqueda de responsables. El intendente recibió a los familiares sin sus abogados ni las organizaciones de derechos humanos que los acompañaban. El entonces subcomisario de la Comisaría 2ª de Florencio Varela, Tomás Rudakoff, atribuyó el asesinato a una pelea entre bandas de narcos. Ante la falta de respuesta institucional, la familia, junto con organizaciones territoriales y de derechos humanos, como el CELS, apelaron al Ejecutivo provincial. El vicegobernador Mariotto realizó una visita al barrio, junto a los senadores Cristina Fioramonti de Kunkel, Santiago Carreras y el entonces aún legislador Sergio Berni, representantes del Centro Angelelli y del CELS. Tras escuchar al hermano de la víctima, Mariotto reclamó la intervención de la Comisaría 2ª, de la que sólo había sido relevado el jefe de calle, Leonardo Druille. En ausencia de Casal, del Ministerio de Justicia y Seguridad, el subsecretario operativo de Seguridad del Ministerio, Emiliano Baloira, propuso que se dejara en funciones al comisario Roberto Álvarez Damelio, hasta que negociara la entrega del prófugo Mena. Mariotto se negó y amenazó con hacer pública esa propuesta. Con el aval de Scioli, el subsecretario finalmente ordenó acatar las indicaciones, la comisaría fue intervenida y fueron relevados el comisario, el subcomisario y el gabinete criminológico, aunque con el tiempo se vio que no se había profundizado la investigación sobre este funcionamiento irregular. Por otra parte, el vicegobernador solicitó la asistencia del Ministerio de Seguridad de la nación para localizar y detener a los asesinos prófugos y brindar seguridad en el barrio. Dos días más tarde, Mont y Mena fueron detenidos (véase Horacio Verbitsky, "Un modelo agotado", *Página/12*, 5 de febrero de 2012).

221 Mariotto señaló la necesidad de desplazar al jefe policial de la Departamental de San Martín, comisario mayor Mario Briceño, de fuerte poder territorial. Este jefe policial ya había sido cuestionado por su accionar en el marco del operativo de represión del 3 de febrero de 2012 en el barrio La Cárcova, durante el cual fueron asesinados Franco Almirón y Mauricio Ramos. Briceño fue finalmente desplazado en el contexto de los actos de aniversario por las muertes de La Cárcova ("Echan a un jefe policial cuestionado por Mariotto", *La Nación,* 15 de febrero de 2012).

institucional. Por otro lado, en torno del caso del homicidio de Lautaro Bugatto (véase el apartado 1.1) y de su encubrimiento, se habilitaron espacios de participación en el marco del sumario administrativo, aunque este importante precedente no se volcó ni en cambios normativos ni ha podido aún extenderse a otros casos.

El CELS sostiene hace años el reclamo por los derechos de las víctimas a acceder y participar de las actuaciones administrativas en las que se investigan eventuales faltas funcionales en torno de sus casos. El CELS representa a la familia Bugatto en una acción administrativa presentada ante la Auditoría de Asuntos Internos del Ministerio de Justicia y Seguridad bonaerense, centrada en la denuncia de diversas maniobras de encubrimiento policial orientadas, como mínimo, a fortalecer la defensa del policía Benítez, mediante la distorsión de hechos y pruebas.

El 4 de junio se presentó la acción administrativa y se organizó una conferencia de prensa en el Congreso nacional, de la que participaron la mamá y la tía de Lautaro, el abogado de la familia y el presidente del CELS, Horacio Verbitsky, acompañados por numerosos legisladores nacionales y algunos bonaerenses. Allí se presentó un informe[222] detallado de las irregularidades detectadas y la madre de Lautaro relató las graves situaciones vividas luego del asesinato de su hijo.

Pocos días antes, la misma Auditoría había respondido una nota similar en el también mencionado caso de Luciano Arruga (véase el apartado 4) que desestimaba los mismos argumentos respecto de los derechos de las víctimas a acceder a los sumarios. Sin embargo, sólo un día después de la conferencia, la auditora general de Asuntos Internos, Viviana Arcidiácono, respondió la acción sobre los sumarios en torno del caso "Bugatto". La respuesta daba por probadas algunas de las principales irregularidades cometidas por la Policía de la provincia de Buenos Aires e iniciaba la investigación de otras líneas denunciadas.

En relación con el reclamo histórico, la respuesta constituyó un precedente inédito: no solamente habilitó el acceso a los expedientes administrativos sino que, a la vez, se solicitaba que los familiares acercaran información y pruebas, lo que posibilitó por primera vez una forma de participación directa de las víctimas en los sumarios. Sin embargo, la importancia del precedente contrasta con los resultados alcanzados tanto en el caso "Bugatto" como en la posibili-

222 Véase "La familia Bugatto y el CELS denuncian irregularidades orientadas al encubrimiento de la responsabilidad policial en el homicidio de Lautaro", disponible en <cels.org.ar/common/documentos/Informe_Bugatto_04.06.2012.pdf>.

dad de extender el estándar hacia otras causas, dado que no han conducido a decisiones concretas en el sumario sobre las irregularidades policiales, ni a cambio normativo alguno.

Luego de la pronta respuesta, tuvieron lugar dos reuniones con Arcidiácono en las que la familia Bugatto declaró, acercó pruebas y pudo ampliar el contenido de las denuncias. Como hemos dicho, tras los informes y reuniones, los resultados no estuvieron a la altura de la importancia del precedente: los avances en la causa penal dieron impulso a las únicas sanciones que recayeron sobre el policía imputado directamente por el homicidio. Sin embargo, a pesar de que la Auditoría avanzó en investigar las irregularidades denunciadas y que la justicia penal comenzó su propia investigación al respecto, al cierre de este informe no se habían aplicado sanciones a ninguno de los policías imputados por las acciones de encubrimiento.

Respecto de la posibilidad de ampliar el ejercicio de derechos a otros familiares de víctimas, aún no han tenido lugar otras experiencias similares. El 14 de diciembre, la APDH-La Matanza, en representación de Mónica Alegre –madre de Luciano Arruga–, y el CELS presentaron una nueva nota ante la Auditoría en la que se solicitó una investigación exhaustiva sobre el accionar de los funcionarios policiales en las comisarías denunciadas (en relación con irregularidades en la confección de los libros de guardia, el cumplimiento del patrullaje, denuncias de detenciones ilegales, etc.), así como durante la instrucción de la causa por la desaparición de Luciano. Al cierre de este informe, no se había recibido ninguna respuesta a la nota enviada, aunque en febrero de 2013, luego de las presentaciones realizadas para federalizar la investigación de la desaparición, el pedido de juicio político a la primera fiscal y la detención del policía Torales, los 8 policías del destacamento de Lomas del Mirador fueron pasados a disponibilidad, dentro de la decisión política de mostrar alguna respuesta.

Por su parte, durante 2012 la Legislatura bonaerense retomó la capacidad de movilizar debates que habían permanecido ausentes en los últimos años. Se constituyó en un espacio importante, no tanto en su capacidad o voluntad de reforma legislativa, sino en su carácter de ámbito de debate de cuestiones de seguridad y violencia policial.

Tal como se señaló en el informe anterior, una de las primeras acciones de Mariotto como presidente de la Cámara de Senadores fue clausurar el destacamento policial del Senado y poner la seguridad en manos de un civil.[223] Aquella medida inicial tuvo continuidad en el ciclo de Foros para una Seguridad

223 Véase CELS, "Seguridad y derechos humanos: el modelo de gobierno como clave", en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2012*, ob. cit., p. 168.

Democrática y en la creación de una Comisión de Investigación legislativa en torno del caso del secuestro y homicidio de Candela Sol Rodríguez.

Por un lado, los Foros para una Seguridad Democrática fueron la instancia en la que se sometió a discusión la creación de una nueva Policía Judicial, un cuerpo de especialistas no uniformados que dependería de la Procuración de la Corte, destinado a la búsqueda, recopilación, análisis y estudio de las pruebas en delitos complejos. Esta iniciativa excedió el debate concreto de la convocatoria, ya que reunió un conjunto diverso de actores judiciales, de la sociedad civil y de víctimas, con una mirada contraria al modelo de seguridad bonaerense. En los hechos, se trató de la puesta en acto de un arco de alianzas por un modelo de seguridad democrática y un espacio de resonancia de denuncias de violencia policial. Una escena oficial donde quedaron planteadas disidencias y disputas. El proyecto de creación de la Policía Judicial finalmente se sancionó como ley y se prevé que en 2013 tenga lugar una prueba piloto y que en cinco años funcione en todo el territorio bonaerense.[224] Más allá del texto aprobado, que sufrió algunos cambios respecto de la iniciativa de la Convergencia para la Democratización de la Justicia (CoDeJu),[225] en el trámite se fue perdiendo el marco de apoyos y consensos conseguidos en los foros sobre la necesidad de que esto fuera parte de un cambio de políticas sobre la seguridad y la justicia penal.

Por otro lado, la Comisión Especial de Acompañamiento para el Esclarecimiento del Crimen de Candela Sol Rodríguez, integrada por nueve senadores,[226] estuvo orientada a identificar patrones estructurales de encubrimiento y resultó una experiencia muy significativa que confirmó oficialmente los peores diagnósticos sobre la Bonaerense. El informe oficial denuncia los vínculos con las redes que atraviesan las instituciones oficiales y que ponen a prueba el alcance de la ley y la capacidad estatal. Refleja también la crisis

224 Véanse "Un reemplazo en serio de la Bonaerense", *Página/12*, 9 de noviembre de 2012, y "Scioli tiene Policía Judicial: Diputados convirtió en Ley la iniciativa", *LaNoticia1.com*, 8 de noviembre de 2012.

225 La CoDeJu es un espacio en el que articulan referentes del ámbito político, sindical, judicial, académico y de derechos humanos, como la Comisión Provincial por la Memoria, el CELS, el SERPAJ, la APDH y la Red de Jueces Penales. Promueve la democratización de la justicia y las políticas de seguridad en la provincia de Buenos Aires. Como parte de sus iniciativas, impulsó la implementación de la Policía Judicial en la provincia de Buenos Aires (véase <democratizaciondelajusticia.wordpress.com>).

226 La comisión fue integrada por senadores de los distintos partidos políticos: Jorge Ruesga (FPV), Jorge D'Onofrio (FPV), Cecilia Comerio (FPV), Emilio López Muntaner (FPV) y Diana Larraburu (FPV-PJ); Omar Foglia (FAP) y María Isabel Gainza (CC-ARI), Alberto De Fazio (PJ-FPV) y Aníbal Asseff (UPP).

profunda del sistema de investigación criminal provincial para enfrentar casos de cierta complejidad.

Respecto de la responsabilidad del Ministerio de Justicia y Seguridad de la provincia, la comisión ha informado que no condujo a las fuerzas de seguridad a su cargo, que fue negligente ante las gravísimas faltas cometidas por la cúpula policial y por las irregularidades y faltas graves cometidas por el personal a cargo de la investigación; que la intervención de la Auditoría de Asuntos Internos ya había sido deficiente al investigar a policías públicamente sospechados de estar vinculados al narcotráfico incluso antes de este caso, y que actuó con grave negligencia ante las reiteradas filtraciones de información de la policía a los medios de comunicación, que malograron la investigación y pusieron en riesgo la vida de Candela.

Sobre el desempeño de la Bonaerense durante el secuestro, la comisión estableció, entre otras cuestiones, que:

- La policía trabajó sin conducción estratégica y con superposición de mandos.
- El escenario principal de la búsqueda (Hurlingham) no se correspondía con indicadores precisos que apuntaron desde el primer día hacia otro territorio (San Martín).
- El accionar de la Mesa de Crisis fue dirigido fundamentalmente a dar respuesta a los medios y a la población, mientras se desarrollaba una operación paralela, por fuera de la investigación judicial.

Sobre la investigación y el armado de la causa, una vez aparecido el cuerpo, informó que:

- Todos los testimonios y evidencias coincidieron en señalar que se malogró insalvablemente la posibilidad de que los peritos recogiesen evidencias físicas, dado que no se preservó la escena de la aparición del cuerpo.
- Fue la policía la que reconstruyó el lugar de cautiverio de la niña forzando los escasos datos obtenidos.
- Se manipuló el ADN de Candela en dos objetos transportables presentados como pruebas principales.
- La policía, con el propósito de encontrar rápidamente a los responsables, construyó una presunta banda criminal a la que le imputó el hecho y para ello fue crucial el uso de testigos de identidad reservada.
- Salvo dos personas, los demás imputados son personas que han cometido delitos y/o son informantes de la policía.

- Los testigos de identidad reservada también son informantes de la policía y/o han cometido delitos.
- Uno de los testigos de identidad reservada es una persona bajo proceso penal que ha sido manipulada con el objeto de vincular a las personas imputadas con la promesa de una recompensa judicial.

Sobre la participación policial en redes de ilegalidad, la comisión estableció que:

- El asesinato de Candela estuvo vinculado al narcotráfico.
- Existe vinculación entre los grupos de narcotráfico que operan en la zona y sectores de la Policía Bonaerense (no pudieron identificar a agentes señalados por los testigos como "narcopolicías": "Neneco", Britos, Romero, Salvatierra, Suboficial Farfán, Chamorro y Bujanovich).
- La prolongación del secuestro ponía en riesgo el verdadero negocio, el mercado delictual del narcotráfico.
- La exhibición del cuerpo puede ser interpretada como un mensaje mafioso-político en el contexto de internas policiales por el control territorial y la disputa por la conducción de la policía.
- No son ajenas al homicidio las internas policiales, la disputa por el poder en el territorio y por la conducción de la fuerza en ese momento.

Con base en sus conclusiones, la comisión legislativa pidió al Poder Ejecutivo bonaerense que exonerara y separara de sus cargos al jefe de policía, Hugo Matzkin, y a un grupo de 50 oficiales de los más altos rangos,[227] que

227 Exonerar al entonces jefe de policía Juan Carlos Paggi; proceder a la inmediata separación del cargo y exonerar al comisario general Hugo Matzkin, por entonces superintendente de Coordinación Operativa; proceder a la inmediata separación del cargo y exonerar al director general de Policía Científica, comisario general Pablo Vázquez; proceder a la inmediata separación del cargo y exonerar al entonces superintendente de Seguridad Oeste, comisario general Sergio René Bianchi; proceder a la inmediata separación del cargo y exonerar al director de la DDI La Matanza, comisario mayor Marcelo Chebriau; proceder a la inmediata separación del cargo y exonerar al entonces director general de Investigaciones en Función Judicial, comisario general Roberto Castronuovo; proceder a la inmediata separación del cargo y exonerar –por utilizar informantes policiales con antecedentes judiciales como testigos de identidad reservada a fin de construir una falsa banda e imputarle el asesinato– al oficial principal César Mauricio Rhodas Pérez y al comisario Javier Eduardo Subira; proceder a la inmediata separación del cargo e iniciar investigaciones sumarias administrativas al jefe de la Delegación Científica de La Plata, comisario inspector Carlos Jaime; proceder a la

incluye a varios catalogados como "narcopolicías",[228] y que iniciara acciones penales contra todos ellos, además del *jury* a los fiscales Marcelo Tavolaro, Federico Nieva Woodgate, Leonardo Lisa y la auxiliar letrada Guillermina

---

inmediata separación del cargo e iniciar investigaciones sumarias administrativas al entonces jefe de la DDI Morón comisario mayor Aníbal Soria, al jefe de la Departamental Morón comisario mayor Miguel Alanís, al jefe de la DDI San Martín comisario mayor Becerra, y al entonces jefe de la Departamental San Martín comisario mayor Mario Briceño; proceder a la inmediata separación del cargo e iniciar investigaciones sumarias administrativas a los funcionarios policiales, oficiales y suboficiales involucrados en irregularidades operativas, administrativas, y/o denunciados por testimoniantes, más allá de las acciones penales que pudieran corresponder (personal de la Comisaría 2ª de Hurlingham, Villa Tesei: subcomisario Sergio Daniel Iglesias titular a cargo de esa seccional, y subcomisario Esteban Gabriel San Felipe); proceder a la inmediata separación del cargo e iniciar investigaciones sumarias administrativas al personal de la DDI Morón, abocado a la sustanciación de actuaciones relacionadas a la certificación y veracidad de los llamados al 911, en calidad de instructores, allanamientos, y diligencias judiciales de distintas calificaciones: comisario Darío Aquino, subcomisario Gustavo Palsuk, subcomisario Carlos Silva, subcomisario Pablo Ibarra, subcomisario Julio Germán Chaparro, subcomisario José Luis Cuadrado, subcomisario Raúl Javier Ramos, comisario Daniel Nicolás Galleguillo, comisario Javier Eduardo Subira y oficial principal Fabián Aquino; proceder a la inmediata separación del cargo e iniciar investigaciones sumarias administrativas al personal de apoyo de la DDI La Matanza que efectuó contención "operativa" e intervino en actuaciones sumarias prevencionales en el domicilio de Carola Labrador: comisario Claudio Lofeudo, oficial principal Flavio Marino, subcomisario Víctor Estevena, sargento Gonzalo Fernández, suboficiales Nahuel Lato y Leguizamón; proceder a la inmediata separación del cargo e iniciar investigaciones sumarias administrativas por las graves actuaciones procedimentales e irregularidades en el allanamiento y en la preservación del presunto lugar de cautiverio de Candela y demás diligencias judiciales en las que fueron intervinientes: el subcomisario Guillermo Pacheco (DDI Lomas de Zamora), oficial principal Fabián Roberto Aquino (DDI Morón), subteniente Mariano Jiménez, sargento Guillermo Aybar; proceder a la inmediata separación del cargo e iniciar investigaciones sumarias administrativas hasta tanto se resuelvan las denuncias que los vinculan con el narcotráfico a: subcomisario Claudio Valentín Brítez, teniente primero Sergio Fabián Chazarreta, teniente Isidro Gómez, oficial inspector Walter Medina; proceder a la inmediata separación del cargo e iniciar investigaciones sumarias administrativas –por apremios ilegales, con el objeto de forzar declaraciones testimoniales para lograr la imputación de los integrantes de la falsa banda– al subcomisario Sergio Daniel Iglesias, titular de la Comisaría Hurlingham 2 de Villa Tesei; al comisario Javier Subira, al subcomisario José Alberto Cuadrado, al oficial principal Mauricio Rhodas Pérez, y el sargento Alejandro Rodríguez; iniciar investigaciones sumarias administrativas por las irregularidades en levantamiento de evidencias físicas (LEF) a: comisario inspector Marcelino Cottier, comisario inspector Víctor Potocki, subteniente Patricia Flores, sargento Paula Ributtini, teniente Elías Larrosa y oficial Jimena Romero.

228 Horacio Verbitsky, "El centro del ring", art. cit.

Rapazzo, al juez de garantías Alfredo H. Meade y al defensor oficial Oscar Rombola.

Lejos de actuar frente a este terrible diagnóstico institucional, el Poder Ejecutivo provincial respaldó al jefe policial Matzkin.[229] Así, el informe y sus promotores quedaron en una posición debilitada al no impactar en decisiones institucionales.[230] Como se detalló, en los últimos meses las respuestas del gobierno provincial fueron adquiriendo una modalidad en la que se muestra alguna reacción a las denuncias, pero no se toman decisiones de fondo para quebrar la lógica delegativa y las tramas de ilegalidad que involucran al funcionamiento policial bonaerense.

Ya hemos mencionado que sólo tres meses después del "Informe Candela", la Legislatura bonaerense amplió las facultades de la policía al fortalecer sus poderes para avanzar en maniobras de falsificación de procedimientos, fraguado de pruebas y falsas acusaciones. Los mismos senadores que habían elaborado el más grave diagnóstico oficial sobre la Bonaerense, acompañados por toda la Cámara, ampliaron los márgenes de acción de los funcionarios policiales durante las detenciones con la excusa de atacar el mercado ilegal de armas. Así, los actores del poder político provincial, que habían dado prioridad a la modificación de las políticas de seguridad, respaldaron una ley regresiva que busca responder a las demandas sociales de seguridad endureciendo el sistema penal. Nuevamente, se propició la generalización del encierro sin la menor evaluación o preocupación por sus consecuencias sociales y sin tomar en cuenta su demostrada ineficacia.[231]

229 Horacio Verbitsky, "El desafío", *Página/12*, 23 de septiembre de 2012, y "Explícito respaldo de Scioli al cuestionado jefe de la Bonaerense", *La Nación*, 15 de septiembre de 2012.

230 Recién en diciembre el Ministerio de Justicia y Seguridad bonaerense pasó a retiro a Roberto Castronuovo. Era el máximo responsable operativo de la investigación, tenía a su cargo todas las delegaciones departamentales de investigaciones y el manejo de los equipos electrónicos de inteligencia con los que cuenta la policía provincial. También fueron removidos el superintendente de Delitos Complejos y Crimen Organizado, Walter Carballo, y de Seguridad Interior Norte-Oeste, Sergio Zudaire ("El investigador del caso Candela, a retiro", *La Nación*, 13 de diciembre de 2012).

231 Véase el comunicado de prensa de la Asociación Civil La Cantora, la Asociación Pensamiento Penal, el CELS, el Centro de Estudios en Política Criminal y Derechos Humanos y la Comisión Provincial por la Memoria: "Organizaciones y referentes de la justicia rechazan la ley de restricción de excarcelaciones", 13 de diciembre de 2012. En la Cámara de Diputados se escucharon algunas voces disidentes, como la del diputado provincial Marcelo Saín.

6.1. Ministerio de Seguridad de la nación: ejercicio del gobierno político en ausencia de reformas integrales del sistema de seguridad[232]

En diciembre de 2010, fue creado el Ministerio de Seguridad de la nación en el contexto de la crisis que implicó la toma y represión del Parque Indoamericano en la ciudad de Buenos Aires.[233] La PFA brindó al gobierno información falsa sobre los hechos en los que murieron tres personas, lo que llevó a un cambio en el modo de gestión sobre esa fuerza, que se había centrado históricamente en su autonomía funcional.

La intervención política sobre aquellos acontecimientos tuvo un antes y un después del anuncio de la Presidente de crear el nuevo Ministerio de Seguridad, bajo la responsabilidad de quien como ministra de Defensa había llevado adelante la reforma de las Fuerzas Armadas, Nilda Garré. El anuncio fue acompañado por un discurso en el que las cuestiones de seguridad volvieron a ocupar el centro de la agenda de derechos humanos y se retomaron nociones que sólo habían estado presentes durante el primer año de gestión de Néstor Kirchner. La decisión abrió una nueva etapa en el gobierno político de la seguridad en los gobiernos kirchneristas y generó la expectativa de que finalmente hubiera llegado el momento –y la decisión política– de saldar una deuda histórica de nuestro país: la reforma del sistema federal de seguridad.

Desde el inicio de su gestión, el Ministerio mostró la decisión política de ejercer el gobierno civil de la seguridad y de las instituciones de seguridad federales, aunque con mayor énfasis sobre la PFA que sobre las otras fuerzas. Sin embargo, con el tiempo, la impronta de una gestión que se proponía reformar estructuralmente el sistema de seguridad, transformar sus normas, su cultura y sus prácticas, perdió centralidad.

Desde una perspectiva de derechos humanos y seguridad ciudadana, muchas de las acciones, medidas y proyectos de los primeros dos años del Ministerio resultan muy valiosos. Sin embargo, su impacto se ve limitado porque no están inscriptos en un programa de seguridad, gobierno y control orientado a consolidar otra etapa del sistema federal de seguridad.

Si durante 2011 podía trazarse una racionalidad de la gestión en torno de diagnósticos sobre los problemas de las fuerzas, en su segundo año el Minis-

232 Esta sección cuenta con información oficial brindada por el Ministerio de Seguridad de la nación en respuesta a pedidos de informes para este capítulo y a pedidos de entrevistas con diversos funcionarios.

233 Ese complejo acontecimiento tuvo su punto más crítico durante los días 7 y 10 de diciembre, cuando la represión conjunta de la Policía Federal y la Metropolitana causó las muertes de Rossemary Chura Puña y Bernardo Salgueiro y, luego, en ausencia de todo tipo de protección estatal, murió asesinado Emiliano Canaviri Álvarez (véase CELS, "Indoamericano: un año de soledad", *Página/12*, suplemento del 4 de diciembre de 2011).

terio tuvo una mayor impronta de gestión operativa. Como se verá, durante 2012 el ejercicio del gobierno político sobre las fuerzas ha estado atravesado por importantes modificaciones en el diseño institucional y en la integración del Ministerio, correspondientes a cambios de prioridades y de modos de gestionar. Modificaciones que suponen diferentes grados de ruptura y continuidad respecto del primer año pero que, en definitiva, no implicaron ni una vuelta a los modos de gobierno de las fuerzas previos a la creación del Ministerio ni tampoco los esperados saltos de calidad institucional que habrían podido consolidar un camino hacia reformas sistémicas.

6.1.1. Cambios en el diseño institucional y en la integración del Ministerio

Tal como se señaló, los ejes principales del Ministerio durante su primer año de gestión[234] se habían orientado a interrumpir la opción histórica por el modelo delegativo de la seguridad sobre las propias fuerzas y el restablecimiento de la autoridad política.[235] Sus equipos, integrados por profesionales provenientes de sectores como el Poder Judicial, organizaciones de la sociedad civil y organismos de derechos humanos, y la impronta de sus programas de intervención reflejaban diagnósticos sobre las principales problemáticas que atravesaban a las fuerzas de seguridad y al modelo delegativo de gobierno. Diagnósticos que, a su vez, resultaron representativos de trayectorias sociales e institucionales construidas, desde la restauración del sistema democrático, a través del activismo contra la represión policial, el litigio en causas de violen-

234 Véase CELS, "Seguridad y derechos humanos: el modelo de gobierno como clave", en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2012*, ob. cit.

235 Muchas de las medidas del primer año del Ministerio tuvieron una orientación común en estos diagnósticos: la intervención sobre núcleos clave en los que tradicionalmente las fuerzas de seguridad y, especialmente, la PFA han ejercido un poder arbitrario, ilegal y lucrativo. Núcleos de poder y negocios tales como la administración de pasaportes, la producción de información estadística de las fuerzas, el dominio o la participación en redes de ilegalidad en zonas populares de la ciudad de Buenos Aires, la autonomía en la comercialización de "servicios adicionales" de seguridad, así como en la distribución de policías en las calles, frecuentemente sujeta a criterios espurios o corruptos, antes que a lógicas fundadas en la prevención del delito. Estas medidas fueron acompañadas por un conjunto de políticas de control sobre el funcionamiento policial: intervención en la carrera policial, supervisión en materia disciplinaria y de derechos humanos, regulación de las denuncias internas, intervención en ascensos y designaciones, entre otras.
Este programa de gobierno, al tiempo que restableció la conducción política y reasignó recursos de seguridad en torno a nuevas prioridades (narcotráfico y Área Metropolitana), postergó la reforma institucional y normativa del sistema de seguridad, como la de las leyes orgánicas, los códigos disciplinarios o la instauración de un sistema de control externo de las instituciones policiales.

cia institucional y el estudio de lógicas de las redes de ilegalidad, entre otras dimensiones.

Entre marzo y septiembre de 2012, con los decretos 328/12 y 1742/12 se definió una nueva estructura ministerial que reorganizó designaciones, áreas y funciones en torno de la Secretaría de Seguridad, a cargo de Sergio Berni,[236] y las flamantes secretarías de Coordinación, Planeamiento y Formación, a cargo de Gustavo Palmieri –hasta ese momento, subsecretario de Gestión y Bienestar del Personal de las Fuerzas Policiales y de Seguridad–, y Cooperación con los Poderes Judiciales, Ministerios Públicos y Legislaturas, a cargo de Cristina Caamaño –quien hasta ese nombramiento se desempeñaba como secretaria de Seguridad Interior–.

La salida política a la crisis del Indoamericano estuvo encaminada por la recién creada cartera de Seguridad en una compleja intervención conjunta con la Dirección Nacional de Asistencia Crítica del Ministerio de Desarrollo Social.[237] Esa dirección está conformada por un equipo de intervención interdisciplinario especializado en la resolución de emergencias y catástrofes, que interviene desde un abordaje territorial sobre diversos conflictos sociales. Con los cambios acontecidos en 2012, el equipo que había participado de la intervención en el Parque Indoamericano desde Desarrollo Social pasó a integrar puestos claves en la Secretaría de Seguridad del Ministerio de Seguridad.

Este pasaje de Desarrollo Social a Seguridad refleja la prioridad que el gobierno nacional otorga a las intervenciones territoriales (no solamente, pero también desde la perspectiva de la seguridad) e implicó el traslado de funcio-

236 Sergio Berni, teniente coronel del Ejército, fue desde 2003 director nacional de Asistencia Crítica y, luego, subsecretario de Abordaje Territorial en el Ministerio de Desarrollo Social. Desde allí, se constituyó en un funcionario clave para mediar en la conflictividad social a través de la gestión de políticas sociales y de la articulación territorial con fuerzas de seguridad, especialmente con la Gendarmería Nacional. En 2011 fue electo senador bonaerense, cargo en el que brevemente se desempeñó como vicepresidente primero en la Legislatura. Acompañó inicialmente al vicegobernador Gabriel Mariotto en las disputas con el gobierno bonaerense en torno a las formas de gestionar la seguridad en la provincia.

237 La crisis encontró una salida política cuando el gobierno nacional, tras la grave demora en intervenir, desplegó diversas acciones basadas en la idea de que los conflictos sociopolíticos son materia de mediación y canalización política. Esto supuso la identificación y validación de los representantes, el planteo de encuadres para el diálogo e, incluso, dispositivos censales y logísticos. La salida de la crisis se llevó adelante sin nuevos muertos ni heridos. Sin embargo, de acuerdo con los testimonios, no constituyó una intervención exenta de presiones sobre los ocupantes para desalojar el parque y no se dio respuesta a las demandas de fondo.

narios de diverso nivel, herramientas de intervención, formas de abordaje e improntas de trabajo.

Los cambios en la composición del Ministerio fueron ampliamente interpretados[238] como un quiebre respecto de sus líneas políticas iniciales. Si bien supuso modificaciones sustantivas, el análisis de este segundo año permite también apreciar continuidades y reconfiguraciones de la agenda de seguridad.

Entre las cuestiones centrales figuran, por un lado, la continuidad del ejercicio del gobierno político de la seguridad. Por otro lado, transformaciones en el modo de gestionar la PFA y, finalmente, la dilución de una impronta reformista del sistema de seguridad.

Más allá de cambios en orientaciones y modos de ejercer el gobierno, el Ministerio ha mantenido en la esfera política las principales decisiones sobre la seguridad. En contraste con 2011, se ha transformado el modo de relacionarse con la PFA. La afectación de sus núcleos de poder y negocios dejó de ser el eje que estructuró las políticas de seguridad. En el informe anterior, referíamos que la primera estrategia implícita de la nueva cartera fue intervenir de hecho áreas de la PFA autonomizadas del poder político, que implicaban poder discrecional y fuentes de ingresos –legales e ilegales– sin control para la fuerza.

Permanecieron como prioridades operativas de este año la seguridad urbana, el énfasis en el despliegue territorial en barrios pobres[239] (tal como se desarrolla en las sección 2.3), el tráfico de drogas y la trata de personas. Sin embargo, aun cuando durante 2012 también se detectaron y denunciaron tramas de corrupción policial, la afectación de núcleos de poder y negocios dejó de ser un eje estructurante de la agenda ministerial.

A las prioridades mencionadas, este año el Ministerio agregó la gestión de conflictos sociales en un escenario de desaceleración de la economía y apertura

238 Algunos medios interpretaron los cambios como una intervención política desde la presidencia hacia el Ministerio, por las "diferencias en las políticas contra el delito" entre Berni y Garré; otros los vincularon a la pelea de Mariotto con la gestión de seguridad en la provincia de Buenos Aires. También enfatizaron un cambio en "la forma en que se posicionan las autoridades políticas en relación con los jefes policiales" ("Un hombre de Mariotto en Seguridad", *La Nación*, 9 de marzo de 2012). En tanto, otros medios comprendieron los cambios del Ministerio como parte de una política "para aumentar la capacidad de respuesta a las demandas que la sociedad produce" ("Garré reorganizó su gabinete", *Página/12*, 9 de marzo de 2012).

239 Funcionarios del Ministerio identifican como prioridades de estas intervenciones la afectación de la circulación de armas, la recuperación de los espacios públicos de estos barrios para que las personas puedan circular sin estar sometidas al pago de peajes u otros abusos, conflictos relacionados al consumo de drogas y violencias de género en el ámbito doméstico.

de diversos frentes de conflictividad gremial.[240] En este contexto, la Secretaría de Seguridad adquirió un rol protagónico en la intervención ante conflictos como los ocurridos sobre la Autopista Panamericana –cuestionados en el apartado 5.2.2–, las tomas realizadas en Cerro Dragón o en los bloqueos a las plantas petroleras por el gremio de Camioneros. Algunos de estos casos presentan la continuidad con modos de abordaje que, conducidos en diferentes momentos por distintas áreas de gobierno –abordajes en los que la Dirección Nacional de Asistencia Crítica y el propio Berni resultan centrales–, han caracterizado la gestión kirchnerista de protestas y otros conflictos sociales.

Por otra parte, continuó ampliándose la incorporación de nuevas tecnologías para el control poblacional. La propia presidente de la nación, en el marco del programa "Buenos Aires Ciudad Segura", inauguró una nueva central de comando y control de cámaras de seguridad para la PFA,[241] así como la adquisición de sistemas informáticos que permiten acelerar la búsqueda de información sobre personas realizada por la policía.

Tal como se señaló en el informe anterior,[242] las políticas dirigidas a apoyar con tecnología la actividad de las fuerzas de seguridad exigen el fortalecimiento de regulaciones y mecanismos de control para morigerar los riesgos tradicionales en torno al manejo de datos personales por las policías (sus usos, la preservación de los registros, el poder probatorio del material audiovisual generado por las redes de videovigilancia). Asimismo, las redes de cámaras y los sistemas de identificación biométrica interpelan la agenda de derechos humanos, ya que suponen un salto significativo en la cantidad de información que el Estado sistematiza sobre particulares y su capacidad para procesar y cruzar los datos. El despliegue extensivo de cámaras de seguridad y sistemas de procesamiento de la información visual captada exige una detenida mirada sobre los viejos riesgos del fichaje y el control social, ahora intensificados y transformados por la nueva escala y sofisticación de las herramientas.

240 A lo largo de 2012 se presentó una progresiva desaceleración del crecimiento económico, producto de distintos factores internos y especialmente externos vinculados con la crisis global que se inició en 2008. Este año la crisis tuvo como epicentro a la Comunidad Europea y afectó a la Argentina a través de la también progresiva desaceleración de la economía brasileña. Si bien esta desaceleración no tuvo efectos significativos sobre el nivel de desempleo, ni en los alcances de las negociaciones salariales para los trabajadores. Sin embargo, afectó, sobre todo en el segundo semestre, la creación de empleo.

241 Véase "La Presidenta inauguró nuevo centro de comando y control de la Policía Federal y un sistema de scanners móviles", Ministerio de Seguridad, 3 de diciembre de 2012.

242 Véase CELS, "Seguridad y derechos humanos: el modelo de gobierno como clave", en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2012*, ob. cit., p. 177.

6.1.2. La ausencia de un programa integrado de gestión del control policial

La ministra de Seguridad Nilda Garré enfatizó: "El 'control político' es –porque 'debe ser'– 'institucional', no 'personal', para evitar que, al cambiar una gestión política, la inercia corporativa empuje un reacomodamiento a la situación de autogobierno precedente", y que "el mandato permanente de la Presidenta fue afirmar el control político de estas fuerzas".[243] Sin embargo, no se ha creado ni consolidado un área específica de control externo de las fuerzas de seguridad con la capacidad de modelar un programa integrado de gestión del control policial. La forma institucional del Ministerio, decantada a través de los subsecuentes decretos[244] que modificaron su diseño e integración, no refleja la decisión de fortalecer un área específica, permanente y con facultades proactivas de control policial, imprescindible para avanzar en una reforma estructural del sistema que transparente el accionar de las instituciones policiales.

Sin embargo, en noviembre, el Ministerio de Seguridad extendió al CELS una consulta sobre un proyecto de ley para reformar las leyes orgánicas de las fuerzas. En su respuesta,[245] la principal apreciación del CELS fue que, si bien el proyecto se restringe a la reforma de sólo algunas de las dimensiones necesarias para democratizar el sistema de seguridad, se propone avanzar en la modificación de puntos centrales de las reformas pendientes y podría constituir un punto de partida que supondría profundizar la adecuación normativa del sistema de seguridad a los principios de gobierno político de la seguridad y democratización de las fuerzas de seguridad. Entre los aspectos más valiosos se destaca la propuesta de crear una auditoría de actuación policial en el ámbito del Ministerio, lo que sería sin dudas un salto de calidad institucional, en tanto generaría un área específica, permanente y con facultades proactivas de control.[246]

Sin un área específica, el Ministerio combina la continuidad de importantes acciones y medidas de control disgregadas en diferentes actores, por un lado, con la ausencia de un programa integral de control que imprima a estas líneas coherencia y sustentabilidad, por el otro.

Entre las importantes medidas de control disgregadas pueden mencionarse:

243 Télam, 8 de septiembre de 2012.
244 Decretos 2009/10, 1742/12 y 328/12.
245 Nota presentada el 27 de noviembre de 2012.
246 Tal como se ha reflejado en los últimos informes, el CELS ha participado en el marco de la ex Secretaría de Seguridad Interior, así como del actual Ministerio de Seguridad, de procesos de discusión sobre mecanismos de control y reforma de los códigos y procedimientos disciplinarios.

- La investigación y el desplazamiento de personal policial que presenta irregularidades en sus legajos,[247] a partir tanto de investigaciones puntuales como de las sistemáticas políticas de control destinadas a evaluar los ascensos anuales.[248]
- La intervención sobre casos graves de arbitrariedad y violencia policial, como la actuación represiva de la PFA en el recital de Viejas Locas en 2009, que terminó en la muerte de Rubén Carballo;[249]

247 Por ejemplo, en marzo fue desplazado el comisario de la PFA de la Seccional 31ª de Palermo, Juan Antonio Araya, por las denuncias acumuladas en los mecanismos de recepción anónima de denuncias del Ministerio ("Echaron a otro comisario y nombran nuevo jefe en Operaciones", *Terra*, 11 de marzo de 2012); 3 efectivos de la PFA fueron pasados a disponibilidad por el robo de, al menos, 50 armas de la Comisaría 38ª del barrio porteño de Flores, a partir de la denuncia del jefe de la dependencia, Carlos Grandall ("Denuncian que la Comisaría 38 liberó zonas para el robo de autos", *La Nación*, 26 de noviembre de 2012). La denuncia más significativa se produjo en septiembre, cuando el Ministerio elevó al Poder Judicial información sobre 20 integrantes de la PFA para que fueran investigados por cohecho y enriquecimiento ilícito. A partir de testimonios de integrantes de la propia fuerza de seguridad, de comerciantes a los que se habría extorsionado para el cobro de dinero por "protección policial" y de un análisis de las declaraciones patrimoniales, el Ministerio detectó subas injustificadas en los patrimonios, adquisiciones de inmuebles, vehículos, yates y otros bienes suntuarios que no se correspondían con los ingresos de los policías. Con esa información acusó a los policías de estar involucrados en "quintas" y en el cobro de "coimas" para permitir el funcionamiento de prostíbulos, puntos de venta de drogas, venta callejera en estaciones de trenes y servicios de transporte ilegales ("combis truchas"). Los policías están acusados también de "incumplir deliberadamente los procedimientos de prevención del delito dispuestos por el Ministerio de Seguridad (paradas policiales y controles vehiculares previstos en el 'Plan de Seguridad Urbana')" (véanse H. Cecchi, "Canas que hacían olas", *Página/12*, 7 de septiembre de 2012, y "Denuncian por coimas a diez jefes policiales", *La Nación*, 20 de septiembre de 2012).

248 "Fuentes del Ministerio de Seguridad aclararon que ninguno de los 25 comisarios desplazados estaba acusado de algún delito grave y que la medida se concretó a partir de la fuerte revisión de los legajos que se realiza cuando los oficiales jefes (comisarios) tienen la oportunidad de ascender a oficiales superiores (comisario inspector)" ("Pasaron a retiro a 25 comisarios de la Federal", *La Nación*, 6 de enero de 2013).

249 El Ministerio analizó el sumario administrativo que tramita en la PFA y el expediente conformado por la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, observó filmaciones disponibles y concurrió al lugar de los hechos para reconocer el territorio. El análisis concluyó que la actuación policial fue represiva y que la versión difundida por la PFA no contaba con ningún respaldo probatorio. La ministra ordenó avanzar con medidas administrativas contra los policías que dirigían el operativo y medidas disciplinarias contra todo el personal policial que intervino en las irregularidades que se desprenden de las filmaciones. Para un relato del caso, véase CELS, "Vio-

la persecución policial en el barrio de Boedo en enero de 2012, donde resultó muerto Jon Camafreita;[250] el homicidio de Alan Tapia en un allanamiento policial,[251] así como la recurrente violencia policial en el Barrio Mitre.[252] Todos implicaron la revisión de las investigaciones policiales realizadas, así como el cuestionamiento a las diversas irregularidades policiales que presentan los casos.

- En este marco, se destacó la investigación del Ministerio en el caso conocido como la "Masacre de Pompeya". Se trata de una causa armada por la PFA en 2005, que no contó con una debida investigación judicial, por la que Fernando Carrera fue condenado injustamente a 30 años de prisión por robo agravado y por haber atropellado y matado a 3 personas. Este año, el Ministerio ordenó al Departamento de Investigaciones Administrativas de la PFA reabrir la investigación sobre la actuación de 8 policías involucrados en los hechos. La investigación oficial sostuvo que existían fuertes

---

lencia institucional y políticas de seguridad: refuerzo de las corporaciones y estigmatización de los sectores más vulnerables de la sociedad", en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2010*, ob. cit., pp. 143-146.

250 El Ministerio ordenó el pase a disponibilidad de los 2 policías directamente involucrados en el homicidio y el retiro de la defensa técnica efectuada por abogados pertenecientes a la PFA, así como de los peritos de parte. Además, ordenó avanzar con los reproches administrativos contra todos los policías involucrados y consideró que en el caso del cabo Martín Naredo, acusado de ser el autor del disparo que terminó con la vida de Camafreita, corresponde la sanción más grave, es decir, la exoneración. Una comisión integrada por diferentes áreas del Ministerio confirmó que los jóvenes no estaban armados, no estaban cometiendo delito alguno y que no existen indicios que permitan afirmar que presentaran un riesgo para terceros o para el personal policial. Además, se corroboró que los disturbios que motivaron la actuación de los efectivos habían terminado antes de su intervención (véase "Garré ordenó sanciones graves a policías por el asesinato de Jon Camafreita", 16 de agosto de 2012, disponible en <minseg.gob.ar/garr%C3%A9-orden%C3%B3-sanciones-graves-polic%C3%ADas-por-el-asesinato-de-jon-camafreita>).

251 Al cierre de esta edición, el Ministerio informó que analiza el sumario administrativo para determinar la actuación de los agentes involucrados en el allanamiento, en la preservación de la escena de los hechos y posteriormente en la asistencia a la víctima y familiares, así como sobre las actividades de inteligencia previas. Para más información sobre este caso, véase el apartado 2.1.1.a.

252 Las autoridades del Ministerio ordenaron a las autoridades policiales investigar las responsabilidades, pasaron a disponibilidad al subinspector Rodríguez por su actuación en los hechos de violencia ocurridos en el Barrio Mitre el 25 de septiembre de 2012, relatados en la nota al pie nº 17. Desde el Ministerio se impulsó un trabajo conjunto con vecinos del barrio para incluir una perspectiva comunitaria en la reconstrucción de los hechos. Para más información sobre este caso, véase el apartado 2.1.1.

sospechas de que los policías habían "armado" la causa, a partir de la falsedad de diversos testimonios y la ausencia de relevamiento de pruebas claves, por lo que se ordenó reabrirla para avanzar en los reproches administrativo-disciplinarios.[253] Fernando Carrera inició una huelga de hambre y, tras la publicación de un informe de la Defensoría del Pueblo de la ciudad y el del Ministerio, la Corte Suprema revocó el fallo por el que Carrera estuvo privado de libertad durante 7 años.

- El Programa sobre Uso Racional de la Fuerza y de Armas de Fuego,[254] que constituye una línea de trabajo destinada a reducir la cantidad de muertos y heridos por el uso de armas de fuego, mediante un conjunto de estrategias de control, reentrenamiento y medidas de bienestar policial.
- El traspaso de la gestión de las estadísticas criminales a la Dirección Nacional de Gestión de la Información Criminal, dependiente de la Subsecretaría de Políticas de Seguridad e Intervención Territorial, que se encargará de la producción del Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC).[255] Esta oficina se encarga también de la producción de informes criminales y de otras estadísticas, como las detenciones realizadas por las fuerzas de seguridad federal. Para llevar adelante la revisión y mejora de los sistemas de producción de datos cuenta con el asesoramiento de un consejo, en el que participan organizaciones sociales, académicos y expertos en este tema.
- La sostenida presencia territorial, la construcción de relaciones entre funcionarios del Ministerio y referentes sociales y la

253 La resolución ministerial ordena reabrir la investigación que involucra al entonces jefe de la Comisaría 34ª, comisario Daniel Enrique Villar; el subinspector Jorge Daniel Chávez (inspector en la Comisaría 32ª); el principal Héctor Alfredo Guevara (subcomisario en la Comisaría 13ª); los sargentos Jorge Omar Roldán (sargento primero en la División Robos y Hurtos) y Pedro Daniel Penayo (igual grado en la Comisaría 32ª), y los cabos Leoncio Gustavo Calaza (cabo primero en la División Robos y Hurtos), Miguel Arias (baja otorgada el 5 de julio de 2011) y Carlos Alberto Kwiatkwoski (cabo primero en la División Servicios Especiales). La notificación fue dirigida por Garré al jefe de la Federal, comisario general Enrique Rubén Capdevilla (C. Rodríguez, "Un dictamen para dar vuelta una injusticia", *Página/12*, 2 de abril de 2012; Ministerio de Seguridad, "Garré recibió a Fernando Carrera", 14 de junio de 2012, y la respuesta del Ministerio al pedido de informes del CELS de noviembre de 2012).

254 Ministerio de Seguridad, Resolución 933, 30 de agosto de 2012, disponible en <minseg.gob.ar:8080/resoluci%C3%B3n-9332012>.

255 Resolución interministerial 1162/12, del 1º de octubre de 2012.

alimentación permanente, realizada por diferentes equipos del Ministerio, de canales de comunicación con vecinos de algunos de los barrios afectados por los planes de intervención territorial. Esta impronta combina un modo cotidiano de conducción de las fuerzas en el territorio con una suerte de microcontrol de su desempeño que, en algunos casos, ha dado lugar a desplazamientos de personal y sanciones formales.

- La continuidad del Plan de Participación Comunitaria en diferentes comunas de la capital. Este espacio establece un marco de comunicación entre autoridades políticas y organizaciones vecinales. Aun con las limitaciones referidas en el informe anterior respecto de que sólo determinado tipo de actores participa, resulta un espacio formal complementario de los intercambios mencionados en el punto precedente.
- La difusión del 0800 para la recepción de denuncias sobre abusos policiales.
- La recepción, por parte de los funcionarios, de familiares y víctimas de graves violaciones producidas por las fuerzas de seguridad. Estos encuentros no sólo constituyen un reconocimiento a las víctimas y un gesto de legitimación de sus demandas, sino que también emiten mensajes claros a las fuerzas de seguridad, a la vez que habilitan canales directos con los afectados.[256]

La propia dinámica de gobierno político que se ejerce desde diferentes oficinas del Ministerio tiene como correlato estas y otras interesantes acciones de control de la actuación policial. Frente a este conjunto, nuestro énfasis en la necesidad

256 Durante 2012, distintos funcionarios, así como la propia ministra, realizaron encuentros públicos con referentes, víctimas y familiares, tanto en casos producidos por el accionar de las fuerzas federales como en casos que involucran a policías provinciales (por ejemplo, "Reunión con los familiares de los militantes asesinados en Rosario", Ministerio de Seguridad, 11 de enero de 2012, disponible en <minseg.gob.ar/reuni%C3%B3n-con-los-familiares-de-los-militantes-asesinados-en-rosario>; "Reunión con familiares de víctimas de hechos violentos con intervención policial", Ministerio de Seguridad, 31 de enero de 2012, disponible en <minseg.gob.ar/reuni%C3%B3n-con-familiares-de-v%C3%ADctimas-de-hechos-violentos-con-interveni%C3%B3n-policial>; Ministerio de Seguridad, "Garré en reunión con el diputado nacional Leonardo Grosso", 28 de mayo de 2012, disponible en <minseg.gob.ar/garr%C3%A9-en-reuni%C3%B3n-con-diputado-nacional-leonardo-grosso>; "Garré recibió a la viuda de Carlos Fuentealba", Ministerio de Seguridad, 19 de junio de 2012, disponible en <minseg.gob.ar/garr%C3%A9-recibi%C3%B3-la-viuda-de-carlos-fuentealba>).

de que se cree un área específica de control externo no busca destacar simplemente la importancia de los diseños institucionales, sino que, sobre la base de la acumulación de estas experiencias, es posible construir una auditoría de control externo con programas sustantivos y proactivos de investigación sobre el funcionamiento de las fuerzas y la actuación de los policías. Entre otras dimensiones en las que es necesario avanzar con controles se encuentra su alcance territorial y temático. El tipo de medidas de control actuales, muchas de ellas centradas en la capital y en las intervenciones enmarcadas en el Plan AHÍ, no llegan a abarcar la actuación cotidiana en otros barrios afectados por los planes de intervención territorial (por ejemplo, el Operativo Centinela) y muchos de los problemas estructurales de las fuerzas de seguridad no pueden ser abordados sólo como respuesta a problemáticas emergentes, sino que requieren investigaciones específicas sobre patrones de funcionamiento institucional de las policías.

6.1.3. Dos ejes de políticas claves desde una perspectiva de derechos humanos

a. Políticas orientadas a la reducción de la violencia

La creación del Programa sobre Uso Racional de la Fuerza y Armas de Fuego plantea no sólo modificaciones en la formación y el reentrenamiento de las fuerzas de seguridad sino que, además, articula la dimensión del bienestar policial y el control político sobre el uso de la fuerza.

Este programa dispone acciones institucionales para promover que los miembros de las fuerzas de seguridad utilicen la fuerza sólo cuando todos los demás medios legítimos para alcanzar el fin que persiguen resulten ineficaces y cuando no acarree consecuencias más lesivas que las que se producirían en caso de no recurrir a ella. Para ello, plantea cuatro dimensiones de trabajo:

- establece un conjunto de medidas de supervisión como, por ejemplo, la notificación inmediata a las autoridades ante un hecho con uso de armas, la obligatoriedad de realizar investigaciones administrativas, con independencia de la causa judicial, en todos los casos donde haya heridos o muertos,[257] y la elaboración de protocolos de actuación;

- ante la falta de registros sistematizados sobre estas situaciones dentro de las fuerzas y la necesidad de contar con información con-

257 De acuerdo con la información oficial, en la PFA se investiga administrativamente menos del 10% de los casos.

fiable para analizar la problemática, impulsará: a) procedimientos adecuados para generar mecanismos que provean información por parte de las instituciones policiales, así como por parte de otras agencias, como el Registro Nacional de Armas (RENAR), y b) la vinculación con organizaciones barriales nucleadas a través de los canales de participación dispuestos por el Ministerio;

- impulsa la capacitación en las fuerzas de seguridad a través de la modificación de planes de estudio y el fortalecimiento de espacios de reentrenamiento (véase el apartado 6.2.3.b);

- establece acciones de contención y bienestar como el seguimiento y acompañamiento del personal involucrado en estas situaciones.

Líneas similares recuperan el mencionado proyecto de ley de reforma de las leyes orgánicas de las fuerzas, que propone incorporar principios generales de actuación centrados en cuestiones críticas para el ejercicio de los derechos fundamentales y asume una posición en cuestiones cruciales como la prohibición de la tortura, la limitación del principio de obediencia y, especialmente, el énfasis en el valor de la vida sobre todo otro bien tutelado, cuestión que permanece como una de las dimensiones más problemáticas de la acción policial y de sus normas vigentes.

b. Profundización de las reformas en la formación de funcionarios de seguridad

El trabajo en relación con los esquemas de formación, capacitación y reentrenamiento de las fuerzas de seguridad tuvo una fuerte consolidación en 2012. Tras un primer año en el que se realizaron diagnósticos sobre el trabajo de las escuelas,[258] las normas que las rigen, la composición docente y los planes de

258 Durante 2011, en el marco de un convenio con el Ministerio de Seguridad de la nación, un equipo de la Universidad Nacional de Quilmes realizó un estudio diagnóstico etnográfico sobre la formación básica en la PFA, con el objetivo de realizar recomendaciones y sugerencias a la reforma educativa impulsada por la nueva gestión. La investigación la desarrolló un equipo de investigadores con experiencia en la temática: Mariana Galvani, Tomás Bover, Sabrina Calandrón, Mariano Melotto, Iván Galvani y Agustina Ugolini, bajo la dirección de Sabina Frederic. Realizaron un trabajo de campo intensivo en la Escuela de Cadetes José Ángel Pirker, en la Escuela de Agentes y Suboficiales Enrique O'Gorman y sobre el curso básico del GEOF. Entre otras cuestiones, el estudio se propuso determinar y mostrar de qué modo las escuelas desarrollaban los objetivos de la formación profesional de los dos cuerpos, oficiales y agentes, y en qué se ajustaban a las exigencias prácticas y

estudio, este año se elaboraron propuestas para modificar aquellos aspectos sobre los cuales se habían detectado fuertes deficiencias, atrasos o bien formas que no eran acordes a los estándares educativos estipulados para el resto de los establecimientos educativos del país. Estos cambios incorporaron criterios sobre el uso racional de la fuerza, los procesos de comunicación e interacción con la comunidad, así como las estrategias de prevención e intervención multiagenciales.

A su vez, se establecieron ámbitos de intercambio y discusión pública a través de la discusión con especialistas, organizaciones de derechos humanos y miembros del ámbito académico.

En este camino se inscribe la decisión de adecuar los programas educativos orientados a la formación de ingresantes de las cuatro fuerzas federales a los criterios que establece el Ministerio de Educación para los Institutos de Educación Superior.[259] Para que esta definición pudiera ser efectiva se realizaron progresivamente un conjunto de cambios institucionales, como la modificación del estatuto del Instituto Universitario de la PFA (IUPFA), lo que permite una nueva composición de los órganos de conducción, de manera que sean más abiertos y competentes para la interacción con las instituciones de gobierno político,[260] y la creación de un Consejo Directivo para conducir el

---

a las simbólicas del desempeño profesional en las comisarías de acuerdo con las orientaciones del nuevo Ministerio. Para ello, se observó y conversó con docentes, instructores, autoridades de las escuelas, aspirantes, oficiales de distintas jerarquías, comisarios y subcomisarios, y suboficiales, en los lugares de estudio, durante las clases teóricas o de campo, o en los lugares de trabajo (oficinas, aulas, móviles, patrulleros, vía pública, estadio de fútbol, etc.) o de pasantía en las comisarías. Además, se incluyó el análisis de documentos, particularmente de aquellos que son de referencia, consulta, producción y uso entre los agentes de las escuelas.

259 La resolución establece que, en tanto se trata de formar en relación con una función pública, la formación policial debe adecuarse a los estándares normativos y educativos del sistema educativo nacional y provincial. Para ello, dispone que los cursos deberán ajustarse a los estándares y contenidos curriculares mínimos aprobados por el Consejo de Seguridad Interior y el Ministerio de Educación en 2008, donde se definen perfiles profesionales formativos para la "Formación profesional básica para agentes de calle" y "Tecnicaturas superiores en seguridad pública y ciudadana, orientadas a la formación policial". También dispone que todos los programas de formación inicial y continua, de capacitación, entrenamiento, cursos de ascenso y actualización profesional deberán ser aprobados por el Ministerio de Seguridad. Véase Ministerio de Seguridad, Resolución 199/11, anexos I y II, disponible en <minseg.gob.ar/sites/default/files/Res.MS-199-2011.pdf>.

260 Ministerio de Seguridad, Resolución 133/2012, 7 de marzo de 2012, disponible en <minseg.gob.ar/sites/default/files/Res-MS%20 133-2012-Aprobacion-nuevo-estatuto-IUPFA.pdf>.

IUPFA.[261] También se produjeron cambios curriculares, como la creación de un Programa de Capacitación para Comisarios y Subcomisarios, que busca mejorar la calidad profesional mediante la formación en nuevas perspectivas en seguridad pública, incorporados al Plan Educativo General del Departamento Escuela Superior de Policía[262] y se reelaboraron los programas de la Licenciatura en Seguridad Ciudadana y de la Tecnicatura Universitaria en Seguridad Pública y Ciudadana del IUPFA.[263] Estos programas incorporan fuertes aspectos de contextualización social de la práctica policial a través del estudio de la historia argentina y el análisis de la relación del Estado con la ciudadanía y de la Policía Federal con la comunidad, integran técnicas y procedimientos policiales con los fundamentos normativos y académicos, modifican metodologías de evaluación y promueven lenguajes y prácticas respetuosas de los derechos humanos con una visión multiagencial para el tratamiento de los problemas sociales. Por último, también se incorpora en esta dimensión la reciente creación de un Centro de Reentrenamiento[264] para todo el personal policial.

261 A través de este consejo, creado mediante las resoluciones ministeriales 133/12 (Seguridad) y 1363/12 (Educación) y compuesto por funcionarios policiales, especialistas de los ministerios de Seguridad y Educación, de la comunidad científica, de la Secretaría de Derechos Humanos y de la Procuración General de la nación, se integra el Instituto Universitario a la comunidad científica nacional. El consejo directivo tiene entre sus competencias proponer al Ministerio de Seguridad las designaciones de las autoridades del IUPFA; aprobar sus políticas y planeamiento estratégico; aprobar los reglamentos docentes, académicos y disciplinarios y el resultado de los concursos docentes, entre otras funciones. Véase "Inician reforma educativa en la PFA para profesionalizar a los oficiales", Secretaría de Comunicación Pública, 26 de noviembre de 2012, disponible en <prensa.argentina.ar/2012/12/26/37 286-inician-reforma-educativa-en-la-policia-federal-para-profesionalizar-a-los-oficiales.php>.

262 PFA, ODI nº 135, 29 de septiembre de 2011.

263 Véase IUPFA, "Ciclo de Licenciatura en Seguridad Ciudadana", disponible en <minseg.gob.ar/sites/default/files/Ciclo-de-Licenciatura-en-Seguridad-Ciudadana.pdf>.

264 La división Centro de Entrenamiento y Doctrina Policial tiene como objetivo capacitar a todo el personal policial –oficiales y suboficiales– en diversas competencias para elevar la calidad profesional de las prácticas policiales que exigen distintos contextos de actuación. Para esto se seleccionaron prioritariamente los siguientes ejes de formación: uso de la fuerza, bioseguridad y primeros auxilios, comunicación y herramientas para el abordaje de conflictos, aspectos táctico-operativos de procedimientos policiales. Sus actividades se encontrarán supervisadas por la Dirección Nacional de Formación y Capacitación (véanse PFA, ODI nº 99, 31 de mayo de 2012, disponible en <minseg.gob.ar/sites/default/files/ODI%2099-Publicacion-creacion-del-Centro-de-Entrenamiento.pdf>; Ministerio de Seguridad, Resolución nº 475, 22 de mayo de 2012, disponible en <minseg.gob.ar/sites/default/files/Res-MS-475-2012-Creacion-Centro-de-Entrenamiento.pdf>).

6.1.4. Recuperación del gobierno político tras "la crisis de Gendarmería"

La extendida protesta de gendarmes y prefectos que tuvo lugar en octubre fue uno de los episodios más críticos que debió atravesar la autoridad política de la seguridad a nivel nacional. Para comprender la compleja confluencia de factores desencadenantes de la protesta, es necesario recuperar algunos elementos que configuraron la relación entre el gobierno y estas fuerzas a lo largo de los últimos años.

Una cuestión de fondo tiene que ver con cambios en sus funciones operativas: durante la última década, la Gendarmería y la Prefectura han sido incrementalmente involucradas en actividades de seguridad urbana. La gestión de conflictos sociales, la decisión de evitar los efectos de la violencia extrema producida por la PFA, así como por sus vinculaciones con redes de ilegalidad, se destacan entre los factores que llevaron a un mayor protagonismo de estas fuerzas en la seguridad interior. Los recientes operativos Centinela, Cinturón Sur y Accesos les demandan una numerosa participación, así como la adaptación a nuevos territorios, procedimientos y problemáticas sociales,[265] frecuentemente en condiciones que han motivado quejas de gendarmes.

Estas nuevas misiones fueron acompañadas por suplementos salariales que compensaron o amortiguaron el malestar que en algunos gendarmes ocasionaban sus nuevas funciones.

Como dato más reciente, cabe destacar que las medidas de control y gobierno político que durante el primer año de gestión se habían dirigido hacia la PFA, se habían aplicado con menor énfasis en Gendarmería y Prefectura.

El conflicto se desató por las liquidaciones salariales. Tras las reformas estatales neoliberales de la década de 1990, en los últimos años en estas fuerzas se había consolidado como práctica la presentación de amparos judiciales[266]

265 Grupo de Estudio sobre Policías y Fuerzas de Seguridad CAS-IDES, "Seguridad para todos: territorios y policiamientos" y "Perros de la calle", *Voces en el Fénix*, nº 15, junio de 2012.

266 "En 1993, como parte del proceso de ajuste de gastos estatales, el gobierno comenzó a pagar los incrementos salariales al personal en actividad de las Fuerzas Armadas y de Seguridad mediante suplementos y compensaciones no remunerativas, de modo de que no fueran percibidos también por los retirados, cuya capacidad de presión era reducida. Esto invirtió la relación histórica entre los componentes remunerativos y no remunerativos de los haberes. Estos suplementos, cuya modalidad desfinancia los sistemas de previsión y de Obras Sociales, llegaron a constituir el 65% de los ingresos del personal en actividad, al mismo tiempo que se desfasaban de los haberes de retirados y pensionados. Este fue el sustento objetivo de la creciente litigiosidad, para que los suplementos se incorporaran al haber remunerativo. Sobre esta base se montaron los negocios ilegales" (Horacio Verbitsky, "Rebeldes con causas", *Página/12*, 7 de octubre de 2012).

sobre los salarios. En consecuencia, el 60% de los prefectos y el 79% de los gendarmes cobraban salarios fijados por jueces en fallos y medidas cautelares. Las jefaturas de ambas fuerzas protagonizaron y fomentaron estos juicios y los informes oficiales señalan que, a mayor rango jerárquico, mayor era el nivel de judicialización salarial. En connivencia con estudios jurídicos, funcionarios y jefes de las fuerzas de seguridad, algunos jueces, sin tomar en cuenta los límites presupuestarios, dispusieron medidas cautelares con salarios desproporcionadamente altos, que alcanzaron los 100 000 pesos mensuales. Esta situación agravó la brecha salarial al interior de las instituciones y produjo diferencias exorbitantes con los rangos inferiores y entre quienes cumplían las mismas funciones. Las medidas judiciales exigieron un incremento insostenible en los gastos en personal y distintas agencias del Estado –como el Ministerio de Economía, la CSJN y la Procuración del Tesoro– advirtieron sobre la necesidad de reformular el sistema.

Frente a este estado de cosas, el Ministerio de Seguridad elaboró, en conjunto con las autoridades de las fuerzas, un nuevo régimen salarial mediante el Decreto 1307/12. La liquidación de los sueldos de octubre –luego fuertemente impugnada por las autoridades políticas– fue, como siempre, realizada por las propias fuerzas. La forma en que se aplicó el decreto provocó reducciones salariales de hasta el 60%, por lo que al cobrar el sueldo de octubre muchos prefectos de los niveles más bajos del escalafón se encontraron con grandes reducciones y reaccionaron con la amenaza de ir a una huelga en reclamo por sus salarios.

La protesta se extendió varios días, con integrantes de las fuerzas movilizados en las principales sedes. Al apelar a su propia conducción y no contar con mecanismos de representación internos, más allá de las jerarquías, los gendarmes y prefectos quebraron la cadena de mandos. Algunos uniformados amenazaron públicamente con reducir la presencia policial en los destinos y participar de un paro convocado por las centrales sindicales opositoras al gobierno.

El gobierno respondió con la conducción política de las fuerzas de seguridad. Restituyó para octubre los salarios originales y postergó un mes la aplicación del decreto. Señaló la responsabilidad de las cúpulas, relevó a los jefes de ambas fuerzas y presentó una denuncia penal contra autoridades de Gendarmería por los delitos de presunta administración fraudulenta en perjuicio de la administración pública, tráfico de influencias y violación de los deberes de funcionario público. Entre los acusados se encuentran el ex director de la fuerza, Héctor Schenone, y su segundo, Juan Obdulio Sainz, además de otros nueve altos mandos. La denuncia procura dilucidar supuestas irregularidades detectadas en la liquidación de haberes por la Dirección de Asuntos Jurídicos y del Servicio Administrativo-Financiero de la Gendarmería Nacional.

Las más fuertes medidas de gobierno y control fueron asumir el control directo sobre la Dirección de Asuntos Jurídicos de la fuerza y la asistencia del Ministerio de Economía sobre la liquidación de haberes. Tras cuatro días de conflicto, se dispuso comenzar a aplicar sanciones disciplinarias que abarcaron a una veintena de gendarmes y prefectos.[267]

Frente al conflicto, fue muy positiva la respuesta del Congreso nacional, cuando diputados del FPV, la UCR, el Partido Socialista, Libres del Sur, el Peronismo Federal y el PRO elaboraron una declaración conjunta, también aprobada por el Senado,[268] en la que instaban "a los integrantes de las fuerzas de seguridad y otras a adecuar sus acciones a pautas de funcionamiento democrático y subordinación a las autoridades legalmente constituidas, en todo de acuerdo con la Constitución Nacional".[269]

6.2. Impulso y reformas de políticas provinciales de seguridad[270]

Dada la estructura federal de gobierno, en la Argentina cada provincia se da su propia Constitución, que debe establecer un sistema de gobierno representativo y republicano y reconocer los principios, declaraciones y derechos establecidos en la Constitución Nacional. En el ámbito de la seguridad, cada provincia determina, entre otras cuestiones, la estructura de sus fuerzas policiales, su dependencia institucional, sus mecanismos de control internos y externos, su régimen disciplinario, los programas de capacitación, los métodos de reclutamiento, su presupuesto y, en definitiva, el perfil de sus fuerzas. La articulación de los niveles de gobierno nacional y provincial en cuestiones de seguridad debe responder a la necesidad de establecer un piso común para el ejercicio de derechos humanos en todo el país y fortalecer políticas de seguridad e investigación.

En este sentido, los gobiernos provinciales deben respetar y cumplir el marco constitucional y los estándares internacionales de derechos humanos.

267 Íd.; "Las claves económicas del conflicto en Gendarmería y Prefectura", *Cosecha Roja*, 3 de octubre de 2012; "Comunicado sobre haberes de Prefectura liquidados erróneamente", 3 de octubre de 2012; Ministerio de Seguridad, "El Gobierno Nacional relevó a las cúpulas de GNA y PNA", Ministerio de Seguridad, 3 de octubre de 2012.

268 G. Sued, "El reclamo generó divisiones en los bloques antikirchneristas", *La Nación*, 4 de octubre de 2012.

269 M. Jorquera y S. Abrevaya, "El Congreso reaccionó en apoyo al sistema", *Página/12*, 4 de octubre de 2012.

270 Agradecemos a Alberto Binder y a Sidonie Porterie la lectura de esta sección y los comentarios, y la información y apreciaciones compartidas por Mariela Puga, profesora de la Universidad de Córdoba, y por Horacio Javier Etchichury y Melisa Marrón, de la Universidad de Río Negro.

En materia de seguridad, deben adecuar sus sistemas de seguridad a la Ley Nacional 24 059, de Seguridad Interior, a la que todas las provincias han adherido. El gobierno nacional cuenta con herramientas para trabajar en la articulación con las provincias dado que, entre otras cuestiones, el accionar de las policías provinciales acarrea responsabilidad internacional al Estado nacional, que debe trabajar para extender los mejores estándares a las fuerzas de todo el país.

Durante 2012, las provincias de Chaco, Catamarca, Chubut, Salta y Río Negro avanzaron en diferentes grados en la promoción, presentación de proyectos y/o en la sanción de leyes para la modificación de aspectos de sus sistemas públicos de seguridad ciudadana. Por otro lado, en las provincias de Córdoba, Tucumán, Tierra del Fuego, Jujuy, Formosa, Misiones, La Rioja y Neuquén hay iniciativas multisectoriales para la reforma y/o derogación de sus códigos de faltas. Estas novedades resultan muy auspiciosas ya que responden a deudas históricas y, como se ha visto en la sección dedicada a casos de desapariciones en los que se presume la participación policial, las violaciones a los derechos humanos por policías provinciales presentan prácticas de máxima gravedad.

En los últimos meses, a partir de gravísimos episodios de violencia en los que se identificó alguna participación policial, se abrió en la provincia de Santa Fe el debate sobre la necesidad de encarar una reforma profunda de su policía y del sistema de seguridad en general. Los elementos descriptos en este informe (delegación del gobierno político de la seguridad, connivencia entre fuerzas policiales y redes de ilegalidad, incapacidades manifiestas a la hora de realizar investigaciones complejas) están en la base de la crisis de seguridad que atravesó la provincia y, particularmente, la ciudad de Rosario durante 2012, y que se agudizó a comienzos de 2013. En 2012, los homicidios dolosos cometidos en la ciudad de Rosario aumentaron un 15% en relación con 2011, año en que ya habían aumentado un 30% en relación con 2010.[271] El incremento de casos de violencia vinculados a ajustes de cuenta entre bandas no fue el único dato preocupante: la crisis de seguridad desembocó en una crisis política en octubre de 2012, cuando el jefe de la policía provincial, Hugo Tognoli, fue detenido por presuntos vínculos con el narcotráfico. El 4 de noviembre, Tognoli fue sobreseído. La crisis provocó también la renuncia del secretario de Seguridad provincial, Marcos Escajadillo. La gravedad que ha cobrado la situación en Santa Fe sobre el cierre de este informe impide abordarla aquí con la complejidad necesaria y constituye una de las líneas de investigación previstas para 2013.

271 "Hubo 182 homicidios en Rosario en 2012, un 15% más que el año pasado", *La Capital*, 30 de diciembre de 2012.

6.2.1. Avance en la reforma de leyes provinciales de seguridad

Chaco sancionó su nueva Ley de Seguridad Pública[272] y el 21 de noviembre la Cámara de Diputados de la provincia de Catamarca dio media sanción al proyecto de ley[273] que propone crear el sistema de seguridad pública de la provincia.[274] Ambos sistemas contienen la definición de principios de actuación en sus marcos legales, regulaciones adecuadas sobre el uso de la fuerza, la creación de observatorios para producir información y el establecimiento de mecanismos de control.

Ambos proyectos fueron impulsados por los ejecutivos provinciales y presentan importantes similitudes: crean secretarías de seguridad y el consejo provincial de seguridad ciudadana, la misma estructura operacional; ambos sistemas establecen, con perspectiva de derechos humanos, principios básicos de actuación y de uso de la fuerza (legalidad, oportunidad, gradualidad y proporcionalidad, así como su utilización como último recurso). A su vez, se proponen canalizar la participación ciudadana a través de los foros de seguridad provinciales y los consejos municipales de seguridad pública, y el acceso a la información a través de observatorios específicos. Además, el régimen de las policías se basa en principios de profesionalización, especialización, idoneidad, eficiencia funcional y diversidad cultural y de género. Los dos proyectos disponen mecanismos de control, y la división entre asuntos internos y los tribunales de disciplina.[275] Por su parte, el proyecto de Catamarca prevé un plan estratégico provincial de seguridad que introduce un enfoque multisectorial para las políticas dirigidas a problemáticas de violencia y seguridad.

Durante 2012, la Subsecretaría de Seguridad de Catamarca elaboró protocolos "para la actuación policial en procedimientos con personas menores de edad (niños, niñas y adolescentes)",[276] que define expresamente la inconstitucionalidad de las detenciones de niños, niñas y adolescentes por averiguación

272 Ley 6976, 9 de mayo de 2012.

273 Disponible en <new.pensamientopenal.com.ar/sites/default/files/2012/10/congreso01_0.pdf>. Como paso previo al envío del proyecto de ley en septiembre 2012, la ministra Nilda Garré y la gobernadora de la provincia firmaron, en mayo de 2012, un convenio de cooperación.

274 Véase <diputados-catamarca.gov.ar/PRENSA/prensa/20-11-12.html>.

275 En el caso de Chaco, la Dirección de Control está integrada por personal civil –no pueden acceder a estos cargos personas que hayan tenido estado policial, o de las Fuerzas Armadas, ni aquellas sometidas a proceso o condenadas por violaciones a derechos humanos–. Mientras que en el caso de Catamarca estaría conformada por personal policial o penitenciario en situación de retiro o por un funcionario civil.

276 Disponible en <new.pensamientopenal.com.ar/sites/default/files/2012/08/ninez01.pdf>.

de identidad o actitud sospechosa. Esta norma responde a las obligaciones establecidas por la sentencia de la Corte IDH en el caso "Bulacio c. Argentina"[277] y las observaciones de 2010 del Comité de los Derechos del Niño sobre Argentina, además de las obligaciones emanadas de la Convención de los Derechos del Niño de la ONU y las Reglas Mínimas para la Administración de la Justicia de Menores (Reglas de Beijing).

A nivel de la reforma normativa de policías provinciales, se destaca la nueva Ley Orgánica de la Policía de Salta.[278] El gobernador Juan Manuel Urtubey había anunciado en abril de 2012 el envío a la Legislatura de propuestas de reforma de la Ley Orgánica de la Policía y del Código Contravencional, así como de la Ley Orgánica del Sistema Penitenciario. El debate tomó mayor impulso tras conocerse públicamente un video en el que un grupo de efectivos de la policía provincial torturaba a dos jóvenes.[279] La ley establece principios de actuación y estipula expresamente la prohibición de "infligir, instigar o tolerar actos de tortura, apremios y otros malos tratos" y define la conducción de personal civil en la dirección de Asuntos Internos.

En la provincia de Chubut, tras un anuncio del gobernador Martín Buzzi, se envió y se aprobó en septiembre de 2012 la creación de la Secretaría Provincial de Seguridad (Ley 468) y se promulgó la ley que crea el Consejo Provincial de Seguridad (COPROSE).[280] Finalmente, el nuevo secretario de Seguridad, José Glinski, anunció la reforma de la Ley Orgánica de la Policía.

En Río Negro se destacaron algunos procesos incipientes de transformación del sistema de seguridad provincial, a partir de la desaparición del joven Daniel Solano[281] y el cambio de gobernador ocurrido en enero de 2012. Tras

277 CIDH, "Caso Bulacio c. Argentina", 18 de septiembre de 2003. La sentencia llama fuertemente la atención sobre las prácticas y normas que facultan a las policías del país a detener personas arbitrariamente, por averiguación de antecedentes y/o identidad, contravenciones u operativos y detenciones masivas.

278 Ley 7742, 29 de octubre de 2012.

279 Según distintas fuentes, 5 policías de la localidad salteña de General Güemes torturaron a 2 jóvenes en esa localidad. La denuncia fue presentada por el ministro de Seguridad de la provincia, Eduardo Sylvester, después de que se difundiera a través de las redes sociales un video donde se ve a los agentes policiales torturar a los jóvenes con métodos de asfixia. Véase el comunicado del CELS sobre el caso, disponible en <cels.org.ar/comunicacion/?info=detalleDoc&ids=4&lang=es&ss=46&idc=1523>, y su análisis en el capítulo III de este mismo informe.

280 Ley XIX nº 58, junio de 2012, que, a su vez, modifica los arts. 21 y 22 de la Ley XIX nº 31, de la provincia de Chubut.

281 Sobre este caso, véase, en este capítulo, la sección 4, sobre casos de desaparición en los que se presume participación policial.

un pedido de informes presentado por el CELS, el gobierno informó[282] que había dispuesto una serie de medidas para lograr el esclarecimiento del caso y revertir condiciones que dieron lugar a la negligencia policial y judicial de los primeros días de la investigación. Además de las medidas administrativas y disciplinarias en torno del caso, se conformó una Comisión Revisora de la Ley Orgánica de la Policía impulsada por el gobernador Weretilneck e integrada por los tres poderes del Estado, que tiene como objetivo el diseño de un anteproyecto de ley de reforma. Los principales puntos de debate son la desmilitarización del funcionamiento institucional, nuevas estructuras de conducción de la fuerza, sistemas de control y educación policial.[283]

En la provincia de La Pampa, los diputados del bloque justicialista Luciano Di Napoli y Miguel Tanos presentaron un proyecto que propone establecer las bases jurídicas e institucionales del Sistema Público de Seguridad. El proyecto fue resistido por integrantes del Ejecutivo provincial, cuya contrapropuesta de reforma se oponía a la jefatura civil de la fuerza,[284] aunque al cierre de este informe los proyectos no se habían discutido en la Legislatura provincial.

6.2.2. Promoción de la modificación de los códigos de faltas

La aplicación de los códigos de faltas continúa manifestándose como una herramienta de control de la población.[285] Su vigencia es condición para las detenciones arbitrarias a determinados sectores sociales. En este sentido, resulta destacable que en varias provincias se hayan impulsado iniciativas para modificarlos y/o derogarlos.

En el caso de la provincia de Córdoba, se ha intensificado una gran movilización multisectorial[286] que busca derogar el código de faltas vigente (Ley 8431) y una comisión especial de la Legislatura cordobesa analiza su posible modificación integral. La movilización social contra el código vigente tiene como actor destacado al movimiento juvenil Marcha de la Gorra contra el Código de Faltas. Por su parte, la rectora de la Universidad Nacional de Córdoba,

282 La información fue aportada por el Ministerio de Gobierno de la provincia de Río Negro, el 12 de junio de 2012, en respuesta al pedido de informes presentado por el CELS.

283 Véase "Weretilneck lanzó reforma de Ley Orgánica de la Policía y anunció mejoras para el sector", Agencia Digital de Noticias, 20 de septiembre de 2012.

284 "El ministro de Gobierno no quiere a un civil", *LaArena.com.ar*, 22 de mayo de 2012,

285 Véase CELS, *La inseguridad policial. Violencia de las fuerzas de seguridad en la Argentina,* disponible en <cels.org.ar/common/documentos/cels_hrw.pdf>.

286 Por ejemplo, el Consejo Superior de la Universidad Nacional de Córdoba (véase <ffyh.unc.edu.ar/noticias/marcha-de-la-gorra>).

Carolina Scotto, afirmó que el código de faltas de la provincia es inconstitucional: "No se puede imaginar un régimen más antidemocrático que el que rige en Córdoba".[287] Por su parte, el ministro de Seguridad de la provincia, Alejo Paredes, se expresó en defensa de la normativa: "Si organizáramos una marcha a favor del Código de Faltas y (la figura) del merodeo también habría una multitud en apoyo".[288]

En las provincias de Tucumán,[289] Tierra del Fuego,[290] Jujuy,[291] Formosa,[292] Misiones, La Rioja[293] y Neuquén también se han impulsado acciones que buscan la reforma y/o derogación de los códigos de faltas. En el caso de Neuquén, tras diez años de una acción presentada en 2002 por defensores oficiales y docentes de la Universidad Nacional del Comahue, el Tribunal Superior de Justicia dictó un fallo que declara inconstitucional una serie de artículos del código de faltas provincial, que permitían mantener privadas de libertad hasta treinta días a las personas halladas en la vía pública en "estado de ebriedad escandalosa" o "en estado escandaloso bajo acción y efecto de estupefacientes".[294]

Este panorama incipiente trae aires de renovación a sistemas normativos obsoletos, con la despreocupación o complicidad de las clases políticas locales por las prácticas violentas de sus policías.

287 "Scotto, por la derogación del Código de Faltas", *La Mañana de Córdoba*, 10 de octubre de 2012. Declaraciones formuladas en el marco de la presentación provincial de la Campaña Nacional contra la Violencia Institucional.

288 "Defensa oficial y reclamo con una marcha contra el merodeo", *La Voz del Interior*, 21 de noviembre de 2012.

289 Diputados en la Legislatura presentaron un proyecto de ley que establece un nuevo código de convivencia para la provincia. Véase "Proponen modificar la Ley de Contravenciones", LV7 La Radio de los Tucumanos, 23 de mayo de 2012.

290 "AP.P. reclamó la derogación de los edictos policiales en Tierra del Fuego", 3 de abril de 2012, disponible en <pensamientopenal.com.ar/articulos/app-reclamo-l-derogacion-edictos-policiales-tierra-del-fuego>.

291 "Piden reformular Código de Faltas en Jujuy: Lanzan la campaña 'El Código de Faltas está en falta'", *La Voz de Jujuy*, 27 de agosto de 2012.

292 En mayo de 2012, la Legislatura formoseña derogó artículos del código de faltas que penalizaban la diversidad. Ello, tras un reclamo de la FALGBT (Federación Argentina de Lesbianas, Gays, Bisexuales y Trans), Asociación de Travestis, Transexuales, Transgéneros Argentinas (ATTTA) y Unidos en el Norte.

293 "El Consejo de Abogados propuso derogar el Código de Faltas que rige en La Rioja", *El Independiente Digital*, mayo de 2012.

294 El fallo del tribunal le quita a la policía la facultad de tomar declaración al imputado de una contravención y, a su vez, declara inconstitucional un artículo que reprimía "con arresto hasta por diez días" a quien, "siendo capaz para trabajar, se entregue a la mendicidad o a la vagancia" ("Quitan controvertidos artículos del Código de Faltas" y "Una iniciativa de alumnos", RíoNegro.com.ar, 20 de abril de 2012).

7. CONCLUSIÓN: LA REFORMA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD ES UNA CONDICIÓN NECESARIA PARA AFECTAR LAS PRÁCTICAS POLICIALES MÁS PROBLEMÁTICAS EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

Exactamente dos años después de la creación del Ministerio de Seguridad y nuevamente en ocasión del Día de los Derechos Humanos, la presidente de la nación adoptó un discurso opuesto a los conceptos expresados en diciembre de 2010, con afirmaciones de legitimación de la demagogia punitiva y del peligrosismo penal. Este tipo de posiciones, consistentes con la ausencia de una agenda de reforma del sistema de seguridad en los diferentes niveles de gobierno, presenta una de las contradicciones más graves de un gobierno que construyó una parte significativa de su identidad con medidas y símbolos de la tradición de los derechos humanos. Las palabras finales de este capítulo están orientadas a fundamentar la gravedad de tal contradicción, en qué medida afecta la calidad de nuestra democracia y, en definitiva, la vida de amplios sectores de nuestra sociedad.

El interrogante que atraviesa este capítulo refiere a identificar puntos de encuentro y de desfase entre las problemáticas de derechos humanos más graves provocadas por el accionar policial y las políticas de gobierno de la seguridad.

Una aproximación a la respuesta es que, en un marco general donde las reformas integrales se encuentran fuera del horizonte político, existen políticas y medidas disgregadas que se inscriben en un enfoque democrático de la seguridad entre muchas otras que avanzan en sentido opuesto.

Entre las más valiosas podemos mencionar los aspectos de las intervenciones territoriales de servicios de seguridad más compensatorios y con una concepción que integra diversas políticas públicas. Se destacan: la reciente experiencia del Cuerpo Policial de Prevención Barrial como una instancia novedosa que no se inscribe en un operativo de excepción y que supone reformas de algunos aspectos de funcionamiento de una parte, muy pequeña pero cualitativamente relevante, de la PFA; el fortalecimiento de abordajes integrales en zonas determinadas: las políticas nacionales orientadas al control y reducción de la violencia policial. En la provincia de Buenos Aires, resulta un hito el diagnóstico parlamentario del funcionamiento criminal de la policía provincial en torno del secuestro y homicidio de la niña Candela Sol Rodríguez. En el ámbito federal, la activación de debates provinciales sobre sus sistemas de seguridad, que ha dado lugar a los primeros cambios tras años de inmovilidad institucional y niveles graves de violencia policial.

Sin embargo, este balance no apunta a una evaluación política por política, sino a reafirmar que la necesidad de transformaciones sistémicas no responde a un mero afán reformista. La ausencia de estos cambios y de una mirada política que identifique estos problemas aparece como habilitante para la continuidad de prácticas violentas y abusivas. Más allá de las evaluaciones particu-

lares, y si bien es innegable el avance institucional y cualitativo que implica la existencia del Ministerio de Seguridad de la nación, así como la continuidad de prácticas de gobierno y de control sustantivas, la idea de que su creación supondría la reforma del sistema federal de seguridad, y de la PFA en particular, ha quedado de lado. En la provincia de Buenos Aires, un ciclo que comenzó con altas expectativas por la incorporación al Ejecutivo y al Legislativo provinciales de un grupo de funcionarios que desplegó en sus primeros meses acciones de fuerte impacto político en oposición al modelo imperante en la seguridad provincial, terminó con la sanción de una ley regresiva que contó con el apoyo conjunto de quienes sólo un año antes parecían tener miradas opuestas sobre los modelos de seguridad.

A lo largo de la primera parte del presente trabajo se han identificado problemas de la actuación policial y de políticas de seguridad que se concentran sobre determinados territorios y personas. Con marcadas heterogeneidades por zonas, las consecuencias de la subprotección y de la sobrevigilancia implican niveles muy agravados de exposición a las diferentes agencias del sistema punitivo, tanto a través de acciones legales como, en forma muy extendida, de prácticas extorsivas y abusivas.

Los emergentes más graves de cómo se concentran los abusos sobre determinadas personas quedan expuestos en la sección sobre hechos de desaparición en los que se presume la participación policial: casos que muestran finales extremos y trágicos de historias de violencias cotidianas que sufren los jóvenes pobres y de tramas de encubrimiento policial, judicial y político. Mientras los conocidos casos de desaparición con estas características son aún puntuales, las rutinas de hostigamiento, el intento de reclutamiento y la extorsión aparecen como prácticas permanentes y extendidas.

Esta forma de estar expuestos al abuso institucional constante es, en sí misma, un problema de derechos humanos central en aspectos cotidianos de la vida de las personas y llega a afectar su capacidad de circulación, sus posibilidades de trabajo, su horizonte de reinserción tras un eventual paso por el sistema penal. Pero, también, llega a afectar su libertad, su integridad y, en los casos más graves, su vida. Este trasfondo de violencias institucionales es, finalmente, la condición de posibilidad de los casos de desaparición analizados.

Los destinatarios principales de estos abusos son los chicos que cumplen con el estereotipo de los jóvenes a los que se señala como peligrosos y sobre los que caen las redes del sistema punitivo. Pero, además de la clase y la edad, vemos que ante cada debilidad que una persona tiene frente al poder punitivo del Estado se abre una oportunidad para la extorsión policial: vivir en un barrio pobre, ejercer la prostitución, optar por una identidad de género, ser inmigrante, consumir drogas, poner el cuerpo en una acción para acceder a una vivienda, haber tenido una entrada a una comisaría o haber cumplido una

pena en prisión. O ser, simplemente, "acusado" por la policía o amenazado con la posibilidad del armado de una causa. Si bien en nuestra descripción analítica nos referimos a "grupos de población" con vulnerabilidades particulares, lo que está en juego es el despliegue de herramientas con las que cuenta la policía para cobrar cánones, coimas, hacer negocios, contar con mano de obra para cometer delitos.

En este sentido, decisiones legislativas y políticas pueden tener muy fuertes consecuencias en fortalecer o limitar estas herramientas de abuso policial. La ley bonaerense que amplía las atribuciones policiales y les otorga la última palabra para decidir quiénes quedan detenidos luego de un operativo en el que los agentes de seguridad aleguen que se encontraron armas es un crudo y burdo ejemplo de cómo respaldar normativa y políticamente la capacidad abusiva de una fuerza cuyas operaciones ilegales son en general avaladas por el Poder Judicial, ya sea por connivencia, inercia, indiferencia o incapacidad. Un ejemplo opuesto supondría la reforma de la actual Ley de Estupefacientes, que, como hemos visto, habilita márgenes amplios de discrecionalidad en las detenciones y sus eventuales derivaciones violentas y punitivas.

De todas formas, en la medida en que no se reformen las fuerzas de seguridad y sus prácticas abusivas y violentas no tengan habitualmente consecuencias negativas para las carreras de quienes las despliegan, ni para los que no las investigan o las sostienen políticamente, sus herramientas de abuso simplemente se desplazarán en la medida en que las normas las habiliten, fortalezcan o anulen. Son muy valiosas las luchas por quitarle a la policía sus principales herramientas abusivas –como en el ejemplo que mencionamos de la derogación de los edictos en los años noventa–, pero una perspectiva sistémica del funcionamiento policial y de derechos humanos debe mantener la mirada en las lógicas de recaudación ilegal de las fuerzas de seguridad y en sus formas de desplazamiento y concentración hacia los sectores más desprotegidos de la sociedad.

Es sabido que la distancia entre las normas y las prácticas es el eslabón más débil de todo intento de reforma, cuestión que está presente, por ejemplo, en el desfase entre los principios de actuación en manifestaciones públicas del acta de acuerdo suscripta por provincias en las que, de todas formas, ocurrieron hechos de represión en franca contradicción con lo firmado, sin consecuencias políticas para aquellos gobiernos provinciales. Tras el episodio conocido como Proyecto X, el gobierno nacional no sólo no ha sancionado un protocolo de actuación para las fuerzas federales en el contexto de manifestaciones públicas, cuestión que estaba planteada para este año, sino que ha incurrido en acciones criminalizantes, como la detención masiva de manifestantes sin orden judicial. Es un dato central que en 2012 no se hayan registrado (al menos al cierre de este informe) muertes por balas policiales en el contexto

de protestas sociales, como había vuelto a ocurrir desde 2010. Sin embargo, diferentes hechos y acciones ocurridos en las provincias y en ámbitos de actuación federal evidencian la necesidad de reencauzar el dispositivo de abordaje no violento de los conflictos sociales.

Este tipo de previsión sobre la implementación de nuevas normas debe acompañar el seguimiento de transformaciones normativas parciales, frecuentemente huérfanas de una voluntad política de reformas más profundas y de los controles y contrapesos necesarios.

Una de las apuestas de este capítulo fue desarrollar criterios propios para diferenciar y evaluar operativos de intervención territorial. Por su complejidad y extensión, ese balance se desarrolló en la sección específica. Sin embargo, retomamos aquí una cuestión problemática, con importantes derivaciones para la agenda política nacional: ¿es la seguridad, en tanto programa de intervención política, una forma de restitución de derechos o básicamente es una condición de posibilidad para el avance de otras políticas públicas? No formulamos esta pregunta como un mero ejercicio politológico, sino por sus consecuencias concretas en el proyecto de crecimiento con inclusión –con fuerte ascendencia de tradiciones del movimiento de derechos humanos– propuesto desde el gobierno nacional, que, como hemos destacado, ha dejado la reforma del sistema de seguridad por fuera de su programa.

Una mirada instrumentalista sobre la seguridad, en el sentido de que su objetivo primordial es sentar las bases para posibilitar el avance de otras políticas públicas, supone un fuerte despliegue multiagencial con gran potencial para responder a una diversidad de problemas y demandas sociales. Este abordaje y la fluidez de intervenciones integradas con el Ministerio de Desarrollo Social configuran una de las principales ganancias del Ministerio de Seguridad en 2012.

Sin embargo, si a la vez no se consideran la política de seguridad y las instituciones de seguridad intrínsecamente como instancias decisivas de restitución de derechos y fortalecimiento de la democracia, los proyectos de reforma del sistema de seguridad pierden sustancia política. En otras palabras, si la política de seguridad es considerada meramente un instrumento para habilitar la restitución de derechos a través de otras políticas –que en nuestra mirada son también indispensables–, las prioridades de gobierno de la seguridad se centran en imperativos del "aquí y ahora", de modo que la reforma pendiente del sistema de seguridad pierde aparentemente razón de ser.

Por el contrario, desde este espacio y junto con el Acuerdo de Seguridad Democrática, sostenemos una mirada sustantiva sobre la necesidad de implementar reformas integrales de las fuerzas de seguridad en lo que hace a sus marcos normativos, cultura institucional y prácticas, que deben estar atravesadas en cada instancia por los mecanismos de control más efectivos. Esta mirada se centra en la concepción de que es el sistema punitivo en general y, en

lo que nos ocupa, el de seguridad uno de los ámbitos en los que se generan y reproducen las mayores violaciones de derechos, injusticias y desigualdades de nuestra sociedad.

III. Sobre las vidas precarias
Tortura, abandono y muerte en las cárceles argentinas*

1. INTRODUCCIÓN

La cuestión del castigo y las condiciones del encierro tuvo en 2012 momentos de mucha repercusión pública. Se abrieron debates de distinto tono: algunas discusiones se dispararon por hechos "impactantes" y por la espectacularidad de la violencia; otras, cuando detenidos del Servicio Penitenciario Federal fueron autorizados a realizar salidas culturales, lo que derivó en una catarata de alarma mediática. En algunos casos, se lograron colar temas de la agenda de derechos humanos de las personas privadas de libertad, pero en otros las opiniones se encuadraron rápidamente en demandas punitivas

* Este capítulo fue elaborado por Anabella Museri, Eva Asprella, Mariano Lanziano y María Dinard, integrantes del equipo de trabajo Justicia Penal y Políticas de Encarcelamiento del CELS, con la supervisión de Paula Litvachky, directora del Área de Seguridad y Justicia. Además, Marina García Acevedo y Celeste Tortosa, pasantes de la carrera de Sociología de la UBA, participaron en la compilación de fuentes y sistematización de datos sobre muertes en distintos contextos nacionales. Agradecemos la colaboración del Comité contra la Tortura de la Comisión Provincial por la Memoria (CPM), la Defensoría de Casación de la provincia de Buenos Aires, la Subsecretaría de las Personas Privadas de Libertad de la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires, la Procuración Penitenciaria de la Nación y la Defensoría General de la Nación, por facilitar el acceso a información valiosa de sus registros. A su vez, agradecemos a Julián Axat (defensor penal juvenil de la provincia de Buenos Aires), Juan Manuel Casolati (secretario de ejecución de la Defensoría General de San Martín, provincia de Buenos Aires), Cecilia Boeri (defensora general de Mar del Plata), Silvia Martínez (defensora oficial de la nación), Marta Monclús y Rodrigo Borda. De la provincia de Neuquén, agradecemos a la organización Zainuco; a los defensores provinciales Fernando Diez, Nicolás García Long y Gustavo Vitale; a Adrián García Lois, fiscal federal, y a Laura Giuliani, secretaria de la Defensoría Federal. Y de Chaco, al fiscal federal Patricio Sabadini, a los integrantes del Comité Provincial de Prevención de la Tortura, en especial a su presidente, Mario Bosch. Y por último, agradecemos a Hilda Presman, de la Red de Derechos Humanos de Corrientes; a la coordinadora de Trabajo Carcelario (Rosario, Santa Fe), y a la organización Xumek (Mendoza).

asociadas a las políticas de seguridad.[1] Así, este año se impulsaron iniciativas enfocadas en el encierro, que sólo refuerzan las políticas de exclusión.[2] Ejemplo de ello son las reformas procesales propuestas en Buenos Aires, Mendoza o Santa Fe, que buscan aumentar el encarcelamiento y, violando las garantías de los imputados, pretenden restringir las excarcelaciones.[3] Estas medidas no sólo manifiestan un espectro limitado de políticas de seguridad y político-criminales, sino que además repercuten de manera muy negativa en los sistemas penitenciarios. Es por eso que entendemos que los lugares de privación de libertad no pueden pensarse por fuera del funcionamiento del sistema penal, de las políticas de seguridad o de encarcelamiento.

En este contexto, quedó a la vista la dificultad para abrir masivamente, y en ámbitos sociales y políticos, un debate sobre las violaciones de derechos humanos cometidas en las cárceles y comisarías del país, y sobre las políticas criminales y penitenciarias orientadas a generar condiciones de inclusión (y no la reproducción de la violencia). Los casos de torturas dispararon la indignación de periodistas, referentes y políticos, pero, en la mayoría de los casos, tuvieron efecto efímero. Respecto de las salidas de detenidos, sólo se pretendió causar

1 Véase, entre otros, el comunicado del Centro de Estudios en Política Criminal y Derechos Humanos (CEPOC), "Sobre salidas transitorias, salidas culturales, servicios penitenciarios, asesinos, violadores y chorros", julio de 2012, disponible en <cepoc-cepoc.blogspot.com.ar/2012/08/sobre-salidas-transitorias-salidas.html>.

2 Véase el capítulo II de este informe.

3 En septiembre de 2012, el Poder Ejecutivo de la provincia de Buenos Aires impulsó un proyecto para modificar el Código Procesal Penal y limitar las excarcelaciones en casos de detención de personas que portan ilegítimamente armas de fuego. El CELS envió una nota a los legisladores destacando los problemas constitucionales que acarreaba la iniciativa. A pesar de las fuertes críticas, el 13 de diciembre de 2012 la Legislatura provincial aprobó la modificación, que fue repudiada por diversas organizaciones de derechos humanos. Para más información véanse la nota enviada a la Legislatura en <cels.org.ar/common/documentos/CELS%20Nota%20por%20PE%20-%2012%20%2012-13-0.pdf>, y el comunicado tras la sanción de la reforma en <cels.org.ar/comunicacion/index.php?info=detalleDoc&ids=4&lang=es&ss=46&idc=1574)>.
A su vez, en la provincia de Santa Fe, la iniciativa para limitar las excarcelaciones promovida por el senador provincial Lisandro Enrico, de la UCR, obtuvo media sanción en julio. El CELS y otros organismos de derechos humanos locales se opusieron a esa reforma. Además, en Chubut se promovieron reformas en el mismo sentido (para más información véase "El Gobierno apura una reforma del Código Procesal para reducir las excarcelaciones", *El Chubut*, 1º de julio de 2012) y en Mendoza se sancionó una ley que restringe las salidas anticipadas a las personas condenadas por delitos graves. Para más información véase "La oposición unida aprobó la ley Petri", *Los Andes*, 13 de marzo de 2012.

escándalo y expandir el miedo por el riesgo al que pudieran quedar expuestos los que están "afuera".

De todos modos, más allá del alcance de estos debates públicos y del impulso, incipiente, de algunas políticas específicas en algunas jurisdicciones, lo que destacamos en este capítulo es que el asesinato de Patricio Barros Cisneros, perpetrado a golpes por agentes penitenciarios en una cárcel de la provincia de Buenos Aires, y los hechos de violencia en el Complejo San Martín; o las torturas con submarino seco a un detenido en una comisaría de Salta, conocidas mediante un video,[4] o la feroz golpiza a detenidos en la Unidad 11 de Neuquén o en la Unidad Federal de Chaco, que condujo a otra muerte, son muestras de la persistencia de las peores prácticas en distintos lugares del país. Sin que se trate de un plan centralizado –cuestión que lo hace incomparable con el terrorismo de Estado–, la idea de que constituyen hechos aislados, cometidos por funcionarios descarriados o perversos, impide avanzar en políticas que rompan con las lógicas de disciplinamiento, de corrupción y de impunidad que son intrínsecas y estructurales de la institución policial. La extensión y frecuencia con que se repiten, con distintas modalidades e intensidades, son una muestra de la profundidad del problema.

Como dato novedoso y alentador, se puede destacar que han surgido nuevos espacios institucionales de discusión e intervención en los que se observa cierto consenso respecto de la gravedad del fenómeno de la violencia, las muertes y las condiciones de salud en el encierro. En este sentido, si hace años se advierte sobre la necesidad de revertir la delegación de la administración penitenciaria en los propios servicios penitenciarios y sobre la falta de control político y judicial, este escenario renovado podría propiciar cambios más profundos. La respuesta no puede agotarse en la sanción a los responsables directos de los hechos. Del mismo modo, tiene que generar instancias de monitoreo y control que, sin ingenuidad, puedan evaluar las dinámicas de los lugares de encierro y la circulación de la violencia.

Como en los informes anuales anteriores, tomaremos el concepto de *modelo de prisión depósito* como marco desde el cual observar la situación carcelaria en la Argentina y, a partir de las ideas de Stanley Cohen sobre los *estados de negación*, analizaremos las respuestas políticas, judiciales y de los medios de comunicación frente a las muertes, la violencia y el trato inhumano en las cárceles. En este capítulo complementaremos esas ideas con reflexiones de

4 Véase "Salta: detuvieron a un sexto policía por torturas en una comisaría", *La Nación*, 20 de julio de 2012, disponible en <lanacion.com.ar/1491811-salta-detienen-a-cinco-policias-por-presuntas-torturas-en-una-comisaria>.

Judith Butler,[5] que parten de la pregunta de por qué determinadas vidas son lloradas y otras no son merecedoras de duelo. Por qué algunas muertes generan indignación y empatía, y otras son ignoradas. Por qué y cuándo sentimos horror, escándalo, culpabilidad, sentimiento de pérdida o, por el contrario, "santa" indiferencia. Este análisis nos sirve de guía para y comprender la situación local, donde la muerte en el encierro parece ser una posibilidad cotidiana, y donde, si bien no aparece abiertamente reconocido, las vidas se vuelven extremadamente precarias.

Nos concentramos en tres ejes principales para presentar un diagnóstico de la situación carcelaria y de las respuestas que se han dado desde los distintos poderes.

En primer lugar, analizamos las políticas implementadas en el ámbito de los servicios penitenciarios, y los datos sobre muertes por hechos de violencia, y por enfermedades y falta de atención médica. Tomamos la información sobre las muertes en el Servicio Penitenciario Federal (SPF) y en el Servicio Penitenciario Bonaerense (SPB) como indicador relevante de cómo se vive en el encierro. Comparamos estos datos con otros contextos nacionales, para lo cual analizamos la tasa de muertes en distintos países. Además, presentamos información cuantitativa y cualitativa sobre hechos de violencia y desatención sanitaria.

Luego de este diagnóstico general, ponemos la mirada en el funcionamiento del SPB, a partir de las prácticas penitenciarias que identificamos en las cárceles del Complejo San Martín (unidades 46, 47 y 48), donde estuvimos trabajando durante todo este año en el marco de medidas cautelares impuestas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ante la verificación de que las vidas de las personas allí detenidas se encuentran en riesgo.[6] Acompañamos este análisis con información sobre las reglamentaciones internas sobre uso de la fuerza y requisas.

5 Véase Judith Butler, *Marcos de guerra. Las vidas lloradas*, Madrid, Paidós, 2009.

6 A partir del caso "Barros Cisneros" y de una sucesión de hechos de violencia denunciados ante la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires (SCBA), se realizó una visita a las unidades 46, 47 y 48 del Complejo Penitenciario Conurbano Norte (en el partido de San Martín) junto con el Comité contra la Tortura (CCT), el vicegobernador de la provincia de Buenos Aires, Gabriel Mariotto, y otros integrantes de la Legislatura provincial. Después de la visita ocurrieron nuevos hechos de mucha gravedad. En este contexto, el CELS y la CPM solicitaron a la CIDH que otorgase medidas cautelares en protección de los detenidos alojados en esas unidades. La CIDH las concedió el 13 de abril de 2012. Para avanzar en políticas que permitan revertir la situación de urgencia, y para analizar posibles acciones de mediano y largo plazo, por iniciativa de la Secretaría de Derechos Humanos (SDH) de la nación se conformó una "Mesa de trabajo de seguimiento de las medidas cautelares".

Luego, presentamos un diagnóstico de la respuesta judicial a las denuncias de violencia, tortura y mal trato. Mostramos las deficiencias estructurales en materia de acceso a la justicia de las víctimas de la violencia ejercida por las fuerzas estatales, y adelantamos los hallazgos de una investigación que busca explicar este fenómeno.

Por último, desarrollamos el proceso de sanción del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y los avances en algunos contextos provinciales de instancias de control y monitoreo. En esta línea, también reflexionamos sobre la defensa pública en la provincia de Buenos Aires.

2. MUERTES, VIOLENCIA Y ABANDONO EN EL ENCIERRO

Las causas de las muertes en prisión reflejan el modo en que se vive en los lugares de detención. Muchas de las formas de esas muertes muestran las violaciones de derechos que allí se cometen y la brutalidad, la incertidumbre o la enajenación a las que pueden ser sometidas las personas privadas de libertad.

Uno de los debates más importantes en el ámbito penitenciario es el de las muertes en situación de encierro y el valor de la vida en esas circunstancias. En muchas oportunidades, desde los servicios penitenciarios se niega la gravedad de los hechos que se denuncian o bien no se construye información cierta sobre las muertes en custodia.

Por ejemplo, en una nota periodística sobre las cárceles bonaerenses, el actual subsecretario de Política Criminal de la provincia de Buenos Aires, César Albarracín, señaló que en los calabozos se cumple "absolutamente" con el respeto de los derechos humanos y que los casos de muertes y violencia intramuros son sucesos "excepcionales" que se presentan "como demostrativos de una pretendida realidad caótica e incontrolable". Albarracín dijo que "a veces se parcializan los enfoques" y que "está bien que los organismos de derechos humanos señalen las cosas que faltan, pero ellos engloban los muertos por violencia, los suicidios, las enfermedades y otras situaciones que son realidades distintas y diferenciadas".[7]

La integraron las autoridades de la SDH y Cancillería, de los tres poderes de la provincia de Buenos Aires (Ministerio de Seguridad y Justicia provincial, SDH provincial, SPB, SCBA, Ministerio Público y presidentes de las comisiones de derechos humanos de la Legislatura provincial) y los peticionarios.

7 Véase "Se respetan todos los derechos", *La Nación*, 22 de abril de 2012, disponible en <lanacion.com.ar/1467137-se-respetan-todos-los-derechos>.

Por otra parte, en los últimos años se ha buscado instalar la idea de que el SPF es un sistema modelo en la región.[8] Sin embargo, estas afirmaciones pierden sentido al analizar la información sobre muertes en el encierro y los indicadores sobre hechos de violencia y demandas insatisfechas de atención de la salud.

2.1. LA EVOLUCIÓN DE LAS MUERTES EN PRISIÓN

Una de las mayores preocupaciones de los organismos de derechos humanos que realizan monitoreo carcelario se refiere a las altas tasas de mortalidad (calculada cada 100 000 habitantes) en los lugares de detención del país y a la necesidad de que se implementen políticas específicas para prevenirlas.[9]

Ante la falta de datos consolidados sobre muertes en el encierro carcelario en las distintas jurisdicciones del país, nos centramos en la situación del SPF y del SPB, que representan alrededor del 70% de los detenidos del país.[10] La información para 2012 muestra que se mantienen tasas de mortalidad altas en comparación con países del continente europeo, con Estados Unidos, e incluso con otros países de la región, como Chile.[11]

8 Véase "El modelo de la prisión-depósito. Medidas urgentes en los lugares de detención en la Argentina", en CELS, *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2012*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2012.

9 La tasa de muertes en el encierro fue calculada con la siguiente fórmula: (muertes en el servicio penitenciario/población detenida) x 100 000. Esta fórmula permite analizar los resultados en relación con otros estudios sobre la temática, y los hace comparables (con las precisiones metodológicas necesarias) con la información sobre muertes fuera del encierro.

10 Según datos del Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena (SNEEP) de 2010, la población detenida en todo el país asciende a 59 227. De manera que la población penitenciaria del ámbito federal (9842 personas en diciembre de 2012) y del SPB (28 193 en las unidades penitenciarias y 907 en comisarías, según, datos presentados por el SPB al CELS el 24 de octubre de 2012) representa casi el 70% de la población detenida en todo el país.

11 Tenemos información de Chile, España, Estados Unidos, Bélgica, Finlandia, Alemania, Portugal, Italia y Grecia. Sería interesante contar con más información de otros países de la región, pero no hemos encontrado otros datos disponibles. En cada caso, se presenta la última información accesible, según las consultas realizadas en diciembre de 2012. La fuente de los datos sobre muertes en contexto de encierro en Chile pertenece a la Gendarmería (*Revista de Estudios Criminológicos y Penitenciarios*, disponible en <gendarmeria.gob.cl>); la de España, a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias (<institucionpenitenciaria.es>); los datos sobre Estados Unidos fueron relevados del Bureau of Justice Statistics - ICPS (<prisonstudies.org/info/worldbrief/wpb_country.php?country=190 y bop.gov>), y los de Bélgica,

Por ejemplo, la tasa total de mortalidad en el SPF pasó de 394 en 2011 (38 casos) a 579 en 2012 (57 casos),[12] lo que implica un incremento del 47%.[13] En el ámbito del SPB, la tasa de mortalidad para 2011 fue 450 (126 casos) y para 2012, 422[14] (el Ministerio de Justicia y Seguridad provincial informó 119 casos, aunque se presume que existe un subregistro).[15]

Si nos enfocamos en las muertes violentas,[16] también se advierten altos índices en los dos sistemas penitenciarios más grandes del país. La tasa de muertes

---

Finlandia, Alemania, Portugal, Italia y Grecia fueron relevados del Penal Council Statistics (<www3.unil.ch/wpmu/space>).

12 Los 56 fallecimientos se desagregan de la siguiente forma: 24 muertes violentas (6 homicidios, 11 suicidios, 2 accidentes, 1 caso de tortura y 4 muertes violentas dudosas), 31 muertes por enfermedades y falta de atención médica 1 muerte dudosa que no podemos clasificar por falta de información. Elaboración propia sobre la base de la información remitida al CELS por la Procuración Penitenciaria de la Nación (PPN) el 16 de enero de 2013 (que fue tomada como base), y los datos del SPF presentados el 19 de febrero de 2013, que sirvieron para completar el listado de muertes totales, y fueron agregados a la clasificación de muertes dudosas.

13 La tasa de mortalidad para 2011 fue calculada considerando las 39 muertes en el SPF, en relación con las 9.644 personas detenidas en aquel año (datos del *Informe anual 2011* de la PPN). Para 2012, la tasa se calculó en función de las 56 muertes y las 9.842 personas detenidas (información presentada por el SPF el 12 de enero de 2013).

14 Para el cálculo de la tasa de mortalidad en ambos períodos utilizamos la siguiente información: en 2011 fallecieron al menos 126 personas en el SPB de acuerdo con el Comité contra la Tortura de la CPM, y en 2012 (según surge al cruzar datos del Comité contra la Tortura con información presentada por la Jefatura del SPB en febrero de 2012) hubo al menos 119 muertes: 25 homicidios, 15 suicidios, 77 muertes por falta de atención médica y problemas de salud, y 2 casos cuya causa no ha sido especificada. La tasa de mortalidad para 2011 fue calculada sobre la base de las 27 991 personas detenidas en las unidades el SPB en octubre de 2011, y la de 2012 fue calculada en función de las 28 193 personas detenidas (datos presentados por la Subsecretaría de Política Criminal en octubre de cada año). Para calcular la tasa de muertes no consideramos a las personas detenidas en las comisarías por carecer de datos respecto de las muertes en comisarías del ámbito bonaerense.

15 Existen importantes deficiencias en la información oficial sobre muertes, con serias desprolijidades metodológicas e inconsistencias a lo largo del tiempo. Por ejemplo, en algunos años contabilizan las muertes de personas en arrestos domiciliarios; y otros años, no. A su vez, respecto de las personas que fallecen en hospitales tampoco hay un registro estricto. Por ello, las muertes para 2012 deben ser consideradas como un piso mínimo de la cantidad total.

16 La clasificación de las muertes requiere un análisis específico que aún es necesario profundizar. En el plano discursivo, aún nos encontramos con funcionarios que refieren a la idea de "muerte natural" (cuando no se trata de muertes por hechos de violencia física). Sin embargo, esta expresión encubre las muertes por enfermedades totalmente evitables. En muchos de esos casos,

violentas cada 100 000 personas del SPF en 2012 fue de 243 (24 casos), mientras que en el SPB fue de 142 (40 casos). En comparación, la tasa de muertes violentas en Chile para 2007, por ejemplo, fue de 134; en España, de 46 en 2010, y en el sistema federal de Estados Unidos, de 20 en 2009.

Dentro de las muertes violentas es importante diferenciar la tasa de suicidios. Esta categoría suele estar sobrerregistrada, ya que el carácter de muerte autoinfligida es muchas veces dudoso. En 2012, se registró en el SPF una tasa de suicidios cada 100 000 detenidos de 111 (11 casos) y de 53 (15 casos) en el SPB. Las falencias de los registros impiden realizar un análisis cuantitativo y cualitativo más minucioso hacia el interior de las distintas categorías, que permita evitar el análisis binario (que esconde distintos fenómenos) de "muerte violenta/no violenta" o "traumática/no traumática".

Por su parte, en la mayoría de los países, las muertes por enfermedades y falta de atención médica tienen un peso determinante en la tasa general de mortalidad. En 2012, el SPB alcanzó una tasa de mortalidad por cuestiones de salud de 273 (77 casos), mientras que en 2011 la tasa fue de 257 (72 casos).[17] Es llamativo el aumento en el SPF; se elevó en un 82% su tasa, pasando de 156 (15 casos)[18] en 2011 a 284 (28 casos) en 2012. En países como España, por ejemplo, la tasa fue de 246 en 2010; en el sistema federal estadounidense, de 214 en 2009, y en Chile de 139 en 2007.

En la categoría de los fallecimientos por enfermedades y falta de atención médica, las muertes por VIH ocupan un lugar muy importante. En el SPF afecta al menos al 9% de las muertes, y en el SPB, al 16% del total de las muertes de 2012 (19 muertes por VIH). La letalidad por VIH en prisión es muy alta en las cárceles argentinas y es un indicador de las deficiencias en materia de atención médica en general. Considerando los fallecimientos por enfermedades infecciosas y parasitarias, el universo de muertes se amplía a

---

se trata de personas jóvenes que mueren por la combinación de condiciones de detención insalubres y falta de atención médica. El SPB clasifica los fallecimientos como muertes traumáticas y muertes no traumáticas. Las primeras son las causadas por agresiones entre internos, suicidios y accidentes; las segundas, por enfermedades o muertes naturales.

En este informe tomamos las categorías de "muertes violentas" y "no violentas" (también utilizada por la PPN). Dentro de muertes violentas, incluimos las producidas por homicidios, suicidios, accidentes violentos, suicidios dudosos y quemaduras. Las no violentas incluyen los casos de enfermedades, que por lo general se agravan por falta de atención médica (VIH-sida, tuberculosis, diabetes, entre otras).

17 Datos producidos por el CELS sobre la base de la información brindada por la CPM.

18 Datos producidos por el CELS sobre la base de la información brindada por la PPN y el SPF.

31 casos (19 por VIH-sida, 7 por tuberculosis, 3 por infecciones varias, 2 por meningitis). Este dato es muy relevante para analizar las causales de muertes en el encierro en función de lo que ocurre fuera de las cárceles. Bankirer[19] afirma que, a partir de la transición epidemiológica, se transformaron las causales de la mortalidad. Mientras que a principios de siglo las personas fallecían a edades jóvenes por infecciones y parásitos, a partir de los avances tecnológicos, las transformaciones en la medicina y en la prevención y el mejoramiento de la calidad de vida, actualmente las personas mueren en mayor parte a edades avanzadas por enfermedades degenerativas (problemas cardiacos, tumores) y por causas externas (accidentes, etc.). En este marco, el hecho de que las personas privadas de libertad fallezcan por enfermedades infecciosas y parasitarias a edades tempranas es un indicador de los problemas en las condiciones de detención, la mala alimentación y las falencias del sistema de salud penitenciaria. Y, por supuesto, del desprecio y abandono al que en muchos casos están expuestas las personas detenidas.

Como puede observarse, tanto el SPF como el SPB tienen altos índices de fallecimientos en prisión, tanto por muertes violentas como por enfermedades. A continuación, profundizamos el análisis de la evolución de las muertes en cada jurisdicción y desarrollamos otros indicadores.

2.2. LA SITUACIÓN EN EL SERVICIO PENITENCIARIO FEDERAL (SPF): EL AUMENTO DE INDICADORES PREOCUPANTES

En el último año, la cantidad de muertes en el ámbito del SPF muestra un aumento preocupante del 47%; pasó de 38 casos registrados en 2011 a 56 en 2012.

Si se analiza según las categorías de muertes, se advierte que en 2012 hubo un aumento en la cantidad de muertes violentas respecto del año anterior, en el cual ya se había constatado un aumento importante en relación con 2009 y 2010. A esta situación se suma el incremento de las muertes por enfermedades y falta de atención médica, que pasaron de 15 casos en 2011 a 28 en 2012.

19 Mónica Bankirer, "La dinámica poblacional en tiempos del ajuste: mortalidad y fecundidad", en Susana Torrado (dir.), *El costo social del ajuste*, Buenos Aires, EDHASA, 2010.

Cuadro 6. Evolución de los fallecimientos en el SPF (2008-2012)

Tipo de muerte*	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**Variación 2011- 2012**
Muertes violentas	14	15	9	23	24	4,3%
Muertes no violentas	31	32	24	15	31	86%
Dudosas	–	–	–	–	1	–
Total	**45**	**47**	**33**	**38**	**56**	**50%**

* Las categorías de muertes violentas y no violentas son tomadas de la PPN. Dentro de muertes violentas, se incluye aquellas que se produjeron por homicidios, suicidios, accidentes violentos o suicidios dudosos, asfixia, ahorcamiento y quemaduras. Las muertes no violentas incluyen los casos de enfermedades, que por lo general se agravan por falta de atención médica (VIH-sida, tuberculosis, diabetes, entre otras).

Fuente: Datos producidos por el CELS sobre la base de información brindada por la PPN y el SPF.

De la información producida por la PPN surge que más de la mitad de las muertes en hechos de violencia física han sido bajo la modalidad de "casos de ahorcamiento", que pasaron de 7 en 2010 y 6 en 2011, a 16 en 2012, seguidos de 4 casos por "herida de arma blanca", 2 por "incendio" y 1 por "tortura" para ese año, y un caso de muerte por "TEC con hematoma subdural" (del listado de muertes del SPF), que daría cuenta del empleo de violencia antes del fallecimiento.[20]

Por otra parte, mientras que en 2009 se registraron, por primera vez, 2 casos de ahorcamiento en el Complejo IV de Mujeres de Ezeiza, pabellón 17

20 Los datos sobre muertes fueron analizados a partir del registro de la PPN, y su cruce con el listado del SPF, que presentaba un universo total de muertes mayor. Ambos registros fueron consolidados en un listado único. Las muertes pueden analizarse según causal (homicidio, suicidio, o problemas de salud y falta de atención médica), o bien, según fueron violentas y no violentas. Las categorías sobre las causales de las muertes (homicidios, suicidios, enfermedades y atención médica) fueron tomadas del registro de la PPN. Y los casos que no estaban incluidos en ese listado y que fueron ingresados del listado del SPF, los consideramos de causal "dudosa", para mantener el criterio metodológico. Ahora bien, cuando se trató de muertes por asfixia, heridas corporales o ahorcamiento, las incluimos dentro de las muertes violentas.

(ex Unidad 3), el 28 de agosto de 2012 otras 2 chicas fueron encontradas sin vida en una situación dudosa que actualmente se investiga. A su vez, el 19 de diciembre encontraron a una chica sin vida y a otra gravemente herida en la misma unidad. Resulta especialmente preocupante que se estén registrando anualmente muertes de chicas jóvenes en el Complejo IV, que ya ha sido identificado en diferentes estudios como la unidad de mujeres con mayores índices de violencia en el SPF.[21]

El alto índice de muertes violentas –por accionar directo o indirecto del SPF– coincide con el aumento de la cantidad de hechos de tortura o mal trato en los últimos años. De acuerdo con la PPN,[22] se registraron 195 casos en 2010, 403 en 2011 y 429 en 2012.[23] Si bien esta evolución se explica en parte por la extensión de la aplicación del Procedimiento para la Investigación y Documentación Eficaces de Casos de Tortura y Malos Tratos, estos datos sugieren a su vez que existe una consolidación del aumento de los hechos de tortura o maltrato registrados en los últimos años.[24] Respecto del tipo de hechos registrados, estas cifras comprenden desde insultos y amenazas hasta golpizas feroces. Para 2012, en 290 casos hubo golpes con puños, en 237 hubo patadas, en 187 hubo golpes con palos y 187, con borceguíes. A su vez, en 14 casos las víctimas manifestaron haber sufrido situaciones de asfixia y en 6 casos, quemaduras, entre otras modalidades de violencia.[25] La Unidad de

21 Véase CELS, Defensoría General de la Nación y Procuración Penitenciaria de la Nación, *Mujeres en prisión. Los alcances del castigo*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2010, disponible en <cels.org.ar/common/documentos/MujeresEnPrision.pdf>.

22 Los casos de violencia son registrados a partir del "Procedimiento para la investigación y documentación eficaces de casos torturas y malos tratos", establecido por la PPN sobre la base de los principios y criterios del Protocolo de Estambul de 2007, aprobado por la Resolución 105-PP-07. Para más información véase <ppn.gov.ar>.

23 *Informe anual 2012* de la PPN, disponible en <ppn.gov.ar>.

24 La PPN sugiere en su informe de 2012 que este salto cuantitativo no puede explicarse en forma exclusiva basándose en los esfuerzos del organismo por registrar casos de tortura, y tampoco puede justificarse por la optimización de recursos ni la eventual disminución de los obstáculos penitenciarios para el monitoreo. Los datos para 2012 dan cuenta de un incremento de la cantidad de hechos de violencia. Si bien resulta complejo compararlos con los primeros períodos relevados (este procedimiento comenzó a implementarse a fines de 2007), a medida que se fueron definiendo las líneas de abordaje e intervención institucional el número de casos de tortura y malos tratos investigados y documentados se estabilizó; presentó un importante ascenso entre 2008 y 2009 para luego mantenerse estable en el bienio 2009-2010.

25 La variable es de respuesta múltiple, es decir, las categorías no son excluyentes, por lo que cada caso puede responder a más de una opción.

Registro, Sistematización y Seguimiento de Hechos de Tortura y otras Formas de Violencia Institucional, de la Defensoría General de la Nación, informó al menos 290 casos en el SPF durante 2012. Se mantiene, así, casi un hecho por día desde que comenzó el registro en 2011 (año en que informaron 273 casos de marzo a diciembre).

La situación de violencia institucional se concentra, en particular, en algunas unidades del interior del país. Según información brindada por el SPF, durante los diez primeros meses de 2012 se registró un total de 145 personas heridas, número que presenta un importante subregistro ya que algunos de los casos en los que el CELS trabajó durante el año, y que dieron curso a denuncias judiciales contra funcionarios del SPF por maltrato, no fueron contabilizados en ese listado. De esa información, sin embargo, surge un dato llamativo. Por ejemplo, la Unidad 7 de Chaco registra el 56% de los hechos, con un total de 82 heridos.[26] Este número refleja una situación grave en una unidad del interior que persiste año a año, tal como surge de los diferentes informes anuales del CELS y de la PPN. Durante 2012, la Unidad 7 fue también denunciada por los propios detenidos y advertida por miembros del Mecanismo Provincial de Prevención de la Tortura (MPPT).

En una de las primeras intervenciones del MPPT de Chaco, su presidente, Mario Bosch, junto con otros miembros, denunciaron penalmente a integrantes del SPF por la muerte de Maximiliano Duarte, quien había estado alojado en la Unidad 7. Según los testimonios que pudo recabar luego el fiscal federal Patricio Sabadini, el 25 de junio de 2012, en el pabellón nº 4, el grupo de requisas que efectuaba el control de rutina entró en la celda de Maximiliano Omar Duarte mientras dormía. Al notar que no respondía, los agentes penitenciarios lo golpearon, hasta despertarlo. Maximiliano suplicaba que no lo golpearan. Tenía un cuadro de riesgo gastrointestinal, por una intoxicación con pastillas. Sin embargo, los agentes penitenciarios continuaron pegándole y lo arrastraron a golpes y patadas. Maximiliano fue llevado de urgencia al hospital Perrando, donde le realizaron una intervención quirúrgica dada la gravedad de las torturas sufridas. Al día siguiente lo volvieron a trasladar a la unidad y allí permaneció en el Servicio de Atención Médica, pero, como su cuadro de salud se complicó, tuvieron que llevarlo de nuevo al hospital, donde le realizaron otra intervención quirúrgica y le diagnostica-

26 Hay al menos tres hechos violentos con heridos que están siendo investigados por la justicia federal con asiento en esa provincia; los nombres de los heridos no figuran en el listado enviado por el SPF. De modo que el número final podría ser superior.

ron "rotura de intestino duodenoyeyunal", producto de los golpes infligidos. Maximiliano murió el 23 de julio de 2012.[27]

A pesar de la gravedad de la situación, las autoridades de la Unidad 7 no informaron del hecho a la justicia federal sino que lo remitieron, como un problema de salud del detenido, a la justicia provincial. De hecho, en el listado de muertes entregado por el SPF para este informe aparece como un fallecimiento por temas de salud.[28] Fue la familia de Duarte, a través del MPPT, la que logró que se promoviera la investigación penal y se investigasen los hechos de violencia que sufrió por parte de los agentes del SPF.[29]

Otra de las unidades del interior que registra graves hechos de violencia, aunque con un número de casos menor, es la Unidad 9 de Neuquén. En septiembre de 2012, el fiscal federal Adrián García Lois, la defensora federal oficial ad hoc del lugar, Laura Giuliani, y la PPN presentaron un hábeas corpus colectivo por la situación en esta unidad. La presentación conjunta, en la que la fiscalía participó activamente, da cuenta de la preocupación existente por la cantidad y gravedad de las violaciones de derechos denunciadas y corroboradas en esa unidad.

El CELS se presentó como *amicus curiae* y participó de una audiencia en la que el juez Antonio Guillermo Labate, del Juzgado Federal nº 2 de Neuquén, confirmó la situación problemática de la Unidad 9. En primer lugar, el alto nivel de violencia, en particular del personal de requisa, y el trato inhumano o degradante que padecen los detenidos bajo sanción disciplinaria o en Resguardo de Integridad Física (RIF). Por otro lado, el magistrado constató graves problemas de condiciones de detención: comida de mala calidad y muy escasa; casi nulo acceso al aire libre y actividades recreativas, y deficiente atención de la salud. Una vez que el juez comprobó los hechos denunciados, el director nacional del SPF, Víctor Hortel, removió al jefe de la unidad, prefecto Carlos Rodríguez.[30]

27 La causa judicial de la investigación de los hechos está caratulada "Romero Juan y otros s. tormento agravado por el resultado, muerte y omisión de denunciar torturas (art. 144 ter, inc. 2, y art. 144 quater, inc. 2, del CP)", Expediente 41/12. Allí, la fiscalía solicitó la producción de diversas medidas de prueba, entre ellas, una rueda de reconocimiento de los imputados.

28 Información del SPF presentada al CELS el 19 de febrero de 2013.

29 La denuncia fue presentada por el presidente del MPPT y está registrada bajo el Expediente FF 75/12, caratulado "Bosch, Mario Federico, Gersel María y Valenzuela José Luis s. denuncia".

30 El prefecto Carlos Rodríguez es investigado por su intervención en distintos hechos de violencia en los que participó activamente u omitió intervenir para evitarlos, en su corto paso como jefe de la Unidad 9. Como corolario de esta situación y, particularmente, a raíz de que en una ocasión la justicia federal decidió indagarlo, el fiscal y la defensora federales de Neuquén decidieron

De acuerdo con los datos que surgen de la Unidad de Registro, Sistematización y Seguimiento de Hechos de Tortura y otras Formas de Violencia Institucional, de la Defensoría General de la Nación (DGN), la mayor cantidad de abusos de autoridad y malos tratos se registran durante las requisas o cuando el detenido es sometido a un régimen de aislamiento, y sólo la mitad de estos hechos son denunciados judicialmente.[31]

En este sentido, durante 2012 se trabajó en relación con las situaciones de Resguardo de Integridad Física, en las que se aísla a los detenidos que deben ser protegidos. En el marco de una mesa de trabajo organizada con el acuerdo de la DGN, la PPN y el SPF, se acordó un protocolo de actuación para resguardar a los detenidos en especial situación de vulnerabilidad.[32] Uno de los avances más importantes que introduce el protocolo es la implementación de distintas vías para lograr el resguardo de la integridad de una persona, evitando someterla a situaciones de aislamiento que configuren trato inhumano. De esta manera, se establecieron diferentes mecanismos que se aplicarán según el peligro que determine la situación. Además, establece controles sobre el procedimiento de resguardo, que realizarán organismos públicos (como la PPN y la DGN) y organizaciones no gubernamentales.

En los informes anuales anteriores, el CELS ha señalado que, como líneas generales de acción, se requiere avanzar en la democratización del SPF y en la adopción de una reforma profunda del sistema, que muestre un cambio importante en las prácticas. El aumento sostenido de muertes en el SPF es un indicador muy preocupante. A su vez, este diagnóstico marca la necesidad de avanzar en políticas específicas para trabajar sobre los problemas identificados.

En los últimos meses, se informó de dos medidas institucionales que pretenden avanzar sobre estos problemas. Por un lado, a través de la Resolución 2737/12, la Subsecretaría de Asuntos Penitenciarios, del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la nación, creó un Programa de Asuntos Internos para controlar las investigaciones que se realicen en el SPF, aunque esa nueva regulación no ha implicado una modificación del sistema disciplinario,

---

realizar una presentación en el Juzgado Federal nº 2 para solicitar que se apartase a Rodríguez, junto con otros agentes en igual situación, de sus funciones y de cualquier contacto con detenidos hasta tanto no concluyan las investigaciones que lo involucran. Presentación realizada en el hábeas corpus "Ministerio Público Fiscal y otros s. hábeas corpus", del Juzgado Federal nº 2 de Neuquén.

31 Según un informe enviado al CELS por la Unidad de Registro, el 10 de enero de 2013.

32 La mesa fue producto de una resolución judicial del Juzgado Federal nº 1 de Lomas de Zamora en el hábeas corpus colectivo presentado por la PPN y la DGN. El texto del protocolo está disponible en <ppn.gov.ar/?q=node/1720>.

que tiene profundas deficiencias, ni cambios en la forma en que se llevan a cabo los sumarios, por lo que habrá que ver cómo avanza esta iniciativa.[33]

A su vez, para trabajar sobre el incremento de las muertes causadas por problemas de salud y de acceso a la salud, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la nación lanzó un plan para los próximos años que deberá ser analizado sobre la base de indicadores precisos.[34]

2.3. EL SERVICIO PENITENCIARIO BONAERENSE: AMENAZA ACTUAL E INMINENTE AL DERECHO A LA VIDA Y LA INTEGRIDAD PERSONAL

El cuadro 7 da cuenta de la evolución de las muertes en el SPB, tanto las ocurridas por hechos de violencia física como las que fueron consecuencia de patologías y falta de atención médica. Como vimos, el SPB utiliza la clasificación de muertes "traumáticas" y "no traumáticas" para referirse a estas categorías, pero esta categorización pretende desconocer la responsabilidad del Estado sobre las "no traumáticas". Ante la falta de claridad y acuerdo al respecto, en este informe se utilizan las de muertes violentas y no violentas o por problemas de salud y falta de atención médica. Además, considerando que existen serios problemas en la información oficial sobre muertes y violencia en el SPB, utilizamos como fuente los datos del Comité contra la Tortura de la CPM, con la aclaración ya realizada de que el dato total de muertes puede variar a medida que se acceda a más información.

33 Resolución del 30 de noviembre de 2012: "Resuelve: […] Artículo 2: Establécese que el Programa Asuntos Internos del SPF se abocará al conocimiento de todos los sumarios o actuaciones administrativas que revistan gravedad institucional por importar faltas o infracciones gravísimas o graves, o por considerarse tipificadas supuestas torturas o tratos inhumanos, crueles o degradantes y/o bajo el alcance de las prescripciones de los artículos 143, 144, 144 bis, 144 tercero, 144 cuarto, 144 quinto, del Código Penal de la Nación". Según la Subsecretaría de Gestión Penitenciaria, se está diseñando el marco regulatorio del Programa, que tendrá las facultades de: a) superar los órganos que intervienen en la aplicación del procedimiento disciplinario de los/as agentes del SPF, especialmente en aquellos casos que, a priori, entrañen violaciones a los derechos humanos, grave afectación al servicio, puedan constituir hechos de corrupción o tengan trascendencia pública o institucional; b) recibir denuncias, iniciar investigaciones preliminares y recabar información; c) promover la apertura de sumarios administrativos e interponer acciones judiciales; d) emitir dictamen en sumarios específicos.

34 "Plan Estratégico de Salud Integral en el Servicio Penitenciario Federal", del Ministerio de Salud de la nación y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la nación, 2012-2015.

Cuadro 7. Evolución de los fallecimientos en el SPB (2008-2012)

Tipo de muerte	2008	2009	2010	2011	2012
Muertes por problemas de salud y falta de atención médica	64	80	94	72	77
Muertes violentas	46	37	38	47	40
Muertes por causas sin especificar	2		1	7	2
Total	**112**	**117**	**133**	**126***	**119**

* Véase "El sistema de la crueldad VII. Violaciones a los derechos humanos en los lugares de detención de la provincia de Buenos Aires. Anexo", en CPM, *Informe anual 2012*, disponible en <comisionporlamemoria.org>.

Fuente: CPM sobre la base de datos del SPB.

Tomando el período correspondiente a los últimos cinco años (2008-2012), para la totalidad de las unidades penales que dependen del SPB se registra un pico de fallecimientos en los años 2010 y 2011, que pasaron de 117 en 2008 a 133 en 2010. Si bien desde 2011 se refleja un leve descenso, es importante remarcar que las cifras de 2012 (incluso con el subregistro mencionado) resultan todavía más elevadas que las registradas en 2008.

Tal como muestra el cuadro 7, en 2012 la cantidad de muertes por hechos de violencia se mantuvo dentro del promedio de los últimos cinco años (41,6), lo que representa una tasa elevada en comparación con lo que ocurre en otros países analizados. El cuadro también refleja que las muertes por problemas de salud y falta de atención médica representan anualmente el mayor porcentaje de fallecimientos en prisión.

Nos parece importante señalar que durante 2012 se advierten algunos indicadores estables para el SPB, aunque aún con tasas elevadas. En marzo de 2012 visitó la Argentina el Subcomité para la Prevención de la Tortura (SPT) y señaló varios puntos de preocupación a la provincia, y la CIDH concedió medidas cautelares por la situación de emergencia de las unidades 46, 47 y 48 de San Martín (punto que se desarrolla a continuación), por lo que estas intervenciones determinaron la implementación de acciones para evitar nuevas regresiones.

Como dijimos, los datos cuantitativos sobre muertes y hechos de violencia son una manifestación del modo en que funcionan los servicios penitenciarios. Ahora bien, esta información hay que complementarla con el análisis cualitativo y cuantitativo de los hechos de violencia, en conjunto con las reacciones político-institucionales que suceden a las denuncias.

A fines de enero de 2012, Patricio Barros Cisneros, de 26 años, fue torturado y asesinado en la Unidad 46 del Complejo San Martín.[35] Lo mataron a golpes entre 8 y 10 penitenciarios frente a una gran cantidad de detenidos y penitenciarios, y de su pareja de 18 años, embarazada de cuatro meses, que había ido a visitarlo. Todo sucedió en medio del pasillo que separa distintos espacios de la unidad, muy cerca del área de "control". Lo vieron los detenidos que trabajaban en la cocina, los internados en Sanidad y quienes esperaban para ingresar al SUM de visitas. La sesión de torturas, que resultó en su muerte, comenzó cuando Patricio solicitó a los penitenciarios contar con un lugar alternativo al patio para el encuentro con su pareja. Como los penitenciarios se negaron, se desató una discusión que continuó con la reducción de Patricio y la imposición de trompadas, patadas y golpes por todo el cuerpo, entre varios penitenciarios. Luego de su muerte, los penitenciarios involucrados iniciaron las típicas acciones de encubrimiento para hacer creer que Patricio se había golpeado la cabeza contra las rejas. Este episodio puso al desnudo, esta vez con más crueldad y nitidez, la violencia que se vive en las unidades penales de la provincia de Buenos Aires.

El Complejo San Martín, observado con atención por autoridades nacionales y provinciales, judiciales y organismos de derechos humanos, fue mostrando la cotidianidad de la violencia que se ejerce en el SPB, sin límites ni inhibiciones. Luego de la muerte de Patricio Barros Cisneros se produjeron varias muertes más en el Complejo y varios heridos de gravedad. El 29 de marzo, en la Unidad 48 se produjo una situación de violencia entre detenidos del pabellón 9, en la que resultó muerto Juan Romano Verón, por una herida de faca. Los testimonios sostienen que el personal del SPB instigó el enfrentamiento y lo observó en forma pasiva. La versión del SPB es que se trató de una "revuelta generalizada". Verón recibió dos puñaladas en el pecho y falleció esa misma tarde en el pabellón 9. Dos días después, José Burela Sombra, testigo de la muerte de Verón y señalado como autor del hecho por un agente del SPB y por otro interno, fue trasladado a la Unidad 45 de Melchor Romero y asesinado a puñaladas en el pabellón de admisión, apenas cuarenta y cinco minutos después de haber llegado. De acuerdo al SPB, la muerte se produjo por una pelea entre grupos rivales.

Ese mismo día, Rodolfo Daniel Martínez fue apuñalado en el pecho en otra supuesta revuelta generalizada en el pabellón 10 de la Unidad 1 de Olmos,

35 Véase al respecto CELS, *Informe 2012*, ob. cit. La causa judicial por el asesinato de Barros Cisneros tramita en la Unidad Fiscal de Instrucción y Juicio nº 1 del Departamento Judicial de San Martín. Actualmente hay 3 penitenciarios detenidos y 2 prófugos.

ante la mirada pasiva de los guardias. El 2 de abril, en la Unidad 9 de La Plata, fue asesinado José Luis Silva Acuña y, según el SPB, esta muerte también habría sido producto de una "pelea entre grupos antagónicos en el pabellón 11", idéntico *modus operandi* de todas las muertes que ocurrieron en esos días.

Como mencionamos, el contexto de violencia que se observó en el Complejo San Martín (sobre lo que se profundiza más adelante en este capítulo) dio lugar a las medidas cautelares concedidas por la CIDH, en resguardo de la vida e integridad física de los detenidos.[36]

Las muertes ocurridas durante hechos de violencia entre detenidos encubren muchas veces la connivencia del SPB. Un ejemplo es el caso, ya mencionado, de la muerte de Juan Romano Verón, en el que los testimonios sostienen que el personal del SPB instigó el enfrentamiento y lo observó en forma pasiva. También los suicidios muchas veces encubren homicidios. Un caso paradigmático fue el de David Héctor Zárate, de 22 años, que murió el 22 de julio, ahorcado, en la Unidad 34 de Melchor Romero. Los penitenciarios le dijeron a la familia que David se había asfixiado con un toallón, pero su madre afirma que sólo tenía una toalla. David tenía un 85% de discapacidad y sin embargo estuvo detenido durante nueve meses, de los cuales pasó un mes en la comisaría, cuatro meses en la Unidad de Máxima Seguridad nº 23 de Florencio Varela y cuatro meses en la Unidad de Melchor Romero, donde falleció. En esta unidad aparecen, al menos, otros 5 casos de muertes caratuladas como suicidios durante 2012. La madre de David no se animó a ver el cuerpo cuando le informaron la tragedia. Cuando lo hizo, unos días después, estaba muy lastimado, con hematomas en la frente y un puntazo en la boca, además del ojo negro y la nariz con un moretón. Lo que resulta indudable es que la muerte de David fue inducida, o bien porque se trató de un homicidio encubierto como suicidio, o bien por haber sido alojado con un 85% de discapacidad en espacios hostiles, sin tratamiento, y expuesto día a día a la violencia y la muerte.

Para poner en contexto la información sobre estas muertes es importante considerar la cantidad de hechos de violencia registrados en 2012. Según datos del Comité contra la Tortura, sólo entre los meses de enero y octubre de 2012 se informaron 11 005 hechos de violencia, cifra que supera el total durante todo 2011 (10 400). Es decir, en las unidades penitenciarias suceden como mínimo 1100 hechos por mes, y 37 hechos violentos informados por día. Esta cifra, construida a partir de los informes oficiales (partes penitenciarios) no es exhaustiva, sino que constituye un piso mínimo, apenas una parte del total del fenómeno de la violencia. Se trata sólo de los hechos registrados por el personal penitenciario, lo que implica un subregistro importante tanto en

36 Véase la nota 6.

términos de la cantidad de casos como de la categoría en la que se los encuadra. En este sentido, a pesar de los hechos de violencia y tortura que se denuncian anualmente, no existe un solo reporte de agresión (física o verbal) del SPB hacia los detenidos, a pesar de los reiterados casos de tortura y violencia denunciados.

El principal hecho de violencia registrado es la "amenaza entre internos" (2192), seguido por los "hechos de represión" (1988), "pelea entre varios internos" (1932), "pelea entre 2 internos" (1242), "agresión entre internos" (1190), "autolesión" (924), "amenaza al personal" (559), "accidente" (558), "agresión al personal" (365), entre otros.

Estos datos complementan la información sobre muertes, para evaluar los niveles de violencia existentes. En muchos de los casos constatados las heridas que se producen son de suma gravedad, hasta implicar riesgo de muerte para el detenido. Por ejemplo, un detenido quedó hemipléjico por una puñalada de faca en la espalda.[37] Otros debieron ser operados de urgencia con riesgo de muerte o resultaron heridos en brazos, muslos, espalda y pecho. Tal como sostuvimos para el SPF, es fundamental que se avance en indicadores serios y confiables sobre los hechos de violencia en las unidades y con registros respecto de las víctimas, para lograr un análisis preciso de los distintos fenómenos que encierran estos datos.

La información revela que la violencia en el SPB es extensa y estructural. Sin embargo, hasta el momento, ha existido una estrategia oficial negacionista y enfocada a mostrar la naturaleza violenta de los detenidos, como si el Estado no tuviera ninguna responsabilidad directa o indirecta en los hechos. En declaraciones ante la prensa, el subsecretario de Política Criminal de la provincia, César Albarracín, sostuvo que "es una realidad que existe en un contexto de una población carcelaria en la que hay 5500 internos que tienen una imputación por homicidio, es decir, gente que se comprobó que ha matado a otro afuera y no digo que esto genere que indefectiblemente vivan peleando, pero sí que tienen un perfil conflictivo".[38]

Una mirada más profunda y compleja sobre el problema desmiente las palabras de Albarracín. En noviembre de 2012, durante una visita a la Unidad 46 realizada junto con la CPM, integrantes del CELS se encontraron con O.G., muy dolorido por una sesión de torturas que había sufrido hacía unos días. Estaba en una celda de aislamiento, sin agua, sin ducha y sin acceso al teléfono; y su estado general era muy grave. Le costaba reincorporarse luego de los golpes recibidos. Según contó, habían participado 4 penitenciarios, entre ellos el

37 Véase al respecto CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2012*, ob. cit.
38 "Se respetan todos los derechos", *La Nación*, 22 de abril de 2012.

subjefe del penal y la guardia de ese día. "A ustedes los mandó Dios", nos repitió una y otra vez. "Estoy cansado de que me peguen", "tengo miedo por mi vida", "me da miedo de lo que pueda pasar cuando se vayan ustedes de acá", dijo. O.G. había llegado a la Unidad 46 la noche anterior, luego de haber sufrido reiterados hechos de violencia en la Unidad 47. Tenía una costilla fisurada.

Tal como se denunció ante la CIDH, existe una perversa circularidad de la violencia: las riñas entre detenidos, provocadas o abonadas por las condiciones en que viven en prisión, justifican la violenta represión para resolverlas. A su vez, los medios con que se las reprime generan mayor tensión y más rivalidades, fricciones y episodios de violencia. Según datos brindados por la CPM, en el Complejo San Martín se incrementaron los hechos de violencia en un 158% entre enero y septiembre de 2011 y 2012.

En cuanto a las políticas implementadas para disminuir la violencia carcelaria, se advierten impulsos aislados que siguen reproduciendo el mismo paradigma. En primer lugar, aún no se reconocen la violencia institucional y la persistencia de prácticas de tortura como ejes centrales de trabajo de la gestión penitenciaria. En segundo lugar, los programas implementados en los últimos años –por ejemplo, el Programa Provincial de Prevención de la Violencia–[39] cubren sólo al 3,35% de la población carcelaria,[40] y siguen mediados por el propio SPB. El trabajo que se pretende realizar con los funcionarios penitenciarios dentro de este mismo programa depende de que los penitenciarios tengan la "voluntad" de participar, lo que plantea un desafío si se tienen en cuenta hechos como la muerte de Patricio Barros Cisneros.

Respecto de las muertes "no violentas", en la mayoría de los casos se trata de muertes evitables que encubren la falta de atención médica básica para enfermedades crónicas de las personas detenidas. Incluso, muchas veces se trata de patologías que han contraído durante el encierro. La violencia y los maltratos padecidos afectan también la salud en los penales. Un funcionario judicial señaló que, cuando realizan las autopsias por muertes "violentas" o por problemas de salud, en todos los casos advierten que los cuerpos de las personas poseen un serio deterioro como consecuencia del encierro.

El caso de G.E.R., alojada en la Unidad 33 de Los Hornos con su hija de dos años y medio, muestra la desatención médica y el abandono estatal. En abril de 2010 notó que tenía un bulto doloroso en una mama. Fue atendida en el hospital San Martín, donde fue operada. Luego recibió tratamiento de quimio

39 El programa, que consiste en asistencia de psicólogas en trabajos grupales, fue aprobado el 15 de noviembre de 2010 a través de la Resolución 01/10 de la Subsecretaría de Política Criminal e Investigaciones Judiciales.

40 Según información aportada por el SPB, al 10 de mayo de 2012 sólo 963 internos concurrían regularmente al programa.

y radioterapia hasta diciembre de ese año. A partir de allí no recibió ningún tratamiento específico. Desmejoró en forma notoria, con gran pérdida de peso y astenia, y los dolores que padecía en la zona de la garganta y el pecho llegaron a ser insoportables hasta no permitirle ingerir alimentos. Permaneció en la Unidad 22 de Olmos aproximadamente una semana. Luego de que se le realizara una tomografía se la trasladó nuevamente a la Unidad 33 porque su estado era terminal. La mujer tenía cinco hijos pequeños y estuvo privada de su libertad más de cuatro años. La negligencia y falta de cuidado médico hicieron que falleciera a fines de mayo de 2011.[41]

Otro caso es el de R.M.D.M., quien falleció el 25 de julio de 2012. La mujer ingresó a la Unidad 47 de San Martín en abril de ese año, y de forma casual se le diagnosticó el virus de papiloma humano (HPV) –una patología precursora del cáncer de útero– en grado avanzado. A pesar de que lo solicitó en reiteradas oportunidades no recibió atención ni tratamiento médico y rápidamente su salud comenzó a empeorar: aparecieron ganglios linfáticos inflamados en distintas partes de su cuerpo, padecía amenorrea, fiebre, anemia y astenia. Comenzó a adelgazar ya que no tenía apetito y sólo toleraba tomar agua, presentaba dificultades para deambular, dolores generalizados y pérdida de sangre. A la mujer sólo se le administraron antibióticos e Ibuprofeno y se le indicó, además, una consulta con el área de psicología por su estado depresivo y porque se la acusaba de "fabular" para poder irse a la casa. El 24 de julio, debido al avance de su patología, fue derivada al hospital Bocalandro, donde agonizó durante veinticuatro horas, hasta que falleció.[42]

En las unidades penitenciarias que alojan a personas con padecimientos mentales se advierten problemas similares, que se caracterizan por una alarmante desidia institucional por la ausencia total de tratamiento y dispositivos para intervenir.[43]

Esta descripción muestra la ausencia de políticas sanitarias, de atención primaria o de patologías más severas, que se traduce en situaciones de abandono. Estas muertes clasificadas como "naturales" encubren la responsabilidad estatal, por lo menos, negligente. La edad promedio de las personas que mueren en prisión es de 45 años, con extremos marcados de 22 a 75, y con picos en los 30.[44] En general, la causa de la muerte es la falta de atención médica y no

41 Informe realizado el 12 de abril de 2011 por la doctora Stella Maris Lugones, médica del Comité contra la Tortura.
42 Información proporcionada por el Comité contra la Tortura.
43 Para más información, véase el capítulo V de este informe.
44 Este dato fue extraído de la información brindada por el SPB sobre las muertes ocurridas durante 2009. Es el único registro en el que aparecen datos sobre las fechas de nacimiento y de fallecimiento de las personas detenidas.

la patología de base. Por eso persisten altas tasas de letalidad en relación con enfermedades prevenibles y tratables, y por eso se presume que, en muchos casos, las personas detenidas no habrían muerto si hubieran estado en libertad.

Esta situación persiste a pesar del convenio firmado en 2009 con el Ministerio de Salud de la Nación, que tuvo como objetivo implementar en las unidades penitenciarias los programas nacionales de salud. Los 25 puntos de acuerdo que contenía el Convenio en 2011 fueron en su mayoría incumplidos desde la propia Dirección Provincial de Salud Penitenciaria y desde el Ministerio de Salud de la provincia de Buenos Aires.[45]

2.4. GRAVES DEFICIENCIAS EN LOS REGISTROS DE LA INFORMACIÓN

La información sobre las muertes y hechos de violencia en el encierro es un punto de partida obvio para analizar la situación carcelaria, pero el sistema de registro presenta deficiencias e inconsistencias.

En primer lugar, encontramos serias contradicciones en la información oficial sobre el total de muertes ocurridas en el ámbito del SPB: en distintas oportunidades en que nos han entregado datos, varía la cantidad total de fallecimientos. Y la información no es clara respecto de cuál es el universo total que registran (por ejemplo, es aleatorio si registran o no los casos de muertes en arresto domiciliario, y lo mismo respecto de las personas atendidas en hospitales extramuros que fallecen en esas dependencias tras haber sufrido un fuerte deterioro de su salud y el abandono en materia de atención médica durante el encierro). Esto se combina con deficiencias respecto del registro de las "causales de muertes". Ni los registros del SPB ni los del SPF incluyen información básica sobre las causas mediatas y la patología de base de las "muertes no violentas" e inscriben el fallecimiento como "paro cardiorrespiratorio". Por otro lado, tampoco se releva información básica como la edad de la persona o cuánto tiempo llevaba detenida antes de su muerte (indicadores básicos para analizar el fenómeno de las muertes en prisión, el fenómeno de la violencia y las políticas de salud penitenciaria). A su vez, la mera clasificación entre muertes "traumáticas" y "no traumáticas" acarrea errores de base, ya que presupone que sobre las últimas el Estado no tiene ninguna responsabilidad.

Por su parte, al analizar los registros de los hechos de violencia y muertes que suceden en el ámbito penitenciario, se advierte una deficiencia muy importante en los "partes" que realizan los agentes del SPB. Estos registros

45 Informe de diciembre de 2012 sobre la situación de Salud en el SPB, presentado por el Comité contra la Tortura de la CPM en la mesa de seguimiento de las medidas cautelares impulsadas por la CIDH.

son completados por los oficiales de manera informal y sin estándares básicos. Tampoco son controlados por las autoridades, a pesar de que luego son considerados como la "versión oficial" de los hechos y utilizados como soporte para las acciones administrativas y judiciales (para más información, véase el apartado 5, sobre respuesta judicial). Tampoco hay registro de hechos de violencia en los que los detenidos resulten víctimas de agresión de agentes penitenciarios.

Las autoridades, en una clara actitud negacionista y contribuyendo a que persista la impunidad, no cuestionan estas cifras, a pesar de ser testigos de las denuncias y las secuelas que provoca la violencia institucional. Estas deficiencias impiden elaborar diagnósticos serios sobre la base de los cuales se puedan implementar políticas de salud, de prevención de la violencia y planes para reducir la mortalidad en el encierro. Por esta razón, hemos impulsado, junto con la CPM, la reforma del sistema de registro de estos hechos, cuestión que encontró fuertes resistencias. Sin perjuicio de ello, se comenzó a trabajar con la Jefatura del SPB en algunas de estas categorías y en el cruce de información, pero por el momento no se han visto cambios sustantivos. Se han comenzado también algunos intercambios con el SPF para el análisis de estas formas de registros.

Por último, si bien resulta representativa la información relevada en este capítulo sobre muertes, violencia y (des)atención médica en los dos sistemas penitenciarios, que contienen la mayor parte de la población detenida del país, sería muy importante contar con datos sobre las muertes ocurridas en cada una de las provincias.

2.5. ESTÁNDAR DE MUERTES EN CUSTODIA. LA RESPONSABILIDAD ESTATAL

Aunque parezca que no es necesario discutir si las muertes en el encierro son responsabilidad del Estado, por el resguardo, el cuidado y la protección de la vida e integridad física de las personas detenidas, aún no se han logrado consolidar estándares judiciales y administrativos de lo que se denomina "muertes en custodia".

Tan es así que ni la administración penitenciaria ni la burocracia judicial se sienten interpeladas a investigar todos los fallecimientos en prisión. Sólo se limitan a trabajar (con fuerte resistencia y deficiencia) los casos de "muertes traumáticas" o "violentas", aunque difícilmente avanzan mientras se sostiene la versión oficial de los hechos. Los casos de muertes por falta de atención médica y enfermedades se toman como "muertes naturales" y se desconoce la obligación de investigar si el Estado actuó de acuerdo con su deber de cuidado.

Durante 2012, el CELS y la CPM trabajaron para modificar estos parámetros en el ámbito de la provincia de Buenos Aires. Se tomaron varios casos en los

que la muerte de una persona privada de libertad no daba inicio a investigaciones judiciales ni administrativas y se promovió que la obligación del Estado de investigar ese hecho fuera establecida a través de una regulación. Esta propuesta se llevó a la mesa de seguimiento de las medidas cautelares dictadas por la CIDH. A pesar de cierta resistencia, luego de largos debates se aceptaron los lineamientos fijados por la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires en su jurisprudencia.[46] Según la Corte provincial, se debe realizar una investigación ante cada muerte en custodia. Esta postura es acorde a la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) sobre el deber estatal de cuidado respecto de las personas bajo su guarda y las responsabilidades de investigación que se derivan.[47]

46 Véanse las sentencias en las causas n° 69 485, del 30 de septiembre de 2009; n° 69 977, del 30 de noviembre de 2011, y n° 87 463, del 27 de junio de 2012, de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, disponible en <scba.gov.ar>.

47 Al privar de la libertad a una persona, el Estado asume una responsabilidad especial, de la que surgen deberes concretos de respeto y garantía de sus derechos, y también una fuerte presunción de su responsabilidad internacional por las afectaciones que sufren las personas mientras se encuentren bajo su custodia. CIDH-OEA/Ser.L/V/II. Doc. 64, 31 de diciembre de 2011, véase el *Informe sobre los Derechos Humanos de las Personas Privadas de Libertad en las Américas*, 2011, disponible en <cidh.org>. Véanse también el caso "Juan Humberto Sánchez c. Honduras" (Corte IDH, sentencia del 7 de junio de 2003, Serie C, n° 99, párr. 111), caso "Bulacio c. Argentina" (Corte IDH sentencia del 18 de septiembre de 2003, Serie C, n° 100, párr. 126) y el caso "Instituto de Reeducación del Menor c. Paraguay" (Corte IDH, sentencia del 2 de septiembre de 2004, Serie C, nº 112, párr. 153).

Según la presunción *iuris tantum*, el Estado es internacionalmente responsable por las violaciones a los derechos a la vida o a la integridad personal contra personas que se encuentran bajo su custodia, y a él le corresponde desvirtuar tal presunción con pruebas suficientemente eficaces. Así, el Estado tiene tanto la responsabilidad de garantizar los derechos de los individuos bajo su custodia como la de proveer la información y las pruebas relativas a lo que a estos les suceda (Corte IDH, caso "Tibi c. Ecuador", sentencia del 7 de septiembre de 2004, Serie C n° 114, párr. 129; Corte IDH, caso "Bulacio c. Argentina", citado).

Esta presunción fue reconocida por la Corte Interamericana a partir de su resolución de otorgamiento de medidas provisionales en el asunto de la cárcel de Urso Branco, en Brasil, en la que el Tribunal dijo: "En virtud de la responsabilidad del Estado de adoptar medidas de seguridad para proteger a las personas que estén sujetas a su jurisdicción, la Corte estima que este deber es más evidente al tratarse de personas recluidas en un centro de detención estatal, caso en el cual se debe presumir la responsabilidad estatal en lo que les ocurra a las personas que están bajo su custodia" (Corte IDH, "Asunto de la cárcel de Urso Branco respecto de Brasil", resolución del 18 de junio de 2002, considerando 8).

El gobierno provincial aceptó incluir en una reforma en curso del procedimiento de investigaciones administrativas del SPB la obligación de investigar todas las muertes, incluidas las mal denominadas "no traumáticas" o "naturales". Del mismo modo, se impulsó que la procuradora general avanzase en una regulación que obligue a los fiscales a iniciar todas las investigaciones.

En esta misma línea, en Santa Fe, la justicia de Rosario condenó en noviembre de 2012 al gobierno provincial a indemnizar con más de 3 millones de pesos a un joven que padece una discapacidad como consecuencia del ataque sufrido mientras estuvo detenido.[48] Los fundamentos del fallo se basaron en la responsabilidad del Estado provincial por las personas bajo su custodia y su obligación de asegurar la integridad psicofísica de quien está privado de la libertad. "El Estado no supo o no pudo proveer a la seguridad del preso y si no puede garantizar la vida de los presos de nada sirven las políticas preventivas del delito, ni menos aún las que persiguen la reinserción social de los detenidos", destacaron los magistrados Horacio Allende Rubino, Mónica Klebcar y Néstor García, del Tribunal Colegiado de Responsabilidad Extracontractual nº 6 de Rosario.[49]

2.6. EL IMPACTO DE LA MUERTE DE LAS PERSONAS DETENIDAS EN LAS FAMILIAS

Entre 2008 y 2012 murieron al menos 827 personas detenidas, sólo en el SPF y el SPB. La muerte de una persona detenida destruye a su familia y deja una marca de dolor muy fuerte. Los familiares, a su vez, son tratados con violencia y pocas veces son escuchados cuando solicitan que se asista al detenido.

Cabe destacar el abandono, el desinterés y la falta de consideración con que muchas veces la administración de los sistemas penitenciarios responde frente a las personas fallecidas y sus familias. La noticia de la muerte de una persona detenida es informada a sus seres queridos sin ningún tipo de cuidado, sin protocolos de actuación para brindar contención, cuidado y respeto. Se lo informan cuando se acercan al penal para la visita, por teléfono, o por un intermediario. El hecho puede ser comunicado tanto por el jefe del penal, por un encargado, por el diario, o por una voz desconocida.

48 La agresión ocurrió el 24 de mayo de 2007 en la Unidad Penal III de Rosario, cuando la víctima fue herida en el tórax con una "chuza" o cuchillo casero. El ataque le produjo una seria lesión en el área cardíaca ventricular, por lo que quedó con una invalidez que le impide desarrollar una vida normal y tiene que ser permanentemente asistido por su familia.

49 Para más información véase "Indemnización para un ex convicto apuñalado en la cárcel de Rosario", *La Capital*, 21 de noviembre de 2012, disponible en <lacapital.com.ar/policiales/La-provincia-debe-indemnizar-a-un-ex-convicto-apualado-en-la-carcel-de-Rosario-20121121-0031.html>.

Un ejemplo del descuido y el maltrato con que los agentes penitenciarios tratan a los familiares de personas detenidas es el caso mencionado de Norma, madre de David Zárate.[50] La mujer fue una mañana a visitar a su hijo, detenido en la Unidad 34 de Melchor Romero. A las 10.25 la hicieron pasar al pabellón de visitas como un día normal. Allí, solicitó que llamaran a su hijo y se sentó a una mesa para compartir con él una torta. Un rato después, un empleado le comunicó que el médico quería hablar con ella y la acompañó hasta una oficina. Norma ya estaba impaciente porque finalizaba el horario de visita. Cuando el director de la unidad la recibió, comenzó a hacerle preguntas como "¿Cuántos hijos tiene?", "¿Cuántos años tiene usted?", hasta que finalmente le confesó: "No se lo puedo ocultar más. Su hijo se ahorcó".

Al recibir la noticia, la mujer le explicó al director que no podía ser, que su hijo no estaba deprimido, que lo había visto el jueves y que no tenía ninguna razón para matarse. La autoridad del penal le dijo que se había suicidado quince minutos antes de que ella entrara a la unidad.

"Y me lo dieron en una bolsa", contó Norma. Unos días más tarde, se acercó a la Fiscalía en busca de respuestas. Allí tuvo que esperar alrededor de dos horas hasta que finalmente el fiscal la atendió en el pasillo. "¿Quiere saber si su hijo se mató o lo mataron?", le preguntó el funcionario. Norma asintió, le explicó que tenía dudas sobre la versión oficial de los hechos y le pidió el papel de la pericia. El fiscal le respondió con muy mal tono: "Ah no, pero eso tarda. Vení en una semana y te lo muestro, porque no te lo puedo dar, tiene que quedar acá". Norma nunca volvió. "Somos personas, no perros", reflexiona ahora.

Judith Butler, que, como mencionamos al inicio del capítulo, desarrolló la noción de "vida precaria", propone la idea de un tipo específico de precariedad, aquel que es políticamente inducido y "se maximiza para las poblaciones expuestas a la violencia estatal arbitraria que, a menudo, no tienen otra opción que la de apelar al Estado mismo contra el que necesitan protegerse. En otras palabras, apelan al Estado en busca de protección, pero el Estado es, precisamente, aquello contra lo que necesitan protegerse". Esta idea de Butler resulta útil para pensar en espacios como los que aquí se analizan, en los que se producen tantas muertes silenciadas, de las cuales muchos funcionarios son testigos pasivos. Butler, además, caracteriza la condición de vulnerabilidad agravada de estas poblaciones que están "diferencialmente más expuestas a los daños, la violencia y la muerte" y que "se hallan en grave peligro de enfermedad, pobreza, hambre, desplazamiento y exposición a la violencia sin ninguna protección".

50 Véase también el apartado 2.3, en este mismo capítulo.

Para estas personas, solicitar ayuda a los funcionarios que deben protegerlas de la violencia implica, a la vez, el riesgo de exponerse a otras violencias. En palabras de Butler: "Basarse en el Estado-nación para protegerse contra la violencia es, precisamente, cambiar una violencia potencial por otra". Por eso, el Estado que apuesta a la inclusión debe atender estos reclamos, reparar y acompañar a las víctimas de la violencia institucional.

3. EL SPB POR DENTRO: PRÁCTICAS DE VIOLENCIA, CORRUPCIÓN, ABANDONO Y MUERTE

La información cuantitativa y cualitativa sobre muertes, violencia y abandono desarrollada en los apartados previos es la consecuencia de cierto modelo de gestión de los lugares de encierro. La forma en que se gobiernan estos espacios es parte del núcleo del problema que denunciamos. En el interior del sistema penitenciario continúa la delegación del control de la violencia en grupos de detenidos, que se combina con el ejercicio de la violencia directa por el personal penitenciario. De este modo, el funcionamiento del SPB está signado por un gran espacio de autorregulación y autogestión que redunda en prácticas descontroladas de violencia, corrupción y maltrato.[51] Este margen de acción de las estructuras penitenciarias se traduce en discrecionalidad y arbitrariedad, y afecta cada uno de los espacios de la vida en prisión. La situación que llevó a que la CIDH impusiera las medidas cautelares hicieron más visible para actores políticos y medios de comunicación la crudeza de esos padecimientos.

En este apartado se presenta una descripción de las prácticas concretas registradas en las unidades del Complejo San Martín, con el fin de acercarnos a un análisis más preciso de esa burocracia y explicar ejemplos de la reacción estatal. Es una mirada centrada en las prácticas de delegación y en el sistema de premios y castigos, que complementa la descripción de las violaciones de derechos humanos. Vale destacar, a su vez, que están cruzadas también por las graves condiciones de detención del Complejo San Martín, construido sobre los residuos sanitarios de la empresa Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE), encima de un basural, por lo cual no

51 Para más información, véanse los anteriores informes anuales del CELS y el minisitio sobre la situación carcelaria en la provincia de Buenos Aires, disponibles en <cels.org>. Véase también la información producida por el Comité contra la Tortura de la CPM, disponible en <comisionporlamemoria.org>.

cuenta con agua potable. Tanto en el aire libre como dentro de los pabellones se percibe un fuerte olor a basura. En cada visita se encontraron todo tipo de plagas, cañerías rotas, instalaciones eléctricas sumamente precarias, falta de colchones, temperaturas extremas, graves deficiencias en materia sanitaria, falta de provisión de elementos de higiene, problemas con la alimentación, ausencia de medicación y de personal médico.

El Complejo San Martín alojaba, en octubre de 2012, a 1207 hombres y 130 mujeres.[52] La descripción que se desarrolla a continuación es parte del seguimiento que se está haciendo al Complejo. No se trata de un análisis exhaustivo ni descriptivo de la situación de todo el SPB, sino de aquellas prácticas que permiten entender y explicar con más profundidad qué significa este entramado de violencia, la delegación funcional que se denuncia y la ausencia de políticas concretas de prevención y sanción.

3.1. ENTREGA DEL MANEJO DE LOS BIENES Y SERVICIOS

En el SPB reina un sistema de premios y castigos, en el que la discrecionalidad es la regla. Los penitenciarios deciden sobre la administración de los recursos disponibles y los derechos de las personas detenidas, y son quienes otorgan el manejo de ciertos bienes y servicios básicos a determinados detenidos. Desde la entrega de bidones de agua, la comida, los elementos de higiene, hasta la posibilidad de acceder a un teléfono o la definición de los lugares donde las personas tendrán las visitas con sus familiares, entre otras cuestiones.

La CPM lo define como el régimen de delegación y transferencia de la aplicación de la violencia y/o el sometimiento endogrupal hacia determinados detenidos que circunstancialmente ocupan el rol de "limpieza". Ya en 2005[53] fue identificado de manera oficial este mecanismo, a partir del cual algunos detenidos llevan a cabo la "misión" asignada por el SPB, "en el marco de un sistema punitivo premial de distribución discrecional de derechos mercantilizados en clave de beneficios y de administración diferencial de la escasez como fusible de distribución para tales herramientas de gobierno en el encierro".[54]

Se trata de una de las técnicas de gobierno en las que se basa el funcionamiento del SPB, a partir de la delegación de la autoridad penitenciaria en grupos de detenidos que "controlan" u "ordenan" el funcionamiento de los

52 Información brindada por el SPB al 31 de octubre de 2012.
53 Informe de la Secretaría de Derechos Humanos sobre la superpoblación y sus consecuencias en las condiciones de detención de las personas privadas de libertad en el ámbito del SPB, 2005.
54 Análisis efectuado en la presentación ante la CIDH del 19 de octubre de 2012.

pabellones. Se los denomina "limpieza" y obtienen un reconocimiento explícito del SPB.

En uno de los episodios registrados, se pudo identificar a estos detenidos por la entrega de carnets. El acceso a estos bienes y servicios es una parte fundamental de la vida en prisión. La delegación de estas funciones en cabeza de ciertos detenidos los coloca en una situación de poder respecto del resto de la población que los requiere. Acceder a esta posición distintiva implica, entonces, un lugar privilegiado que genera con frecuencia peleas entre detenidos por el control de esos recursos.

Esta práctica, al menos en el Complejo San Martín, se complejizó en los últimos años. Si antes dejaban que cada pabellón eligiera a las personas detenidas que iban a funcionar como "limpieza", ahora es el mismo Servicio el que hace la selección. Estas maniobras dan lugar a fuertes agresiones entre detenidos, que aspiran a acceder a esos carnets, y así esta delegación, siempre a disposición del SPB, regula la violencia en el interior de los penales. La posición de poder relativa de los detenidos que son "limpiezas" o dejan de serlo, provoca muchas de las situaciones que se describen y explica muchas veces la forma en que el SPB genera o interviene en los conflictos.

Por ejemplo, un detenido que gozaba de ciertos beneficios por tener un rol funcional para el SPB en la Unidad 48 solicitó un traslado urgente por estar bajo amenaza de muerte. Era informante del SPB y trabajaba en el SUM de visitas. Ese lugar ha sido caracterizado como uno de los más violentos y discrecionales. Allí, por ejemplo, se venden o alquilan mesas para tener la visita. En una de las inspecciones realizadas, un detenido nos mostró el manejo del pabellón por parte de las personas privadas de libertad, muchas de ellas armadas. Todos los testimonios fueron coincidentes en que la situación estaba muy tensa y, si no se intervenía de forma urgente, como se hizo, se desataría una pelea que podría terminar con varios internos muertos.

Otro ejemplo se dio en la unidad de Florencio Varela. A un detenido que manejaba el SUM de visitas lo amenazaron con ser trasladado y recibió un puntazo, al igual que otros 8 detenidos que trabajaban allí. Según nos contaron, todos fueron heridos, llevados al hospital y luego trasladados a otra unidad, ya que los "querían correr del SUM y esa fue la forma", según contó una de las personas involucradas.

La muerte de Andrés Ceteyche Romano, el 17 de agosto de 2012, en la Unidad 46 por heridas de arma blanca dio cuenta de este sistema de delegación del control de la violencia en grupos de reclusos. Según el relato de los detenidos, la muerte de Romano fue el resultado directo de la decisión de las autoridades de la Unidad 46 del Complejo, que entregaron el manejo del SUM de visitas a un pabellón y se lo quitaron a otro. Esto provocó un enfrentamiento entre los internos y el ataque a Ceteyche Romano.

3.2. CIRCULACIÓN DE "FACAS" Y ELEMENTOS PROHIBIDOS BAJO LA MIRADA DEL SPB

De acuerdo con los datos del SPB, casi el 60% de las muertes violentas en el SPB (23 de 40 casos) fueron causadas por peleas en las que se utilizaron "facas" (armas blancas de fabricación artesanal). A su vez, según datos de los mismos partes penitenciarios, a diario tienen lugar hechos de violencia entre detenidos con esas armas caseras. Sólo por mencionar un ejemplo, según un informe de la jefatura de Despacho del Complejo San Martín (oficinas dependientes de la Procuración General de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires), desde el 5 de abril al 8 de junio de 2012 se produjeron 20 hechos de violencia, en los que resultaron heridos al menos 22 internos. En 12 de esos casos hubo agresiones con elementos cortos punzantes y en 4 casos los heridos fueron derivados a hospitales extramuros debido a la gravedad de las lesiones.

La constante circulación de facas plantea algunos interrogantes: ¿qué sucede con las armas en el interior de los penales? ¿Cómo se explica la circulación de armas si, supuestamente, se realizan requisas constantes a los detenidos y en los pabellones? ¿Es posible considerar esta circulación al margen del gobierno de las unidades? ¿Es una señal del descontrol o es parte de la forma de control?

Durante la visita a las unidades 46 y 47 de San Martín realizada el 29 de marzo de 2012 por integrantes del CELS y la CPM, junto con el vicegobernador Gabriel Mariotto y otros funcionarios, varios detenidos entregaron facas en el área de las "casitas".[55] Según los internos, las armas se las había dado el mismo Servicio Penitenciario para que hirieran a otros detenidos. Dos horas después de concluida la visita, en el pabellón 9 de la Unidad 48 del mismo complejo se produjo lo que el SPB denominó una "revuelta generalizada", en la que un detenido fue asesinado de un puntazo y otro resultó gravemente herido. De manera arbitraria, funcionarios del SPB trasladaron al imputado por el homicidio a la Unidad 45 de Melchor Romero, donde, al poco tiempo de haber ingresado, fue asesinado por otros internos a puñaladas. Las medidas que se tomaron luego de estos hechos no fueron acordes con la gravedad de la situación. Por un lado, los dos penitenciarios identificados como quienes habían entregado las armas a los detenidos de la Unidad 47 siguieron en funciones, en contacto con los detenidos que habían efectuado las denuncias. En segundo lugar, los dos detenidos que participaron de

55 Se trata del programa "Casas por Cárceles", del SPB. El programa establece un régimen abierto diferenciado en el que los detenidos son alojados en viviendas especialmente construidas dentro de las unidades penitenciarias.

la entrega de las facas fueron trasladados, con la excusa de su resguardo, en forma violenta por un grupo de penitenciarios que los amenazaron con mensajes intimidatorios.[56]

Días más tarde, el 3 de abril, durante el horario de visita en la Unidad 48, los familiares de un detenido alertaron a los agentes del SPB que los internos que organizaban las visitas estaban armados con elementos cortantes y punzantes. Sin embargo, los penitenciarios no intervinieron y al finalizar las visitas cerraron las puertas dejando a los internos armados junto con el resto. Así, se produjo una pelea que dejó tres heridos graves, con puñaladas en las costillas, las sienes y los pies. Al día siguiente, en el salón donde se realizan las visitas, los internos agresores seguían armados.

Este tipo de situaciones son conocidas por la administración y por el Poder Judicial. El secretario de Ejecución de San Martín, Juan Manuel Casolati, en una presentación a la Defensoría General de San Martín sostuvo:

> He recibido reclamos y denuncias informales en la sede de la Secretaría de Ejecución Penal, respecto a que en las visitas se permite el ingreso de droga, alcohol, y portación de facas y elementos punzantes, circunstancias estas que fueron oportunamente puestas en conocimiento de la Fiscalía General. […] se encuentran en trámite presentaciones judiciales, pese a lo cual persisten las irregularidades al respecto.[57]

En el marco del seguimiento de las medidas cautelares, las autoridades provinciales reconocieron la delegación del "orden" en las personas detenidas consideradas "limpiezas", el problema de la circulación de facas y los conflictos que esta situación genera. Sin embargo, no se ha avanzado en políticas concretas que comiencen a revertir estas lógicas y que contribuyan a disminuir los índices de violencia.

Tres meses después de la implementación de las cautelares, la situación persistía. En un informe sobre los hechos que tuvieron lugar durante abril, mayo y junio en las unidades 47 y 48 del Complejo San Martín, desde la Coordinación de las Oficinas Judiciales, dependiente de la Procuración General de la

56 La UFI 5 de San Martín investiga la entrega de una gigantesca cuchilla y dos facas. Hasta ahora se citó a un detenido que actualmente se encuentra en la Unidad 25 para que preste declaración testimonial. Es la sexta vez que se pide que comparezca ante el fiscal, pero, según manifestaciones del personal que lleva la investigación, el SPB no lo traslada a la sede de la Fiscalía argumentando distintas razones de tipo logístico para el transporte de detenidos.

57 Informe del 21 de mayo de 2012.

provincia, se señaló que se pudo advertir una escalada de violencia y que las agresiones y ataques suceden los fines de semana largo o los días de visita. Además, se remarcó la existencia de una gran cantidad de objetos punzantes, y que el nivel de agresividad y violencia de los detenidos día a día va en aumento. También se señaló que el grupo que se registra como violento dentro de la población de jóvenes adultos es un grupo vulnerable, y padece largas jornadas de encierro justificadas a partir de la imposición de sanciones por las "características" de la población. "Por lo que he podido averiguar, entre la población se trataría de sanciones colectivas, que son de absoluta ilegalidad", sostiene el documento.[58]

A su vez, los datos sobre hechos de violencia dan cuenta de que la situación se fue agravando a lo largo de 2012. Según datos de la CPM, entre enero y abril de 2012 se produjeron 253 hechos violentos, y entre mayo y septiembre, 427. El promedio del primer tramo fue de 63,2 hechos por mes, mientras que el del segundo fue de 85,4.

Como vemos, la circulación de armas se sostiene bajo la mirada y participación del SPB, y ocurre a pesar de las requisas constantes a personas y pabellones.[59]

3.3. TRASLADOS: VIEJAS PRÁCTICAS Y NUEVA DINÁMICA

Las personas privadas de libertad son trasladadas con frecuencia durante su detención entre las distintas unidades que existen dentro del SPB. Esta práctica es una de las manifestaciones de la dinámica de premios y castigos ya mencionada. Los traslados constantes y arbitrarios, denominados "calesita", han dado lugar a causas judiciales y demandas de las organizaciones.[60]

El traslado es utilizado por el SPB y el Poder Judicial como respuesta automática a los conflictos. La lectura es básica: el problema es el detenido o los detenidos involucrados y, si se los corre de lugar, el problema se soluciona. Además, se implementa esta práctica como "medida de protección", muchas veces en detrimento de otros de sus derechos. En esta línea, se pensó el hábeas corpus en favor de los detenidos en las unidades 46, 47 y 48, interpuesto por el fiscal de Cámara del Departamento Judicial de San Martín, ante la situación

58 Informe del 11 de junio de 2012.

59 Véase "El sistema de la crueldad VI. Violaciones a los derechos humanos en los lugares de detención de la provincia de Buenos Aires", en CPM, *Informe anual 2011*, p. 118, disponible en <comisionporlamemoria.org>.

60 SCBA, causa P. 107 609 y acumuladas P. 107 610 y P. 108 200, caratuladas "Comisión Provincial por la Memoria y Comité contra la Tortura. Hábeas corpus colectivo", resuelta el 26 de febrero de 2013.

crítica que se vivía en el Complejo, por el que se solicitó la reubicación de internos para reducir la sobrepoblación y el agregado de personal penitenciario. Con esta acción, el fiscal general se limitó a solicitar medidas relacionadas con temas de sobrepoblación, sin requerir acciones directas frente a las denuncias de violencia y amenazas para la integridad física de los detenidos.

Este criterio de traslado como "superación" de los conflictos es también una de las únicas medidas que se toman respecto de los funcionarios del SPB acusados de corrupción o de ejercer violencia –tanto directores como los de más baja jerarquía–. No se trabaja sobre depuraciones o sanciones disciplinarias específicas.

En aquellos casos en que los detenidos denuncian violencia del SPB, la respuesta judicial y administrativa es el traslado, con la "expresa prohibición de volver a esa unidad". No se avanza en un análisis o investigación de los hechos denunciados, y tampoco se aplican sanciones al personal. Los problemas persisten y los detenidos rotan por distintas localidades, teniendo que acostumbrarse repentinamente a una nueva unidad con dinámicas diferentes dentro de un sistema hostil y violento. A su vez, al ser trasladados, los internos pierden la posibilidad de continuar estudiando o trabajando, se suspenden tratamientos médicos, arriban a lugares peores o más alejados de sus familias y se dificulta su acceso a la libertad o salidas transitorias, en tanto se obstruye la calificación que realiza el personal criminológico. Los traslados, que en muchos casos son justificados por la redistribución de la población, pasan a ser parte del castigo. Los detenidos denuncian sufrir, también durante los traslados, agresiones, violencia física y robo de todas sus pertenencias, incluso por parte de los agentes penitenciarios.

Asimismo, las familias de los detenidos son rehenes de estas prácticas. Muchas veces, no saben dónde está su familiar, ni los motivos del traslado, y se encuentran con varios obstáculos para averiguarlo. En oposición a todo objetivo de inserción, como se dificulta que su familia pueda visitarla, la persona queda aun más aislada.

Es frecuente que los detenidos no sepan por qué ni hasta cuándo será el traslado. En el caso ya mencionado de la pelea en el pabellón de visitas, un grupo de agentes del SPB ingresó armado luego del incidente, en forma muy violenta, a una de las Casas de Régimen Abierto y trasladó a dos internos con la excusa de resguardarlos. Sin informarles adónde los llevaban, los trasladaron a la alcaidía de San Martín mientras les decían que eso les sucedía "por denunciar", los golpearon, los amenazaron y les gritaron que, si volvían a hablar con el secretario de Ejecución Penal de la Defensoría Departamental, serían trasladados a unidades comunes fuera del régimen abierto en el que estaban alojados.

Otro caso es el de L.M., quien señaló que había detenidos con facas. Ese mismo día, luego de que su pareja, embarazada de nueve meses, lo visitara,

lo retuvieron en el patio y no lo dejaron regresar al pabellón. Unos días más tarde, un interno llamó a la mujer de L.M. para comunicarle que a su marido lo habían trasladado y que previamente lo habían golpeado. La mujer recurrió a la Defensoría Oficial, donde le informaron que el detenido había sido trasladado a la Unidad 29 de Melchor Romero. Durante una semana no pudo comunicarse con él porque llamaba a la unidad y le decían que no estaba allí alojado.

Más grave aún fue la situación que atravesó H.A.J., detenido en la Unidad 48. Luego de denunciar al SPB pasó, en sólo dos meses, por las unidades 41 y 21 de Campana, la 24 de Florencio Varela y la 5 de Mercedes. En esta última estuvo diez días aislado, sin alimentos, y con no más de veinte minutos para bañarse y utilizar el teléfono. Según informó el SPB, ese trato era la forma de mantenerlo resguardado. En Campana también lo alojaron en celdas de aislamiento.

En el caso de G.L.D., tras declarar en contra del SPB fue trasladado a la Unidad 29 de Melchor Romero y luego a la Unidad 1 de Olmos. Ante esta situación de inestabilidad no pudo volver a estudiar ni a enseñar, como lo había hecho en la Unidad 48, y ya no quiso volver a declarar porque sus condiciones de detención se verían agravadas. Luego, G.L.D. solicitó el traslado a la Unidad 39 de Ituzaingó; sin embargo, allí su situación no mejoró, pasó por varios pabellones y estuvo en celdas de aislamiento donde, a raíz del peligro que corría, "tenía que estar armado con facas". Tres semanas más tarde fue llevado a la Unidad 43 de González Catán, donde enfrentó condiciones inhumanas: su celda estaba inundada y no podía bañarse porque no lo dejaban salir. El 6 de junio su abogado realizó un pedido formal para que G.L.D. fuera reintegrado a la Unidad 48, 39 o 47, para estar cerca de su familia. Sin embargo, después de un mes de presentada la solicitud, el SPB respondió que no tenía plazas disponibles.

La administración de los traslados está amparada por una resolución del Ministerio de Seguridad de la provincia de Buenos Aires, que define los lineamientos para la distribución y clasificación de los internos.[61] Esta norma deja amplios márgenes para la justificación del movimiento de la población penitenciaria por toda la provincia, más allá de la disposición judicial.

Por otro lado, la Unidad 29, que hasta julio de 2012 estaba destinada al alojamiento de detenidos en tránsito, fue clausurada[62] para esos fines por las condiciones inhumanas en que vivían allí las personas privadas de libertad

61 Resolución 1938/10, disponible en <mseg.gba.gov.ar/mjysseg/SubsecInvestig/resoluciones/Resol1938-10.html>.

62 Decisión de la Jefatura del SPB del 10 de julio de 2012. Se transfirió la función a cada una de las jefaturas de cada complejo penitenciario.

y por diversos episodios de abuso y violencia.[63] La situación en particular de esa unidad, y de los traslados en general, fue criticada por el relator especial sobre los derechos de las personas privadas de la libertad de la CIDH y el Subcomité de Prevención contra la Tortura, luego de su visita de marzo de 2012. Se informó que la unidad pasaría a ser refaccionada como alcaidía. A partir de ahí, se dispuso la implementación del nuevo sistema de traslados, por lo que se designaron pabellones de tránsito en las distintas unidades, que en la actualidad presentan tantos problemas de condiciones de detención y violencia como los que se advertían en la Unidad 29. Según datos aportados por el SPB, muchos de los detenidos están de tránsito en unidades especialmente violentas y sobrepobladas como Olmos, o Sierra Chica, y luego son llevados al interior, conocido como el "campo". Bajo esta nueva modalidad, los detenidos siguen siendo forzados a acostumbrarse a unidades nuevas, donde pasan una semana, un mes, o un tiempo indeterminado, como lugar "de paso" hacia otra unidad. No hay criterios respecto de cuánto tiempo permanecerán en el lugar de tránsito, al que, por lo general, llegan sin elementos básicos para su estadía.

Desde que entró en vigencia esta nueva medida, muchos detenidos han señalado situaciones violentas. "Necesito que me trasladen porque se están matando en esta unidad" o "Acá te roban todo" son algunas de las denuncias que se han recibido. Los traslados se siguen caracterizando por la violencia y la discrecionalidad con que se efectúan y en la vida de las personas detenidas y de sus familias no ha habido una mejora en la situación a partir del cierre de la Unidad 29.

Los traslados implican una movilización de recursos muy importante, desde los gastos en combustible, el mantenimiento de los camiones y demás, hasta el pago de horas extras para los penitenciarios.

Como se señaló anteriormente, el traslado de los detenidos, la sanción en espacios de aislamiento, o su "resguardo" suele ser la respuesta ante los hechos de violencia que se dan dentro de las unidades. No obstante, esta situación provoca que el problema se traslade a otras unidades. Según el informe de junio de 2012, del jefe de Despacho del Complejo San Martín, "los graves hechos de violencia que acontecieron meses pasados en la Unidad 48 se han trasladado a la 47, disminuyendo aquellos que se producen en las unidades 48 y 46, pero aumentando de modo significativo los producidos en la 47".[64]

63 Véase CPM, *Informe anual 2011*, ob. cit.

64 Informe del coordinador de las oficinas judiciales que integran el Complejo Penitenciario San Martín, dependiente de la Procuración General de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, sobre los hechos de violencia ocurridos durante abril, mayo y junio en las unidades 47 y 48 del Complejo Penitenciario Conurbano Norte.

El nuevo fallo de la Suprema Corte de la provincia de febrero de 2013, por el que dispuso que los traslados se realicen con autorización judicial previa, será decisivo para modificar estas prácticas, aunque está pendiente cómo se implementará de un modo coordinado entre todos los funcionarios judiciales y el SPB.

3.4. DECISIONES CONFLICTIVAS SOBRE EL ALOJAMIENTO DE LOS DETENIDOS

También son conflictivos los traslados de detenidos en determinados pabellones. A menudo el sistema penitenciario ubica en los mismos espacios a personas con conflictos entre sí, lo que deviene en peleas entre detenidos, que en casos extremos pueden llegar a la muerte.

Cada uno de los pabellones de las unidades se distingue por determinadas características. En los de ingreso, los detenidos están de paso, sin acceso a actividades laborales ni educativas y, en general, en una situación caracterizada por la incertidumbre. Allí esperan el "piso", que significa subir a un pabellón de alojamiento continuo. Luego existen los pabellones denominados de "población", de "evangélicos", los de conducta, los de estudiantes, los de resguardo y los de aislamiento, que a su vez se encuentran más o menos sobrepoblados, según su infraestructura. Estos últimos, por los que pasa más de una vez la mayoría de los detenidos del SPB, son los que mayormente se utilizan de forma discrecional y a modo de castigo. La decisión sobre dónde se aloja cada persona es parte del manejo de la población detenida y, por supuesto, es muchas veces lo que define el conflicto.

Asimismo, en las distintas visitas realizadas, los detenidos han denunciado hechos de corrupción como, por ejemplo, la venta de lugares de alojamiento y de los informes criminológicos,[65] que influyen en el tipo de régimen al que acceden las personas privadas de libertad. Además, en varias oportunidades se ha señalado el régimen abierto de Casas por Cárceles.

Los conflictos derivados del alojamiento de los detenidos, en el caso extremo, pueden derivar en la muerte de personas. Como el caso de José Luis Burela Sombra, quien, acusado de asesinar a otro interno en el Complejo San Martín, fue trasladado a la Unidad 45 de Melchor Romero, donde lo asesinaron. Al arribar a la Unidad 45, Burela Sombra no fue alojado en el pabellón de ingreso, sino que fue directamente a "piso". Esta excepción resulta llamativa e inexplicable, ya que el interno no contaba con su legajo, el documento que registra su paso por el SPB, los pabellones en los que estuvo alojado, los conflictos que tuvo y las

65 La Ayudantía Fiscal de San Martín, a cargo de la doctora Gabriela López, encargada de investigar los casos del Complejo, ha acumulado denuncias sobre venta de informes criminológicos en la causa 15-00-33283-12.

personas con las que no puede estar detenido. Por este motivo, el fiscal a cargo de la investigación de su muerte indagó al jefe del penal como responsable.[66]

De manera alarmante, pocos meses después se produjeron tres casos similares en el Complejo San Martín. Jonathan Fernández Vera llegó a la Unidad 47 el 19 de noviembre a la medianoche, y una hora después fue apuñalado. Falleció camino al hospital. El joven había rotado por las unidades 23, 45, 17, 1, 24 y 48, entre otras, y en todas había sufrido situaciones de violencia. Otro de los casos es el de O.G., mencionado anteriormente, a quien se lo encontró en una celda de aislamiento muy dolorido por los golpes recibidos. Por último, Luis Emanuel Castellano Osuna fue asesinado la mañana del 26 de diciembre de 2012 en el pabellón 10 de la Unidad 47. Había llegado cinco días antes desde la Unidad 38. En la actualidad, se investiga la responsabilidad de las autoridades del penal, quienes resolvieron que fuera alojado en ese pabellón.

3.5. DELEGACIÓN DEL "TRABAJO VIOLENTO". AGENTES PENITENCIARIOS COMO REGULADORES DE DETERMINADOS HECHOS DE VIOLENCIA

Como vimos, el SPB actúa como regulador directo de ciertos hechos de violencia en las unidades, fenómeno que ha sido analizado en otras investigaciones, tanto dentro de la órbita del SPB como de otros contextos carcelarios.[67] El SPB puede participar al no intervenir hasta que una pelea entre detenidos finaliza, o bien, de forma más directa, con los llamados "coche bomba", que son detenidos "enviados" por el SPB para agredir. Esta modalidad ha sido denunciada por varias personas privadas de su libertad.

En general, son los detenidos que han sido amenazados o han sufrido hechos de violencia quienes denuncian a aquellas personas enviadas para matar o herir a otros, con quienes no tenían ningún vínculo o problema anterior. Según el testimonio de un ex detenido, el SPB suele seleccionar a personas muy jóvenes detenidas por condenas muy altas, que "tienen poco que perder porque van a seguir detenidos". A su vez, estas tienen mucho por ganar si el mismo servicio les garantiza buenos informes criminológicos o lugares de alojamiento. Las muertes de Juan Romano Verón y de José Burela Sombra se leen a la luz de estas prácticas.

Esta situación se sostiene por el alto índice de impunidad que impera en el ámbito carcelario. Es el caso de J.O., quien denunció que el jefe del penal

66 Expediente IPP 06-00-012352-12. Víctima: José Luis Burela Sombra, UFI nº 11, Departamento Judicial de La Plata - Álvaro Garganta, Juzgado de Garantías nº 4 - Juan Pablo Masi, "Homicidio en riña".

67 Véase CELS, DGN y PPN, *Mujeres en prisión…*, ob. cit.

le había dicho que lo iban a matar. Desde el CELS, entonces, se solicitó el traslado a otra unidad, donde fue alojado en "buzones". Luego de sucesivas comunicaciones con organismos de control porque no lo dejaban bañarse ni le brindaban asistencia ni medicación para sus convulsiones, J.O. contó que el jefe del penal lo había mandado "ajustar" por un "limpieza" y por eso recibió una puñalada en la cabeza.

3.6. VIOLENCIA FÍSICA DIRECTA Y FALSIFICACIÓN DE LAS PRUEBAS

Además de las formas descriptas de intervenir y digitar ciertos hechos de violencia, los agentes del SPB ejercen violencia en forma directa. Esto ocurre tanto durante sus tareas de rutina, en las requisas o al aplicar sanciones, como en situaciones fuera de los reglamentos, pero que son parte inherente del manejo de las cárceles. La violencia es parte de la vida en prisión y la violencia institucional es un fenómeno estructural que debe analizarse desde la formación, las condiciones laborales, los incentivos institucionales y la impunidad tanto a nivel judicial como administrativo, entre varios otros aspectos.

La muerte de Patricio Barros Cisneros[68] es un caso paradigmático por la brutalidad y la agresividad con que se lo torturó y la impunidad con que se produjo la opresión en medio del patio de la unidad. Esta naturalización de la violencia permitió que el episodio sucediera, al punto de llegar a la muerte de un detenido. Uno de los testigos señaló que escuchó gritos que decían: "Pará, pará… no me pegues", y vio a un detenido tirado en el suelo boca arriba. Dijo que estaba con las manos esposadas en la espalda y que el agente Benítez lo tomó del cuello a modo de estrangulamiento. Al mismo tiempo, otro guardiacárcel, de apellido Luna, le dio varios puntapiés en el tórax y saltó sobre el interno dos y tres veces con ambos pies. Vio, además, al oficial Chaparro aplicarle bofetadas y golpes de puño en la cara, aunque no podría precisar cuántas veces lo golpeó, y que un agente conocido como "Gallego" lo pateó en dos o tres ocasiones en la zona de los genitales. Otro testimonio señaló que todos los penitenciarios presentes lo golpearon. "Eran tantos y estaban tan descontrolados, moviéndose de un lado para otro", aseguró el testigo, que no puede puntualizar algún golpe en particular, más allá de la actitud de Luna de saltar sobre el pecho de Barros Cisneros. Contó que el joven fue golpeado en la cabeza con puntapiés, que le aplicaron gas pimienta, y que, "a su entender, lo mataron a golpes".

Cualquier iniciativa que pretenda intervenir y transformar esta situación debe partir de un cambio de paradigma de gestión que aún no se ha ensaya-

68 Véase el apartado 2, en este mismo capítulo.

do. Las autoridades no terminan de reconocer que la violencia institucional es estructural en el SPB y que no se trata de aplicar la teoría de las "manzanas podridas", como si la violencia ejercida por los agentes penitenciarios fueran casos aislados. Los programas aplicados se reducen a iniciativas que cubren a un porcentaje mínimo de la población y se diluyen en medio de los traslados constantes, el aislamiento, y las demás prácticas descriptas.

Sin perjuicio de esta falta de política para modificar estructuralmente el SPB, se avanzó en una decisión importante, luego de casi cuatro años, que desarticuló el Programa de Pabellones de Prevención de Violencia, creado en septiembre de 2009 (Resolución 2288/09, Jefatura del SPB).[69] Este programa se basaba en el aislamiento y la imposición de más violencia sobre las personas detenidas. Otro paso importante ha sido la creación de la oficina de Dirección y Control, como instancia de control externo al SPB (Decreto 168, del 18 de marzo de 2011). Es necesario que esta iniciativa se profundice, muestre acciones efectivas y trabaje sobre las complicidades, los negocios y los pactos de silencio instalados. En la actualidad, el gobierno provincial estudia la modificación del procedimiento para la investigación de casos graves y violaciones de derechos humanos en el encierro, que, luego de varias discusiones en la mesa de seguimiento de las medidas cautelares, incluirá la investigación de todas las muertes en prisión. Aún se espera la materialización de la propuesta a través de un decreto provincial.

En una situación tan crítica como la descripta en este capítulo y en otros informes, estos intentos sólo podrían dar resultado en caso de ser acompañados por reformas profundas, que den lugar a la democratización del servicio penitenciario, a un cambio en la formación de los agentes y en el régimen de los incentivos institucionales, tanto en la designación y los ascensos como en las condiciones laborales. Se requiere una voluntad política clara y contundente para desarmar las redes de ilegalidad que operan en el interior del SPB.

4. LA REGULACIÓN DEL TRABAJO PENITENCIARIO: LOS PROTOCOLOS DE ACTUACIÓN

Como vimos, los agentes penitenciarios son un eslabón fundamental en la cadena de circulación de la violencia en el encierro. La permanente apelación a

69 Para más información sobre este programa, véase Subsecretaría de Política Criminal e Investigaciones Judiciales, "Situación de las personas privadas de libertad en la Provincia de Buenos Aires. Diciembre 2007-Octubre 2011", Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, disponible en <mseg.gba.gov.ar/mjysseg/SubsecInvestig/PaginaInicial.html>.

instancias represivas se relaciona de forma directa con las condiciones de vida intramuros: la violencia es fundamental para someter a detenidos que soportan hambre, falta de atención médica, alejamiento de sus familias, provocaciones, robos de sus pertenencias y vejaciones de todo tipo. Las personas privadas de libertad corren riesgos a diario, y la muerte es una posibilidad constante. Represión, requisas violentas y aislamiento parecen ser los principales métodos de intervención y control de la población penitenciaria.[70]

Quienes realizan estas intervenciones son en general los penitenciarios del Grupo de Intervención ante Emergencias (GIE). El reglamento de este grupo define que, por la responsabilidad que tiene, "la selección de aquellos agentes que formen parte del GIE se iniciará con una entrevista psicológica que permita detectar cualquier aspecto negativo en la personalidad del sujeto que ponga en riesgo el éxito de cualquier operativo, cuando como consecuencia de una situación crítica el individuo se vea desbordado y pierda el control de sus actos". No obstante, fue durante el ingreso al GIE cuando Carlos Maidana recibió la "bienvenida" que, según sus compañeros, reciben todos aquellos que ingresan al grupo.[71]

Las formas de gestión dentro del SPB que regulan el trabajo de los penitenciarios, su formación y los incentivos que promueve la institución muchas veces están amparadas por las normas, pero en muchas ocasiones son contrarias a las reglamentaciones internas. A pesar de la importancia y la urgencia de intervenir en los hechos de violencia que se dan dentro del SPB, los reglamentos sobre el tema son aislados y no existe claridad sobre los protocolos de intervención ni una revisión actualizada de ellos. En la mesa de trabajo por las medidas cautelares se solicitó al gobierno provincial información acerca de estas reglas de actuación. A pesar de que las autoridades desconocían su sistematicidad, manifestaron que los protocolos eran realizados para cada unidad. Sin embargo, nunca se pudo acceder a ellos. No obstante, es llamativo que aún esté vigente el protocolo de requisas.[72]

70 Análisis efectuado por el Comité contra la Tortura de la CPM, en la presentación ante la CIDH del 4 de abril de 2012.

71 A Carlos Maidana, agente penitenciario del SPB, sus compañeros de trabajo lo golpearon en ocasión de su ingreso al Grupo de Intervención Especial (GIE), en 2008. Esta práctica, que sus compañeros llaman "bienvenida" o "bautismo", es también ejercida sobre las personas privadas de su libertad al ingresar a los penales por primera vez. Para más información sobre el caso de Carlos Maidana, véase "La agenda de derechos humanos sin lugar para las personas privadas de libertad en la Argentina", en CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2009*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2009.

72 La Dirección de Seguridad del SPB elaboró el "Manual de Prácticas para Grupos de Requisa en Unidades Penitenciarias", que fue aprobado por la Je-

En primer lugar, en el protocolo de requisas no hay estándares de actuación ni límites específicos para el personal penitenciario. Por el contrario, de ahí surge que "la requisa es una de las medidas preventivas más efectivas, más allá de que resulte irritante para los internos o para sus familiares".

Respecto de los elementos para efectuar una requisa, dispone que "pueden ser de fabricación casera o electrónicos". Y describe: "Manuales: estos elementos son manipulados directamente por personal idóneo o con vastos conocimientos en el tema […]. Fabricación casera: trozos de madera, tenedores, trozos de metal, imanes atados a hilos, cuchillos, trozos de alambre, lámpara eléctrica, cartulina amarilla, etc. Electrónicos: detectores de metales (pórticos y manuales)".

Sobre las clases de requisa, para las de "palpado" se indica que se coloque a la persona parada con las palmas de las manos apoyadas en una pared o mueble, y que se pasen ambas manos por cuello, hombros, brazos, tronco, piernas y tobillos. Para la requisa "de fondo" instruye que se coloque a la persona en igual posición, pero totalmente desnuda y que se efectúe un reconocimiento por las mismas partes del cuerpo más el sacudido de cabellos, la abertura de la boca y el muestreo de las plantas de los pies.

En el protocolo, las referencias a los límites para la requisa en las zonas genitales, por ejemplo, o las especificaciones para mujeres o embarazadas son amplias, pero no impiden los abusos. No hay especificaciones respecto al trato o el respeto a las personas. A través del testimonio de los detenidos, se constata el cumplimiento de esta reglamentación cuando afirman que "te rompen todo", "te desarman las cosas", y cuando sostienen que son espacios en el que impera el ejercicio de la violencia física.

El reglamento sostiene que, en caso de "tenerse conocimiento de que los internos a requisar pueden llegar a asumir algún tipo de actitud que culmine con la iniciación de un conflicto parcial o generalizado, se solicitará a la guardia de seguridad exterior el correspondiente apoyo armado". Este párrafo habilita que se llame a la guardia exterior sin restricciones y que la requisa adquiera entonces un aspecto más violento.

Además, hay una especificación respecto de la requisa "a femeninos", en la que surge que, "con la persona totalmente desnuda, se le hace levantar los pechos, girar y apoyar las manos contra la pared, inclinar hacia adelante y separar los glúteos y agachar con las piernas separadas". Y agrega que "no se debe tratar de efectuar ningún tipo de revisión dentro de la vagina de la requi-

---

fatura del Servicio mediante la Resolución 3227/06, el 31 de agosto de 2006. Cabe señalar que el SPB no difunde públicamente esta documentación.

sada sin la correspondiente orden de allanamiento, expedida por autoridad competente". Algo que la mayoría de las veces no se cumple.

Acerca de la forma en que se realiza la revisión de los elementos, la regla misma promueve que se destrocen las pertenencias de los detenidos hasta que se vuelvan inútiles. Al momento de revisar cigarrillos "se le quita la cubierta de celofán, se abre el paquete y se lo huele. De contarse con información cierta de que se encontrará una sustancia no permitida, se extraerán los cigarrillos y se procederá al desarmado de estos. De no encontrarse sustancias no permitidas, se procederá a su rearmado y se pegará con algún tipo de pegamento común, que no contenga tolueno".

Lo mismo con el dulce de leche: "se abrirá mínimamente el envase y, con la utilización de un trozo de alambre, se pasará por dentro del contenido raspando el fondo del recipiente, de encontrarse algo adentro, se abrirá en su totalidad".

Sobre el uso de "desodorante o crema", el protocolo manifiesta que "representan un gran inconveniente dentro de las unidades, si bien se encuentra autorizado el desodorante en barra, hay que tener especial cuidado con el uso de este ya que, colocado el trozo de la barra debajo de la lengua, produce efectos alcohólicos y puede llegar a un estado de embriaguez en la persona que lo consume de este modo".

Estas indicaciones, que se repiten con el resto de los elementos, implican romper, abrir, desarmar y "pegar con pegamento", a la vez que prohíben contar con bolsas, herramientas o muñecos de peluche. Incluso ordenan que los "escritos" deben ser revisados por el personal de la unidad para su egreso y que la firma del emisor deberá estar certificada por alguna autoridad de la unidad. De este modo, no hay posibilidad de intimidad, a la vez que se fomenta el intercambio de favores y el sistema de premios y castigos desde los penitenciarios a los detenidos.

Las indicaciones en los protocolos de actuación ante hechos de violencia son también cuestionables. Dado su incremento durante los fines de semana, por ejemplo, ordenan "limitar la actividad de los pabellones de separación del área de convivencia únicamente a baño" durante sábado y domingo.[73] Afirman, además, que "la apertura general del pabellón para esparcimiento se realizará en todos los casos como un beneficio y no como un derecho del interno".[74] Aquí cabe relacionar estas directivas en línea con las actividades fundamentales que el SPB delega en ciertos detenidos.

73 Radio n° 99 923-04, "Reglamento especial requisas fin de semana".
74 Circular 04/09, Jefatura del SPB, "Protocolos ante hechos de violencia", La Plata, 15 de abril de 2009.

5. CUANDO EL PODER JUDICIAL RESPONDE SIN JUSTICIA[75]

El 30 de marzo de 2012, los jueces Emir Caputo Tártara, Juan Carlos Bruni e Inés Noemí Siro, que integran el Tribunal Oral en lo Criminal nº 4 de La Plata, absolvieron a los tres agentes del SPB imputados en el caso en que se investigaban las torturas seguidas de muerte padecidas por Luis Ángel Gorosito Monterrosa, detenido en la Unidad 29 de Melchor Romero, en 2004. Luego de un proceso judicial que demoró diez años, la única respuesta del Poder Judicial fue la absolución de los agentes penitenciarios Sergio Chaile, responsable del pabellón 10; José Pedrozo, inspector de Vigilancia, y Carlos Martino, director de la Unidad 29. Los jueces estuvieron ausentes durante la lectura del fallo.

La sentencia fue una réplica de la "versión oficial" del SPB. Para defenderla, los jueces eligieron ignorar inconsistencias muy claras. Por ejemplo, falló la grabación de la celda de Gorosito pero tomaron como válido el testimonio del penitenciario que debía observar lo que sucedía en las celdas, quien afirmó no haber visto nada. Además, desestimaron el estado de pánico que mostraba un detenido, que aún estaba privado de libertad, cuando fue a declarar. Este interno había denunciado al SPB durante la instrucción, pero en el juicio negó sus declaraciones. Además, dijo que había sido trasladado por todo el SPB, si bien había pedido no ser trasladado por temor a su seguridad. Los jueces también tomaron las versiones de los agentes penitenciarios y omitieron las pruebas que las ponían en duda. Así como ignoraron el testimonio de los peritos médicos de la Asesoría Pericial de La Plata y consideraron la versión de la médica de la Policía Bonaerense.

Este no es un hecho aislado. Es una muestra del funcionamiento de la justicia en la mayoría de los casos en los que se cuestiona la violencia ejercida por los representantes del Estado en las cárceles y comisarías. Es otra manifestación de la selectividad del sistema penal, que castiga a los sectores más vulnerables y se resiste a considerar este tipo de violencias.[76] Existe una gran dificultad para que el fenómeno social de la violencia se traduzca en un hecho jurídico susceptible de convertirse en un caso judicial.

75 Esta sección se basa en el documento de trabajo "Cuando el Poder Judicial responde sin justicia", que forma parte de la investigación en curso "La justicia frente a la tortura. Prácticas y percepciones judiciales sobre la vida carcelaria", coordinada por Constanza Tabbush y Anabella Museri, del CELS.

76 El Committee Against Torture (CAT) llamó la atención sobre los problemas del Estado en la investigación de estos casos, en sus "Observaciones finales al cuarto informe periódico de la Argentina", CAT/C/CR/33/1, párr. 6b, 10 de diciembre de 2004.

Como vimos, un importante porcentaje de las muertes en custodia no son investigadas. Las muertes "no traumáticas" son tomadas por la justicia como defunciones naturales que no despiertan la menor intriga ni desconfianza. Por ejemplo, sobre 54 muertes ocurridas en cárceles del Departamento Judicial de La Plata, sólo se iniciaron 34 investigaciones judiciales. Durante 2010, los fiscales platenses no investigaron un 25% de las muertes, porcentaje que se elevó al 37% en 2011.[77] Por ello, en la mesa de seguimiento de las cautelares se avanzó en la posibilidad de que se regule de algún modo la obligación de iniciar investigaciones judiciales ante cada una de las muertes de los detenidos, en línea con la postura de la Suprema Corte provincial.

Según las estadísticas del Ministerio Público Fiscal de la Nación,[78] desde el año 2000 hasta abril de 2013 se iniciaron en la justicia nacional de la ciudad de Buenos Aires y en la justicia federal de todo el país 16 623 causas por apremios ilegales –simples y agravados– y por torturas. Sólo 708 (4,26%) de estos casos fueron calificados como torturas. Respecto del avance en las investigaciones, los datos muestran que, de la totalidad de los casos iniciados, sólo el 2% (332) fue elevado a juicio. A la vez que, según esas mismas estadísticas, se aplicó una sentencia condenatoria solamente en 34 casos de los 11 555 iniciados entre 2000 y 2009.[79]

En el ámbito de la provincia de Buenos Aires, los datos muestran un escenario similar:[80] de 6221 causas iniciadas por el delito de torturas y apremios ilegales (arts. 144 bis, incs. 2 y 3; 144 ter, 144 quater, 144 quinto, del Código Penal) entre 2009 y 2011, sólo el 1% (63 casos) fue elevado a juicio, mientras que el 67% (4174 casos) fue archivado, por el artículo 268 del Código Procesal Penal de la provincia de Buenos Aires.[81] Según información de la Suprema Corte de la provincia, de 114 causas elevadas a juicio entre 2007 y 2012, sólo un 34% (39 casos) tuvo una sentencia de condena,[82] 36 por el delito de apremios y 3 por tortura.

Esta situación de impunidad se va conformando con distintos fenómenos. Un primer filtro es el bajo número de hechos que llegan a ser denunciados.

77 Véase CPM, *Informe anual 2011*, ob. cit.

78 Información propia sobre la base de datos de la Oficina de Coordinación Institucional, Investigación y Estadísticas Político-Criminales del MPF, disponibles en <mpf.gov.ar>.

79 La información disponible de condenas llega hasta 2009.

80 CELS, con base en datos de la Procuración General de la provincia de Buenos Aires, del 12 de noviembre de 2012.

81 Art. 268 (texto según Ley 12 059): "En caso que a juicio del Fiscal no hubiere prueba suficiente sobre la existencia del hecho o la autoría de él, podrá proceder al archivo de las actuaciones, comunicando la realización de este acto al Juez de Garantías y notificando a la víctima, rigiendo el artículo 83, inciso 8", del Código Procesal Penal de la provincia de Buenos Aires.

82 CELS, con base en datos de la Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires, del 10 de mayo de 2013.

Por ejemplo, de las 235 víctimas de tortura en el ámbito del SPB y de los institutos de niños que incluyó en 2011 el Registro Nacional contra la Tortura (de la CPM), sólo el 16% denunció penalmente los hechos.[83] A su vez, de acuerdo con información de la PPN, en el ámbito de la justicia federal y nacional, la cantidad de personas decididas a denunciar se mantiene estable en cerca de 75 casos por año entre 2008 y 2012, mientras que el número de casos registrados aumenta. Las resistencias para denunciar se explican por el temor a las represalias y la incapacidad de las autoridades o de los organismos de control de asegurar protección; el descrédito de la justicia y la escasa posibilidad de que avancen los casos; el desánimo frente al maltrato y estigma de los mismos funcionarios judiciales; las dificultades para identificar al agresor, entre otras cuestiones. Mientras la justicia responda de forma deficiente, las víctimas de la violencia tendrán menos incentivos para hablar.

Luego, hay una inmensa cantidad de denuncias que se archivan o son desestimadas sin que se inicie ningún tipo de investigación. Esto tiene que ver, sobre todo, con la poca credibilidad que se le da a la palabra del detenido o de la familia, y la naturalización que realizan los funcionarios respecto de la violencia carcelaria, por lo que difícilmente ven en los hechos que se denuncian delitos que merezcan ser perseguidos.

A su vez, existen deficiencias propias del sistema de justicia para investigar casos de cierta complejidad o en los cuales están involucradas fuerzas de seguridad. Así, cuando se forman investigaciones, estas causas se demoran o bien terminan sin pruebas porque se deterioran o son muy endebles. Esto hace que lleguen a juicio muy pocas de las causas que se inician.[84] Por último, en pocos casos se logra una condena. La falta de capacidad para investigar o las resistencias se expresan muchas veces en un avance meramente burocrático.

83 Véase CPM, *Informe anual 2012*, ob. cit.

84 Para más información, véase CPM, *Informe anual 2011*, ob. cit., p. 43. Los datos sistematizados por la CPM sirven para graficar esta situación en la provincia de Buenos Aires. A partir de un análisis de la Base de Causas Judiciales y del Sistema Informático del Ministerio Público de la provincia de Buenos Aires (SIMP) para el año 2011, los hechos que se denuncian son poco o mal investigados y suelen resolverse con tipos penales de menor importancia que el de "tortura", o son causas que directamente se archivan. Sobre 2635 causas contra funcionarios públicos iniciadas en 2011 en la provincia de Buenos Aires, el 24,6% (639 IPP) había sido "archivado" (en 6 de cada 10 casos, durante los primeros seis meses de instrucción). Y de las 1996 causas "en trámite", menos del 1% había avanzado a una etapa intermedia, de juicio o de ejecución, mientras que el 99,4% estaba en la etapa preparatoria.

5.1. LA UTILIZACIÓN DE MÉTODOS PENITENCIARIOS PARA DESARTICULAR CONFLICTOS

Si se realiza un análisis cualitativo de la respuesta judicial, se observa que, en la mayoría de los casos, la justicia se mimetiza con las formas de proceder de los servicios penitenciarios. La reacción del Poder Judicial y del Ministerio Público ante situaciones de extrema urgencia tiene como denominador común la implementación de soluciones intermedias que reproducen prácticas de los servicios penitenciarios para resolver los conflictos. Ante denuncias de tortura, situaciones de violencia o agravamiento de las condiciones de detención, se dispone el traslado de los detenidos involucrados, en general sin ningún seguimiento del tema. Menos aún se pone el foco en las causas de los hechos.

De acuerdo con los datos de la CPM, de la totalidad de las presentaciones judiciales realizadas por el Comité contra la Tortura durante 2011 ante la justicia de la provincia de Buenos Aires, el 70% de las medidas adoptadas por los magistrados intervinientes implicaron el traslado de detenidos.[85] Esta respuesta es históricamente utilizada por el SPB para administrar la violencia. Este tipo de medidas atiende la urgencia pero no modifica la situación que generó el hecho denunciado.

Un ejemplo paradigmático fue la respuesta de la justicia de San Martín frente a la denuncia de la situación del Complejo que derivó en las medidas cautelares de la CIDH. Ante los hechos de violencia en el Complejo y la falta de intervención del personal penitenciario, el CELS, la CPM y el secretario de ejecución penal de la Defensoría General de San Martín, Juan Manuel Casolati, denunciaron la situación en la Fiscalía General, que se presentó en la unidad esa misma tarde. Sin embargo, las medidas que implementó el fiscal sólo pusieron el eje en el traslado de varios de los involucrados y en la requisa del lugar en búsqueda de armas para incautar, lo que tampoco fue eficaz ya que la lógica de circulación de las armas depende en gran medida de habilitaciones del SPB. Si se les pide a los mismos responsables de la circulación de armas que hagan procedimientos de desarme, la respuesta buscará no evidenciar las responsabilidades propias.

El fiscal general presentó un hábeas corpus colectivo y abrió una investigación penal sobre las responsabilidades en los hechos (radicada en la UFI nº 6 de San Martín). A primera vista, estas acciones parecían adecuadas para

85 Las presentaciones judiciales fueron sobre falta de atención médica, afectación del vínculo familiar, aislamiento, problemas de infraestructura, de alimentación y golpes. Las respuestas de los magistrados fueron: traslado (43%), atención médica (27%) y prohibición de reingreso a una unidad (12%). Véase CPM, *Informe anual 2012*, ob. cit.

detener los inminentes hechos de violencia, pero al tiempo mostraron la poca profundidad con la que fueron encaradas.

Respecto de la acción de hábeas corpus planteada, ninguno de los requerimientos de la Fiscalía General implicó acciones directas frente a las denuncias de violencia y amenazas para la vida de los detenidos. Sólo se solicitó al juzgado de turno la reducción de la población penitenciaria de la unidad y el agregado de personal penitenciario, lo que generó una oleada de traslados por las distintas unidades de la provincia. El abordaje planteado por el MPF contempló sólo la situación de sobrepoblación, que si bien no es un tema menor, en este caso se expuso como la única causa de tanta violencia.

Estos problemas en la acción de hábeas corpus se vieron agravados luego por la inactividad del Poder Judicial al momento de dar curso a la medida. El juzgado sólo requirió información a los responsables de la administración del complejo penitenciario y, en el momento de resolver, eligió una alternativa que lo alejara de su responsabilidad: se declaró incompetente porque entendió que el tema debía tramitarse ante la Suprema Corte de la provincia, dentro del expediente iniciado por el defensor general de San Martín.[86] Es decir, se sacó el problema de encima. El fiscal general impugnó esta decisión; sin embargo, la Cámara consideró que su planteo era inadmisible y se archivaron las actuaciones.

El hábeas corpus no buscó solucionar el problema sino aplacarlo momentáneamente, para lo cual convalidó medidas que el propio SPB utiliza en estos casos. Ninguna de las intervenciones investigó por qué los internos estaban armados ni por qué eran ellos quienes, con el aval del SPB, administraban el espacio donde se realizan las visitas. Los funcionarios consideraron esta situación como "un problema entre internos" que puede ser solucionado mediante la separación de quienes participaron en los hechos sin tomar medidas concretas para desarticular las lógicas que permiten que esto suceda.

En el marco del seguimiento de la situación del Complejo San Martín, luego de las resoluciones dictadas por la Suprema Corte provincial, la Procuración General de la provincia creó una Ayudantía Fiscal para la investigación de los

86 Expediente SDH 99/11 de la Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires. En el *Informe 2012*, el CELS dio cuenta de la presentación del secretario de ejecución Juan Manuel Cassolati y del defensor general Andrés Harfuch ante la SCBA.
La SCBA requirió que la Procuración General de la provincia "analice *in totum* y de manera macro el fenómeno delictual que se denuncia" y que adopte las medidas adecuadas de acuerdo con su competencia. Solicitó, además, al Poder Ejecutivo que le informase sobre las acciones llevadas a cabo en la unidad y sus resultados. La segunda resolución, del 18 de abril de 2012, la dictó cinco días después de que la CIDH otorgara las medidas de protección.

delitos ocurridos en el Complejo,[87] que, hasta el momento, ha intervenido directamente en las denuncias de hechos graves. Sin embargo, la Ayudantía no ha podido avanzar en investigaciones complejas, más allá de los autores directos de los hechos (con muchas dificultades), sobre la responsabilidad funcional o de cuidado de los agentes penitenciarios. La propia procuradora general, María del Carmen Falbo, ha expresado en sus presentaciones a la Suprema Corte de la provincia que "la realidad de violencia imperante, junto con el desgobierno y el acceso a las personas privadas de su libertad al consumo de sustancias estupefacientes, ameritan la implementación de una ayudantía fiscal en el terreno".[88] Sin embargo, este diagnóstico oficial no ha estado acompañado de una verdadera estrategia del MPF para la promoción de investigaciones que rompan esta situación estructural de impunidad, así como para la promoción de acciones de tutela de derechos.

5.2. LA VERSIÓN PENITENCIARIA DE LOS HECHOS COMO GUÍA DE LAS INVESTIGACIONES

Cada vez que los hechos de violencia ocurridos en el encierro devienen en causas penales, quienes quedan a cargo de investigarlos han demostrado serias dificultades para determinar las responsabilidades funcionales de las autoridades a cargo de los lugares de detención.

Ante la denuncia de la situación del SUM de visitas en la Unidad 48, la Fiscalía nº 6 de San Martín[89] se presentó esa misma tarde, junto con el fiscal general, e incautó varios elementos corto-punzantes. El secuestro de las armas confirmó la veracidad y gravedad de lo denunciado. Sin embargo, según afirmaron funcionarios de la UFI, los detenidos se negaron a declarar, por lo que hasta el momento del cierre de este capítulo la investigación no había avanzado. Tampoco se estaba dirigiendo a indagar los motivos de la falta de intervención del SPB.

Según los penitenciarios, la situación de tensión y violencia que se vivía en el SUM de visitas se circunscribía a una disputa de poder entre dos grupos de detenidos. Esta afirmación no fue criticada por la fiscalía, que tampoco tomó los mínimos recaudos para que las víctimas y testigos de los hechos aportaran la información necesaria para desentrañar la verdadera razón del conflicto,

87 La SCBA, en su resolución del 18 de abril de 2012, señala que esa ayudantía fiscal es una "medida direccionada a cumplimentar lo solicitado mediante Resolución de Presidencia SDH 404/11".

88 Según resolución de la SCBA, del 18 de abril de 2012, mencionada.

89 La causa la investiga la UFI nº 6, del Departamento Judicial de San Martín (IPP 15-00-12426-12).

vinculado a las disputas de poder generadas por la delegación de funciones de vigilancia y control en ciertos detenidos. A menudo, es difícil dar a entender que esta delegación implica, por lo menos, la violación de sus deberes funcionales, cuestión que justifica la profundización de la investigación.

Sucede con frecuencia que quien tiene la responsabilidad de investigar omite considerar las particularidades específicas de estos casos. Existen posibilidades concretas de que los delitos hayan sido cometidos por o con la anuencia de agentes, quienes tienen el dominio completo de los espacios donde suceden los hechos. Las pruebas pueden ser ocultadas o destruidas, además de que las víctimas y testigos pueden ser extorsionados o intimidados para que mientan o guarden silencio. Aunque parezca una obviedad, esto impone que la versión penitenciaria de los hechos deba ser cuestionada y sometida a un fuerte escrutinio. Sin embargo, fiscales y jueces parecen no considerar estas particularidades al resolver los hábeas corpus o llevar adelante investigaciones.

Los funcionarios del Ministerio Público Fiscal, en general, no concurren al lugar del hecho e inician la investigación penal sobre la base del parte administrativo redactado por el propio SPB.[90] Por otra parte, cuando se presentan, los agentes penitenciarios ya recolectaron las pruebas, secuestraron las armas e incluso relevaron de manera informal testimonios para sumar al parte administrativo. Iniciar las investigaciones desde esta óptica afecta la investigación de forma tal que, si no se presenta un defensor público comprometido o un particular damnificado, las pruebas no son cuestionadas y se torna poco probable que se llegue a la verdad de lo sucedido.

Un ejemplo de lo dicho es la investigación iniciada por la muerte de Juan Carlos Romano Verón, en la Unidad 48. Según el acta de procedimiento, el funcionario de la UFI de turno se presentó en el complejo penitenciario junto con dos oficiales de policía. Al llegar fue recibido por el jefe de Vigilancia y Tratamiento de la unidad, Darío H. Rivadeneira, quien le comentó lo que había sucedido, le entregó el parte inicial, los certificados médicos de las personas señaladas por los agentes penitenciarios como participantes en el hecho de violencia que terminó con la vida de Verón, fotografías del lugar y de los elementos hallados en el sitio y los elementos punzantes que habían sido recolectados.

90 En el *Informe 2012* relatamos la situación constatada en una visita a la Unidad 48 el 28 de octubre de 2011. Durante una pelea acontecida días antes, resultaron heridos tres internos, uno de los cuales quedó parapléjico tras haber sido apuñalado con una faca en la espina dorsal. En aquel momento se comprobó que la fiscalía de turno no había ido al lugar del hecho para retirar los elementos de prueba –como la ropa ensangrentada u objetos de las celdas–. Tampoco habían acudido a tomar declaración. El único que estaba haciendo una "investigación", según él mismo refirió, era el jefe de la unidad.

Según el parte penitenciario, la muerte de Romano Verón se produjo en medio de una "reyerta generalizada" entre cuatro detenidos individualizados con nombre y apellido por el SPB, entre los que se encontraba José Luis Burela Sombra, quien fue señalado por un agente penitenciario como el autor del homicidio. Un interno que no había participado en la pelea declaró y señaló a varios detenidos más que no figuraban como involucrados en ese parte. Sin embargo, sólo las cuatro personas señaladas por la versión penitenciaria fueron citadas por la fiscalía a hacer una declaración informativa.

A pesar de que existían indicios de una versión distinta de la aportada por el SPB, el fiscal se concentró en la hipótesis oficial, que sostenía una agresión entre internos con cuatro involucrados, ignorando la responsabilidad del SPB, aun siendo esto cierto, por su deber de cuidado.

Esto hizo que la fiscalía descuidara la integridad de las personas que podían aportar datos para desentrañar lo sucedido. Luego de declarar en su sede, estas personas privadas de su libertad fueron trasladadas por el SPB a distintas unidades, sin ningún seguimiento judicial. Como mencionamos en un apartado anterior, el detenido señalado por el SPB como autor del homicidio fue trasladado a la Unidad 45 y alojado en un pabellón donde había reclusos con quienes tenía conflictos previos. Fue asesinado horas después.[91]

En resumen, el SPB presentó su versión de lo sucedido y generó las pruebas para sostenerla, señalando a un detenido como autor material. Esta hipótesis fue adoptada sin cuestionamientos por la fiscalía, que así descuidó a la persona señalada y omitió darle la posibilidad de desacreditar esa versión oficial mediante su defensa. A través de una maniobra, en la que no cabe duda de la responsabilidad penitenciaria, esta persona fue asesinada y silenciada, perpetuando el relato penitenciario de los hechos y cerrando definitivamente la posibilidad de acceder a la verdad.

91 La investigación de este homicidio es una excepción respecto de lo que estamos relatando. Según la acusación realizada por el fiscal de la UFI nº 11 del Departamento Judicial de La Plata (IPP 06-00-012359-12), la responsabilidad de las autoridades de la unidad fueron claras. Según sostuvo en su requerimiento, "el día 31 de marzo de 2012, alrededor de las 16 horas, el Jefe de la Unidad 45 de Melchor Romero, autorizó el ingreso de un detenido de sexo masculino, que venía de traslado de la Unidad 48 de San Martín por estar involucrado en la muerte de otro interno, a pesar de no contar con una parte de su legajo y sin realizar un estudio de admisibilidad del detenido, lo puso en una celda cerrada del pabellón nº 5, munido de un arma blanca, con internos de alta peligrosidad, quienes también se encontraban armados, y uno de ellos con problemas previos con él. A consecuencia de ello, terminó ultimado con armas blancas por estos".

En el caso de la muerte de Barros Cisneros, el parte penitenciario intentó hacer creer que Patricio logró zafarse de unas maniobras del personal penitenciario para reducirlo porque había intentado atacarlos con un elemento punzante, y "sin mediar motivo alguno, comienza a golpear su cabeza fuertemente contra las rejas para luego caer pesadamente contra el suelo".[92] Según el parte, Patricio se había golpeado la cabeza reiteradas veces contra una reja hasta matarse.[93]

El primer fiscal de la causa, Carlos Insaurralde, fue apartado por las irregularidades que se cometieron al inicio de la investigación. En su primer contacto con los testigos, intentó darle relevancia a la versión del parte administrativo a raíz del cual no se realizaron medidas de prueba esenciales al momento de iniciar una investigación de estas características. El fiscal no incautó elementos de la escena del crimen como, por ejemplo, los uniformes de los agentes penitenciarios presentes en el lugar, que probablemente estuvieran manchados con sangre si se tienen en cuenta las múltiples lesiones en el cuerpo de la víctima, ni ordenó la aprehensión de los agentes señalados como responsables, incluso por el SPB, lo cual permitió que días después algunos de ellos se fugaran.[94] La verdad sobre la muerte de Barros Cisneros no habría sido descubierta si no fuera por la rápida intervención del secretario de ejecución de la Defensoría General de San Martín, Juan Manuel Casolati, junto con el CELS y la CPM, que recolectaron testimonios que cuestionan la versión penitenciaria e intentaron resguardar a los testigos para que declarasen de forma segura.

92 El prefecto mayor Leonardo Jorge Dziata escribió en el parte oficial que Barros Cisneros esgrimió un elemento punzante, mientras le gritaba al encargado "dame visita en una de las celdas porque te voy a cagar a puñaladas". Según la historia oficial, Barros intentó tomar como rehén al adjutor Rodrigo Chaparro, quien procedió a entablar un diálogo para que depusiera su actitud hostil. Como no lo consiguió, tuvo que utilizar la fuerza mínima e indispensable. Esto enardeció a Barros Cisneros contra el personal, que, para controlar la situación, tuvo que utilizar elementos de sujeción (esposas) y gas pimienta (PPQ). Aun así, "una vez reducido, Barros logra zafarse y, sin mediar motivo alguno, comienza a golpear su cabeza fuertemente contra las rejas para luego caer pesadamente contra el suelo". Además de los penitenciarios, firman el parte tres detenidos que realizaban tareas de limpieza, peluquería y cocina.

93 En una visita del CELS a la Unidad 48, se encontró a un detenido gravemente lastimado, que, según su relato, había sido brutalmente golpeado por un grupo de agentes penitenciarios. El parte del SPB señala que el detenido amenazó a los agentes penitenciarios con un elemento punzante, y que, luego de que le aplicaran "la fuerza mínima indispensable" para reducirlo, se golpeó la cabeza contra la pared. Es llamativa la semejanza con la versión del caso de Barros Cisneros.

94 En la actualidad están prófugos 2 de los 6 imputados en la causa.

Esta aceptación de la versión penitenciaria puede verse en las resoluciones judiciales de hábeas corpus. Un ejemplo se dio en el trámite del hábeas corpus colectivo interpuesto por la PPN a favor de los detenidos del Módulo Residencial V del Complejo Penitenciario Federal II de Marcos Paz. En ese proceso, la PPN sostuvo que los jóvenes se encontraban aislados veintitrés horas al día, sin acceso a atención médica, educación ni esparcimiento, entre otras cosas. El juez federal de Morón Juan Pablo Salas rechazó la acción presentada, si bien ordenó que se constituyera una mesa de diálogo para elaborar un protocolo de actuación para la implementación del Resguardo de Personas en Situación de Especial Vulnerabilidad.[95]

Para cerrar el hábeas corpus, el magistrado tomó en cuenta los informes del SPF y desacreditó el testimonio de los detenidos, manifestando que

> de los relatos emergentes de la anotada inspección judicial surgen en su mayoría críticas a tal asistencia, fundadas en la demora en recibirla, como también en la ausencia de la misma, aunque no se indicaron patologías de trascendencia y consecuencias disvaliosas hacia sus personas. Frente a tales cuestionamientos, fueron incorporadas al expediente copias de las historias clínicas incoadas por el Servicio Penitenciario Federal respecto de la totalidad de los jóvenes adultos entrevistados, de las cuales, no se observan situaciones gravosas a resaltar y que determinen la ausencia de respuesta médica por parte de dicha autoridad.

Sin embargo, no tuvo en cuenta la posibilidad de que el SPF no registrara en las historias clínicas la demora o ausencia de atención médica ante la demanda de los internos.

5.3. LA SITUACIÓN DE LOS TESTIGOS Y DE LAS VÍCTIMAS DE HECHOS DE VIOLENCIA EN EL ENCIERRO

Como se ha mencionado a lo largo del capítulo, debido a la naturaleza de los crímenes cometidos en el encierro, no existen testigos que puedan declarar lo que percibieron que estén por fuera de la lógica amenazante del encierro.

95 Protocolo para la implementación del Resguardo de Personas en Situación de Especial Vulnerabilidad, presentado por la PPN y la DGN, homologado en el marco del hábeas corpus. El Protocolo contó con el acuerdo del SPF y organizaciones estatales y de la sociedad civil. Véase el texto en <ppn.gov.ar/?q=node/1720>.

Estas personas son: la víctima, los agentes penitenciarios, empleados o funcionarios u otros internos que estuvieran en el lugar de los hechos. En estos casos, los testigos se encuentran en una situación objetiva de vulnerabilidad, ya que están al resguardo de integrantes de la misma fuerza a la que deben denunciar o apañar, o integran un cuerpo regido, en general, por un fuerte sentido corporativo en el que la denuncia de compañeros es sumamente difícil. Por esta razón, su testimonio debe ser minuciosamente evaluado en cuanto a su libertad para declarar, y se les deben proporcionar las condiciones adecuadas para que lo puedan hacer.

En el caso de las torturas que terminaron con la vida de Patricio Barros Cisneros, es notable que los testimonios que contradijeron la absurda versión del SPB provinieron de los mismos tres testigos que en un comienzo habían sido obligados a sostener la versión "oficial", que afirmaba que Barros Cisneros se había golpeado la cabeza hasta matarse. Ante la falta de un régimen de protección de testigos para personas privadas de libertad, mediante la articulación entre el fiscal a cargo de la investigación, el Ministerio de Seguridad de la Nación y el secretario de ejecución de la Defensoría Pública de San Martín, los tres testigos que se encontraban bajo la custodia de los sospechosos fueron trasladados a dependencias de la Gendarmería Nacional y sólo cuando se les aseguró que no volverían a las unidades donde habían sido amenazados relataron la verdad de lo que habían visto, contradiciendo la versión penitenciaria de los hechos.

De acuerdo con sus testimonios, es claro que fueron presionados luego de la muerte de Barros para cambiar su declaración en favor de los penitenciarios. Uno de los testigos contó que, cuando lo obligaron a firmar el acta con una descripción falsa de los hechos, "estaba confundido y asustado" y dio a entender que temía por su seguridad por estar preso. Al mismo tiempo, reconoció que "firmó todos los papeles que le pusieron delante por temor" y "que en el servicio penitenciario todo vale y se mide en unidades de paquetes de cigarrillos Marlboro o en tarjetas telefónicas. Que en este caso, Barros Cisneros no tenía nada con qué negociar para conseguir la visita de contacto y esto fue lo que desató la furia de los penitenciarios". Otro de los testigos sostuvo que él "no se podía poner en contra a nadie, ya que habían intervenido en la golpiza todos los penitenciarios que estaban a cargo de la unidad". El tercero sostuvo que temió por su integridad física si no obedecía las indicaciones del oficial Silva y por esa razón declaró tal cual le ordenaron y como quedó plasmado en su declaración testimonial.[96]

96 UFI nº 1, Departamento Judicial de San Martín, IPP 15-00-003164-12.

Este tipo de articulaciones son excepcionales. La investigación por la muerte de Luis Gorosito, desarrollada al comienzo de este apartado, es un ejemplo claro de cómo este tipo de falencias afectan de forma directa la posibilidad de desentrañar la verdad de lo sucedido mediante una investigación penal. El principal testigo de los hechos en este caso denunció al SPB durante la etapa de investigación, pero en el juicio oral negó sus declaraciones anteriores y aclaró que lo único que había solicitado tras su primera declaración era que no lo volvieran a trasladar. No obstante, desde aquel momento hasta el día del juicio había pasado por todas las unidades del SPB. La confirmación de sus dichos durante el juicio oral habría revertido de forma significativa el curso de la causa.

Asimismo, el abandono en que incurre la justicia con respecto a quienes se atreven a declarar llega a extremos tales como la muerte. Cristian Ibazeta era el principal testigo de un juicio contra 27 guardias de la Unidad 11 de Neuquén. Su testimonio daba cuenta de las torturas sufridas por los internos de ese penal en abril de 2004. Desde el comienzo de la investigación hasta el juicio, estuvo alojado en distintas unidades, incluso en la 11, donde convivía con las personas que había señalado como culpables. El juicio se llevó a cabo en 2010 ante la Cámara Criminal nº 2 de Neuquén y sólo 6 de los 27 acusados fueron condenados. El testimonio de Ibazeta fue clave para lograr esas condenas. El 21 de mayo de 2012, poco después de regresar de la cárcel de Chaco y cuando sólo le restaba un mes de condena para acceder a las salidas transitorias, Cristian sufrió más de veinticinco puñaladas en un brutal ataque que le causó la muerte. Luego de brindar su testimonio, había sido alojado en la misma unidad en la que habían sucedido los incidentes y donde finalmente fue asesinado.

En el caso del SUM de visitas de la Unidad 48 del SPB, los detenidos se negaron a declarar en la fiscalía. Entonces la misma fiscalía llevó adelante la investigación de los hechos en el mismo lugar donde habían ocurrido, el día anterior, por el que resultó herido de gravedad D.L.A.[97] El fiscal informó que se citó a varios internos como testigos pero ninguno quiso declarar por temor a represalias. Un mes después citó nuevamente a declarar a la víctima, que también se negó a concurrir. Según un acta elaborada y remitida por el SPB, hecha en computadora y con la firma de la víctima en la parte inferior, el detenido dijo que "no le interesan los motivos por los que es requerido".

El círculo vicioso entre el descuido por las víctimas y testigos en que incurre la justicia y su aceptación de las lógicas penitenciarias incentiva cada vez

97 UFI nº 6, Departamento Judicial de San Martín, IPP 15-00-12164-12.

menos a hablar y denunciar. A su vez, representa un obstáculo determinante para las investigaciones. Es muy difícil llegar a juicio sin estos testimonios y sin otra prueba producida, lo que cierra el círculo de impunidad.

De este modo, según la investigación en curso sobre la respuesta judicial ante estos hechos, los obstáculos a la hora de investigar se pueden clasificar en tres grupos: la dificultad de los detenidos para acceder a la justicia y para presentar sus demandas; la capacidad de la burocracia penitenciaria para silenciar y encubrir a través de su versión oficial de la violencia institucional; y la relación de desigualdad entre los detenidos y las fuerzas de custodia, que impide que se priorice la hipótesis de los detenidos sobre los hechos denunciados. En este sentido, se resalta la dificultad tanto para que haya testigos como para obtener otras pruebas.

Otra explicación apunta a los mecanismos institucionales que llevan a la naturalización de la violencia en el encierro y que acentúan el propio proceder burocrático-administrativo de las instituciones judiciales. Por un lado, se destaca la lentitud e ineficiencia de la justicia y la implícita o explícita política criminal que jerarquiza las intervenciones. Por otro lado, otras miradas más críticas destacan los intereses políticos y económicos que vinculan a la burocracia judicial con el sistema penitenciario y los ministerios de Seguridad. En este punto se incluyen las relaciones interinstitucionales que determinan ascensos y castigos en la carrera de los operadores judiciales, políticos y penitenciarios, y las tramas económicas detrás de la provisión de servicios dentro de las unidades, que pueden generar redes de corrupción e incentivos políticos para no visibilizar las deterioradas condiciones de detención de la población carcelaria. Desde esta perspectiva, se promueve la hipótesis de la connivencia del sistema judicial con el accionar de los agentes de seguridad. Y se resaltan también los casos en los que un funcionario pasa del sistema de justicia a la gestión del servicio penitenciario y luego regresa al ámbito judicial con un cargo más alto.

Por fuera del análisis sobre el Poder Judicial, una tercera explicación hace referencia a procesos sociales que van más allá de la administración de justicia. Se vinculan las acciones de los operadores con cierta ideología de clase, con las formas en que los medios de comunicación y la opinión pública entienden la agenda de seguridad y experimentan el miedo a la inseguridad y el delito y, por último, con formas de pertenencia e identidades sociales que se distancian de tal manera de las personas privadas de libertad que las definen en la otredad, y previenen cualquier mecanismo de empatía y consideración.

6. LOS ÓRGANOS DE CONTROL Y MONITOREO PARA PREVENIR Y SANCIONAR GRAVES VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS: EL MECANISMO NACIONAL DE PREVENCIÓN DE LA TORTURA Y LAS DEFENSAS PÚBLICAS

Tras un largo recorrido y el esfuerzo de organizaciones sociales y de derechos humanos y de funcionarios, en los últimos días de 2012 se sancionó el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNPT).[98] Se trata de un sistema de prevención establecido en el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (Protocolo), que obliga al Estado a crear nuevos estándares de protección de los derechos de las personas privadas de libertad y a implementar un sistema de monitoreo interno que se coordine y articule con el Subcomité para la Prevención de la Tortura (SPT), y con los órganos del sistema internacional de protección de derechos humanos de Naciones Unidas.

La historia de esta ley, desde su redacción hasta su sanción, estuvo marcada por un proceso arduo de trabajo de muchas organizaciones, funcionarios y activistas,[99] para llegar finalmente a un modelo muy reconocido pero que habrá que ver en funcionamiento.

La demora en el tratamiento del MNPT había suscitado fuertes declaraciones de los organismos.[100] Además, en octubre de 2012, la Argentina fue interpelada por su incumplimiento en el Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos de la ONU.[101]

Cabe señalar que en marzo de 2012, el SPT visitó nuestro país, lo que motivó que la Argentina ratificara su compromiso de implementar el MNPT y al mismo tiempo puso en evidencia las graves falencias que afectan a las personas

98 Ley 26 827, "Sistema Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes", sancionada el 28 de noviembre de 2012 y promulgada el 7 de enero de 2013.

99 El texto del MNPT responde al modelo propuesto por el CELS y un importante colectivo de organizaciones de todo el país, que sirvió de base para la discusión legislativa posterior. Véase CELS, "La situación carcelaria: una deuda pendiente de nuestra democracia", en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2008*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2008.

100 Tanto el Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/8/34) como el Comité de Derechos Humanos de la ONU (CCPR/C/ARG/CO/4), el Comité por los Derechos del Niño (CRC/C/ARG/CO/3-4) y la CIDH (comunicado de prensa 56/10, del 28 de mayo de 2010) hicieron fuertes observaciones y recomendaciones al Estado argentino.

101 Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal sobre la Argentina, 22º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos de la Asamblea General de Naciones Unidas. A/HRC/22/4, del 12 de diciembre de 2012.

privadas de libertad en el país.[102] Con la creación del Mecanismo se intenta intervenir en situaciones como las descriptas en este capítulo. Es claro que su implementación no será suficiente para resolver un problema tan complejo y arraigado social y políticamente; no obstante, puede ser una medida que articule las instancias estatales y el activismo de las organizaciones, los funcionarios y las víctimas.

La ley dispone la regulación de un Sistema Nacional de Prevención de la Tortura. En el marco de este sistema, se crea el Mecanismo Nacional de Prevención, en el ámbito del Poder Legislativo, que debe monitorear los lugares de privación de libertad del país (toma la definición amplia, por lo que abarca cárceles, psiquiátricos e institutos de menores, entre otros). El Mecanismo está conformado por el Comité Nacional para la Prevención de la Tortura, que será la instancia con funciones de coordinación de todo el sistema y el que entable relación con los organismos de Naciones Unidas. A su vez, para dar cuenta de la organización federal, la ley dispone que se creen mecanismos de prevención provinciales. Por último, se debe integrar un Consejo Federal en el que confluirán todos los integrantes.[103]

Por último, integran el sistema, además del Mecanismo Nacional, las instituciones públicas y organismos no gubernamentales que se dediquen al monitoreo y la protección de derechos de estos colectivos.

El MNPT tiene competencia en todo el territorio nacional para realizar visitas regulares y/o extraordinarias, y sin aviso previo, a todo lugar de detención, contemplando la necesidad de fortalecer las redes de monitoreo existentes y de garantizar una aplicación homogénea del Protocolo. El objetivo principal es que el Comité Nacional funcione como una instancia de incidencia en políticas vinculadas con los derechos de las personas privadas de libertad en el país.[104]

102 Véase "Una visita, sin aviso, a las catacumbas", *Página/12*, 16 de abril de 2012, disponible en <pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-191946-2012-04-16.html>. También puede consultarse "Inspectores de ONU se llevaron 'facas' de penales bonaerenses", *El Día*, 2 de mayo de 2012, disponible en <eldia.com.ar/edis/20120502/inspectores-onu-llevaron-facas-penales-bonaerenses-laprovincia18.htm>.

103 El Consejo colaborará con el Comité Nacional para mejorar su plan de trabajo, y en la elaboración y modificación de los estándares de actuación. Además, deberá desarrollar una función de contralor del cumplimiento de requisitos mínimos en la sanción y actuación de los mecanismos locales. En las jurisdicciones en las que no exista un mecanismo local implementado, deben desarrollarse acciones y trabajo conjunto con las organizaciones no gubernamentales y/o instituciones públicas locales.

104 Por esta razón, además de la función de visita y denuncia, tiene otras atribuciones fundamentales, como la realización de informes de situación

Por eso, las visitas están pensadas como una herramienta de monitoreo dentro de un trabajo de prevención más amplio. La ley establece, para todos aquellos que integren el sistema, estándares para el acceso a los lugares de encierro, a la información y a la protección de las víctimas y testigos. Estas reglas o estándares mínimos de funcionamiento permiten que cada componente del sistema pueda cumplir con sus funciones y realice un control eficaz de los lugares de encierro.[105]

La ley dispone que el Mecanismo tenga independencia funcional y financiera. Este aspecto está garantizado a partir de su anclaje parlamentario y por su actuación en red con el resto del sistema, que incorpora la colaboración y participación de los organismos de derechos humanos y de monitoreo, por un lado, y el procedimiento de selección de los miembros del Comité, que debe cumplir ciertas condiciones, por otro. Se requiere la realización de una audiencia pública para la selección de sus integrantes, como instancia de participación y contralor popular, en la que se podrá impugnar candidatos.

Si bien el proyecto establece que el Comité Nacional está habilitado para inspeccionar cualquier lugar del país, la creación de mecanismos a nivel provincial con posibilidades reales de supervisar los espacios de encierro es fundamental, ya que la cercanía permite actuar de manera más inmediata que un organismo nacional. Además, la importancia de estos dispositivos provinciales radica en el establecimiento de nuevas instancias de monitoreo. La ley no avanza en la creación de los organismos locales, ya que eso es potestad

---

y/o temáticos, el diseño y recomendación de acciones y políticas para la prevención de la tortura, ciertas capacidades de interpelación política para promover la aplicación de sus recomendaciones, así como la definición y recomendación de estándares y criterios de actuación para las autoridades competentes o para el resto de los integrantes del sistema.

105 En primer lugar, el proyecto regula un criterio amplio de acceso a los lugares de detención para todos los integrantes del Sistema Nacional.
En segundo lugar, se establecen criterios de acceso a la información por los cuales todos los organismos públicos, así como las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, vinculadas con los lugares de encierro, están obligados a proveer acceso a toda información relativa a la situación de las personas privadas de libertad en el marco de los objetivos del Protocolo. Asimismo, se dispone el acceso a la información relativa a los procesos de selección, formación, capacitación, promoción y ascensos de quienes desarrollen funciones vinculadas con las personas privadas de libertad en todo el territorio del país.
En tercer lugar, se define un estándar de acceso de las víctimas de hechos de tortura o malos tratos y/o sus familiares a los expedientes judiciales o administrativos en los que se investigue la situación denunciada.
En cuarto lugar, se avanza en algunas cuestiones relativas a la confidencialidad y la protección de los testigos.

de cada provincia, pero establece ciertos principios mínimos que deben ser respetados.[106]

El rol que adquieran los mecanismos locales y su grado de articulación con el Consejo Federal y el Comité Nacional, así como con los restantes integrantes del sistema plantea uno de los mayores desafíos de la implementación del MNPT en la Argentina.[107] En este sentido, con el fin de priorizar la inmediación con los centros de detención, en la propuesta se definió una competencia territorial por la que no quedan sujetos a las competencias federales o provinciales de los lugares de encierro. De este modo, se dota al sistema de una lógica territorial, no formal.

Algunas provincias se adelantaron a los tiempos legislativos nacionales y decidieron, obligadas por documentos internacionales o por situaciones de extrema gravedad, avanzar en la sanción y puesta en práctica de sus propios mecanismos provinciales.

De esta manera, en Chaco[108] y en Río Negro[109] han decidido seguir una estructura similar al proyecto nacional, pero con la participación del Ejecutivo provincial, aunque en una posición minoritaria. Ambas provincias fueron las primeras en poner en marcha estos organismos y aún trabajan en su correcta implementación con distintos resultados.[110] Asimismo, Mendoza,[111] empujada

106 Para el objetivo que se plantea la ley, es fundamental reconocer la necesidad de establecer reglas de actuación a nivel nacional para que el instrumento internacional se aplique de manera uniforme y homogénea en el país. Por este motivo, la ley contempla que el Comité Nacional tenga a su cargo la elaboración de estándares que deberían ser respetados y puestos en práctica por todos los integrantes del sistema en materias relevantes para el cumplimiento del Protocolo.

107 El modo de organización federal puede constituir incluso una ventaja si se logra una efectiva articulación de las competencias federales y locales al establecer una forma de organización descentralizada y proclive al control externo.

108 Su creación fue producto de la solución amistosa de Greco. Informe 91/03, Petición 11 804, "Solución amistosa Juan Ángel Greco", Argentina, 22 de octubre de 2003.

109 Ley 4621, publicada en el *Boletín Oficial* el 10 de enero de 2011, disponible en <legisrn.gov.ar/L/L04621.html>.

110 Chaco avanzó en su conformación y está trabajando en consolidar una red de articulación provincial. Ya logró intervenir en varias denuncias provinciales y en una del ámbito federal. Río Negro, en cambio, todavía está trabajando en la conformación del mecanismo, ya que los funcionarios gubernamentales que lo integran han advertido que les resulta incompatible ser miembros y a la vez formar parte de un órgano que controla su gestión y, por lo tanto, impulsan en la actualidad una reforma legislativa para modificar su integración.

111 Ley provincial 8284, publicada en el *Boletín Oficial* el 16 de mayo de 2011.

por la gravedad de su situación carcelaria y gracias al trabajo desarrollado por las organizaciones no gubernamentales locales, logró sancionar un mecanismo innovador a nivel nacional. Hasta el momento han avanzado en la designación del procurador penitenciario provincial, pero continúa pendiente completar su implementación. Por su parte, tanto Tucumán[112] como Salta[113] han avanzado en una sanción expedita de mecanismos provinciales que, por su conformación y el rol directo que les otorgan a los representantes del gobierno provincial, ponen en debate el modo en que se desempeñarán.[114]

En la provincia de Buenos Aires, por su parte, el proyecto local obtuvo media sanción del Senado,[115] pero no se pudo avanzar en su tratamiento. En esta discusión, el gobernador Scioli decidió crear –en el ámbito de la Secretaría de Derechos Humanos local– una Comisión Interministerial para la Prevención de la Tortura y otros Tratos Crueles, cuya misión es generar e intervenir en acciones y políticas para garantizar los derechos de las personas privadas de libertad. Es importante y necesario que la gestión cuente con un espacio en el que se pueda avanzar en políticas de prevención de la tortura. Sin embargo, la conformación de esta comisión de ninguna manera puede reemplazar la sanción e implementación del mecanismo local, dado que este se debe crear para monitorear los lugares de detención y las políticas que se impulsen, cosa que no puede hacer una comisión del Poder Ejecutivo.

De aquí en adelante, el gran desafío es lograr que la implementación de todo el Sistema Nacional de Prevención de la Tortura refleje el espíritu que las organizaciones han querido darle y que se traduzca en cambios concretos en la forma en que el Estado interviene en la protección de los derechos de los detenidos.

Una de las herramientas fundamentales en el camino hacia la prevención de la tortura y otros tratos inhumanos son las organizaciones de derechos humanos locales. En esos espacios hay personas que a diario denuncian y contro-

112 Ley provincial 8523, publicada en el *Boletín Oficial* el 20 de septiembre de 2012.

113 Ley provincial 7733, publicada en el *Boletín Oficial* el 14 de septiembre de 2012, disponible en <infojus.gov.ar>.

114 En ambas provincias, la conformación del mecanismo provincial incluye a un miembro del Poder Ejecutivo. En Tucumán, el Poder Ejecutivo tiene un rol más importante dado que no sólo está integrado por el propio secretario de Derechos Humanos, sino que este es designado presidente del comité, por ley.

115 Veáse "Buenos Aires. Media sanción al Proyecto de Mecanismo Provincial de Prevención de la Tortura", disponible en <protocolotortura.org.ar/2012/06/buenos-aires-media-sancion-al-proyecto-de-mecanismo-provincial-de-prevencion-de-la-tortura>.

lan la actividad gubernamental en los lugares de encierro y que, en algunos casos, también deben luchar en contra de jueces y fiscales, que por acción u omisión permiten que sigan ocurriendo hechos de extrema gravedad en los lugares de detención. En esa tarea cotidiana se enfrentan a numerosos problemas, debido a la inexistencia de respaldos institucionales. La ley pretende consolidar facultades indispensables para realizar esta tarea, así como para que se construya esa red de apoyo.

Por otra parte, las defensas públicas han adquirido un rol relevante en la denuncia y el monitoreo de la situación penitenciaria. Con la sanción del Mecanismo han encontrado un lugar específico dentro del entramado de organizaciones estatales y no estatales que deben impulsar cambios radicales en el modo en que se concreta el castigo penal y en otras formas de encierro justificadas de manera ilegítima como medidas de seguridad o de protección. Los defensores públicos tienen contacto directo con sus defendidos y pueden demandar la protección de sus derechos. Además, cuentan con una estructura institucional y recursos para orientarlos hacia acciones individuales y estructurales de protección de derechos. El activismo de los defensores públicos ha impulsado, en muchos casos, quiebres en la forma de responder del Poder Judicial. Si estas acciones se llevan a cabo con apoyo institucional central, cobrarán una organicidad que puede generar cambios profundos.

Un ejemplo son los distintos casos de hábeas corpus colectivos impulsados por los defensores ante situaciones graves en los lugares de encierro. A través de estas medidas, han logrado que se modifiquen distintas prácticas y condiciones de privación de libertad. Si bien en algunos casos han obtenido importantes resultados, muchas veces las realizan de manera individual, en un marco de fragilidad institucional. Por esta razón, es relevante la organización de las defensas públicas, con el fin de lograr su autonomía respecto de los ministerios públicos fiscales, así como apoyos serios de las áreas centrales.

En este sentido, uno de los debates más importantes durante 2012 fue la discusión sobre la forma de dotar de autonomía a la defensa pública de la provincia de Buenos Aires. En el último mes del año, se sancionó un proyecto de ley que modificó la ley de Ministerio Público y creó el cargo de defensor general.[116] Sin romper la lógica actual, este se mantiene en el ámbito de la Procuración General, pero con nuevas facultades, que le darán mayor autonomía funcional y presupuestaria, en la medida en que el perfil del defensor que se elija sea fuerte y orientado a una defensa pública activa. De otro modo, la modificación será absorbida por las dinámicas de funciona-

116 Ley provincial 14 442.

miento actuales, en las que sólo algunos defensores son exponentes de este modelo transformador.

7. PALABRAS FINALES

La pregunta sobre la violencia en la cárcel no desconoce el carácter constitutivo de los lugares de encierro, sino que busca entender el modo en que se expresa el castigo en este momento histórico particular y las formas que adquiere esa violencia. Resalta la necesidad de que se discutan políticas específicas y promuevan acciones concretas para disminuir la conflictividad, y se sostengan mensajes políticos y éticos sobre la prohibición de la tortura y el maltrato. Se debe hablar abiertamente y enfrentar el profundo dolor provocado por la violencia, la tortura y el maltrato en los sistemas penitenciarios, aunque hacerlo nos perturbe e incomode.

Este informe da cuenta del alto número de detenidos que fallecen en todo el país, de casos extremos de tortura y muerte, de la violencia extendida, de los graves problemas de salud que padecen las personas privadas de libertad, y de la arbitrariedad con la que se rige la vida en esos espacios. Plantea, también, la preocupación por el aumento de las muertes o de los problemas de salud en el sistema bonaerense y federal. Pero, a su vez, intenta entender y explicar las lógicas de la gestión penitenciaria. Sistemas que no han sido reformados en su estructura desde la última dictadura militar y que, en general, resisten cualquier iniciativa de cambio.

Hay también políticas que intentan modificar muchas de estas lógicas, abrir espacios y generar nuevas estrategias de gobernabilidad. La pregunta, en todo caso, es cómo avanzar para que se quiebren los pactos actuales de gobernabilidad. Así como se discute sobre las policías, es necesario debatir sobre los sistemas penitenciarios y los lugares de detención.

En los últimos años se han dado procesos políticos y sociales muy importantes para el avance de los derechos humanos en el país. La cuestión del castigo y del encierro tiene que estar en esa agenda y ser asumida por las fuerzas políticas en todas sus dimensiones. Un programa político con esta orientación tiene que poner en discusión las políticas y los recursos destinados al encarcelamiento, el egreso y la reinserción de las personas luego de haber pasado un tiempo detenidas. Es preciso enfatizar que las tramas de la violencia intramuros se resignifican en el afuera y no pueden dejar de ser incorporadas al debate sobre seguridad. Las vidas marcadas por el encierro muestran innumerables abandonos y maltratos estatales, que son cristalizados en las condiciones de vida en que se priva de libertad.

La situación carcelaria debe entenderse como parte de un sistema penal que recae con fuerza y hostilidad sobre los sectores más vulnerables, reforzando los estereotipos, las dinámicas de la violencia y la exclusión. Y, en el extremo, ocasionando la muerte de las personas que lo atraviesan. Como dice Philippe Bourgois, en los últimos años "las cárceles y los cementerios se han llenado de jóvenes pertenecientes a las clases populares".[117]

117 Philippe Bourgois, *En busca de respeto. Vendiendo crack en Harlem*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2010.

IV. Vivienda adecuada y déficit habitacional
Intervenciones complejas y necesarias*

Tal como hemos sostenido en informes anteriores,[1] la cuestión del acceso a la vivienda adecuada representa una deuda pendiente con los derechos humanos de millones de habitantes en nuestro país.[2] Se trata de un problema complejo, con múltiples caras y actores intervinientes. Su abordaje requiere tanto la construcción y el mejoramiento de viviendas, como la implementación de procesos de regularización dominial, la intervención de los

* El presente capítulo ha sido elaborado por Diego Morales, Silvina Zimerman, Carolina Fairstein, Nadia Pieczanski y Carlos Píngaro Lefevre, de las áreas de Litigio y Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Los autores desean agradecer a Javier Goldin y Eduardo Reese por sus aportes y, especialmente, por su asistencia en el tratamiento de la información del Censo 2010.

1 Véanse, entre otros, CELS, "Tensiones sociales y respuestas estatales. Conflictos vinculados al territorio, el suelo, la vivienda y el mercado de trabajo", en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2012*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2012; CELS, "Déficit habitacional y desalojos forzosos en la Ciudad de Buenos Aires: apuntes sobre una política de expulsión y desresponsabilización", en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2009*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2009; CELS, "El acceso a la justicia y el papel de la Defensa Pública en la promoción de derechos sociales. Una mirada sobre el derecho a la vivienda en la ciudad de Buenos Aires", en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2008*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2008. Véanse también CELS, "Indoamericano: un año de soledad", en *Página/12*, suplemento del 4 de diciembre de 2011, disponible en <cels.org.ar/common/documentos/Indoamericano%204-12-11.pdf>, y el documento CELS y Asesoría Tutelar de la Ciudad de Buenos Aires, "Infantilización del déficit habitacional: una temática invisible", disponible en <cels.org.ar/common/documentos/infantilizacion_del_deficit.pdf>.

2 Véase Raquel Rolnik, relatora especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho a la no discriminación en este contexto, *Informe final sobre su misión a Argentina*, 2011; Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de Naciones Unidas, *Observaciones finales sobre Argentina*, 2011. Véanse también Eduardo Reese (coord.), "El mercado de alquiler de vivienda en la Argentina", Buenos Aires, mimeo, 2012; Sebastián Tedeschi, "Cuatro claves en políticas de hábitat desde la perspectiva de los derechos humanos", *Voces en el Fénix*, nº 5, Tierra y libertad, Hábitat y Vivienda, abril de 2001, y Jaime Sorín, "Las mil caras de un problema complejo", *Le Monde diplomatique, Edición Cono Sur*, nº 156, junio de 2012.

mercados de suelo e inmobiliario, la promoción de los alquileres con fines de vivienda y el acceso al crédito hipotecario, entre otras medidas que materialicen este derecho y el principio de la función social de la propiedad.[3] Del mismo modo, es necesario atender la emergencia de quienes se encuentran en situación de calle, bajo amenaza de estarlo o en asentamientos con diversos niveles de precariedad; garantizar su acceso a la justicia en casos de desalojo e instaurar mecanismos de consulta y participación en procesos de toma de decisiones en materia urbana.

Son múltiples las causas que inciden en la conformación del déficit habitacional en la Argentina. Entre ellas, podemos mencionar la apreciación de los valores del suelo urbano durante los últimos años, consecuencia de la opción generalizada de los sectores de altos ingresos de invertir en propiedades como resguardo de valor y la consecuente disminución de suelo disponible para los sectores populares. Esto

> favoreció la especulación inmobiliaria y traccionó aumentos importantes en los alquileres y en el poder de negociación de los locadores, excluyendo también de ese mercado a los sectores de menores ingresos, quienes se vuelcan a las villas y asentamientos que, como tampoco tienen más suelo disponible, crecen en altura y en condiciones de hacinamiento, y generan sus propios mecanismos informales y paralegales de acceso a la vivienda.[4]

Además, la apreciación del suelo y la revalorización de los inmuebles incentivan la promoción de desalojos civiles y penales que, facilitados por normas procesales alejadas de los estándares mínimos de derecho a la defensa y acceso a la justicia, aumentaron de manera significativa desde 2003.[5] También la expansión de las fronteras agropecuarias y la explotación indiscriminada de los recursos naturales presionan sobre las comunidades campesinas e indígenas

3 Según este principio, el Estado debe privilegiar en sus intervenciones el interés general, la equidad y la inclusión social por sobre el interés individual de los propietarios y desarrolladores inmobiliarios. El interés social de la propiedad está contemplado en numerosas constituciones provinciales de nuestro país, como las de Buenos Aires, Córdoba, Corrientes, Chubut y Río Negro. Además, el art. 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prevé que la ley subordine el uso y goce de la propiedad al provecho social.

4 CELS, "Tensiones sociales y respuestas estatales. Conflictos vinculados al territorio, el suelo, la vivienda y el mercado de trabajo", ob. cit., p. 311 y las citas allí señaladas.

5 CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informes 2008* y *2009*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2008 y 2009.

y las expulsan de sus territorios hacia las ciudades, lo que incide en el incremento del déficit habitacional.[6] Las situaciones generadas por estos procesos y los escenarios concretos en los que se manifiestan, propician múltiples violaciones de derechos humanos que trascienden la dimensión del derecho a la vivienda.[7]

Durante 2010 y 2011, las respuestas violentas del Estado frente a reclamos vinculados con el derecho a la vivienda y el déficit habitacional, como los casos del Parque Indoamericano en la ciudad de Buenos Aires o la toma de tierras en el departamento jujeño de General San Martín, definieron la necesidad de exigir la revisión y adopción de medidas eficientes para evitar actuaciones de este tipo por parte de las fuerzas de seguridad y de la justicia, así como la puesta en marcha de mecanismos y procedimientos idóneos para canalizar adecuada y oportunamente las demandas sociales colectivas. En ambos casos, el CELS señaló que tanto el gobierno nacional como las jurisdicciones locales debían asumir las problemáticas del déficit habitacional y de la postergación socio-territorial padecidas por vastos sectores de la población desde una perspectiva integral y estructural, que abordase los múltiples y complejos factores que inciden en su desarrollo.[8] En este sentido, todos los poderes del Estado tienen un rol fundamental en garantizar y proteger el derecho humano a una vivienda adecuada.

Diversos acontecimientos que han tenido lugar a lo largo de 2012 permiten precisar aquel reclamo y plantean un renovado escenario para encuadrar y analizar el déficit habitacional y las respuestas posibles frente a la cuestión. Los resultados definitivos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas realizado en 2010, relativos a la situación habitacional, la creación y lanzamiento del programa de acceso a la vivienda Pro.Cre.Ar., la publicación y discusión del anteproyecto de reforma y unificación de los códigos Civil y Comercial, la aprobación de la ley de acceso justo al hábitat en la provincia de Buenos Aires, la decisión de la Corte Suprema en el caso "Quisberth Castro", así como la decisión de este tribunal respecto de las reglas y procedimientos para la relocalización de familias en el marco del caso "Mendoza" por el sanea-

6 Véase, entre otros, Sebastián Tedeschi, "Cuatro claves en políticas de hábitat…", ob. cit. En una entrevista de Darío Aranda a referentes del movimiento nacional campesino también se señala este problema; véase "Reclamo por tierras", *Página/12*, 29 de diciembre de 2012.

7 Véanse "El problema de la tierra para las comunidades campesinas e indígenas", en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2012*, ob. cit., cap. IV, y "Connivencia entre policías y narcotraficantes en el control del territorio en Florencio Varela", cap. II, apart. 2.2.2, de este informe.

8 CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2012*, ob. cit., p. 309.

miento del Riachuelo,[9] son algunos de los acontecimientos que se abordan en el presente capítulo y constituyen datos insoslayables al momento de abordar la discusión sobre el derecho a la vivienda en la Argentina.

1. EL DÉFICIT HABITACIONAL Y LA SITUACIÓN DE LA VIVIENDA EN LA ARGENTINA A PARTIR DE LA LECTURA DEL CENSO NACIONAL DE POBLACIÓN DE 2010

La construcción de un diagnóstico actualizado de las características y dimensiones del problema habitacional en el país a partir de los datos del último Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda es un punto de partida clave. Aun cuando resulta insuficiente para dar cuenta del nivel de satisfacción del derecho a la vivienda adecuada, en tanto releva de manera parcial cuestiones como la seguridad en la tenencia, localización, habitabilidad, accesibilidad económica y adecuación cultural,[10] la información del estudio brinda una valiosa aproximación al estado de situación actual del déficit habitacional. Para ello, en este trabajo se tomaron sólo los datos censales vinculados a la situación de hacinamiento familiar y calidad de vivienda, en tanto representan los elementos que caracterizan el déficit habitacional,[11] así como aquellos vinculados al régimen de tenencia, para indagar sobre la seguridad jurídica de la vivienda que se habita.

9 Nos referimos a la Resolución 011793 dictada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), en los autos "Mendoza, Beatriz Silvia y otros c. Estado Nacional y otros s. daños y perjuicios. Daños derivados de la contaminación ambiental del río Matanza-Riachuelo", el 19 de diciembre de 2012.

10 Tomamos los componentes del derecho a una vivienda adecuada de la Observación General 4, del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, 1991, p. 8.

11 Tomamos la definición de Habitat International Coalition, América Latina, que define el déficit habitacional como el cálculo aproximativo de: a) déficit absoluto o carencia de vivienda, es decir, la diferencia entre el total de familias y el total de unidades de vivienda; b) déficit relativo o condiciones inadecuadas de habitabilidad, es decir, requerimientos de eliminar el hacinamiento en viviendas con espacio insuficiente, y requerimientos de sustitución de viviendas totalmente deterioradas de acuerdo con el estado físico de los materiales que las constituyen; véase <hic-al.org/glosario_definicion.cfm?id_entrada=16>.

1.1. EL DÉFICIT HABITACIONAL

Para llevar a cabo un diagnóstico aproximado respecto de la cantidad de hogares que sufren déficit habitacional en el país, a partir de los datos censales, conviene hacer algunas aclaraciones. Por un lado, el censo mide la población total del país y distingue entre la cantidad de hogares y la cantidad de viviendas para habitación y otros fines. Define "hogar" como "la persona o grupo de personas que viven bajo un mismo techo y comparten sus gastos de alimentación", y "vivienda" como "el espacio donde vive una o más personas, se halla separado por paredes u otros elementos cubiertos por un techo, y los ocupantes pueden entrar o salir sin pasar por el interior de otras viviendas".

Una vez diferenciados estos dos conceptos, se puede medir el "hacinamiento familiar", que se define como "aquellos hogares que comparten vivienda con otro hogar", así como el hacinamiento en el hogar, que se refiere a la cantidad de personas que viven en un mismo cuarto. Se configura un "hacinamiento crítico en el hogar" cuando conviven más de tres personas en un mismo cuarto y un "hacinamiento moderado" cuando son más de dos.

Por último, el estudio releva el tipo de vivienda, distinguiendo entre casas tipo A y B, departamento, pieza de hotel o pensión, pieza de inquilinato, local no construido para habitación, rancho, casilla y vivienda móvil. Las casas tipo A y los departamentos constituyen viviendas aptas, mientras que las demás constituyen "viviendas deficitarias", que se distinguen entre "recuperables" o "irrecuperables".[12]

1.1.1. Los datos del hacinamiento familiar y de los hogares

Según el censo, entre 2001 y 2010 se produjo un crecimiento poblacional del 10,6%, frente a un crecimiento de los hogares del 20,8%.[13] Al mismo tiempo, mientras los hogares crecieron a un ritmo de 233 000 por año, las viviendas ocupadas lo hicieron a razón de 178 316. Así, los hogares con "hacinamiento

12 Las "viviendas recuperables" son las que tienen piso de tierra o ladrillo suelto u otro material, o no tienen provisión de agua por cañería dentro de la vivienda o no disponen de inodoro con descarga de agua, situaciones reversibles; es decir, las acondicionables. Las viviendas con problemas físicos que implican la necesidad de reconstruirlas completamente o de reubicar el hogar son las denominadas "viviendas irrecuperables". Véase Lorena Putero, "Vivienda, déficit habitacional y políticas sectoriales", Buenos Aires, Centro de Investigación y Gestión de la Economía Solidaria (CIGES), 2012, disponible en <ciges.org.ar/documentos/Vivienda_Deficit_PoliticasSectoriales.pdf>.

13 Véase Eduardo Reese (coord.), ob. cit.

familiar" se duplicaron entre un censo y otro, pasando de representar un 6,5% del total de hogares en 2001 a un 12% en 2010.[14]

Por otra parte, se verifica una leve disminución en el índice de "hacinamiento crítico en el hogar", que es el que se registra a partir de la convivencia de más de tres personas en un mismo cuarto, que pasó de representar un 4,8% en 2001 a un 4% sobre el total de hogares en 2010.[15]

1.1.2. Los datos sobre la calidad de la vivienda

Como se señaló, el censo distingue entre viviendas aptas (casas tipo A y departamentos) y viviendas deficitarias (pieza de hotel o pensión, pieza de inquilinato, local no construido para habitación, rancho, casilla y vivienda móvil), y entre estas últimas diferencia entre aquellas que son recuperables y las que no lo son.

De acuerdo con esta clasificación, se produjo una disminución de hogares que habitan en viviendas deficitarias: los 2 145 224 que registra el Censo 2010 representan un 17,6% del total de los hogares, mientras que en 2001 representaban un 21,7%. Tomando el dato de 2010 sobre los hogares con características deficitarias, el 78% habita en viviendas recuperables y el 22% en viviendas irrecuperables. Es decir que hay tres veces más hogares que habitan en viviendas recuperables que hogares en viviendas irrecuperables.

1.1.3. Los datos del hacinamiento familiar o por hogar en función del tipo de vivienda

A partir de la lectura de los datos censales relativos a hacinamiento familiar, hacinamiento por hogar y tipo de vivienda es posible mensurar los hogares que presentan sólo una característica de déficit (el hacinamiento o la calidad de vivienda) y aquellos en los que se superponen y conviven deficiencias en la construcción con situaciones de hacinamiento.

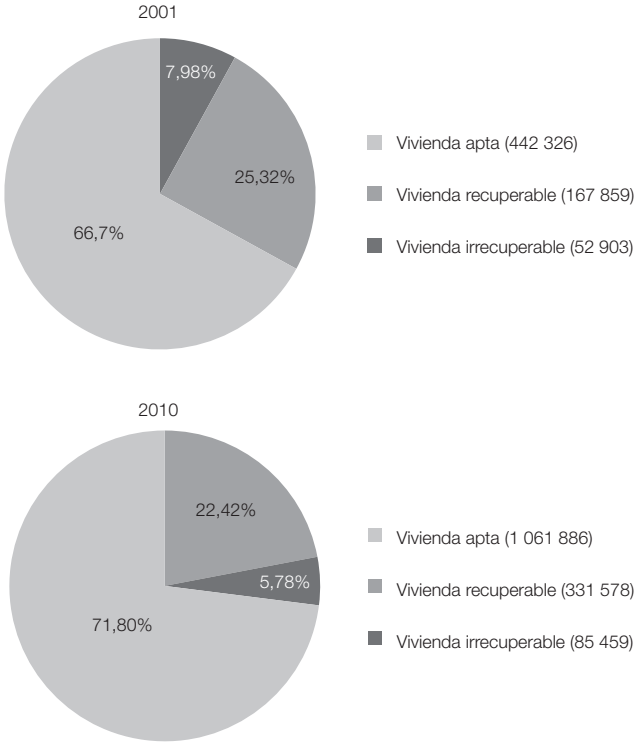
Por un lado, de 1 478 923 hogares que presentaban hacinamiento familiar por compartir vivienda con otro hogar, el 71,80% (1 061 886) habita en

14 Para tener una noción de la cantidad que esto representa: en 2001 había 663 088 hogares compartiendo vivienda con otro, mientras que en 2010 había 1 478 923. Estos datos se relevan del cuadro V.8 (Censo 2010) y cuadro 4.17, "Total del país. Viviendas particulares por tipo de vivienda, según cantidad de hogares en la vivienda y hacinamiento" (Censo 2001).

15 Otros autores que han analizado los datos que arroja el censo sobre el hacinamiento moderado, es decir midiendo aquellos que tienen más de dos personas por cuarto, observan que el porcentaje de hogares hacinados es de alrededor del 18%. De todas formas, también ha disminuido frente al 19% relevado en 2001. Véase Eduardo Reese (coord.), ob. cit.

viviendas aptas; el 22,42% (331 578) en viviendas recuperables, y el 5,78% (85 459) en viviendas irrecuperables. En 2001, de un total de 663 088 hogares con hacinamiento familiar, un 66,7% (442 326) habitaba en viviendas aptas; un 25,32% (167 859) en recuperables, y un 7,98% (52 903) en viviendas irrecuperables.

Gráfico 19. Hacinamiento familiar por tipo de vivienda



Fuente: CELS, sobre la base de los datos censales.

Del gráfico 19 se desprende que, en términos relativos, sólo aumentó el hacinamiento familiar dentro de viviendas aptas, mientras que disminuyó el registrado en viviendas recuperables e irrecuperables. Sin embargo, en términos absolutos, la cantidad de hogares con este tipo de hacinamiento se incrementó en todos los tipos de viviendas. Esto significa que en el país hay un aumento importante de hogares convivientes y 417 037 hogares viven hacinados dentro

de viviendas deficitarias. Del mismo modo, el hacinamiento dentro de viviendas aptas es tal que, medido frente al total de los hogares, se duplicó con respecto al Censo 2001. En efecto, el porcentaje de hogares con hacinamiento familiar en viviendas aptas representa el 8,7% en 2010, mientras que en 2001 representaba sólo el 4,4%.

1.2. LOS DATOS SOBRE EL RÉGIMEN DE TENENCIA DE VIVIENDA

El censo también distingue los hogares según el régimen de tenencia de la vivienda, conforme a la siguiente clasificación: propietario de la vivienda y el terreno, inquilino, ocupante por relación de dependencia, propietario de la vivienda y no del terreno, ocupante por préstamo y otra situación.

Los datos arrojan una baja en el porcentaje de hogares propietarios. En 2001, el 70,64% del total de los hogares era propietario, mientras que en 2010 esa proporción descendió al 67,7%. La disminución de esta forma de tenencia tiene su correlato en el incremento de la proporción de hogares inquilinos, que pasaron de representar el 11,1% del total de hogares en 2001 al 16,1% en 2010.

Por su parte, los hogares que no son ni propietarios ni inquilinos en su conjunto registran una moderada disminución en proporción al total de hogares: pasaron del 15,7% en el Censo 2001 al 14,2% en el Censo 2010.[16] En este aspecto, el contraste entre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el resto del país es notable, ya que "el conjunto de hogares con estos regímenes de tenencia crecieron el 69% y aumentaron casi 4 puntos porcentuales en esa jurisdicción respecto del resto de los regímenes de tenencia".[17]

El criterio asumido para la elaboración del censo considera que los propietarios, inquilinos y ocupantes con relación de dependencia gozan de una tenencia de sus viviendas legalmente respaldada y constituyen supuestos de tenencia formal, mientras que las demás categorías estarían en una situación de irregularidad o informalidad. Así, más allá de que las cifras que el propio estudio consideraría de informalidad en la tenencia pueden tener un impor-

16 Los hogares propietarios de la vivienda pero no del terreno se mantienen en términos relativos prácticamente estables alrededor del 4,4%, y disminuyen los hogares ocupantes por préstamo y en otra situación, del 8,2% al 6,9% del total de hogares los primeros y del 3,2% al 2,8% los segundos. Medida en términos absolutos, la cantidad de propietarios de vivienda pero no del terreno pasó de 432 009 en 2001 a 539 629 en 2010; los ocupantes por préstamo ascendieron de 829 985 a 844 694; y de 320 236 a 343 896 los que se registran en otras situaciones

17 Eduardo Reese (coord.), ob. cit., p. 91.

tante subregistro, también es cierto que ellas no incluyen las situaciones de alquileres informales. Es que el censo no distingue entre aquellos que cuentan con un contrato formal de alquiler, respaldado legalmente, y quienes no lo tienen, englobando todos los alquileres (formales e informales) bajo un mismo régimen de tenencia. Por lo tanto, todos los hogares arrendatarios se contabilizan juntos y parecieran tener el mismo grado de seguridad en la tenencia, cuando lo cierto es que los últimos se ven expuestos a todo tipo de arbitrariedades y vulnerabilidades.[18]

Para estimar la cantidad de hogares que alquilan de manera informal podría considerarse que, en general, se encuentran en esa situación los inquilinos de viviendas no aptas; es decir, casas tipo B, casillas, ranchos, cuartos de inquilinatos, hoteles o pensiones.[19]

Estos datos sobre régimen de tenencia y, en especial, de viviendas deficitarias, indican que, durante el período intercensal, los arriendos de casas tipo B, que pueden ser considerados alquileres informales, se incrementaron un 54,1%; los de ranchos y casillas, un 28,7%; los de piezas en inquilinato, un 30,7%; los de piezas en hotel o pensión, un 19%; y los de los locales no construidos para habitación, un 15,7%.[20] Esto implica que en 2010 existían en la Argentina 231 319 hogares inquilinos de viviendas deficitarias, lo que representa un 2% del total de los hogares del país. Este dato daría cuenta de un importante crecimiento del mercado informal de alquileres.

En la ciudad de Buenos Aires, el dato más saliente es el aumento de un 193% de hogares que alquilan casas tipo B.[21] Si a ello se suman los que alquilan en las restantes categorías de viviendas consideradas deficitarias, la cantidad de hogares que alquilan de manera informal alcanzaría un 4% del total de

18 Para ahondar específicamente sobre la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran los arrendatarios informales, véanse Natalia Cosacov, "Alquileres e inquilinos en la Ciudad de Buenos Aires. Una radiografía. Informe del Laboratorio de Políticas Públicas", Buenos Aires, 2012, p. 5, disponible en <lpp-buenosaires.net>, y Eduardo Reese (coord.), ob. cit.

19 Véase Natalia Cosacov, ob. cit.

20 Véase Eduardo Reese (coord.), ob. cit.

21 Es posible afirmar que en la CABA casi la totalidad de las casas tipo B corresponden a viviendas en villas o asentamientos. Esto responde a que las casas tipo B son aquellas que cumplen por lo menos una de las siguientes condiciones: no tiene provisión de agua por cañería dentro de la vivienda; no disponen de retrete con descarga de agua; o tienen piso de tierra u otro material precario (no tienen piso de cerámica, baldosa, mosaico, mármol, madera o alfombrado). En la ciudad de Buenos Aires, pues, casi la totalidad de las viviendas que observan algunas de estas condiciones se ubican en villas y asentamientos precarios.

Cuadro 8. Variación de los hogares inquilinos en viviendas aptas y en los diferentes tipos de viviendas no aptas del total del país

	Hogares inquilinos	Hogares inquilinos en viviendas aptas	Hogares inquilinos en viviendas no aptas				
			Casas B	Ranchos y casillas	Piezas en inquilinato	Pieza en hotel o pensión	Local no construido para habitación y vivienda móvil
Censo 2001	1 122 208	954 487	67 735	15 359	57 115	21 540	5972
Censo 2010	1 960 676	1 729 357	104 364	19 774	74 665	25 637	6909
Variación absoluta 2001-2010	838 468	774 870	36 629	4415	17 550	4097	937
Variación relativa 2001-2010	74,7%	81,2%	54,1%	28,7%	30,7%	19,0%	15,7%

Fuente: Eduardo Reese (coord.), ob. cit., sobre la base de los censos 2001 y 2010.

CELS-Informe 2013.indb 350 07/10/13 13:46

Cuadro 9. Variación de los hogares inquilinos en viviendas aptas y en los diferentes tipos de viviendas no aptas de la ciudad de Buenos Aires

	Hogares inquilinos	Hogares inquilinos en viviendas aptas	Hogares inquilinos en viviendas no aptas				
			Casas B	Ranchos y casillas	Piezas en inquilinato	Pieza en hotel o pensión	Local no construido para habitación y vivienda móvil
Censo 2001	227 545	189 282	1653	864	17 947	16 718	1111
Censo 2010	343 443	296 536	4843	541	21 699	18 783	1041
Variación absoluta 2001-2010	115 898	107 254	3190	-323	3752	2065	-70
Variación relativa 2001-2010	50,9%	56,7%	193,0%	-37,4%	20,9%	12,4%	-6,3%

Fuente: Eduardo Reese, ob. cit., sobre la base de los censos 2001 y 2010.

CELS-Informe 2013.indb 351 07/10/13 13:46

hogares de la CABA.[22] En la medición de estos casos, el censo también tiene subregistro, por lo que probablemente estos números sean mayores.[23]

1.3. LA INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS CENSALES SOBRE LA PROBLEMÁTICA HABITACIONAL

Los resultados de los datos del censo presentan entonces el siguiente panorama sobre la situación habitacional en la Argentina:

a) La persistencia de un número significativo de hogares con problemas de vivienda.
b) Un incremento de los hogares mayor al incremento de las viviendas y de la población.
c) Un aumento del hacinamiento de los hogares, especialmente en viviendas aptas.
d) Un número no despreciable de hogares que no sólo viven con hacinamiento, sino también en viviendas deficitarias.
e) Un incremento de los hogares inquilinos y una disminución de los propietarios.
f) Una disminución del porcentaje de hogares con déficit de calidad.
g) Hay tres veces más hogares que habitan en viviendas recuperables que hogares en viviendas irrecuperables.
h) La consolidación de un número considerable de hogares inquilinos de viviendas no aptas que muy probablemente han arreglado sus arriendos dentro del mercado informal de alquiler.

De acuerdo con estas observaciones, persisten más de dos millones de hogares que habitan en viviendas deficitarias, un millón y medio en condiciones de hacinamiento familiar y otro medio millón con hacinamiento crítico.[24]

22 Más allá del aumento de los alquileres en casas tipo B, los hogares inquilinos de ranchos y casillas y locales no construidos para habitación disminuyeron su participación porcentual en un 37,4% y 6,3% respectivamente, y los hogares inquilinos de piezas de inquilinato y de pensiones exhibieron incrementos del 20,9% y 12,4% respectivamente. Véase Eduardo Reese (coord.), ob. cit.
23 Véase Natalia Cosacov, ob. cit., p. 4.
24 Estas cifras no son acumulables ya que, si se sumaran, se estarían produciendo duplicaciones en virtud de los hogares que comparten más de una característica deficitaria y, por lo tanto, estarían contabilizados más de una vez. Quien efectúa un análisis de los datos censales eludiendo tales duplicaciones es Eduardo Reese: tiene en cuenta un hacinamiento familiar de más de dos

El crecimiento de los hogares por encima del de las viviendas y la población implica hogares más chicos pero, además, un mayor índice de hacinamiento familiar. Ello indica que uno de los principales problemas habitacionales de las familias de la última década estaría dado por el aumento de las situaciones de convivencia familiar; con mayor incidencia entre los sectores medios,[25] en gran medida por la fuerte expansión del mercado inmobiliario y de la construcción, con el consecuente aumento de los precios de las viviendas, el suelo y los alquileres, sumados a la falta de acceso al crédito.[26] Estos factores, junto con los múltiples requisitos que se exigen para acceder al mercado formal de alquileres, pueden entenderse como un aspecto central entre las causas del crecimiento de los alquileres informales.

La mejora que se verifica en la calidad del parque habitacional puede estar mostrando tanto el impacto positivo de la inversión estatal en planes de construcciones y mejoramiento de viviendas (como, por ejemplo, el plan federal) como la posibilidad que tuvieron sectores de menores ingresos de invertir en sus viviendas al recuperar el empleo o el valor de sus ingresos.[27]

En paralelo, los datos censales expresan también que los hogares que habitan viviendas recuperables superan ampliamente a aquellos que lo hacen en viviendas irrecuperables, lo que confirma la necesidad de hacer más hincapié en políticas orientadas a apoyar el mejoramiento de viviendas, que han quedado relegadas frente a las de construcción de viviendas (llave en mano).

En cuanto a la disminución de la proporción del número de propietarios dentro los regímenes de tenencia y el crecimiento proporcional de los inquilinos, Reese, Almansi y otros observan que

> este crecimiento en el número de los hogares inquilinos verificado no fue producto de una política pública expresa en la materia sino el resultado oportuno de un conjunto de factores socioeconómicos de carácter coyuntural, que implicó que un alto número de familias

---

personas por cuarto y concluye que los hogares con déficit de vivienda habrían pasado de representar el 34,3% del total de hogares en 2001, al 35,3% en 2010. Véase Eduardo Reese (coord.), ob. cit.

25 Eduardo Reese (coord.), ob. cit.; Lorena Putero, ob. cit. Sorín señala que la situación de hacinamiento que se registra en viviendas aptas estaría expresando "el problema de aquellos que, al formar una familia, no acceden a un alquiler o a otra vivienda y deben seguir cohabitando" (Jaime Sorín, ob. cit.).

26 De acuerdo con Reese, las características del funcionamiento del mercado inmobiliario descriptas explican, en parte, el agravamiento de los problemas de acceso a la vivienda que se verifica en los datos censales señalados en los párrafos anteriores (Eduardo Reese, ob. cit.).

27 Véase Jaime Sorín, ob. cit.

> no pudiera acceder a la propiedad inmueble (como promueve el imaginario social más extendido en la Argentina) y que adoptara el arriendo como opción alternativa.[28]

Es decir que la recomposición salarial que experimentaron los trabajadores en el período intercensal no fue suficiente para que una gran mayoría de familias accediera a la compra de una vivienda. Nuevamente, la falta de acceso al crédito y el elevado precio del suelo, que aumentó más que los salarios, aparecen como posibles causantes de esta situación.[29]

El incremento de los hogares inquilinos en viviendas no aptas sugiere un incremento de hogares que alquila de manera informal. Este tipo de arriendo, a pesar de no ser necesariamente barato, estaría convirtiéndose en la única opción para aquellos que, por falta de garantía inmobiliaria y/o alguno de los otros requisitos y condiciones que imponen los locadores y las inmobiliarias, no pueden acceder al mercado formal.[30]

Sobre este panorama actualizado de la situación habitacional del país, en lo que sigue, se relevarán las medidas que adoptaron los diferentes niveles de gobierno sobre la problemática durante 2012.

2. LAS MEDIDAS ADOPTADAS POR EL PODER EJECUTIVO NACIONAL. LA DEFINICIÓN Y PUESTA EN MARCHA DEL PRO.CRE.AR. Y LAS MODIFICACIONES AL PLAN FEDERAL DE VIVIENDA

La creación y puesta en marcha del Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (Pro.Cre.Ar.) durante 2012 constituye el acontecimiento más destacable del año en lo que se refiere a las políticas de vivienda adoptadas por el Poder Ejecutivo nacional. El programa tiene como objetivo principal enfrentar el problema de acceso a la vivienda propia a través

28 Eduardo Reese (coord.), ob. cit., p. 221.
29 Natalia Cosacov, ob. cit., pp. 8-11.
30 La Coordinadora de Inquilinos de Buenos Aires (CIBA) calcula que el costo de una habitación en un hotel, pensión o inquilinato, puede oscilar entre 1200 y 1800 pesos. Las garantías y condiciones que se exigen para formalizar un contrato de alquiler explican muchas veces "[…] por qué alguien que tiene ingresos y recursos termina alquilando una pieza de hotel con valores muy cercanos a un departamento formal de uno o dos ambientes […]. Por supuesto esa persona no tiene las condiciones que pide el mercado formal: recibo de sueldo 'en blanco', dos garantías, etc." (Eduardo Reese [coord.], ob. cit., p. 219, y Natalia Cosacov, ob. cit., p. 5).

de créditos hipotecarios otorgados por el Banco Hipotecario. Los préstamos destinados a la construcción de viviendas en terreno propio e hipotecas sobre las viviendas que se construyan en el marco de este programa se ofrecen a tasas fijas de entre el 2 y el 14%, con plazos de pago de hasta treinta años, una tasa baja frente a la que ofrece el resto de los bancos.[31]

En su discurso de presentación del programa, el secretario de Política Económica y Planificación del Desarrollo del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la nación, Axel Kicillof, lo definió como una política "de créditos en condiciones totalmente ventajosas para aquellos que tienen problemas para el acceso a la vivienda y además para el acceso al mercado del crédito privado".[32] La falta de una política de créditos destinada al acceso a la vivienda de la población de medianos y bajos recursos había sido advertida en 2011 como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado por la relatora especial sobre una vivienda adecuada de la ONU en sus recomendaciones al Estado argentino.[33] Las dificultades de acceso al crédito y los exorbitantes precios de los inmuebles en los aglomerados urbanos más importantes del país han dificultado cada vez más a los trabajadores la adquisición de una vivienda propia y explican, en gran medida, el descenso de los hogares propietarios, el aumento de los inquilinos y el incremento del hacinamiento de hogares que arrojó el Censo 2010.[34]

A su vez, el programa toma en cuenta los obstáculos y dificultades que han enfrentado los diferentes planes federales de construcción de vivienda para conseguir suelo urbanizado donde emplazar esas construcciones.[35] En esta

31 Véase Francisco Yofre, "Procrear un nuevo paradigma", *Miradas al Sur*, año 5, nº 213, 17 de julio de 2012.

32 Así lo anunció Kicillof el 12 de junio de 2012.

33 Raquel Rolnik, relatora especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, y sobre el derecho a la no discriminación en este contexto, informe sobre su misión a la Argentina, 13-21 de abril de 2011, ob. cit., párr. 10 y 62.

34 Véanse Jaime Sorín, ob. cit., y Lorena Putero, ob. cit. También, Francisco Yofre, ob. cit., donde dice: "Según la consultora Reporte Inmobiliario, el 99 por ciento de la demanda de nuevas obras de construcción en los últimos nueve años estuvo motorizada por inversores individuales y solo el 1 por ciento restante se efectuó a través de créditos hipotecarios" (disponible en <sur.infonews.com/notas/procrear-un-nuevo-paradigma>).

35 En tal sentido, "la escasez de suelo fiscal o público en el Conurbano bonaerense, junto a la baja proporción de municipios con políticas de suelo urbano (producción de suelo servido, negociación de deuda para movilizar el suelo ocioso, aprovechamiento de reservas públicas, aumento de impuestos al suelo baldío o vacante, bancos de tierra, etc.), transformó la adquisición de suelo en un problema para la política de vivienda". Juan Pablo Del Río, "Política de vivienda y acceso a la ciudad. Las tierras y los proyectos urbanos

oportunidad, el Estado aportará "un capital importantísimo de suelo urbano" y además daría la posibilidad de desarrollar suelo y densificar áreas medias.[36] En su discurso de lanzamiento del Pro.Cre.Ar., la presidente Cristina Fernández de Kirchner anunció que se negociarían acuerdos con las principales empresas del sector de la construcción para lograr un adecuado control de los precios de los materiales.[37]

Otro aspecto auspicioso del Pro.Cre.Ar. consiste en la ampliación, desde una política de vivienda, del concepto de familia[38] al incluir a parejas del mismo sexo dentro de los sectores destinatarios del programa, en igualdad de condiciones con las parejas de diferente sexo.[39] El programa también incluye como sujetos destinatarios a las personas extranjeras con residencia permanente.

El documento "Bases y condiciones que regulan el inicio del proceso de solicitud de préstamos hipotecarios individuales" del Pro.Cre.Ar. sugiere cierta preocupación por alcanzar a aquellas personas que se encuentran en una situación social crítica. Así surge de los "criterios de elegibilidad" establecidos en el Anexo I: a) la ponderación del déficit habitacional;[40] b) el ingreso total

---

en el Conurbano bonaerense", ponencia presentada en el XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología de la Universidad de Buenos Aires, septiembre de 2009; disponible en <infohabitat.com.ar/web/img_d/est_06072009173032_n06072009162723.pdf>.

36 "El Plan Pro.Cre.Ar. viene a atender dos vacíos importantes: el acceso al crédito y el problema del suelo", entrevista al arquitecto y urbanista de la Universidad de General Sarmiento, Raúl Fernández Wagner, parte II, disponible en <espacioiniciativa.com.ar/?p=8990>.
Cabe aclarar que, con posterioridad a la entrevista, el Decreto 1382/12 disolvió el Organismo Nacional de Administración de Bienes (ONABE), que funcionaba bajo la órbita de Planificación, y creó en su lugar una Agencia de Administración de Bienes del Estado, que se integró dentro de la estructura de la Jefatura de Gabinete y funciona como organismo descentralizado con autarquía económica financiera, personería jurídica propia y capacidad de actuar en el ámbito del derecho público y privado.

37 En el anuncio oficial del plan, la presidente Cristina Fernández de Kirchner mencionó a Acero Siderar-Acindar, Cemento Loma Negra-Minetti, parte estatal, Aluar aluminios, y Ferum FV, Mosaicos madereras.

38 En el anuncio oficial, la presidenta expresó que el programa "Pro.Cre.Ar. es para familias".

39 Pueden acceder al crédito aquellas personas que perciban ingresos de tipo habitual y permanente, producto de su trabajo personal (relación de dependencia o monotributista) o jubilación, y que no hayan sido beneficiarios de planes de vivienda en los últimos diez años. Véase la página web del programa, <procrear.anses.gob.ar>.

40 De acuerdo con el Anexo I, de las Bases, se señala que "en cuanto al análisis de déficit habitacional se tendrán en cuenta los datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) referidos a viviendas deficitarias y déficit habitacional por provincia, jurisdicción o localidad, según resultados del Censo 2010".

del grupo familiar;[41] c) la prioridad sociodemográfica del grupo familiar,[42] y d) la vulnerabilidad social.[43] En el mismo anexo se señala que, a partir de la aplicación de dichos criterios, se elaborará una matriz mediante la que se generarán grupos[44] para la asignación de beneficiarios.

Es posible apreciar, entonces, una intención "inclusiva" a partir de los criterios detallados, puesto que la normativa pondera aspectos que desbordan la dimensión del ingreso económico de los postulantes (vulnerabilidad, déficit habitacional, situación sociodemográfica). Sin embargo, el procedimiento de asignación no contempla en modo alguno a los grupos familiares cuyos ingresos proceden del mercado de trabajo informal. En este sentido, resulta necesario ampliar la base de candidatos al programa, tomando debidamente en cuenta la situación de quienes se encuentran en esa condición.

De acuerdo con la reglamentación publicada por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), el programa alcanza únicamente a trabajadores en relación de dependencia o independientes que acrediten los tres últimos pagos del Monotributo. Resulta necesario, entonces, definir algún sistema crediticio con requisitos más laxos para que aquellas personas que, por diversas circunstancias, se encuentran en el mercado informal de empleo puedan acceder al programa. Las consideraciones del Decreto 902/12 conllevan argumentos jurídicos sólidos para permitir la ampliación a este sector de la población, que constituye una franja relevante de trabajadores y trabajadoras en la Argentina.[45]

41 De acuerdo con el Anexo I de las Bases, se entiende "por ingreso total del grupo familiar la suma de los ingresos correspondientes al titular de la solicitud de entrevista para el inicio del trámite y su cónyuge o conviviente".

42 De acuerdo con el Anexo I de las Bases, en este criterio "se agruparán todas las solicitudes según la prioridad demográfica del grupo familiar del solicitante, según dos rangos: alto y medio, conforme las siguientes variables: cantidad de hijos menores de 18 años; integrantes de la familia con capacidades diferentes; cantidad de miembros del grupo familiar; edad del titular del crédito".

43 De acuerdo con el Anexo I de las Bases, en este supuesto se aplicará lo previsto en el punto 21 de las Bases, que señala: "Si en razón de la distribución de participantes por grupo, alguno de ellos no quedara cubierto, el Comité Ejecutivo podrá disponer, previo al sorteo, las adecuaciones pertinentes a los fines de completar los cupos previstos y/o adecuar los existentes. A tales efectos, tendrá especialmente en cuenta las variables sociodemográficas, climatológicas, geográficas, socioambientales y/o económicas".

44 "GRUPO": personas pasibles de ingresar en un sorteo del programa, que presentan idénticos criterios de elegibilidad conforme los términos definidos en el Anexo I.

45 Nos referimos a los siguientes párrafos de los considerandos del Decreto 902/12: "Que el artículo 14 bis de la CONSTITUCIÓN NACIONAL incorpora a la vivienda dentro del concepto integral de seguridad social, en un todo

Además, tal como se afirma en los considerandos del decreto, "en el marco del proyecto nacional de crecimiento con inclusión social, es prioridad para el Estado Nacional facilitar el acceso a la vivienda para toda la población". Y agrega: "Es necesario impulsar aun más la facilitación del acceso a la vivienda propia para todos los sectores sociales para subsanar la demanda que aún permanece insatisfecha".

Hay dos aspectos pendientes de resolución y que podrían colaborar en la reducción del déficit habitacional. El primero tiene que ver con la disponibilidad de estos créditos para el mejoramiento y ampliación de viviendas, situación que no está contemplada en la actual operatoria y que, tal como surge de los datos censales, es un área que requiere especial atención. El Decreto 902/13, art. 5, establece que el destino de los bienes del fideicomiso es, por un lado, la "construcción de viviendas y desarrollo integral de proyectos urbanísticos e inmobiliarios para el acceso a la vivienda familiar, única y permanente", y por otro, el "otorgamiento de créditos hipotecarios para la adquisición de las viviendas a las que se refiere el inciso anterior, o para la construcción de viviendas familiares, únicas y permanentes" (art. 5). Sin embargo, el inc. c del art. 5 establece que se podrán dar "otros destinos relacionados al acceso a la vivienda que determine el Comité Ejecutivo". Dentro de esta facultad del Comité Ejecutivo, podría preverse el otorgamiento de créditos para la ampliación y mejora de viviendas existentes a través de, por ejemplo, la constitución de una hipoteca sobre esa vivienda y de acuerdo con un plan de mejora y ampliación aprobado por el Comité. En segundo lugar, es importante que esta iniciativa sea acompañada con herramientas apropiadas que permitan a los Estados nacional, provinciales y municipales intervenir en el mercado del suelo y disponer de inmuebles en desuso, destinados puramente a la espe-

---

de acuerdo con la OIT, que define entre las prestaciones familiares de la Seguridad Social a la vivienda. Así también, el concepto de Piso de Protección Social, definido por organizaciones como la ONU, la OIT y la OMS, refleja una extensión de los sistemas de seguridad social orientada a que diversos organismos públicos actúen en forma coordinada para garantizar todos los derechos sociales, entre los que se incluye la vivienda".

"Que la ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL ha impulsado la implementación de las políticas de carácter masivo del ESTADO NACIONAL, como la Asignación Universal por Hijo, la Asignación por Embarazo y el Programa Conectar Igualdad, logrando abarcar todo el territorio nacional."

Conviene agregar, entonces, que estos programas se fundaron en el derecho a la seguridad social citado en el decreto, para incorporar también, a través de herramientas novedosas, a sectores de la población que se encuentran en el mercado informal del trabajo, y que, por tal razón, podrían definirse requisitos específicos para alcanzar a estos sectores en el caso del Pro.Cre.Ar.

culación[46] y avanzar en un plan integral de ordenamiento territorial.[47] Una primera aproximación a estas herramientas puede encontrarse, al menos para terrenos fiscales o que pertenecen al Estado, en decisiones de las legislaturas bonaerense y porteña.

En el primer caso, la Ley de Acceso Justo al Hábitat, aprobada en noviembre de 2012 por la Legislatura de la provincia de Buenos Aires, estableció los lineamientos generales para la autoridad de aplicación de la normativa y para los municipios de la provincia. El art. 8 de la ley establece que se implementen

> en forma progresiva y según los medios disponibles, entre otras, actuaciones de diferente escala dirigidas a: […] h) Atender la refuncionalización, rehabilitación y adecuación normativa de inmuebles fiscales aptos para finalidades de uso social y colectivo, en particular la provisión de suelo fiscal a los fines de su incorporación al Programa Pro.Cre.Ar. creado por decreto del Poder Ejecutivo nacional 902 de fecha 12 de junio de 2012, exceptuando a los bienes incorporados de la aplicación del Decreto-ley 8912/77.

En el caso de la Legislatura porteña, el 20 de diciembre de 2012 se aprobó la modificación del código de zonificación en los barrios de Parque Patricios y Pompeya, entre otras cuestiones. Esta modificación permitirá utilizar dos inmuebles ubicados en las playas ferroviarias de las estaciones Dr. Antonio Sáenz y Buenos Aires del Ferrocarril Belgrano Sur, que habían sido desafectados del sistema ferroviario por el Estado nacional, para construir unas 4500 viviendas del Pro.Cre.Ar.[48]

46 El número de viviendas vacías con fines especulativos es un dato importante para que el Estado enfrente esa problemática; sin embargo, esa información no surge de los datos del Censo 2010, a diferencia del Censo 2001, que desagrega el dato en categorías (casa de fin de semana, en alquiler, etc.).

47 Véase Fernández Wagner, ob. cit.

48 Se aprobó también la rezonificación de terrenos ferroviarios en Caballito, Palermo y Liniers, para proyectos inmobiliarios y espacios verdes; la cesión de 37 hectáreas en el Parque Roca para un centro de transferencia de cargas a un grupo empresario privado y la venta del Edificio del Plata para construir un Centro Cívico en el sur de la ciudad. El paquete de medidas fue criticado con el argumento de que favorece la especulación inmobiliaria y constituye una entrega del patrimonio público. Las audiencias fueron impugnadas por un grupo de trece diputados opositores, porque no habrían respetado los horarios establecidos por la ley, pero la demanda fue rechazada por la justicia. Por otra parte, hubo manifestaciones públicas frente a la Legislatura, de sectores que se oponían a la cesión de algunos predios. Véase *Página/12*, 21 de diciembre de 2012, disponible en <pagina12.com.ar/diario/elpais/1-210358-2012-12-21.html>.

Al cierre de este informe, según la información difundida por la ANSES y el Ministerio de Economía, desde abril –fecha de inicio del programa– se habilitó la presentación de más de 59 000 interesados en acceder al crédito[49] en los sorteos que se realizaron los días 20 de julio, 24 de agosto y 27 de octubre de 2012 y el 25 de enero de 2013. No obstante, no se ha informado aún la cantidad de personas que cumplieron con los requisitos exigidos por el programa y cuántas efectivamente recibieron los fondos. Por otro lado, también se informó que, en el proceso de licitación, se presentaron alrededor de 116 empresas para la construcción de viviendas de personas que no tienen terreno propio.[50] Ambos datos dan cuenta del interés que generó el Pro.Cre.Ar. como respuesta al déficit habitacional y el impacto que puede tener como herramienta de dinamización de la economía.[51] El seguimiento de este programa, con relación a las metas propuestas de accesibilidad al crédito para un grupo poblacional que se encontraba al margen de esa alternativa, dará cuenta de su eficacia en términos de política pública de vivienda.

Con todo, la iniciativa del Poder Ejecutivo nacional que habilita el crédito para la construcción de vivienda en condiciones accesibles a los sectores socioeconómicos bajos y medios de la población resulta auspiciosa, aunque cabe esperar que se avance con los ajustes y regulaciones complementarias mencionados.

La implementación del Pro.Cre.Ar. como hecho significativo para la reducción del déficit de vivienda en la Argentina contrasta con la disminución durante 2012 del presupuesto y de las metas comprometidas en los programas que componen el Plan Federal de Viviendas de la Subsecretaría de Desarrollo

49 Véase *Página/12,* <pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-212618-2013-01-25.html>.

50 Véase *Página/12,* <pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-212680-2013-01-26.html>.

51 Los considerandos del Decreto 902/12 señalan: "Que, por otra parte, la política nacional de desarrollo que lleva adelante el ESTADO NACIONAL tiene como pilares fundamentales la creación de empleo y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.
"Que en particular el sector de la construcción, en virtud de su estrecha relación entre el empleo y el nivel de producto 'empleo-producto' tiene gran capacidad de generación de puestos de trabajo, por lo que la facilitación de su financiamiento y el incremento de la obra pública potenciarán el desempeño de este sector, brindando un importante efecto económico multiplicador sobre el producto y el empleo.
"Que en mérito de lo expuesto precedentemente, resulta relevante la creación de instrumentos financieros estratégicos que impulsen la construcción para, por un lado, atender las necesidades de acceso a la vivienda única y permanente de toda la población y, por otro lado, dinamizar sectores productivos claves para la generación de empleo".

Urbano y Vivienda; en especial, las relacionadas con el mejoramiento de la calidad de las viviendas.

Así, se observa que el presupuesto asignado en 2012 al Programa 42, "Acciones para el Desarrollo de la Infraestructura Social" –en el que está incluido, entre otros, el Programa Mejoramiento de Barrios (PROMEBA)–, es un 7% menor que en 2011; a los programas 43, "Desarrollo de la Infraestructura Habitacional 'Techo Digno'"; 44, "Acciones para el Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica", y 45, "Fortalecimiento Comunitario del Hábitat", se les asigna el mismo presupuesto que recibieron en 2011, lo que en términos reales significa una disminución de entre un 10 y un 20%, según el índice de inflación que se utilice.[52] El único que registra un incremento presupuestario es el Programa 46, "Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios", aunque reduce sus metas.

En lo que respecta a las metas, en estos programas se verifica, en general, una disminución tanto en las viviendas terminadas como en las soluciones habitacionales previstas por cada programa, las que registran una disminución mayor, especialmente en los programas 44, 45 y 46; mientras que para el Programa 43 se plantea un aumento de un 76% en la construcción de nuevas viviendas con la misma cantidad de fondos.[53]

52 En este sentido, el INDEC midió un incremento del costo de vida de 2012 de un 10,8%, mientras que el "IPC –Índice de Precios al Consumidor– Congreso" cerró 2012 con una suba del 25,6%, y las provincias de Tierra del Fuego, Santa Fe y San Luis han difundido un IPC de alrededor del 20-23%.

53 El Programa 42, que en 2011 tuvo un presupuesto asignado de 396 427 500 pesos, en 2012 tuvo una asignación de 368 808 000 pesos, es decir una variación en términos nominales de -7%. Asimismo baja, entre otras metas, la cantidad de familias que se propone asistir, de 21 559 a 16 154.
Curiosamente, el Programa 43 se plantea un aumento significativo en la meta de construcción de viviendas que se propone alcanzar, pasando de 29 971 viviendas terminadas en 2011 a 52 719 en 2012. Es decir que, con un presupuesto menor en términos reales, se plantea alcanzar una meta que supera la del año anterior en un 76%.
Por el contrario, el Programa 44 disminuye las soluciones habitacionales que se propone construir de 6392 en 2011 a 5954 en 2012. Esta disminución de casi un 10% en la meta es mayor si se tiene en cuenta que el año anterior había sido sobreejecutada, y se llegaron a concluir 7832 soluciones habitacionales. El Programa 44 también disminuye, en menor medida, las metas de construcción de viviendas, de construcción de obras de infraestructura urbana y de ejecución de proyectos de agua y saneamiento. Sólo incrementa la meta de construcción de obras de equipamiento comunitario, que pasan de 45 a 65, aunque ello implica también una disminución si se toma la meta finalmente ejecutada en 2011, que alcanzó las 72 obras.
También el Programa 45 reduce drásticamente sus metas tanto en construcción de viviendas, que pasa de 7093 viviendas terminadas a 2803 (40%), y de soluciones habitacionales, que pasan de 4188 a 1909 (45%).

Esta disminución en el presupuesto y en las metas del Plan Federal contrasta además con el impacto positivo que, de acuerdo al análisis efectuado sobre los datos censales, han tenido los programas en la mejoría del parque habitacional. Además, si se tiene en cuenta que los hogares que habitan en viviendas deficitarias recuperables superan en tres veces a aquellos que habitan en viviendas irrecuperables, resulta preocupante que las metas y programas en los que se producen los mayores recortes sean los relacionados con soluciones habitacionales y especialmente con el mejoramiento de las viviendas existentes, como los Programas 42, PROMEBA; 44, Mejor vivir; y 46, Urbanización de Villas y Asentamientos.[54]

En sus recomendaciones de 2011 al Estado argentino, la relatora de la ONU advirtió que la prioridad del Estado debería haber sido la producción de vivienda completa ("llave en mano")[55] y lo exhortaba a "diversificar más y flexibilizar los programas de vivienda readecuando el uso de los fondos a las necesidades existentes y fortaleciendo en este sentido los programas de mejoramiento, completamiento y ampliación de viviendas deficitarias".[56] En este contexto, sería recomendable que, revirtiendo la tendencia que se verifica en el Presupuesto de 2012 en materia de vivienda, el Estado continúe y mejore la ejecución de los planes federales en general y, en especial, que refuerce los componentes dirigidos al mejoramiento y ampliación de la vivienda en lugar de restringirlos.

Finalmente, el Programa 46 es el único que registra un incremento presupuestario (64%), pero sus metas también disminuyeron. Mientras que en 2011 se propuso terminar 1250 viviendas y alcanzar 540 soluciones habitacionales, en 2012 las viviendas terminadas disminuyeron levemente a 1150 y las soluciones habitacionales cayeron a 130. (Información emanada de una investigación del CELS en progreso.)

54 El objetivo del Programa 42 es favorecer el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y su entorno, a partir de la provisión de infraestructura social básica, el acceso a la propiedad de la tierra y el fortalecimiento de la organización comunitaria; el del Programa 44, entre otros, es financiar la refacción y/o ampliación de viviendas recuperables (cuyos propietarios no estén en condiciones económicas de hacerlo); y entre las acciones que se propone realizar el Programa 46 se contempla el mejoramiento de las viviendas existentes, la ejecución de obras de infraestructura básica, incluidas las redes cloacales y de provisión de agua potable, electricidad y gas, la apertura de calles internas y obras complementarias para el mejoramiento del hábitat.

55 Raquel Rolnik, ob. cit., párr. 32.

56 Ibíd., párr. 62.

3. DESAFÍOS QUE REPRESENTA EN MATERIA DE VIVIENDA LA UNIFICACIÓN DE LOS CÓDIGOS CIVIL Y COMERCIAL DE LA NACIÓN

Tal como se destacó en el apartado anterior, el Poder Ejecutivo nacional reconoció la necesidad de facilitar el acceso a la vivienda a todos los sectores a partir del Pro.Cre.Ar. Sin embargo, este objetivo no fue reflejado en el proyecto de reforma y unificación de los códigos Civil y Comercial que introdujo en el Congreso Nacional.

En junio de 2012, el gobierno nacional envió al Congreso un proyecto de reforma y unificación de esos códigos, una oportunidad histórica para avanzar en el respeto y protección de los derechos humanos.[57] Luego, mediante resolución de la Cámara de Diputados, se creó la Comisión Bicameral para la Reforma, Actualización y Unificación de los Códigos Civil y Comercial de la Nación (en adelante, la Comisión Bicameral) con la finalidad de preservar la unidad, integridad y coherencia que implica el dictado de un único Código Civil y Comercial.[58]

Para el caso particular de las relaciones de propiedad y su compaginación con el derecho a una vivienda adecuada, la reforma representa un espacio único para adaptar las relaciones de derecho privado a los estándares de derechos humanos. En este sentido, hay principios del derecho internacional de los derechos humanos que no se contemplan en el proyecto, pero resultan relevantes para el desarrollo de un rol activo del Estado en la materia. Estos principios tampoco aparecían en el anteproyecto presentado al Ejecutivo por la Comisión para la Elaboración del Proyecto de Ley de Reforma, Actualización y Unificación de los Códigos Civil y Comercial de la Nación.

57 En 2011, mediante Decreto presidencial 191/2011 se creó la Comisión para la Elaboración del Proyecto de Ley de Reforma, Actualización y Unificación de los Códigos Civil y Comercial de la Nación. Integrada por Ricardo Luis Lorenzetti, Elena Highton de Nolasco y Aída Kemelmajer de Carlucci, esta comisión elaboró un anteproyecto para "adecuar a los tiempos que corren en las relaciones humanas y en las relaciones comerciales ese viejo instrumento, que supo ser muy moderno y que fue el acto de codificación más importante que se dio en el siglo XIX", según lo anunció el 27 de marzo de 2012 la presidente Cristina Fernández de Kirchner en la presentación del anteproyecto de nuevo Código Civil y Comercial unificado. Para esa ocasión, el CELS efectuó presentaciones en las que emitió su opinión, junto con la Red Habitar y organizaciones especializadas en la temática indígena, tal como se detallará seguidamente.

58 Texto conforme a la resolución de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, aprobada el 4 de julio de 2012.

La función social de la propiedad[59] y el principio que asegura que el ejercicio de los derechos de particulares no afecte los modos de vida, cultura y producción familiar de los pueblos indígenas y de las comunidades campesinas tradicionales que tienen una especial relación con la tierra[60] inciden en las formas de regular la propiedad privada y ampliar las condiciones de accesibilidad y seguridad de la tenencia en materia de vivienda y territorio que tiene el Estado.

Sobre estos dos principios se enmarcaron las sugerencias de codificación que elaboró y presentó la Red Habitar,[61] que el CELS integra, y que fueron

59 Tratados incorporados a la Constitución Nacional (CN) a través del art. 75, inc. 22:
1) La Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) consagra no sólo el derecho a la propiedad individual, sino también "colectiv[a]" (art. 17). Puede haber objetos cuyos propietarios sean un conjunto de personas, o la comunidad toda. Es diferente de la "propiedad comunitaria" reconocida a los pueblos indígenas argentinos en la CN, art. 75, inc. 17.
2) Propiedad subordinada al interés social: en su art. 21, la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) establece que el "uso y goce" de los bienes puede "subordinar[se] [...] al interés social".
3) Propiedad sobre bienes esenciales: la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (DADDH), por su parte, establece en su art. 23: "Toda persona tiene derecho a la propiedad privada correspondiente a las necesidades esenciales de una vida decorosa, que contribuya a mantener la dignidad de la persona y del hogar". Aquí se redefine el ámbito del derecho humano de propiedad. No abarca toda clase de bienes, ni en cualquier cantidad. Se centra en los elementos que satisfacen "necesidades esenciales" con el fin de mantener la dignidad personal.

60 Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes de 1989.
Art. 1. a) a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial; b) a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conserven todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.
Art. 2. La conciencia de su identidad o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio.
Art. 3. La utilización del término "pueblos" en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional.

61 Habitar Argentina es un espacio conformado por organizaciones, instituciones académicas, movimientos sociales y legisladores, que están trabajando

discutidas en dos audiencias públicas convocadas por la Comisión Bicameral.[62] La situación irregular de más de un millón de hogares que habitan de modo informal en ambientes urbanos y rurales y la incidencia del régimen de alquileres como forma de acceso a una vivienda adecuada deben ser consideradas en la regulación de los Códigos.

En concreto, con relación a la definición de los derechos reales de propiedad, el proyecto, tal como se afirmó en la presentación de la Red Habitar:

> Contempla solamente formas jurídicas que permiten regularizar las actuales formas de vivir (barrios privados) y morir (cementerios privados) de los sectores de altos ingresos de nuestra población, a través de la figura de conjuntos inmobiliarios. Sin embargo, no hay nuevos instrumentos que permitan la regularización de las formas de vivir (villas y asentamientos urbanos) y producir (tierras rurales para los campesinos) de los sectores más pobres y vulnerables, más allá de la tradicional usucapión (prescripción adquisitiva de 20 años).[63]

Es necesario, entonces, que el proyecto incluya nuevos instrumentos para la adquisición del dominio y modifique algunos atributos de los derechos reales para generar alternativas de regularización adecuadas a las formas de habitar de los sectores populares. El proyecto debería contemplar, en primer lugar, que la inscripción registral de inmuebles no constituya el modo suficiente para la trasmisión del dominio de viviendas o territorios, sin importar si aquellos se encuentran ocupados o no. Así se evitarían, tal como se destaca en la propuesta presentada junto con la Red Habitar,

> las históricas dificultades de los sectores más pobres de nuestro país para acceder a títulos de propiedad y el aprovechamiento de esta si-

para crear un marco normativo que garantice el derecho a la vivienda, la tierra y al hábitat para todos.

62 La Comisión Bicameral estableció un reglamento para las audiencias, según el cual podía ser ponente "todo aquel que invoque un derecho subjetivo o un interés legítimo o difuso, organizaciones no gubernamentales, así como organismos o autoridades públicas nacionales, provinciales o municipales, y haya presentado su ponencia según lo dispuesto por el presente reglamento" (art. 3). El reglamento está disponible en <ccycn.congreso.gov.ar/reglamento.html>.

63 De la nota presentada por la Red Habitar Argentina, "Por un Código Civil y Comercial que proteja el derecho a la vivienda y a la tierra y habilite la mediación estatal en las relaciones privadas en un país que se aleja del neoliberalismo", p. 9, disponible en <habitarargentina.blogspot.com.ar/2012/08/habitar-argentina-presento-propuestas.html>.

> tuación por las personas más influyentes y poderosas, que han utilizado el sistema notarial y registral para hacerse de tierras en las cuales nunca estuvieron, [esta] ha sido una causa de las dificultades de acceso a la seguridad de la tenencia de la tierra en el campo y en la ciudad, al desconocerse la realidad de la ocupación. En casi todas las provincias del NOA, NEA y en algunas del centro del país se presentan estos problemas, que arrastran conflictos de tierras desde el siglo XIX.[64]

En segundo lugar, el proyecto de reforma de los códigos Civil y Comercial debería incluir una modificación de los plazos para adquisición de dominio a través de la prescripción adquisitiva, que van de los diez a los veinte años. Estos plazos no sólo no diferencian entre la posesión para fines de habitación y trabajo y la posesión general, por ejemplo, con fines especulativos, sino que representan un sacrificio muy alto para los sectores más pobres, expuestos al peligro de desalojo durante años. Por eso, la prescripción adquisitiva de derechos reales para fines de vivienda, así como para fines de producción agrícola y familiar, debería operar a partir de la posesión pacífica e ininterrumpida de inmuebles urbanos o rurales durante tres años o más.

Además, la propuesta agrega una herramienta para favorecer la recuperación estatal de bienes inmuebles abandonados, para la concreción de un posible banco de tierra pública y facilitar la gestión de una política de tierras a nivel local. De esta manera, el Estado podría incrementar la reserva de inmuebles para fines de política habitacional (por ejemplo, para el Pro.Cre.Ar.) e incentivar a los propietarios a darles un uso no especulativo a sus bienes. Para que esta herramienta se materialice, es necesario modificar la definición del dominio a perpetuidad, prevista en el art. 1942 del actual proyecto,[65] y definir la presunción de abandono de inmuebles. De acuerdo con la propuesta, en este supuesto, a diferencia de la prescripción, el foco de este instrumento no es probar la posesión durante un tiempo del poseedor, sino probar que el propietario no ejerció su posesión durante un tiempo, para justificar la transferencia del dominio en favor del Estado.

Por otra parte, la regulación del mercado de alquileres no mejora la asimétrica relación de poder vigente entre locadores y locatarios. Con este fin, se deberían incorporar artículos que regulasen de manera precisa cuestiones claves del mercado de alquileres como: a) una definición de locación encubierta:

64 Ibíd., p. 11.

65 Art. 1942. Perpetuidad. El dominio es perpetuo. No tiene límite en el tiempo y subsiste con independencia de su ejercicio. No se extingue aunque el dueño no ejerza sus facultades, o las ejerza otro, excepto que este adquiera el dominio por prescripción adquisitiva.

si los inmuebles no están habilitados por la autoridad competente, no gozan de aptitud comercial, y se deben regir por la ley de locaciones urbanas;[66] b) el establecimiento de reglas y límites para la contratación a favor del locatario, como, por ejemplo, la homologación del contrato e inscripción en registro, la forma de pago por cuenta bancaria, la distribución en el pago de los gastos de alquiler, un límite a los honorarios de inmobiliarias y la improcedencia de cobrar el alquiler por anticipado; c) la regulación del Código podría darles carácter de orden público a las normas que regulan los alquileres; d) definir que los ajustes de precio se realicen sobre la base de parámetros y límites determinados; y e) modificar el artículo 1198, que prevé un plazo mínimo de dos años, reemplazándolo por el mínimo de tres años.

Las propuestas formuladas desde la Red Habitar surgen del análisis de un contexto de aumento del hacinamiento familiar entre sectores medios, el incremento de los alquileres como forma de acceder a la vivienda y la extensión del alquiler informal a altos costos para los sectores de menores ingresos, tal como se desarrolló en el presente trabajo. Al mismo tiempo, esta modificación del régimen legal tendría que estar acompañada de políticas que fomenten y faciliten la oferta masiva y accesible de viviendas para alquiler en el mercado formal. En tanto, "el mercado de alquiler residencial en la Argentina se encuentra desregulado y librado al juego de la oferta y la demanda. No existe ningún organismo oficial que registre las unidades habitacionales ofrecidas o bajo contrato de alquiler. Tampoco se controlan o inspeccionan las condiciones habitacionales de las unidades que se ofrecen ni se fija el precio o se categorizan los valores de alquiler".[67] Además, "el arrendamiento es considerado una relación comercial entre agentes privados y no una modalidad para alcanzar el derecho, constitucionalmente consagrado, a la vivienda digna".[68]

Las propuestas que realizó el CELS con la Red Habitar incluyen cuestiones que impactan sobre procesos judiciales en los que se discute el derecho a la vivienda. Es posible extender los principios generales que el proyecto ya reconoce para cuestiones de derecho de familia, como la mayor participación de los grupos vulnerables y activismo del juez,[69] a otros procesos judiciales en los que se encuentran en juego derechos de grupos vulnerables, tales como los procesos de desalojos y de prescripción adquisitiva.[70]

66 Ley 23 091, locación encubierta, art. 27.
67 Eduardo Reese (coord.), ob. cit., p. 61.
68 Íd.
69 Art. 706 y ss. (Tutela judicial efectiva, inmediación, buena fe y lealtad procesal, oficiosidad y oralidad).
70 Véanse las reflexiones relativas al dictamen emitido por la procuradora

La incorporación de estas propuestas en las discusiones de reforma y unificación de los Códigos debe vincularse con la pérdida de estado parlamentario de diversos proyectos de ley tendientes a abordar las causas estructurales del problema de la vivienda en el país. Tal como mencionamos en informes anteriores, desde la Red Habitar se habían elaborado cuatro anteproyectos de ley que fueron presentados a fines de 2011 en ambas cámaras del Congreso de la Nación.[71] Estos proyectos apuntaban a que el Estado recuperase su capacidad y rol de protector y garante del derecho a la vivienda, con potestad para planificar el uso del suelo y del territorio, y para controlar y compensar las fuerzas del mercado. Además, uno de estos proyectos contempla la modificación que regula los desalojos civiles, incorporando los estándares internacionales vigentes en la materia.

A pesar de su importancia frente a un problema tan acuciante y constante como la falta de acceso a la vivienda adecuada y el déficit habitacional, en ninguna de las cámaras se les ha dado tratamiento. El proceso legislativo de reforma de los Códigos se constituye, por lo tanto, en una oportunidad valiosa para introducir parte de estas líneas de intervención del Estado en materia de vivienda.

Durante 2012, tampoco avanzó el proyecto de ley elaborado por organizaciones campesinas e indígenas,[72] que propone declarar la emergencia territorial por cinco años en materia de posesión y propiedad de las tierras rurales que ocupan estas comunidades y agricultores en calidad de poseedoras. El Movimiento Nacional Campesino Indígena, junto con otras organizaciones campesinas del país, logró consensuar su contenido y planificar acciones conjuntas para defender sus derechos. El proyecto incluye la suspensión de los desalojos de las comunidades como condición mínima para discutir posibles salidas a la situación de vulneración de derechos que los afecta.

En 10 de octubre de 2012, la muerte de Miguel Galván, miembro del Movimiento Campesino de Santiago del Estero-Vía Campesina (MoCaSE-VC), en el Paraje Simbol, ubicado en el límite de las provincias de Santiago del Estero

---

general de la nación Alejandra Gils Carbó en el apartado 7, en este mismo capítulo.

71 Proyectos de ley presentados: planificación territorial (Cámara de Diputados, Expediente 5649/11; Cámara de Senadores, Expediente 2826/11), vivienda y producción social del hábitat (Cámara de Diputados, Expediente 5686/11; Cámara de Senadores, Expediente 2821/11), regularización dominial (Cámara de Senadores, Expediente 2820/11) y desalojos (Cámara de Diputados, Expediente 5648/11; Cámara de Senadores, Expediente 2847/11).

72 El proyecto fue presentado por los diputados Martín Sabbatella, Diana Conti, Carlos Heller, Edgardo Depetri e Inés Pilatti luego del asesinato de Cristian Ferreyra, tal como destacamos en informes anteriores.

y Salta, puso nuevamente en evidencia la necesidad de una ley federal que suspenda los desalojos de campesinos. Galván fue asesinado de una puñalada en la yugular por una persona contratada por un empresario de la provincia de Salta. El MoCaSE-VC señaló que familias de la zona ya habían sido víctimas de hostigamientos por empleados de la empresa agropecuaria La Paz SA de Rosario de la Frontera, Salta, que pretende alambrar parte del territorio que habitan las comunidades indígenas Lule Vilela. Para el CELS, el homicidio de Galván constituye un emergente de los conflictos sociales derivados de la apreciación de la tierra, que amenaza los derechos de las comunidades campesinas e indígenas. Demuestra, a su vez, la necesidad de incorporar en la discusión legislativa la perspectiva campesina con relación al derecho a la propiedad de las tierras que ocupan de acuerdo con sus usos y formas de producción familiar.[73] Durante los últimos meses del año, el Movimiento Nacional Campesino Indígena promovió debates en diversas comisiones de la Cámara de Diputados para lograr un tratamiento parlamentario de la ley.[74]

Finalmente, el CELS, el Observatorio de Derechos Humanos de Pueblos Indígenas (ODHPI), el Grupo de Apoyo Jurídico por el Acceso a la Tierra (GAJAT) y la Asociación de Abogados de Derecho Indígena (AADI) presentaron su posición sobre la incorporación de los derechos indígenas al Código Civil; en particular, sobre el derecho a la propiedad comunitaria indígena.[75] En esa presentación, las organizaciones señalaron que el derecho a la posesión y propiedad comunitaria indígena tiene una naturaleza específica distinta de las relaciones reguladas en el Código Civil, pues se trata de un derecho humano que pretende tutelar un modo particular de relacionarse con el territorio que tienen las comunidades indígenas. Esa manifestación cultural, que concibe a la tierra con elementos materiales pero también inmateriales y espirituales, nada tiene que ver con las relaciones privadas occidentales, que son reguladas en los códigos de tradición romanista.[76]

73 Puede visualizarse la presentación realizada por el MoCaSE-VC ante la Comisión Bicameral en <mocase-vc.blogspot.com.ar/2012/09/propuesta-del-mnci-para-la-reforma-del_6.html>.

74 Veánse "Reclaman una ley que frene los desalojos por cinco años", *Página/12*, 17 de octubre de 2012, disponible en <pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-205770-2012-10-17.html>, y "Pedido para suspender por ley los desalojos", *Página/12*, 17 de noviembre de 2012, disponible en <pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-208024-2012-11-17.html>.

75 La presentación se encuentra disponible en <ccycn.congreso.gov.ar/export/hcdn/comisiones/especiales/cbunificacioncodigos/ponencias/buenosaires/pdfs/043_Diego_Morales.pdf>.

76 En la presentación conjunta, con citas de doctrina y jurisprudencia argentinas, puede leerse: "La pretensión del anteproyecto de reforma de incluir la propiedad comunitaria indígena como un derecho real evidencia con

Por otro lado, en la presentación se remarcó que el texto propuesto deja afuera diversos criterios para el ejercicio del derecho a la tierra y al territorio indígena ya consolidados en el derecho internacional e introduce restricciones para el ejercicio de algunos derechos contradiciendo a la propia Constitución Nacional y los tratados de derechos humanos.[77] Por todo esto, se enfatiza que el régimen legal del derecho a la posesión y propiedad comunitaria de las tierras debería tener autonomía mediante la sanción de leyes especiales en la materia y que ninguna norma puede sancionarse sin cumplir con el art. 75, incs. 17 y 22 de la Constitución, que ordenan realizar consultas previas e informadas con los pueblos indígenas.

---

claridad las dificultades de forzar la inclusión de instituciones ajenas a un cuerpo normativo integrado con una lógica propia y una coherencia interna en los que normas, efectos jurídicos y definiciones conceptuales que se interconectan entre sí, mal podrían abarcar la noción del derecho a la tierra y al territorio de los pueblos indígenas".

A modo de ejemplo, como regla general, los derechos reales son de contenido patrimonial y económico y su objeto son "las cosas". Según la definición del Código Civil, las cosas son objetos materiales susceptibles de tener un valor. Como contrapartida, los objetos inmateriales no pueden ser objeto de los derechos reales (art. 2312). Al mismo tiempo, la posesión constituye el contenido de los derechos reales y es definida "como un poder físico, de hecho, ejercido voluntariamente sobre una cosa (corpus), con ánimo de dueño (*animus domini*)". De acuerdo con el régimen de los derechos reales, "las cosas deben estar en el comercio para ser susceptibles de posesión (art. 2400); consecuentemente, para constituir el objeto de un derecho real". Como se puntualizó, la tierra y el territorio no son para las comunidades indígenas una "cosa" a la que pueda atribuírsele valor económico, porque tienen un valor relacionado con la protección de la vida y la identidad cultural; tampoco entraña una relación de poder sobre la tierra sino una relación invertida, en la que la tierra es la propietaria de las personas (p. 6).

77 La presentación conjunta puntualiza: "A título ejemplificativo, en el texto del proyecto se reconoce a los pueblos indígenas como personas jurídicas de naturaleza privada (art. 148 H), junto con las mutuales, cooperativas y el consorcio de propiedad horizontal. Ello contradice abiertamente su consagración constitucional como nuevos sujetos colectivos que preexisten al Estado argentino y desconoce que la personería jurídica de los pueblos indígenas implica un reconocimiento legal de carácter declarativo y no constitutivo de derechos […]. También, en contra de las previsiones del art. 75, incs. 17 y 22, el texto del Código Civil supedita el derecho a la posesión y propiedad comunitaria indígena a la circunstancia de que tengan personería jurídica reconocida (art. 18 del anteproyecto) e inscripta en un registro (art. 2029), contrariando a la Constitución y a los tratados de derechos humanos, que estipulan que las comunidades indígenas son las propietarias de las tierras que tradicionalmente ocupan sin que para ello deban cumplir con ningún requisito y que la personería jurídica es sólo un formalismo legal".

4. UNA SALUDABLE NOVEDAD. LA APROBACIÓN DE LA LEY DE ACCESO JUSTO AL HÁBITAT EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Durante 2012, la Legislatura de la provincia de Buenos Aires aprobó la Ley de Acceso Justo al Hábitat. Esta nueva normativa reconoce la necesidad de abordar de manera integral la complejidad de la problemática habitacional, ampliando las capacidades de acción estatal sobre las diversas causas que la originan. Toma en cuenta la insuficiencia de políticas estatales aisladas destinadas a construir vivienda social como única respuesta al déficit habitacional. Entre los objetivos e intervenciones que plantea, se encuentran la regularización de barrios informales y la integración sociourbanística de villas y asentamientos. Además, genera herramientas para enfrentar la escasez, valorización y especulación del suelo urbano y evitar que las viviendas sociales queden aisladas de los servicios urbanos especiales, e incluso la provisión de suelo fiscal a los fines de su incorporación al Pro.Cre.Ar.

La ley reconoce como antecedente un anteproyecto surgido de un proceso de diálogo participativo que se desarrolló durante 2011 entre el Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires, el Foro de Organizaciones de Tierra, Infraestructura y Vivienda de Buenos Aires (FOTIVBA), un equipo interdisciplinario de la Universidad Nacional de General Sarmiento y el Ministerio de Infraestructura provincial. El avance de este proyecto se paralizó como consecuencia de las reacciones negativas de desarrolladores inmobiliarios y algunos medios de comunicación, tal como se destacó en nuestro *Informe 2012*.[78]

La norma no deroga el Decreto-ley 8912/77, dictado durante la última dictadura militar, que regula el ordenamiento territorial y el uso del suelo en la provincia, pero salva sus efectos más perversos. El decreto de la dictadura operó como una barrera de acceso a la vivienda para la población en situación económica desventajosa. Con esta norma, se elevaron los estándares de urbanización para la construcción de viviendas en la provincia y se encareció el costo del suelo. A la vez, el decreto no define mecanismos de planificación que garanticen el acceso a tierra urbanizada a los sectores medios y populares que no pueden afrontar su costo, por lo cual una parte significativa de la población resolvió sus necesidades habitacionales a través de la informalidad. El Decreto-ley 8912/77, además, descartó la regularización urbanística y dominial de las villas y asentamientos preexistentes habitados por los sectores populares.[79]

78 Véase "Tensiones sociales y respuestas estatales. Conflictos vinculados al territorio, el suelo, la vivienda y el mercado de trabajo", en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2012*, ob. cit.

79 Véanse el dictamen presentado por la Universidad de Lanús (UNLA) ante la Cámara de Senadores, el 28 de noviembre de 2012, disponible en <unla.

La nueva Ley de Hábitat prevé instrumentos para intervenir de manera directa sobre las condiciones urbano-habitacionales deficitarias, mejorándolas gradualmente,[80] y sobre los procesos de producción y crecimiento de las ciudades, generando condiciones estructurales para el desarrollo de las políticas de vivienda y hábitat.[81] La ley exige cuatro principios rectores de estas políticas que se implementen en la provincia: a) el derecho a la ciudad y a la vivienda; b) la función social de la propiedad; c) la gestión democrática de la ciudad, y d) el reparto equitativo de cargas y beneficios.

A pesar de que el proyecto finalmente aprobado también incluye herramientas como las que se cuestionaban a aquel anteproyecto de 2011,[82] la alianza entre el bloque del Frente para la Victoria y el de Nuevo Encuentro para su promoción e impulso logró convocar los consensos necesarios para que se convirtiera en ley e incluso evitar su veto.[83] No obstante, luego de su sanción,

---

edu.ar>, y el comunicado del CELS en el que se celebra la sanción de la ley, disponible en <cels.org.ar/comunicacion/?info=detalleDoc&ids=4&lang=es&ss=&idc=1567>.

80 Como son la integración sociourbana de villas y asentamientos precarios (sección II), o el fomento del crédito para la mejora del hábitat (sección III). Véase el dictamen citado, elaborado por la UNLA.

81 Tales como la promoción de procesos de producción social del hábitat y de urbanizaciones planificadas (sección I), las zonas de promoción del hábitat social (sección IV), el acceso al suelo para la promoción del hábitat, y la participación en las valorizaciones inmobiliarias generadas por la acción urbanística (sección V) y los consorcios urbanísticos (sección VI). Véase el dictamen citado, elaborado por la UNLA.

82 Por ejemplo, una contribución obligatoria sobre la valorización inmobiliaria a ser abonada por los emprendimientos urbanísticos que ocupen predios de más de 5000 m² y una contribución adicional sobre la Planta Urbana Vacante o Baldíos.

83 Horacio Verbitsky, "Santa barbaridad", *Página/12,* 11 de noviembre de 2012, disponible en <pagina12.com.ar/diario/elpais/1-207563-2012-11-11.html>; "Ley de Tierras: Scioli no descarta un 'veto parcial'", *Urgente 24,* 30 de octubre de 2012, disponible en <urgente24.com/206647-ley-de-tierras-scioli-no-descarta-un-veto-parcial>; "Scioli ahora no descarta un 'veto parcial' a la ley de tierras", *La Nación,* 30 de octubre de 2012, disponible en <lanacion.com.ar/1521970-scioli>; "Hábitat: Ley y veto", *Ámbito Financiero,* 29 de noviembre de 2012, disponible en <ambito.com/diario/noticia.asp?id=665182>; TN, *Scioli: "Puede haber un veto parcial a la ley de tierras",* 30 de octubre del 2012, disponible en <tn.com.ar/politica/scioli-puede-haber-un-veto-parcial-a-la-ley-de-tierras_283974>; Rodolfo Lara, "Scioli anticipó que aplicará un veto parcial si se aprueba la Ley de Hábitat", *Clarín,* 30 de octubre de 2012, disponible en <clarin.com/politica/Scioli-anticipo-aplicara-Ley-Habitat_0_801520021.html>; "Scioli deslizó que vetaría la Ley de Hábitat en defensa de la propiedad privada", *Agencia Periodística de Buenos Aires. Facultad de Periodismo y Comunicación,* 30 de octubre, disponible en <agepeba.org/lectura.asp?id=1343>. Opositores al proyecto, como el diputado nacional Francisco de Narváez y el provincial Fernando Rozas, llegaron al punto de presentar una acción de am-

funcionarios del gobierno bonaerense aseguraron que la reglamentación sería "muy estricta" para evitar malinterpretaciones o cuestionamientos vinculados con la propiedad privada.[84] En este contexto, el CELS considera necesario que, para su reglamentación, se adopte un proceso de amplia y transparente participación pública, que no se desvirtúen sus objetivos específicos y principios rectores, y que se clarifiquen algunos aspectos que pueden dar lugar a confusiones o interpretaciones restrictivas.[85]

5. DISCUSIONES SOBRE EL DERECHO A LA VIVIENDA Y LAS RESPUESTAS DE LA CORTE SUPREMA: CONTENIDO DEL DERECHO Y PAUTAS DE INTERPRETACIÓN

Luego de varios años de espera, la Corte Suprema de Justicia de la Nación eligió uno de los múltiples casos sobre el derecho a la vivienda que estaban a la espera de una decisión y dictó sentencia en el caso de una mujer que vive con su hijo, que padece una severa discapacidad. La mujer debió recurrir a la justicia por la falta de respuesta del gobierno porteño ante su imposibilidad de procurarse un lugar adecuado donde vivir.[86] Así, el máximo tribunal adoptó la decisión de apropiarse de un tema sensible de indudable trascendencia institucional e impulsar una agenda vinculada con la problemática de la vivienda.

---

paro contra el Ejecutivo provincial para que se le impidiera la aplicación de la ley una vez aprobada, especialmente en lo referido al impuesto progresivo sobre los inmuebles baldíos y a la obligación de que los grandes propietarios de tierras beneficiados, autorizados a desarrollar emprendimientos inmobiliarios, paguen un tributo o cedan una parte de ellos.
El amparo fue rechazado *in limine* por improcedente, por el Tribunal del Trabajo n° 4 de la Ciudad de La Plata, integrado por los doctores Rodolfo Francisco Martiarena, Guillermo Jorge Tórtora y Enrique Catani. Véase "De Narváez Stauer, Francisco c. Poder Ejecutivo s. amparo", Expte. 15262, Receptoría LP-54087-2012, 4 de diciembre de 2012.

84 Véase, entre otros, "Para ahuyentar fantasmas", *Página/12*, 1º de diciembre de 2012, disponible en <pagina12.com.ar/diario/economia/2-208995-2012-12-01.html>.

85 Confróntense las observaciones efectuadas por el Centro de Derechos Humanos de la UNLA sobre la necesidad de clarificar los criterios con que los municipios relevarán la diversidad de la demanda urbano-habitacional en el territorio, y especificar el término de "información necesaria" utilizada por la ley al referirse al derecho al acceso a la información, entre otras cuestiones.

86 CSJN, "QC, SJ c. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s. amparo", sentencia del 24 de abril de 2012. Este caso había sido objeto de una audiencia pública en la Corte Suprema el 15 de septiembre de 2011.

La sentencia de la Corte constituye un paso fundamental para clarificar la discusión sobre la justiciabilidad de este derecho, sobre todo a la luz de las decisiones del Superior Tribunal de Justicia (STJ) de la Ciudad de Buenos Aires que la ponían en duda, la limitaban o directamente la negaban.[87] Al ordenarle al gobierno porteño que garantice un alojamiento con condiciones edilicias adecuadas y que contemple su inclusión en un programa de vivienda que resuelva de manera definitiva el déficit habitacional, la Corte Suprema cerró un círculo importante para acompañar a aquellos tribunales que, desde hace unos años, vienen pronunciándose al respecto. Además, adquiere especial relevancia si se tiene en cuenta que la mayor parte de los amparos que promueven las defensorías oficiales en lo contencioso de la ciudad se vinculan con los subsidios habitacionales otorgados por los programas del gobierno porteño.[88]

Si bien la argumentación de la Corte fue criticada desde algunos sectores por su ambigüedad, por lo confuso de algunos párrafos y por la interpretación restrictiva en algunos supuestos, la decisión afirma irreversiblemente a la vivienda como un derecho que puede reclamarse y que las autoridades públicas no sólo no pueden ignorar sino que deben asegurar mediante políticas idóneas.

En relación con las objeciones que se señalaron, se han manifestado algunas preocupaciones. En primer lugar, se ha criticado el razonamiento del tribunal cuando interpreta la exigibilidad del derecho a la vivienda digna, pues introduce una confusa categoría, hasta ahora desconocida, que denomina "operatividad derivada" y que pareciera exigir la existencia de un programa estatal para poder interponer un reclamo judicial.[89] En segundo lugar, se ha resalta-

87 Para profundizar las posiciones del STJ de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, véase Roberto Gargarella y Gustavo Maurino, "Vivir en la calle. El derecho a la vivienda en la jurisprudencia del TSJC", JA, abril de 2010, pp. 10-18. También, Daniel Sabsay, "El acceso a la vivienda digna en un fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación", *Pensar en Derecho*, nº 0, 2012, Eudeba, p. 265 y ss., disponible en <derecho.uba.ar/publicaciones/pensar-en-derecho/revistas/0/el-acceso-a-la-vivienda-digna-en-un-fallo-de-la-corte-suprema-de-justicia-de-la-nacion.pdf>.

88 Demián Zayat, "El impacto de 'Quisberth Castro' en la jurisprudencia de la Cámara en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires. Un análisis empírico", *Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, nº 4.

89 Si bien de la solución del caso se desprende que el derecho a la vivienda es un derecho exigible, reclamable judicialmente y que implica deberes estatales concretos, la fórmula que la Corte utiliza para llegar a tales conclusiones genera una serie de dudas, pues reflota la antigua discusión sobre la programaticidad-operatividad de los derechos constitucionales –que a esta altura se creía definitivamente saldada en favor de su operatividad– introduciendo una nueva categoría que denomina "operatividad derivada". Según la

do que, pese a ratificar la doctrina de que el ejercicio de los poderes públicos discrecionales está sujeto al control de razonabilidad por el Poder Judicial, de algunos pasajes de la sentencia pareciera surgir la idea de que ese control judicial estaría reservado para casos de "injusticia extrema".[90] Finalmente, también se ha sostenido que la Corte debería haber hecho un esfuerzo mayor para generar un diálogo directo con los tribunales inferiores, de manera que la interpretación del derecho sea más clara y contundente. En tal sentido, varias organizaciones sociales le habían solicitado al máximo tribunal que utilizara su facultad de convocar a una audiencia pública para tratar todos los expedientes en los que se discute la validez de la política de paradores nocturnos y de subsidios, a fin de abordar en su conjunto la problemática de la vivienda en la ciudad.

Pese a estos señalamientos, el contenido de la sentencia es fundamental por varios motivos. Por un lado, la decisión profundiza la aplicación del derecho internacional sobre este tipo de derechos y consolida al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC/ONU) como intérprete autorizado del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que debe ser tenido en cuenta por los tribunales inferiores.[91] En tal sentido, la decisión representa un esfuerzo por iniciar un camino para dotar de conteni-

---

Corte, este concepto significa que, en principio, su implementación requiere una ley del Congreso o una decisión del Poder Ejecutivo que provoque su implementación (Considerando 11 del voto de la mayoría). Esta noción tan confusa y que, en verdad, se asemeja a la teoría de los derechos programáticos, parece haber sido introducida para dejar sentada la idea de que "las normas mencionadas (constitucionales e internacionales) no consagran una operatividad directa, en el sentido de que, en principio, todos los ciudadanos puedan solicitar la provisión de una vivienda por la vía judicial" (ibíd. Para ahondar este aspecto véase el trabajo de Ana María Bestard y Laura Royo, "El derecho a la vivienda y las políticas públicas de la CABA: una tensión insuperable", presentado en las XXX Jornadas de Jóvenes Investigadores en Derecho y Ciencias Sociales, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, 3-5 de octubre de 2012, en prensa). Parecería ser que la Corte no quiso dejar un mensaje que pudiera producir una avalancha de juicios en reclamo del derecho a la vivienda y expresó que sólo abrirá la discusión en aquellos en que exista algún programa de vivienda.

90 Al respecto, véase el comentario de Gustavo Arballo en "CSN sobre vivienda en QC: control judicial sobre normas jurídicas 'de operatividad derivada'", disponible en <saberderecho.com/2012_04_01_archive.html>. En el Considerando 12 del voto de la mayoría, el tribunal sostiene que, para que proceda el control judicial, debe "acreditarse una afectación de la garantía, es decir, una amenaza grave para la existencia misma de la persona", tal como sucede en este caso, en que la falta de acceso a una vivienda adecuada pone en riesgo el desarrollo vital de un niño con discapacidad.

91 Véase el Considerando 3 y ss. del voto mayoritario.

do normativo a la teoría de las obligaciones en materia de derechos económicos, sociales y culturales, especialmente en referencia al deber de garantía de los DESC en función de los recursos estatales disponibles y de los deberes de tutela reforzada de los grupos en situación de vulnerabilidad social.

La Corte desecha el razonamiento del TSJ de la ciudad en el caso "Alba Quintana", que había interpretado el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), pero para restringir las obligaciones estatales frente al derecho a la vivienda. El TSJ había sostenido que los deberes de los Estados que surgen del Pacto no implican asegurar a todos una vivienda sino adoptar programas progresivos, según las capacidades económicas del Estado. De acuerdo con la interpretación de este tribunal, el derecho a la vivienda debe leerse del siguiente modo: 1) evaluación de la actuación estatal dirigida a cumplir con el derecho a la vivienda en función del conjunto de la población y no de una persona individual, 2) quien pretenda acceder a un programa de vivienda debe probar que su situación es prioritaria frente a otros potenciales afectados, y 3) la política de paradores nocturnos temporarios cumple con el contenido mínimo del derecho a la vivienda exigido por el PIDESC. Por el contrario, la decisión de la Corte Suprema deja en claro que hay obligaciones inmediatas de los Estados frente a la vivienda y que la política de paradores nocturnos y subsidios temporarios implementada por el gobierno porteño no satisface los niveles mínimos frente al derecho a la vivienda.

La Corte Suprema hizo suyas las palabras del Comité y señaló:

> La "disponibilidad de recursos", aunque condiciona la obligación de adoptar medidas, no modifica el carácter inmediato de la obligación, de la misma forma que el hecho de que sus recursos sean limitados no constituye en sí mismo una justificación para no adoptar medidas. Aunque se demuestre que los recursos disponibles son insuficientes, sigue en pie la obligación del Estado parte de velar por el disfrute más amplio posible de los derechos económicos, sociales y culturales […] los Estados Partes tienen el deber de proteger a los miembros o grupos más desfavorecidos y marginados de la sociedad aun en momentos de limitaciones graves de recursos, adoptando programas específicos de un costo relativamente bajo.[92]

La decisión de la Corte no sólo puntualizó que los tribunales tienen competencia para evaluar la respuesta estatal al derecho a la vivienda, sino que incluyó un conjunto de criterios para realizar esa evaluación. Según el tribunal, las

92 Considerando 14 del voto mayoritario.

medidas escogidas por el gobierno porteño para satisfacer este derecho deben ser "adecuadas", "idóneas", "definitivas" y "acorde[s] a las extremas circunstancias que debe afrontar la recurrente". Además, manifestó que "la inversión del Estado debe ser adecuada, lo que no depende únicamente del monto que este destina sino, fundamentalmente, de la *idoneidad de la erogación* para superar la situación o paliarla en la medida de lo posible".[93] Estos criterios le sirven a la Corte para concluir que los paradores nocturnos y la política de subsidios habitacionales implementados por el gobierno porteño no constituyen una respuesta adecuada para resolver el problema de vivienda que padecen las familias en situación de calle y extrema vulnerabilidad.

Por último, la sentencia enfatiza la necesidad de desarrollar políticas integrales y coordinadas que aseguren la vigencia de los derechos fundamentales. Por un lado, manifiesta que

> la ausencia de una planificación coordinada y adecuada por parte de la demandada hace que, en la actualidad, deba erogar, por una básica habitación en un hotel en el barrio de Floresta, valores que exceden a los requeridos en el mercado inmobiliario por el alquiler de un departamento de dos ambientes en el mismo barrio.[94]

Por otro lado, algunos pasajes de la sentencia dan cuenta del sentido del principio de indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, pues no sólo hace hincapié en el deber de disponer una solución habitacional, sino también en la necesidad de disponer la intervención urgente de equipos de asistencia especializada para el niño y de complementar ello con asesoramiento laboral, incluso ofreciendo los servicios de la actora al sector privado. En este sentido, expresó:

> La actora, como toda madre que carga con la responsabilidad de un niño severamente discapacitado y que hasta el momento, pese a toda la adversidad, ha sostenido y puesto de manifiesto el vínculo afectivo y asumido la pesada tarea, tiene el elemental derecho de trabajar libre de preocupaciones respecto del niño durante su desempeño laboral, lo que no importaría para el Estado ninguna inversión extraordinaria, sino el uso adecuado de sus propios servicios especializados.[95]

93 Considerando 15 del voto mayoritario.
94 Considerando 16 del voto mayoritario.
95 Íd.

Sobre este punto, el ministro Enrique Petracchi destaca:

> el acceso a la vivienda digna está íntimamente relacionado con otros derechos humanos fundamentales. De hecho, un individuo que no tiene un lugar donde instalarse para pasar sus días y sus noches y debe deambular por las calles no sólo carece de una vivienda, sino que también ve afectadas su dignidad, su integridad y su salud a punto tal que no está en condiciones de crear y desarrollar un proyecto de vida, tal como lo hace el resto de los habitantes.[96]

En definitiva, la Corte ordena que se entregue una vivienda provisoria que cumpla con los estándares de una vivienda adecuada, teniendo en cuenta la patología del niño, pero también establece que se contemple la inclusión de la familia en un programa que solucione de modo definitivo su problema. El fallo deja en evidencia las falencias estructurales de las políticas públicas de la ciudad en materia de vivienda y revierte la doctrina judicial restrictiva sostenida por el TSJ de la Ciudad de Buenos Aires en el caso "Alba Quintana", que incluía una interpretación maliciosa del PIDESC. La Corte define que la política de albergues y paradores nocturnos transitorios no puede ser considerada como suficiente para satisfacer el nivel mínimo del derecho a la vivienda y puntualiza la necesidad de desarrollar una política social integral, planificada y debidamente coordinada, que permita dar respuesta definitiva a la emergencia habitacional que sufren los grupos en situación de vulnerabilidad social, y reafirma la capacidad del Poder Judicial para ordenarlo.

Según una reciente investigación, hasta septiembre de 2012 se habían emitido 111 sentencias en casos de subsidios habitacionales en el fuero contencioso-administrativo de la ciudad. De ellas, 102 resolvieron sobre medidas cautelares y 9 sobre sentencias de fondo. Dos de esas sentencias resultan especialmente relevantes porque fueron aplicadas a 136 expedientes. En particular, la Sala I de la Cámara en lo Contencioso Administrativo de la ciudad se destacó por desarrollar un criterio jurisprudencial sostenido, disponiendo una amplia protección del derecho a la vivienda, tanto a nivel cautelar como en las sentencias de fondo. En estas últimas, se ocupó de reafirmar que la satisfacción del derecho a la vivienda no puede ser temporal, que el Ejecutivo puede elegir los medios concretos para llevarlo a cabo, pero que los paradores y los subsidios habitacionales de monto insuficiente no cons-

96 Considerando 8 del voto del doctor Petracchi.

tituyen soluciones adecuadas y que el derecho a la vivienda debe cumplirse de manera integral.[97]

Al cierre de 2012, la Corte Suprema emitió dos resoluciones vinculadas con la sentencia del caso "Quisberth Castro" mediante las que decidió admitir o rechazar más de una veintena de casos vinculados con la problemática de la vivienda. En la decisión 294. XLVII y otros, Recursos de Hecho, "A. R., E. M. c. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s. amparo", la Corte admitió un conjunto de casos por considerarlos análogos al de Quisberth Castro, remitió a los fundamentos de la sentencia y reiteró los puntos resolutorios de aquel. En sentido contrario, el mismo 11 de diciembre la Corte Suprema dictó una resolución mediante la que rechazó más de veinte recursos de hecho por considerar que las cuestiones suscitadas en esos casos no guardaban sustancial analogía con las de Quisberth Castro.[98] Como el tribunal desestima todos estos recursos invocando el art. 280 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, que le permite rechazar *in limine*, sin fundamento alguno, los recursos, sólo a través de un estudio minucioso de los expedientes será posible comprobar en qué medida las circunstancias de esos casos se alejan de las de Quisberth Castro y cuáles fueron los criterios aplicados por el tribunal. Por lo pronto, esta decisión sin mayores explicaciones deja latente la incógnita acerca de los parámetros del tribunal para pronunciarse sobre la justiciabilidad del derecho a la vivienda.

6. EL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO A LA VIVIENDA EN LOS PROCESOS DE RELOCALIZACIÓN EN EL MARCO DEL CASO "RIACHUELO"

La Corte también avanzó en 2012 en la definición de estándares mínimos que, conforme al derecho a la vivienda adecuada, deben respetarse en los procesos de relocalización de habitantes. Lo hizo al emitir su última resolución del año, el 19 de diciembre de 2012, en la causa "Mendoza, Beatriz Silvia y otros c. Estado Nacional y otros s. daños y perjuicios, daños derivados de la contaminación ambiental del río Matanza-Riachuelo".

En la sentencia del 8 de julio de 2008, el máximo tribunal había establecido el mejoramiento de la calidad de vida de los residentes de la cuenca como uno

97 Para un estudio minucioso del comportamiento de los distintos órganos del fuero, véase Demián Zayat, ob. cit.

98 Véase CSJN, A. 662 XLVII y otros, Recursos de Hecho, "A. P., L. V. y otros c. Gobierno de la Ciudad s. amparo", disponible en <csjn.gov.ar/confal/ConsultaCompletaFallos.do?method=verDocumentos&id=697787>.

de los objetivos del plan de saneamiento, por lo que solicitó información sobre el estado de avance y la estimación de plazos respecto a la urbanización de asentamientos y villas, y exigió medidas para erradicar las habitaciones sobre basurales e impedir nuevas.

No obstante esta indicación, el juez federal de Quilmes, Luis Armella, a cargo de dar seguimiento al proceso de ejecución de la sentencia, aprobó el desarrollo de medidas de limpieza de los márgenes del Riachuelo para asegurar la existencia de un camino de sirga, necesario para el desarrollo de tareas de mejoramiento. La orden ciega de asegurar aquel espacio no tuvo en cuenta la existencia de viviendas y se dieron órdenes de desalojo de familias que vivían allí. Se presentaron acciones judiciales ante la Corte Suprema por los inminentes desalojos de otras familias como consecuencia de las decisiones administrativas apoyadas en el cumplimiento del caso "Mendoza".[99]

Recién después de estos lamentables episodios, el juez requirió que se diseñara un plan para relocalizar a los habitantes de las villas y asentamientos que se encuentran sobre el camino de sirga de la cuenca Matanza-Riachuelo o camino de la ribera.[100] La Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR) y las jurisdicciones correspondientes elaboraron un cronograma de mudanza, en el que se definían las villas y asentamientos alcanzados por dicha orden, la cantidad de familias afectadas, las fechas previstas y los terrenos comprometidos para la relocalización, entre otras cuestiones. Desde que este plan comenzó a ponerse en marcha con las primeras mudanzas en junio de 2011, se evidenció una falta de consideración por los derechos y dignidad de las familias alcanzadas por la medida, con respecto tanto a sus derechos a participar y ser informados y consultados como, una vez relocalizados, a la vivienda adecuada.[101]

99 Véase <pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-170299-2011-06-17.html>.

100 Véanse las resoluciones del juez federal de Quilmes del 22 de febrero y del 14 de julio de 2011, disponibles en <acumar.gov.ar>.

101 Entre los principales problemas que se observaron y denunciaron se pueden mencionar:

a) Innumerables modificaciones y retrasos en las fechas anunciadas para efectivizar las relocalizaciones con los consiguientes inconvenientes y perjuicios para los afectados en casi todos los aspectos de su vida.
b) Falencias constructivas, de seguridad y de servicios en varios de los complejos de vivienda a los que se mudó a las familias, así como en las construcciones en curso. En general, los vecinos se han mudado sin acceso a gas natural, con problemas con la provisión de agua, y sin contar con ningún título que les brinde seguridad en la tenencia.
c) Ofrecimiento de soluciones habitacionales transitorias inaceptables e incluso líneas de crédito sin respaldo normativo ni presupuestario.
d) La imposición de un protocolo de funcionamiento de mesas de trabajo restrictivo a la participación de quienes asesoran a los vecinos y de corte meramente informativo en lugar de consensual.

En diferentes oportunidades, organizaciones de la sociedad civil, el Cuerpo Colegiado y organismos oficiales cuestionaron tales actitudes y reclamaron ante la ACUMAR, las jurisdicciones intervinientes, el juez de ejecución e incluso la CSJN, que las relocalizaciones se efectuaran respetando y garantizando los derechos humanos comprometidos.[102]

---

e) La decisión unilateral y rechazada por gran parte de los vecinos del lugar de relocalización de los vecinos de la Villa Inflamable (ACIJ, "Villa Inflamable: viven contaminados, y quieren reubicarlos en el Riachuelo", *ACIJ en los Medios*, 17 de septiembre de 2012).
f) Impedir a los vecinos de Villa Inflamable ingresar materiales para refaccionar y mantener sus precarias viviendas empeorando aún más sus condiciones de salud (ACIJ, "Polémica por la mudanza de los vecinos de Villa Inflamable", *ACIJ en los Medios*, 17 de septiembre de 2012, disponible en <acij.org.ar/blog/2012/09/17/polemica-por-la-mudanza-de-los-vecinos-de-villa-inflamable-clarin-zonal>).
g) La mudanza de numerosos vecinos a zonas carentes de servicios urbanos, o a barrios densamente poblados con servicios de salud, educación y transporte saturados sin prever el incremento de la oferta ("La dimensión social de las relocalizaciones de población en la Cuenca Matanza-Riachuelo", AGT, *Documento de Trabajo* nº 16).

102 Para ampliar sobre este aspecto véase "La dimensión social de las relocalizaciones: el fallo 'Mendoza' y los derechos de la infancia en la zona sur de la CABA", disponible en <asesoria.jusbaires.gob.ar/category/publicaciones-y-presentaciones/documentos-de-trabajo>.
En diferentes oportunidades, desde el CELS hemos señalado que, a efectos de respetar plenamente y no vulnerar el derecho a la vivienda adecuada y los derechos relacionados en los procesos de relocalización, era necesario tomar, entre otros, los siguientes recaudos y medidas:
a) Realización de un censo para conocer la cantidad de personas por vivienda a relocalizar, así como sus necesidades particulares en cuanto a alojamiento y fechas de mudanza.
b) Contar con un plan y cronograma específico de relocalización.
c) Brindar amplia y adecuada información y oportunidades de participación.
d) Garantizar el acceso a recursos jurídicos.
e) Evitar el uso de la fuerza y los desalojos forzosos.
f) Proveer seguridad de la tenencia en las nuevas viviendas.
g) Garantizar que las nuevas viviendas cumplan con estándares de una vivienda adecuada, como privacidad y seguridad, disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, gastos soportables, habitabilidad –espacio suficiente, protección del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento y otras amenazas a la salud, peligros estructurales y portadores de enfermedades– y adecuación del lugar, priorizando la cercanía a su actual ubicación de modo de no afectar las relaciones sociales, redes de solidaridad y comunitarias de las personas y especialmente de los niños integrados en sus escuelas y otras actividades de su barrio; y permitir el acceso a las oportunidades de empleo, servicios de atención de la salud, escuelas, centros de cuidado del niño y otras instalaciones sociales.

En diversas audiencias ante la Corte Suprema, la Defensoría del Pueblo de la Nación, en su calidad de representante del Cuerpo Colegiado, destacó varios de estos reclamos y señaló violaciones al derecho de acceso a la justicia de los afectados, a quienes el juez Armella les denegaba la calidad de partes y, en consecuencia, toda posibilidad de impugnar judicialmente las decisiones que los afectaban. En la audiencia celebrada ante la CSJN el 1º de noviembre de 2012, el Defensor del Pueblo señaló los notables retrasos y los plazos prolongados de ejecución en la construcción de viviendas, a lo que se suma la mudanza de personas a "viviendas con deficiencias en las construcciones, graves situaciones por falta de acceso a servicios públicos esenciales como agua, electricidad y gas natural, y falta de planificación para asegurar el acceso a prestaciones indispensables en materia de salud, educación y seguridad". Denunció también la suspensión de forma unilateral de las mesas de trabajo que estaban en marcha. Ante tales violaciones de derechos y la falta de consulta y participación de los vecinos en el proceso, el Defensor también solicitó a la Corte que convocara a una audiencia temática especial para analizar exclusivamente la problemática de las relocalizaciones y donde participasen representantes de cada una de las comunidades afectadas. Esto contribuiría a garantizar el derecho de los afectados y permitiría esclarecer a todos los actores involucrados sobre la situación actual y las medidas necesarias para alcanzar un adecuado cumplimiento de la manda.[103] A su vez, a partir de agosto de 2012, el periodista y presidente del CELS, Horacio Verbitsky, publicó notas[104] en las que se denunciaba la actuación irregular del juez Luis Armella en la causa por contratos millonarios sin licitación. Ante esta situación se realizaron audiencias públicas, de las que participó el CELS. La Auditoría General de la Nación confirmó las denuncias y a principios de noviembre, la Corte Suprema apartó a Armella de la causa por el saneamiento del Riachuelo[105]. Ahora el juez enfrenta un pedido de juicio político ante el Consejo de la Magistratura y una denuncia penal por presuntas irregularidades en el saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo.

103 Video disponible en <youtube.com/watch?v=KpvUp201NyI&feature=youtu.be&t=12m47s>.

104 Véase, entre otros, "Nieblas del Riachuelo", *Página/12*, 26 de agosto de 2012, disponible en <pagina12.com.ar/diario/elpais/1-201868-2012-08-26.html>.

105 Véase "La Corte Suprema apartó al juez Armella y pidió la intervención de la justicia penal y del Consejo de la Magistratura", CIJ, 6 de noviembre de 2012, disponible en <cij.gov.ar/nota-10217-La-Corte-Suprema-aparto-al-juez-Armella-y-pidio-la-intervencion-de-la-Justicia-penal-y-del-Consejo-de-la-Magistratura.html>.

En su resolución de diciembre de 2012, la Corte instruyó a los nuevos magistrados a cargo de la ejecución de estos aspectos de la sentencia[106] que resguardasen el derecho de los vecinos que serían relocalizados a participar en las decisiones y les garantizasen el derecho a acceder a los servicios públicos esenciales, a la educación, a la salud y seguridad en los nuevos inmuebles que habitaren. La Corte toma el concepto de vivienda según lo interpreta el CDESC en su Observación General nº 4: vivienda adecuada es la que incluye "seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos".

De la misma manera, la Corte hizo valer el derecho de acceso a la justicia de los afectados al aclarar expresamente que quienes invoquen tal carácter deben poder participar y ser oídos en la causa. Si bien no aborda la totalidad de los cuestionamientos efectuados ni resuelve la solicitud de la Defensoría del Pueblo de convocar a una audiencia temática especial con la participación de todos los afectados, les restablece su calidad de titulares de derechos y deja abierta la posibilidad de que el magistrado, a quien le corresponderá asegurar la ejecución de las mandas, amplíe y eventualmente promueva otras medidas.

7. EL DERECHO A LA VIVIENDA EXIGE QUE LAS PERSONAS PUEDAN DEFENDERSE EN EL MARCO DE PROCEDIMIENTOS DE DESALOJOS

A poco de asumir como procuradora general de la nación, Alejandra Gils Carbó emitió su dictamen ante la Corte Suprema en el caso "S. N. E. y otros", un precedente sumamente importante respecto de los estándares que deben respetarse en materia de desalojos.

En el caso, una empresa constructora había iniciado una denuncia penal por usurpación a partir de la ocupación de un inmueble de su propiedad. Allí se encontraban viviendo tres grupos familiares, entre los cuales había un ex empleado de la empresa, que estaba haciendo reclamos laborales, y cinco niños.

Se trata de una situación emblemática, ya que hay muchos casos en los que se discute si el Poder Judicial puede, a pedido del propietario de un inmueble,

106 Véase "Riachuelo: la Corte dictó una nueva resolución reforzando la aplicación del plan de saneamiento", CIJ, 19 de diciembre de 2012, disponible en <cij.gov.ar/nota-10552-Riachuelo–la-Corte-dicto-una-nueva-resolucion-reforzando-la-aplicacion-del-plan-de-saneamiento.html>.

desalojar a las personas que lo ocupan sin más, es decir, sin garantías de ninguna índole, y, en especial, si el asesor tutelar debe poder articular las defensas que estime convenientes en defensa de los niños.

En este tipo de procesos judiciales es necesario poner de relieve que no sólo se encuentra en juego el derecho de propiedad del titular del inmueble, sino también otro tipo de derechos, como el derecho de los ocupantes a una vivienda adecuada.[107]

En este caso, al igual que en el de Quisberth Castro, el órgano máximo de justicia de la ciudad de Buenos Aires, el Tribunal Superior de Justicia (TSJ), había dado una definición restrictiva e ilegítima del derecho a la vivienda. Sostuvo que, en un procedimiento de usurpación en el que se ordena un desalojo, no se está discutiendo el derecho a la vivienda, ni de los adultos ni de los niños, y que la notificación al asesor tutelar no tiene como objetivo que este se constituya en defensor de los eventuales derechos de los niños que pudieran encontrarse afectados, sino que habilite servicios de asistencia.

La doctrina sostenida por el TSJ ha dejado a familias en situación de calle, por eso, la procuradora Gils Carbó manifestó en su dictamen:

> Una medida como la aquí objetada puede afectar severamente intereses fundamentales de las personas involucradas, como lo es el interés en no verse privado de una vivienda digna –interés que da fundamento al derecho que reconocen el artículo 14 bis de la

107 En este sentido, véase "VIII. El acceso a la justicia y el papel de la Defensa Pública en la promoción de derechos sociales. Una mirada sobre el derecho a la vivienda en la ciudad de Buenos Aires", en CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2008*, ob. cit. Allí se observa, por ejemplo, que la Defensa Pública estaría en condiciones de patrocinar a personas sobre las que está pendiente un proceso de desalojo, en reclamo del derecho a una vivienda adecuada. En estos casos, el defensor podría alegar cuestiones vinculadas a la existencia de derechos sociales involucrados y solicitar la intervención de las autoridades estatales competentes (p. 338). A su vez, en su Observación General nº 7, el CDESC establece las garantías procesales que se deberían aplicar en el contexto de los desalojos forzosos. Entre ellas figuran: a) una auténtica oportunidad de consultar a las personas afectadas, b) un plazo suficiente y razonable de notificación a todas las personas afectadas con antelación a la fecha prevista para el desalojo, c) ofrecer recursos jurídicos y d) asistencia jurídica, siempre que sea posible, a las personas que necesiten pedir reparación a los tribunales. Sin embargo, si se analiza la normativa interna (tanto penal como civil) en materia de desalojos, se observa que estas garantías del derecho internacional de los derechos humanos no están reguladas con este contenido. El Estado queda facultado para llevar adelante procesos de desalojo sin tener en cuenta el derecho a la vivienda de la persona que resultará afectada por la decisión judicial, y sin dotarla de las garantías judiciales que requiere este tipo de trámite (p. 344).

> Constitución Nacional y el artículo 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales–. Una afectación de tal importancia exige que la medida sea adoptada a través de un procedimiento judicial eficaz para resguardar los derechos e intereses en juego.[108]

La procuradora puntualizó que los procedimientos legales deben cumplir con los estándares internacionales del derecho a la vivienda adecuada, descriptos en las Observaciones Generales 4 y 7, que exigen respetar la seguridad de la tenencia, aun cuando esta sea informal o se trate de la ocupación de tierras o de la propiedad, y brindar garantías judiciales efectivas, entre las que se incluyen la participación en el proceso y el plazo razonable. Al mismo tiempo, señaló que "la exigencia de un mecanismo eficaz de control de la decisión que adopta una medida capaz de privar a las personas de una vivienda se potencia cuando los afectados son niños".[109] Por lo tanto, antes de establecer cualquier medida de desalojo se debe escuchar al asesor.

Se trata de un antecedente fundamental en materia de desalojos que reubica el derecho humano a la vivienda de adultos y niños en su justo lugar frente al derecho de propiedad, de manera de dejar vigentes ambos derechos. En definitiva, tal como lo manifiesta el defensor oficial ante la Corte Suprema, aun en casos de "desalojos justificables", el derecho a la vivienda impone que estos sean llevados a cabo de manera permitida por la legislación. Es decir, cumpliendo con las directivas internacionales que disponen, por ejemplo, la protección judicial del derecho a la vivienda y la adecuada relocalización de las familias.

8. CONCLUSIONES

a) Los datos aportados por el Censo Nacional de Población Hogares y Vivienda 2010 son un punto de partida clave para la construcción de un diagnóstico del problema habitacional en la Argentina. Si bien su información es insuficiente para abordar la complejidad del derecho a la vivienda adecuada, permitió concluir que:

1) disminuyó el porcentaje de hogares en viviendas deficitarias, aunque su valor sigue siendo elevado;

108 PGN, "S. N. E. y otros", S.C. S.457, L. XLVII, título III, pp. 5 y 6.
109 Ibíd., p. 11.

2) el incremento en el número de hogares ha sido mayor al incremento de las viviendas y de la población;
3) aumentó el hacinamiento, especialmente en viviendas aptas,
4) persiste un alto número de hogares que no sólo viven con hacinamiento sino también en viviendas deficitarias,
5) aumentó la figura del alquiler, en detrimento de la vivienda propia, y
6) aumentó el número de hogares que alquilan viviendas no aptas, mayormente bajo modalidades informales.

b) A pesar de la inversión estatal –especialmente del gobierno nacional– en planes de vivienda y su relativo impacto en las mejoras del parque habitacional, persisten y se agravan problemas estructurales que afectan a los sectores más pobres. La fuerte expansión del mercado inmobiliario y de la construcción incrementó los precios de las viviendas, los alquileres y el suelo, lo que, sumado a la falta de acceso al crédito, propició el aumento de los niveles de hacinamiento. De este modo, puede plantearse que:

1) la sensible recomposición salarial entre 2001 y 2010 ha sido insuficiente para garantizar el acceso a la vivienda propia, especialmente por el mayor aumento de los precios del suelo y la falta acceso al crédito, y
2) en la misma línea, la imposibilidad de cumplir con los requisitos que exige el mercado de alquileres ha llevado al aumento de la informalidad en este rubro.

c) Resulta destacable la creación y puesta en marcha durante 2012 del Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (Pro.Cre.Ar.), que ofrece créditos con bajas tasas de interés para la construcción de vivienda. Este constituye una alternativa novedosa frente al sumamente restringido sistema de créditos que ofrece el mercado bancario. Otro aspecto positivo es su carácter inclusivo, en tanto también está dirigido a familias constituidas por parejas del mismo sexo y población migrante en calidad de residente permanente. Sin embargo, para que el programa contribuya a transformar la situación de personas y grupos en situación de vulnerabilidad social debería atender a las siguientes cuestiones: con la normativa actual, la población en situación de informalidad laboral está deliberadamente excluida del Pro.Cre.Ar. Es necesario establecer un sistema que contemple las condiciones y posibilidades de ese segmento. También es necesario acompañar este programa con herramientas que permitan combatir la especulación inmobiliaria y avanzar en un plan integral de ordenamiento territorial.

d) El proyecto de reforma y unificación de los códigos Civil y Comercial constituye una oportunidad histórica para adecuar esta legislación a las normas y estándares internacionales en materia de derechos humanos. En el marco de alianzas con sectores relevantes en la materia, el CELS ha realizado diversas propuestas. Las de primer orden son:

1) la efectiva incorporación de la función social de la propiedad;
2) la remoción de obstáculos –especialmente el que supone la situación dominial de los ocupantes– para el acceso a servicios básicos, y
3) la prescripción adquisitiva especial para los casos de vivienda y la producción agrícola y familiar, en tanto el amplio período que actualmente rige se traduce en una situación de riesgo para los sectores más pobres.

Adicionalmente, es necesario avanzar en la elaboración y tratamiento parlamentario de un proyecto de ley que declare la "emergencia territorial por cinco años en materia de posesión y propiedad de las tierras rurales que ocupan, en calidad de poseedoras, estas comunidades y agricultores familiares". Una iniciativa de estas características, que cuenta ya con el consenso de organizaciones campesinas, indígenas y populares, resulta de gran importancia, pues la práctica de desalojos que afectan a estas poblaciones ha venido acompañada de violentas represiones contra líderes y manifestantes.

e) La aprobación de la Ley de Acceso Justo al Hábitat en la provincia de Buenos Aires constituye un instrumento importante para la garantía y protección del derecho a la vivienda. La norma prevé herramientas para intervenir sobre las condiciones urbano-habitacionales deficitarias y los procesos de crecimiento de las ciudades, estableciendo como principios rectores:

1) el derecho a la ciudad y a la vivienda;
2) la función social de la propiedad;
3) la gestión democrática de la ciudad, y
4) el reparto equitativo de cargas y beneficios.

Los avances logrados con esta norma requieren que se adopte un proceso de amplia y transparente participación pública, que no se desvirtúen sus objetivos específicos y principios rectores, y que se clarifiquen algunos aspectos que pueden dar lugar a confusión o interpretaciones restrictivas. Resulta indispensable que, con la incorporación de los procesos participativos señalados, se logre una pronta reglamentación y eficaz puesta en vigencia de la ley.

f) La Corte Suprema de la Nación ha avanzado en materia de justiciabilidad del derecho a la vivienda adecuada. Por una parte, en relación con el caso "Quisberth Castro", a pesar de algunas interpretaciones restrictivas de los elementos del derecho a la vivienda adecuada, su sentencia constituye un avance en la construcción de estándares y criterios de interpretación relativos a la exigibilidad de los DESC; especialmente, el carácter inmediato de las obligaciones constitucionales e internacionales, el control judicial de la política pública en materia de vivienda adecuada y el principio de progresividad en los niveles de satisfacción de dichos derechos.

Por otra parte, la Corte también avanzó en la definición de los estándares mínimos que deben garantizarse en los procesos de relocalización de los habitantes de la cuenca Matanza-Riachuelo. En particular, se destaca que el tribunal instruyó al nuevo magistrado a cargo de la ejecución de estos aspectos de la sentencia que resguarde el derecho de los vecinos que serían relocalizados a participar en las decisiones y les garantice a todas las personas relocalizadas el derecho a acceder, en los nuevos inmuebles que habitaren, a los servicios públicos esenciales, a la educación, a la salud y la seguridad.

g) Es indispensable reabrir el debate sobre la necesidad de introducir reformas legislativas que garanticen que las personas puedan defenderse en el marco de procedimientos de desalojo. En este tipo de procesos no se encuentra en juego sólo el derecho de propiedad del titular del inmueble, sino otra cantidad de derechos de los ocupantes, como el derecho a una vivienda adecuada. Los procedimientos legales deben cumplir con los estándares internacionales del derecho a una vivienda adecuada, fijados en las Observaciones Generales 4 y 7 del CDESC.

V. El dilema de los derechos humanos de las personas con discapacidad psicosocial
Entre el reconocimiento de la norma escrita y la insuficiencia de prácticas transformadoras*

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, la problemática de la salud mental en la Argentina ha pasado a formar parte de la agenda de los derechos humanos para el Estado y la sociedad civil organizada. El reconocimiento de las personas con discapacidad psicosocial como un colectivo con reivindicaciones pendientes en términos de derechos fundamentales configura la oportunidad de intervenir para reparar esas graves faltas en un contexto propicio de ampliación de derechos en nuestro país. El encierro, la estigmatización y la exclusión social han sido las marcas que definieron los lazos sociales de estas personas y condicionaron su identidad desde hace décadas. El reconocimiento explícito de su dignidad, el ejercicio de la autonomía y la recuperación de su condición ciudadana es una deuda aún pendiente del Estado y de la sociedad en su conjunto.

El modelo social de la discapacidad como marco de referencia para el diseño de políticas dirigidas a este colectivo colisiona con los viejos modelos tutelar y biomédico que, a pesar de ser incompatibles con la Ley Nacional de Salud Mental (LNSM) sancionada en 2010, continúan siendo efectivos en las prácticas institucionales y en las representaciones sociales de la locura.

Desde el modelo tutelar, las intervenciones del Estado sobre las personas con discapacidad psicosocial pretenden acciones piadosas, filantrópicas, de reeducación, protección y control. Desde este paradigma, la protección se hace efectiva mediante el encierro en los manicomios, lo que en realidad busca preservar el orden social. El encierro resulta así una estrategia útil a los fines de sostener la idea de cuidado de los llamados "incapaces" y asegurar al mismo tiempo la segregación de los diferentes, los peligrosos y los improduc-

* Elaborado por Macarena Sabin Paz, Laura Sobredo, Rosa Matilde Díaz Jiménez y Soledad Ribeiro Mieres, integrantes del equipo de Salud Mental. Agradecemos el valioso apoyo de la pasante Aldana Casañas.

tivos. Desde el campo de las ciencias sociales y del sistema de salud, el modelo biomédico construye el concepto de discapacidad a partir de los parámetros de normalidad y anormalidad, y define a las personas con discapacidad psicosocial como minusválidos que necesitan asistencia específica que les permita, hasta donde sea posible, recuperar las capacidades perdidas o bien adaptarse al déficit que la discapacidad les imponga. El modelo biomédico propone un abordaje de la discapacidad psicosocial reduccionista y estigmatizante que redunda en la exclusión de estas personas. Este modo de comprender el fenómeno de la discapacidad tiene enormes coincidencias con el modelo tutelar planteado desde el campo del derecho.

El modelo social entiende la discapacidad como una consecuencia de la organización social contemporánea que tiene escasa consideración por las personas con diferencias en la funcionalidad de su cuerpo o de su mente. El foco para el abordaje de la cuestión de la discapacidad desde esta perspectiva no está en la minusvalía física o emocional sino en las barreras sociales que le impiden a esa persona ejercer sus derechos en condiciones de igualdad. En consecuencia, centra su intervención en la recuperación de la persona como sujeto de derecho y propone el diseño de políticas públicas que aborden los aspectos sociales determinantes del modo de vida de las personas con discapacidad y reviertan la estigmatización que el abordaje biomédico conlleva.

Desde esta perspectiva también se consideran como valiosos y necesarios los aportes que las personas con discapacidad puedan hacer a la comunidad de la que forman parte, al entender que están en pie de igualdad con los demás. La centralidad de los conceptos de dignidad, respeto por la voluntad de la persona, autonomía, igualdad de oportunidades y no discriminación en el modelo social de discapacidad permiten comprender esta problemática como una cuestión de derechos humanos.

Durante 2012, los avances esperados han sido escasos y, en algunos casos, nulos. Consideramos relevante destacar la oportunidad de cumplir con el mandato de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) de avanzar en la reglamentación de la Ley Nacional de Salud Mental. Otra deuda pendiente es la puesta en funcionamiento de los mecanismos de control que dispone la norma, planteados con el fin de detener las graves violaciones a los derechos humanos de las personas alojadas en instituciones de encierro, y el diseño e implementación de un plan nacional de salud mental que involucre a los diversos sectores pertinentes para abordar esta temática.

Estas reformas son promovidas por grupos organizados de la sociedad civil que reconocen la importancia del protagonismo de las personas con discapacidad psicosocial en estos procesos. La tarea requiere un amplio compromiso para lograr la construcción de una sociedad más justa.

2. LA LEY NACIONAL DE SALUD MENTAL, A DOS AÑOS DE SU SANCIÓN

2.1. EL PROCESO DE REGLAMENTACIÓN: UNA ASIGNATURA PENDIENTE Y SILENCIADA

A más de dos años de la entrada en vigencia de la Ley 26 657 de Salud Mental, el proyecto reglamentario continúa pendiente mientras que las oficinas públicas responsables de llevarlo a cabo contestan con un silencio sostenido. En el *Informe 2012* se había señalado la estrechez de la propuesta oficial para que los ciudadanos puedan hacer aportes sustantivos al proceso,[1] tanto por el método escogido para participar como por su accesibilidad y rigurosidad técnica.

Es importante destacar que la exigencia de la reglamentación de la ley no puede ser la razón para impedir, o al menos justificar, la indebida aplicación de la norma con el pretexto de que se trata de un proceso inacabado. La sanción y promulgación de la ley en 2010 respetó las obligaciones constitucionales necesarias para la formulación de normas nacionales y no puede ser dejada de lado por voluntades particulares ni tampoco ser derogada por leyes de menor jerarquía constitucional, lo que incluye a las legislaciones provinciales. Por lo tanto, su plena vigencia no requiere de la adhesión de las provincias como así tampoco de un reglamento específico. Si se toma en consideración la complejidad política que implica el ordenamiento federal, el argumento de la ausencia de reglamentación, a esta altura, sólo se esgrime como una amenaza para su cumplimiento.

2.2. EL ÓRGANO DE REVISIÓN

La necesidad de culminar el proceso de reglamentación tiene como principal objetivo la puesta en funcionamiento del Órgano de Revisión. En su art. 38, la ley dispone la creación de un órgano federal, en el ámbito del Ministerio Público de la Defensa, con el objeto de proteger los derechos humanos de las personas usuarias de los servicios de salud mental, en especial de aquellas privadas de su libertad que se encuentran en instituciones psiquiátricas. Dada la amplitud e imprecisión de la ley en cuanto a su integración y reglas de funcionamiento, es fundamental que su reglamentación contemple estándares

1 La iniciativa consistió en la habilitación de una casilla de correo electrónico a la cual se podía enviar una propuesta sobre el borrador preelaborado por una mesa interna de redacción convocada por la Dirección Nacional de Salud Mental y Adicciones (DNSMyA), con un plazo de envío breve, desde el 15 de junio hasta el 26 de julio de 2011. Además, las observaciones debían plasmarse en formato de artículos del documento legal (CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2012*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2012, p. 360).

mínimos de independencia, imparcialidad, transparencia, interdisciplinariedad e intersectorialidad en el cumplimiento de sus funciones.

Sus principales tareas consisten en la supervisión y regulación de las condiciones en que se brindan los servicios; el seguimiento y la revisión de los casos de internaciones involuntarias o voluntarias prolongadas y otras intervenciones terapéuticas, cuando no se cuente con el consentimiento informado de la persona; el control y la denuncia frente a violaciones de los derechos humanos de las personas con padecimientos mentales; la identificación de problemáticas estructurales del sistema; la formulación de propuestas de actuación dirigidas a la autoridad de aplicación, y la implementación de la ley en general. También deberá hacer presentaciones ante el Consejo de la Magistratura o el organismo que en cada jurisdicción evalúe y sancione la conducta de los jueces en las situaciones en que hubiera irregularidades.

La norma establece que el Órgano de Revisión debe estar integrado por representantes del Ministerio de Salud de la Nación, la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación, el Ministerio Público de la Defensa, asociaciones de usuarios del sistema de salud y familiares, profesionales y otros trabajadores de la salud, y organizaciones no gubernamentales de defensa de los derechos humanos. Sin embargo, no define el mecanismo previsto para la toma de decisiones dentro del órgano ni la forma de selección de los representantes no gubernamentales, puntos centrales de su funcionamiento. La relevancia de crear una instancia autónoma, independiente e imparcial que controle el cumplimiento de los requisitos excepcionales según los cuales se puede disponer una internación involuntaria y garantice los derechos de las personas involucradas en esa situación responde a las pautas históricas de funcionamiento coercitivas y asilares de los lugares de aislamiento psiquiátrico.

A partir de las funciones propias del Órgano de Revisión en los lugares de encierro, también resulta fundamental su articulación con el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (MNPT) establecido por el Estado argentino en cumplimiento de las obligaciones asumidas al ratificar el Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (OPCAT).[2] En línea con estas consideraciones, el Subcomité

2 La Argentina ratificó el OPCAT en 2004 y entró finalmente en vigor en junio de 2006. Según el art. 17, los Estados tienen un año desde la entrada en vigencia para establecer el MNPT. El 14 de noviembre de 2012, la Cámara de Senadores de la Nación aprobó por unanimidad el proyecto de ley de creación del Sistema Nacional de Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (SNPT), integrado por el Comité Nacional para la Prevención de la Tortura, el Consejo Federal de Meca-

para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (SPT) de las Naciones Unidas, en su visita a la Argentina en abril de 2012, incluyó las instituciones psiquiátricas en su misión al reconocer que, al igual que las cárceles, son lugares en los que predomina la lógica del sometimiento en el encierro.[3]

La ley establece al Órgano de Revisión como la máxima autoridad encargada de garantizar los derechos de las personas privadas de su libertad en psiquiátricos y detener las graves y sistemáticas violaciones a los derechos humanos de este grupo que ha estado históricamente invisibilizado, abandonado, estigmatizado y segregado detrás de los muros de los manicomios argentinos, tanto públicos como privados. No se trata de hechos aislados sino de violaciones estructurales que siguen lógicas de intervención normalizadora con el propósito casi exclusivo de responder a las demandas represivas del medio social que encuentra una amenaza en la diferencia.

El fundamento de estos comportamientos sólo puede comprenderse dentro del paradigma tutelar y restrictivo, sustentado en la "peligrosidad del loco". La peligrosidad descansa en la lógica discriminatoria y selectiva del sistema jurídico-político de reproducción de las desigualdades sociales. Como categoría clasificatoria, se basa en prejuicios y su único objetivo es brindar la sensación de seguridad a la sociedad e imponer un control, en lugar de dar una respuesta al padecimiento de un sujeto y su entorno. Así, se construye un concepto en función de elementos que no describen la singularidad del individuo sino su "capacidad potencial" de dañarse o dañar a otros, la cual es inherente a toda

---

nismos Locales, los mecanismos locales que se designen de conformidad con esta norma y aquellas instituciones gubernamentales, entes públicos y organizaciones no gubernamentales interesados en el cumplimiento de los objetivos del OPCAT. Su efectiva implementación constituirá una importante contribución a la eliminación de la tortura como parte estructural de la cultura y del sistema de gobierno de las instituciones de encierro de nuestro país. Por las lógicas específicas de funcionamiento, es fundamental que el órgano de revisión sea una de aquellas instituciones gubernamentales que integren el Sistema o bien que articulen sus funciones a fin de trabajar sobre las causas estructurales que favorecen la privación ilegítima de la libertad en instituciones de salud mental y la comisión de actos de tortura en su interior.

3 Entre el 18 y el 27 de abril de 2012, el SPT realizó una visita a la Argentina, en la cual incluyó algunas instituciones psiquiátricas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de la provincia de Buenos Aires, como el Hospital Neuropsiquiátrico José T. Borda y el Hospital Neuropsiquiátrico Dr. Alejandro Korn, respectivamente. Si bien se desconoce si el informe final de esta visita será público o confidencial, reconocemos la trascendencia de que los órganos internacionales de prevención contra la tortura tengan la mirada puesta en las instituciones psiquiátricas como lugares de privación de la libertad donde las personas detenidas son potenciales víctimas de malos tratos.

persona. Se toman medidas en función de atribuciones basadas en comportamientos pasados y se castiga con el encierro, la indiferencia o los malos tratos por acciones que no se han cometido.

En el escenario actual, la vigencia formal de un marco legal que limite las arbitrariedades en las restricciones de derechos requiere un sistema institucional que efectúe los controles de manera eficaz y una administración de justicia que brinde respuestas para garantizar el acceso a la justicia de los grupos más vulnerables. La ausencia de estas transformaciones institucionales da lugar a detenciones arbitrarias cotidianas, con la excusa de que es necesaria una internación psiquiátrica.

2.2.1. La necesidad de poner en marcha el Órgano de Revisión. El caso de MD

El caso de MD evidencia la inoperancia de distintos actores institucionales, en especial de la administración de justicia, para efectuar controles eficaces en lugares de detención psiquiátrica y prevenir graves violaciones a los derechos humanos.[4] Su privación ilegítima de la libertad comenzó el 9 de junio de 2012 y se extendió por noventa días en la Comunidad Terapéutica Cerrada "Fundación Nuevos Despertares", ubicada en la localidad de Tortuguitas del partido de Malvinas Argentinas. MD había ido a visitar a su hermano, quien se encontraba allí hacía más de un año, cuando ingresó en un cuarto cerrado donde le informaron que él también "debía quedar internado". Frente a su negativa, la discusión se intensificó hasta que fue reducido por cinco personas y arrojado al piso. Luego le aplicaron una inyección que neutralizó sus resistencias.

El discurso que predominó entre los profesionales fue la necesidad de una internación aislada de la comunidad y de sus vínculos afectivos como intervención ineludible para tratar un supuesto consumo problemático de sustancias. La necesidad de internación y la existencia de un problema de adicciones no se sostenían en ningún elemento fáctico comprobable, además de ser una decisión diametralmente opuesta a la Ley Nacional de Salud Mental.[5] La arbi-

4 De acuerdo con el art. 4 de la Ley 26 827 que creó el SNPT, "se entiende por lugar de detención cualquier establecimiento o sector bajo jurisdicción o control de los estados nacional, provincial o municipal, así como cualquier otra entidad pública, privada o mixta, donde se encuentren o pudieran encontrarse personas privadas de su libertad, por orden, instigación o con consentimiento expreso o tácito de autoridad judicial, administrativa o de otra autoridad pública. Esta definición se deberá interpretar conforme a lo establecido en el art. 4, incs. 1 y 2 del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes".

5 La ley concibe la internación como un recurso terapéutico de carácter restrictivo al cual sólo se debe acudir cuando los tratamientos alternativos hayan

trariedad despliega toda su magnitud cuando la decisión de un médico, por sobre las intervenciones interdisciplinarias, se erige como el único argumento suficiente para efectuar una detención.

Fuera de esas paredes, personas cercanas a MD activaron todos los mecanismos institucionales vigentes para promover su externación.[6] Entre ellos, la administración de justicia, lejos de haber sido un actor principal en la garantía de derechos, reafirmó las vulneraciones y la desprotección de este joven de 29 años encerrado contra su voluntad.

El primer expediente judicial fue iniciado por un amigo de MD, quien denunció su privación ilegítima de la libertad ante la Unidad Funcional 23 de Malvinas Argentinas, a cargo del fiscal Santiago Camiñas. A su vez, el Comité Contra la Tortura de la Comisión Provincial por la Memoria presentó un hábeas corpus ante el Juzgado de Garantías nº 2 del Departamento Judicial de San Martín. Las investigaciones penales fueron unificadas y la decisión final se sustentó en la visita del fiscal a la comunidad terapéutica, en la cual MD afirmó estar allí voluntariamente, a la vez que manifestó su voluntad de realizar un tratamiento ambulatorio. Esta entrevista fue realizada en presencia del director terapéutico, Gustavo Taralio, quien, ante la inminencia de visitas de operadores judiciales, había adoctrinado a MD mediante amenazas de trasladarlo a lugares donde podía ser víctima de malos tratos y la imposibilidad de un tratamiento ambulatorio en un futuro cercano. Ninguna de esas presiones y sus efectos sobre la posibilidad de decidir fueron identificados por la justicia. El fiscal y sus colaboradores del Cuerpo Médico Forense (CMF) de San Martín no advirtieron ninguna contradicción en los dichos de MD ni consideraron estas limitaciones para denunciar la violación de derechos de la cual era víctima. Luego de un análisis formal de las actas y de una simplificación de la situación que vivía el joven, la fiscalía concluyó que MD estaba allí por voluntad propia y que no había privación ilegítima de la libertad sino que era necesario un control civil de la internación.

---

sido ineficaces y siempre que exista un riesgo grave cierto e inminente para sí o para terceros (art. 20). A diferencia de las intervenciones a las que se vio sometido MD, según los arts. 8 y 9 de la LNSM, el abordaje debe estar a cargo de un equipo interdisciplinario y el proceso de atención debe realizarse preferentemente fuera del ámbito de internación hospitalario y en el marco de un abordaje interdisciplinario e intersectorial, basado en los principios de la atención primaria de la salud. Además, todo tratamiento se debe orientar a reforzar, restituir o promover los lazos sociales.

6 Entre los organismos a los cuales acudieron se puede señalar la Dirección Nacional de Salud Mental, la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación y el Comité Contra la Tortura de la Comisión Provincial por la Memoria.

Estas actuaciones se remitieron al fuero civil. Recién el 6 de agosto, cuando ya habían transcurrido dos meses de la privación de la libertad, se inició un expediente de control de internación ante el Tribunal Colegiado de Instancia Única del Fuero de Familia nº 2 del Departamento Judicial de San Isidro, cuya presidencia estaba a cargo de María Julia Abad. El trámite en este ámbito tampoco profundizó la investigación acerca de las causales estructurales de la permanencia de MD en la comunidad terapéutica y, una vez más, los controles superficiales se basaron en formalidades que no develaron las estrictas limitaciones que vivía el joven para manifestar su voluntad, viciada de presiones. A ello debe agregarse que, en el proceso civil, MD no tuvo acceso a la defensa técnica que exige el art. 22 de la Ley Nacional de Salud Mental con claras consecuencias: sin información sobre sus derechos y producto de la vulnerabilidad de quien negocia su libertad, no pudo expresar que estaba allí contra su voluntad.

En ambos procesos, la respuesta judicial fue inadecuada y legitimó la arbitrariedad de la restricción de la libertad. Los magistrados no cuestionaron la falta de criterios interdisciplinarios en la detención de MD para establecer si existía un riesgo grave, cierto e inminente para sí o para terceros que justificara una internación psiquiátrica, cuestión central para determinar la legalidad de la internación involuntaria. Las intervenciones judiciales se limitaron a respetar los procedimientos formales sin perseguir una finalidad real de investigar el caso a fondo y dilucidar las causas del encierro de MD en la comunidad terapéutica, permitiendo así el encubrimiento de una internación involuntaria. Ante esta respuesta deficiente de la administración de justicia, la salida del joven de la institución psiquiátrica se debió, exclusivamente, a los acuerdos que logró con sus familiares, quienes, convencidos de sus argumentos, decidieron consentir la externación ante los profesionales de la comunidad terapéutica.

El caso reafirma la urgencia de implementar el Órgano de Revisión, garantizar la defensa técnica en internaciones por salud mental y diseñar un funcionamiento articulado dentro del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.

2.3. LA PREOCUPACIÓN DEL ÁMBITO INTERNACIONAL EN TORNO A LA AUSENCIA DE REGLAMENTACIÓN

En 2012, el Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas evaluó al Estado argentino respecto del cumplimiento de la CDPD durante la 8ª sesión realizada el 19 y 20 de septiembre. En sus observaciones finales, el Comité instó al Estado argentino a reglamentar la Ley Nacional de Salud Mental a la brevedad y a establecer su Órgano de Revisión. También recomendó fortalecer la red de servicios comunitarios de salud mental y su coor-

dinación con procesos de inclusión laboral, educativa y de vivienda, a fin de garantizar la eficaz implementación de la ley. A su vez, se refirió a la necesidad de adoptar protocolos que garanticen el consentimiento libre e informado de todas las personas con discapacidad para recibir cualquier tratamiento médico. Por último, el Comité fue categórico al referirse a la importancia de implementar el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura como un medio para supervisar y proteger de actos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes a las personas con discapacidad institucionalizadas.[7]

Por otra parte, el Estado argentino atravesó su segundo Examen Periódico Universal (EPU). El EPU es un procedimiento implementado desde 2006 por el principal órgano político en materia de derechos humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). El Consejo de Derechos Humanos evaluó el cumplimiento de las obligaciones internacionales de la Argentina y destacó la falta de reglamentación de la Ley Nacional de Salud Mental, como uno de los temas de preocupación para materializar la aplicación plena de la norma.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS DE SALUD MENTAL SIN SUFICIENTES VIENTOS DE CAMBIO

En su *Informe 2012*, el CELS reconoció el valor de varios programas emprendidos en 2011 por la Dirección Nacional de Salud Mental y Adicciones (DNSMyA), considerándolos gestos favorables a la implementación de la recién sancionada Ley Nacional de Salud Mental. Sin embargo, el CELS advirtió sobre la inminente necesidad de que, en su calidad de autoridad de aplicación, la DNSMyA diseñara, explicitara e implementara políticas públicas contundentes,[8] desti-

7 En las conclusiones de este capítulo se profundizará sobre los puntos centrales que abordó el Comité en el proceso de evaluación.

8 La Organización Mundial de la Salud (OMS) ha reconocido que, en el campo de la salud mental, las políticas escritas son muy importantes porque "proporcionan un esquema general, describen los objetivos de manera amplia y sientan las bases para actuaciones futuras. Las políticas dan a la salud mental una prioridad acorde con la carga de enfermedad que representa y con la efectividad de las intervenciones en este campo. Mejoran los procedimientos para desarrollar y priorizar actividades y servicios de salud mental. Identifican las principales partes implicadas en el campo de la salud mental y asignan con claridad roles y responsabilidades. Facilitan acuerdos para la actuación entre las diversas partes implicadas" ("Conjunto de guías sobre servicios y políticas de salud mental, políticas, planes y programas de salud mental", Editores Médicos, 2006, p. 12, disponible en <who.int/mental_health/policy/legislation_module_spanish.pdf>).

nadas a poner término a la institucionalización como respuesta privilegiada del Estado al padecimiento mental. Otra demanda central era la de hacer viable el retorno a la vida en sociedad de cada una de las personas que permanecen en instituciones psiquiátricas de encierro, públicas o privadas, en todo el territorio nacional.

El grado de avance en materia de diseño e implementación de políticas públicas para la construcción de un Plan Nacional de Salud Mental requiere que se transfieran de manera progresiva los recursos históricamente asignados a los manicomios. La inversión debe dirigirse hacia servicios de salud mental insertos en la comunidad, articulados con políticas de inclusión sociolaboral, educativa y de vivienda para materializar el nuevo modelo de abordaje que propone la ley.[9]

En primer término, es preciso resaltar la importancia de un diagnóstico estructural que caracterice a la población detenida en instituciones asilares, para definir políticas públicas de salud mental eficaces a corto, mediano y largo plazo. Para realizar ese relevamiento, la Ley Nacional de Salud Mental atribuye esa responsabilidad a la autoridad de aplicación, que debe realizar un censo nacional en todos los centros de internación, tanto del ámbito público como del privado. El objetivo es conocer la situación de las personas internadas, a partir de variables como datos personales, sexo, tiempo de internación, situación judicial, situación familiar y social, entre otras.[10] La ley fija un plazo estimado de seis meses luego de su entrada en vigencia para completar este relevamiento.

La información que brindaría el censo resulta crucial para que la autoridad de aplicación pueda impulsar, en los planos nacional y provincial, los proyectos y acciones necesarios para dar respuesta a los problemas identificados. Para ello es necesario también que se incorporen los diversos sectores estatales con responsabilidades concretas y capacidades para liderar las transformaciones esperadas y hacer viable tanto las externaciones como la inclusión social de las personas con discapacidad psicosocial.

Sin embargo, de acuerdo con lo informado por la DNSMyA, a dos años de la sanción de la ley los avances hacia la realización del censo han consistido, has-

9 La OMS afirma que un Plan de Salud Mental es "un detallado esquema formulado previamente para poner en marcha actuaciones estratégicas que favorezcan la promoción de la salud mental, la prevención de los trastornos mentales, el tratamiento y la rehabilitación. Un plan de esta naturaleza permite aplicar la filosofía, los valores, los principios y los objetivos definidos en la política. Un plan incluye habitualmente las estrategias, los plazos, los recursos necesarios, objetivos, los indicadores y las actividades" (véase nota 8).

10 Art. 35 de la Ley Nacional de Salud Mental.

ta el momento, en el diseño de una herramienta para el registro de la información de las variables definidas, mientras que aún no se dictaminó la resolución ministerial necesaria para avanzar en su implementación dentro del Sistema Integrado de Información Sanitaria Argentina (SISA) del Ministerio de Salud de la Nación.[11] Sin desconocer la importancia de contar con la herramienta de medición para implementar el censo, ni la toma de decisiones estratégicas adoptadas hasta el momento para asegurar que el relevamiento se realice sin que suponga una inversión irracional de recursos, resulta preocupante que no se informe con claridad la fecha en que finalmente se concretará. Tampoco se ha establecido la metodología a adoptar, la división de las jurisdicciones del país ni en qué plazo se publicarán los resultados.

3.1. MENOS RECURSOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY NACIONAL DE SALUD MENTAL

La ley establece que el Poder Ejecutivo nacional debe incrementar las partidas presupuestarias destinadas a la salud mental hasta alcanzar un mínimo del 10% del monto total asignado al sector salud en un plazo máximo de tres años a partir de la sanción de la norma. Según lo informado por la DNSMyA, en 2012 el presupuesto nacional de esa dependencia disminuyó del 0,48% en 2011 al 0,44% del total de la partida destinada a salud, lo que representa un descenso del 0,04% respecto del año anterior.[12] Si bien este no es el total del presupuesto nacional asignado a la ejecución de políticas en materia de salud mental, representa los recursos destinados al funcionamiento de la autoridad de aplicación, obligada a asegurar la efectiva implementación de la norma.

Más allá de las diferentes responsabilidades institucionales que están en juego en el complejo proceso de definición de las partidas presupuestarias, este descenso en los fondos destinados a la DNSMyA permite corroborar una decisión política contraria al mandato legal. La disminución de recursos económicos tiende a afectar la capacidad de acción del ámbito institucional que encabeza el proceso de implementación de la Ley Nacional de Salud Mental, un factor relevante en un escenario de múltiples obstáculos.

A su vez, la norma obliga a promover que las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires adopten el mismo criterio presupuestario, principio de especial relevancia si se tienen en cuenta las complejidades de implementación

11 Esta información consta en la respuesta del Ministerio de Salud de la Nación del 6 de diciembre de 2012 ante un pedido de información presentado por el CELS (Expediente 2002-2274-12).

12 Ibíd., folio 21.

de leyes que recaen también sobre competencias provinciales. Sin embargo, ante el pedido de información realizado por el CELS, la DNSMyA reconoce que no ha llevado adelante acciones sólidas para impulsar la federalización de este mandato.

Aunque es importante que la inversión presupuestaria en políticas de salud mental cumpla con el mínimo establecido, para hacer posible el cierre de los manicomios es imprescindible monitorear que el destino de esos fondos responda a un programa progresivo de transferencia de recursos desde los asilos psiquiátricos hacia servicios de atención insertos en la comunidad. Para ello también es fundamental que se contemple la articulación intersectorial con las demás áreas encargadas de implementar políticas públicas que fomentan la inclusión social de las personas con padecimientos mentales a través de programas de inserción sociolaboral, educativo y de acceso a la vivienda.

En la actualidad, la política pública de salud mental no está marcando pautas para detener la privación de la libertad y la segregación de este colectivo. Resulta alarmante que las cifras sobre camas de internación pertenecientes al sector público se mantengan casi iguales que las reportadas por la DNSMyA en años anteriores. En su informe de gestión de 2011, la DNSMyA había indicado la disminución de 2000 camas sobre un total de 10 500 en el sector público en todo el país.[13] En 2012, la reducción de camas no llega a 100 en este mismo ámbito. Y más preocupante aún es que no se hayan publicado datos sobre los dispositivos de atención ambulatoria que deben reemplazar las internaciones. Si bien la disminución de camas como dato aislado no es un indicador adecuado de la implementación de la ley, es una cifra a tener en cuenta. A ello debería agregarse información concreta que demuestre que las personas externadas tienen acceso a dispositivos de atención comunitaria conforme a sus necesidades y verdaderas alternativas de inclusión.

3.2. ALGUNAS INICIATIVAS CON PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS

No obstante los puntos críticos de la gestión de la DNSMyA antes señalados, es importante destacar el potencial que hasta ahora muestra el Programa de Salud Mental, Justicia y Derechos Humanos, en especial la labor que realizan la Unidad de Fiscalización (Ley 26 657) y la Unidad de Capacidad Jurídica. El programa se diseñó con el objetivo de incorporar la perspectiva de derechos

13 Dirección Nacional de Salud Mental y Adicciones, "Las 50 principales acciones de trabajo en 1 año y 8 meses de gestión", octubre de 2011, disponible en <grup.copolis.org/wp-content/uploads/2012/01/DNSMyA-50-acciones-de-trabajo.-02.12.11.pdf>.

humanos en las regulaciones en las cuales la autoridad de aplicación tiene participación y facilitar la articulación del sector sanitario con la administración de justicia y los organismos públicos para promover la defensa de derechos de las personas usuarias de los servicios de salud mental.[14]

Esta respuesta proactiva de la DNSMyA entra en funcionamiento a partir de las solicitudes del Poder Judicial en los casos en que se requiere verificar las condiciones de internación o cuando es necesario realizar evaluaciones de la capacidad jurídica de una persona.[15] En ambos casos, más allá de los resultados cuantitativos, que no son menores, es destacable el esfuerzo de la DNSMyA por poner en práctica los principios rectores de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad Psicosocial y la Ley Nacional de Salud Mental mediante evaluaciones interdisciplinarias destinadas a impactar en las decisiones judiciales.[16] A través de este tipo de acciones, los operadores judiciales y los equipos profesionales se acercan a una metodología de trabajo novedosa, orientada a buscar alternativas creativas para asegurar que las personas con padecimientos mentales sigan viviendo en sociedad y accedan a los sistemas de apoyo que les permitan reforzar sus capacidades y ejercer sus derechos sobre la base de su autodeterminación.

Estas acciones no sólo han evitado que las internaciones se prolonguen de manera innecesaria, sino que han permitido la identificación de recursos propios para evitar las tradicionales restricciones a la capacidad jurídica como respuesta, en la mayoría de los casos, innecesaria. Estos dos tipos de intervenciones son reconocidas por funcionarios públicos como una alternativa a la cual recurrir, aun ante la ausencia de mecanismos como el Órgano de Revisión.[17] La iniciativa de la DNSMyA está forjando una experiencia con gran

14 Íd.

15 Este programa interviene a pedido de jueces, defensores o curadores. Según lo reportado por la DNSMyA, el equipo evalúa a la persona de manera interdisciplinaria, para lo cual cuenta con la participación de abogados, psiquiatras, trabajadores sociales y psicólogos, en el marco de los arts. 3, 5, 8 y 42 de la Ley 26 657, y el art. 12 de la CDPD.

16 La DNSMyA reporta que en 2011 fue requerida para realizar evaluaciones en el marco de causas sobre capacidad jurídica en 184 casos, en tanto que en 2012 atendió 290 nuevas solicitudes. En lo que respecta a la fiscalización de las condiciones de internación, entre enero de 2011 y octubre de 2012, el número de solicitudes de evaluación llegó a 818.

17 Tanto integrantes de la Unidad de Letrados del art. 22 de la Defensoría General de la Nación (DGN) como la Asesoría General Tutelar expresaron en entrevistas realizadas por el CELS que el aporte de la DNSMyA mediante la puesta a disposición del sistema de justicia de equipos interdisciplinarios con capacidad para evaluar las condiciones de internación ha resultado invaluable, dado que aún no ha sido puesto en marcha el Órgano de Revisión.

potencial para establecer pautas de intervención respetuosas de los derechos de las personas con discapacidad psicosocial que deberían profundizarse una vez instaurado el Órgano de Revisión.

En conclusión, podemos afirmar que es momento de establecer, fortalecer y aplicar una política pública de salud mental que permita reestructurar y diversificar los recursos de atención y tratamiento de la salud mental; redireccionar los recursos existentes e incrementarlos tal como dispone la norma; brindar respuestas intersectoriales para ampliar las oportunidades de reintegración social de las personas que han estado institucionalizadas, y facilitar el acceso a la justicia de este colectivo y garantizar sus derechos.

Si bien el reconocimiento de los derechos humanos de las personas usuarias de los servicios de salud mental a través de la promulgación de normas y leyes es un primer paso fundamental, para garantizarlos se requiere además la implementación de medidas ejecutivas, administrativas y presupuestarias adecuadas por parte del Estado.

3.3. CASO "AD": EL DESPLIEGUE ESTATAL DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES PARA DES-CUIDAR NIÑOS

Si a las dificultades en la implementación de la Ley Nacional de Salud Mental añadimos el enfoque histórico punitivo que ha abordado como un mismo conglomerado de problemas a los menores de sectores pobres en conflicto con la ley penal, más aún si tienen alguna problemática asociada a las adicciones, obtendremos una respuesta institucional más o menos parecida a la que le tocó en suerte al joven AD de la ciudad de La Plata.

AD ingresó en diversas instituciones en busca de una respuesta a su problemática de adicciones que, como indica la ley, debe ser comprendida como un asunto de salud mental. Ante los reiterados pedidos de ayuda de su madre, en junio de 2012 fue internado en la clínica neuropsiquiátrica Ferromed de la localidad de Junín, provincia de Buenos Aires, donde fue encerrado en una pequeña celda de aislamiento con una ventana sin vidrios, equipada únicamente con un colchón de gomaespuma y una frazada. A esta evidente violación de todos los estándares de derechos humanos de internación para un niño se agregaron malos tratos físicos y verbales y la ausencia total de una respuesta sanitaria acorde.

Por otra parte, la internación no cumplía con los estándares de la Ley Nacional de Salud Mental, que señala en su capítulo VII que, por tratarse de un recurso de carácter restrictivo, "sólo puede llevarse a cabo cuando aporte mayores beneficios terapéuticos que el resto de las intervenciones realizables en su entorno familiar". De aquí también se desprende la priorización de lazos con el entorno social y familiar de la persona, aspecto que cobra mayor relevancia

por tratarse de un niño de 13 años, para cuyo desarrollo son imprescindibles los vínculos familiares.

El defensor penal juvenil de La Plata, Julián Axat, presentó una medida cautelar urgente para visibilizar las deficientes respuestas institucionales. A partir de esta presentación, el juez en lo Contencioso Administrativo Luis Arias convocó a una audiencia en la que las autoridades se comprometieron a trasladarlo desde Junín hasta el Hospital de Niños de La Plata para que fuera evaluado de manera interdisciplinaria y se implementara un dispositivo adecuado para su tratamiento. Sin embargo, AD permaneció una semana en un box del sector de Infectología del hospital hasta que, pese a la presencia de funcionarios de la Secretaría de la Niñez, escapó como tantas otras veces, sin evaluación y sin tratamiento.

Dos semanas después fue hallado en situación de calle, tras lo cual se reiteró el pedido de internación en la Clínica San Pablo. La jueza a cargo también indicó que se impidiera el contacto del niño con su madre, desconociendo los efectos dañosos de una intervención privativa de lazos parentales que ya se venían deteriorando. Con esta acción, la jueza desestimó el deber del Estado de garantizar los derechos a la integridad y a la salud mental, y los hizo recaer en un niño y en su madre.

En la última visita realizada en octubre pudimos corroborar que el niño recibía dosis elevadas de una medicación (psicofármacos) cuyo tipo no se condice con su problemática de adicciones. También pudimos constatar que la contención física era una práctica habitual, utilizada como método para evitar la fuga. En realidad, el único poder de este tipo de intervención radica en plantear una relación cada vez más violenta que retroalimenta un funcionamiento perverso: provoca lo que pretende acallar, que no es otra cosa que el "mal comportamiento". Esta impronta punitiva del encierro frente a la conflictividad se alejó considerablemente de un tratamiento que debería promover la inserción social, la construcción de lazos, el desarrollo de capacidades que le permitan ser autoválido y, en suma, la progresiva construcción de un proyecto de vida propio.

Las autoridades han respondido de manera sistemática con correctivos terapéuticos que constituyeron castigos muy severos e intimidaciones sin sentido para el niño y todo su grupo familiar. Nada hace suponer que un problema de adicción pueda ser superado mediante el encierro y el apartamiento de lazos que le permiten construir identidad. Los tratamientos centrados en el aislamiento están dirigidos principalmente a satisfacer las demandas represivas del medio social, dañan a la persona y se sostienen en un paradigma de rehabilitación que demostró ser ineficaz para el tratamiento de estas problemáticas.

Pese a los más rigurosos controles, el joven AD se fugó una vez más de la Clínica San Pablo. Quizá como una muestra –aunque frágil y precaria– de sus

impulsos vitales por mantenerse a salvo de un tratamiento inadecuado y que no contemplaba sus necesidades y derechos.

3.4. LA SITUACIÓN DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES: MÁS ACCESO A LA JUSTICIA, MENOS SALUD MENTAL

Luego de los doce años transcurridos desde la sanción de la Ley 448 de Salud Mental de la Ciudad de Buenos Aires, y pese a los cuantiosos recursos invertidos por las sucesivas gestiones del Poder Ejecutivo local, aún no se han adoptado políticas públicas para avanzar hacia el fin de la institucionalización y la segregación de las personas usuarias de los servicios de salud mental.

En 2007, el CELS incluyó en su informe anual un capítulo titulado "Los derechos humanos y la salud mental en la ciudad de Buenos Aires. Una transformación necesaria",[18] en el cual se cuestionó la ausencia de voluntad política de las administraciones de turno para concretar una red de servicios de atención en salud mental favorecedora de la inclusión social y comunitaria, base de un modelo de asistencia en el que la internación sea el último recurso terapéutico a emplear.

En aquel diagnóstico se evaluó que, a pesar de que la ciudad ya contaba con lineamientos claros para orientar la intervención estatal en salud mental hacia la desinstitucionalización con anterioridad a la Ley 448 de 2000 (la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de 1996[19] y la Ley Básica de Salud [Ley 153] de 1999),[20] al momento de definir e implementar las políticas

18 CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2007*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2007. La autoría del capítulo corresponde a la Asociación por los Derechos Humanos en Salud Mental, Asociación de Profesionales del Hospital Alvear, Equipo de Salud Mental del CELS, Foro de Instituciones de Profesionales en Salud Mental de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, GERMINAR EN PEF (Agrupación de graduados/as de la Facultad de Psicología de la UBA) y Mental Disability Rigths International.

19 La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (art. 21, inc. 12) establece: "Las políticas de salud mental reconocerán la singularidad de los asistidos por su malestar psíquico y su condición de sujetos de derecho, garantizando su atención en los establecimientos estatales. No tienen como fin el control social y erradican el castigo; propenden a la desinstitucionalización progresiva, creando una red de servicios y de protección social".

20 Según la Ley 153 (art. 48), la salud mental debe contar con una legislación específica que contemple los siguientes lineamientos: "El respeto a la singularidad de los asistidos, asegurando espacios adecuados que posibiliten la emergencia de la palabra en todas sus formas; evitar modalidades terapéuticas segregacionistas o masificantes que impongan al sujeto ideales sociales y culturales que no le fueran propios; la desinstitucionalización progresiva se desarrolla en el marco de la ley, a partir de los recursos humanos y de la in-

públicas en la materia las autoridades competentes parecían proclives a las influencias conservadoras de las asociaciones profesionales y gremiales, que han postergado el cumplimiento del mandato legal y las obligaciones adquiridas con la ciudadanía.[21]

El panorama actual no es más alentador que aquel descripto en 2007, excepto por la ampliación del marco legal antes citado a partir de la sanción de la Ley Nacional de Salud Mental. Este marco ha generado algunos cambios importantes que, sin embargo, no son resultado del accionar del Poder Ejecutivo local, sino efecto de las políticas asumidas por el Ministerio Público de la Defensa a través de la DGN.[22] Como detallaremos a continuación, los logros consisten en la mejora de las garantías del derecho al acceso a la justicia y del derecho a la defensa de las personas internadas en instituciones psiquiátricas públicas y privadas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Es importante considerar la gravedad de esta situación para quienes continúan detenidos en esas instituciones. El tiempo transcurrido desde que existen las herramientas legales para iniciar una reforma que las devuelva a la vida en sociedad tendría que medirse al menos en el grado en que se han menoscabado sus capacidades de autonomía y sus oportunidades de desarrollo

---

fraestructura existentes. A tal fin se implementarán modalidades alternativas de atención y reinserción social, tales como casas de medio camino, talleres protegidos, comunidades terapéuticas y hospitales de día; régimen marco de habilitación, categorización y acreditación de servicios […]".

21 En efecto, en 2003 la Dirección de Salud Mental estructuró un Plan armónico con la Ley 448 para el período 2002-2006. Si bien fue estructurado contando con el asesoramiento del Consejo General de Salud Mental (COGESAM), instancia creada en virtud del art. 6 de la Ley 448, no fue efectivamente implementado. Además, es preciso señalar que aunque el COGESAM tiene el objetivo de posibilitar la participación de la ciudadanía en el diseño de las políticas públicas, hasta ahora no se constituyó en un escenario con suficiente fuerza, capacidad y legitimidad para cumplir con ese mandato. Su carácter meramente consultivo y no vinculante, así como la escasa participación de organizaciones de personas usuarias de la salud mental en él, le han restado legitimidad para apuntalar las transformaciones requeridas. De acuerdo con el art. 7 de la misma ley, las funciones del Consejo General de Salud Mental son de asesoramiento en "la formulación de políticas, programas y actividades de salud mental; la evaluación y seguimiento del Plan de Salud Mental; los aspectos vinculados a cuestiones éticas […]". Es necesario tomar en consideración que tras la sanción de la Ley Nacional de Salud Mental, estas funciones quedarían subsumidas al Órgano de Revisión, mecanismo que por su constitución intersectorial y amplias facultades podría tener mayor incidencia en los distintos niveles y ámbitos claves para favorecer las transformaciones pendientes.

22 Los datos que se presentan en este informe sobre las políticas de la DGN y sus resultados fueron reportados al CELS en respuesta a un pedido de información mediante oficio, con fecha del 9 de octubre de 2012.

personal, y en las consecuencias inmateriales del debilitamiento o ruptura de sus lazos sociales. Por esta razón, es inaceptable que las autoridades actuales de la ciudad hagan caso omiso del nutrido marco legal disponible y que se dejen llevar por la inercia de la institucionalización prolongada y el conservadurismo de la restricción de derechos fundamentales de las personas usuarias de los servicios de salud mental.[23]

Lo que denominamos "inercia de la institucionalización", como política privilegiada por parte de las distintas administraciones del sector salud, queda demostrado en los planes de inversión del erario público. En 2012, la ciudad destinó a la atención en salud mental 496 167 096 de pesos, cifra nada despreciable que equivale al 7,45% de la inversión global de la ciudad en el sector.[24] No obstante, los recursos de la salud mental fueron direccionados hacia los planes asistenciales tradicionales, concentrados de modo mayoritario en las instituciones psiquiátricas monovalentes. En consecuencia, el 94,25% de los recursos destinados a la atención en salud mental son administrados por cuatro hospitales y dos centros dedicados exclusivamente a estos fines.[25] Esta política hospitalocéntrica infringe de modo directo la Ley Nacional de Salud Mental. Además, favorece la discriminación, restringe los derechos ciudadanos de las personas que permanecen internadas y tiende a reforzar los estereotipos sociales según los cuales las personas usuarias de los servicios de salud mental son seres extraños y peligrosos que deben ser encerrados o atendidos en un ámbito diferenciado de aquellos dedicados al abordaje de los demás quebrantos de la salud.

El contexto anterior se agudizó con la actual administración de la Dirección General de Salud Mental (DGSM), que debutó en octubre de 2011 con medidas dirigidas a evadir el control judicial sobre la función pública que

23 Es preciso destacar que la Ley 448 obliga a "La adecuación de los recursos existentes al momento de la sanción de la presente Ley, a los efectos de transformar el modelo hospitalocéntrico, para el desarrollo de un nuevo modelo de salud mental" (art. 12, inc. b).

24 *Programa de Acción y Plan de Inversiones*, Jurisdicción 40, Ministerio de Salud, 2012, disponible en <buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/presupuesto2012/index.php>.

25 En 2012 el Ministerio de Salud de la ciudad contó con 6 656 430 186 pesos, de los cuales 496 167 096 fueron destinados a la atención en salud mental, cuya distribución se proyectó del siguiente modo: Hospital de Emergencias Psiquiátricas Torcuato De Alvear, 62 710 188 pesos; Hospital de Salud Mental José T. Borda, 163 265 135 pesos; Hospital de Salud Mental Braulio Moyano, 149 555 619 pesos; Talleres Protegidos de Rehabilitación Psiquiátrica, 28 494 648 pesos; Hospital Infanto-Juvenil Dra. Carolina Tobar García, 56 199 634; Centro de Salud Mental Ameghino, 24 848 221 pesos, y Centro De Salud Mental nº 1 Hugo Rosario, 11 093 651 pesos (ibíd.)

desarrollan las instituciones de su dependencia. Esas medidas fueron seguidas por acciones y decisiones políticas que marcan una postura contraria a la promoción y fortalecimiento de las experiencias de atención ambulatoria y comunitaria de la salud mental. A continuación se describen algunos ejemplos.

En primer lugar, la DGSM dio a los directores de los hospitales la orden de sancionar a los empleados que respondieran preguntas del Ministerio Público Tutelar.[26] De este modo, la DGSM desconoció abiertamente la tarea de contralor que le corresponde a ese organismo por mandato constitucional.[27] Es claro que inducir al hermetismo a las instituciones psiquiátricas y pretender sustraerlas de los mecanismos de control existentes se convierte en un incentivo al ocultamiento de los abusos de poder que han caracterizado históricamente a este tipo de lugares. Este hecho, además de vulnerar la ley vigente, también infringe otros tratados internacionales, como, por ejemplo, la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.[28]

En segundo lugar, la DGSM aprobó los pliegos para la licitación del Servicio de internación prolongada de pacientes psiquiátricos y pacientes gerontopsiquiátricos. La licitación ascendía a casi 13 millones de pesos para un total de 60 camas de internación psiquiátrica prolongada. Esta acción desconoce que la internación es considerada por la Ley Nacional de Salud Mental como un recurso terapéutico de carácter restrictivo, que debe ser lo más breve posible y que no puede ser indicada para resolver problemáticas sociales o de vivienda (arts. 14 y 15). Además, refuerza el modelo asilar de largo alcance y es contraria al deber del Poder Ejecutivo de asegurar que todas las instituciones de salud mental adopten la modalidad de abordaje establecida por la ley. Un agravante adicional es que se asignan recursos públicos al sector privado para la internación prolongada, lo cual expone a quienes utilicen estos servicios a mayores vulneraciones de sus derechos, ya que el funcionamiento de los me-

26 El Ministerio Público Tutelar es una institución que integra el Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de conformidad con los arts. 124 y 125 de su Constitución y tiene como misión principal la justa aplicación de la ley, la legalidad de los procedimientos y el respeto, la protección y la satisfacción de los derechos y garantías de las personas con discapacidad psicosocial.

27 Memorándum 2011-01927071 de la DGSM de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, "Pautas a seguir frente a las inspecciones de los Asesores Generales Tutelares", 28 de octubre de 2011.

28 Véase "Informe del Relator Especial sobre la cuestión de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Sr. Manfred Nowak", 28 de julio de 2008, ONU, doc. A/63/175, disponible en <www2.ohchr.org/english/issues/disability/docs/torture>.

canismos de control legalmente previstos es menos eficaz en las instituciones psiquiátricas privadas.[29]

Por último, otra medida cuestionable fue la desarticulación del Programa de Atención Comunitaria de Niños y Niñas con Trastornos Mentales Severos (PAC), que, si bien dependía del Centro de Salud Mental nº 1, funcionaba por fuera de su ámbito físico.[30] Es preciso resaltar que este servicio beneficiaba a cerca de 250 niños y jóvenes, algunos en situación de institucionalización en hogares, a fin de constituir redes de contención socio-familiar a favor de la recuperación integral de la salud.[31] Con la reforma de este programa, la DGSM porteña dio marcha atrás a una experiencia que trabajaba con miras a la reconstrucción del tejido social de los niños y niñas en su propio entorno, es decir, no para retenerlos en las instituciones sino para que pudieran sostenerse y construir su identidad fuera de ellas. En oposición a este enfoque, el PAC fue reubicado en la órbita del Hospital Infanto-Juvenil Dra. Carolina Tobar García. Se trata de otro ejemplo que demuestra la negativa de las autoridades competentes a apuntar hacia una atención en salud mental que trascienda los muros hospitalarios.

En este contexto, es preciso destacar que el debate público en torno a la salud mental se ha alejado de los debates estratégicos para impulsar un cambio de modelo en la atención de la salud mental. Por el contrario, estas y otras medidas regresivas llevan el agua de la discusión hacia el molino de la defensa a ultranza del hospital público, con respuestas erráticas facilitadas por el deterioro edilicio en la mayoría de las instituciones psiquiátricas, así como por los intentos de poner en marcha la construcción de un Centro Cívico en el predio del Hospital José T. Borda.[32]

29 Resolución 52/MSGC/12 del Ministerio de Salud de la Ciudad de Buenos Aires, 13 de enero de 2012, disponible en <asesoria.jusbaires.gob.ar/content/privada-no-es-buena-la-salud-mental.html> y <diariojudicial.com/noticias/Privada-no-es-buena-la-salud-mental-20120125-0002.html>.

30 Resolución 374/MSGC/12 de la DGSM de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

31 El segundo semestre de 2012 se produjeron varios hechos de violencia con la intervención de la Policía Metropolitana, en el intento de las autoridades de Desarrollo Urbano de avanzar en la construcción inconsulta de una nueva sede para la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y cinco ministerios en tres hectáreas dentro del Hospital Borda. Dentro de ese espacio está el edificio donde funciona uno de los talleres protegidos intrahospitalarios (en el que se capacita en oficios de carpintería y herrería y fabrican camas, sillas, armarios y otros muebles para el equipamiento del hospital). Véase "Una obra en el Borda con apoyo policial", *Página/12*, 9 de agosto de 2012, disponible en <pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-200669-2012-08-09.html>.

32 Véanse "Se cumple un año sin suministro de gas en el Hospital Borda",

En efecto, uno de los principales temas de debate público sobre salud mental fueron los intentos de derribar parte del controvertido Hospital Borda.[33] Si bien esto reafirma que los planes desarrollistas en la ciudad se imponen sobre los derechos de las personas que envejecen en el manicomio, desafortunadamente esta problemática se ha convertido en un distractor que posterga la discusión de fondo y polariza los discursos. En el discurrir del debate, las posiciones se dividieron entre defender el Borda y defender el Centro Cívico.[34]

Ante este panorama, se dejó de interpelar el modo en que se están invirtiendo los millonarios recursos disponibles en la ciudad para la salud mental, y las finanzas continuaron destinándose en contra de modos de abordaje que garanticen los derechos de las personas usuarias de los servicios de salud mental.[35] Además de la administración de los recursos económicos, la pregunta atraviesa también el enfoque de la inversión del trabajo de los abundantes recursos humanos que siguen llevando a cabo su formación e inscripción laboral en el hospital psiquiátrico.[36]

Estas afirmaciones se pueden corroborar, una vez más, en la proyección financiera de la Administración del Gobierno de la Ciudad para 2013, que destina a la salud mental el 7,6% del presupuesto de la salud. Esta cifra se

---

Télam, 24 de abril de 2012, disponible en <telam.com.ar/nota/23052>; "Una obra en el Borda con apoyo policial", art. cit., y "Movilización al Hospital en rechazo al Centro Cívico", Télam, 16 de agosto de 2012, disponible en <telam.com.ar/nota/35049>.

33 Véase "La obra estrella que quedó estrellada", *Página/12*, 29 de octubre de 2012, disponible en <pagina12.com.ar/diario/elpais/1-206624-2012-10-29.html>.

34 Véanse "Con la mira puesta en el Centro Cívico", *Página/12*, 5 de mayo de 2012, disponible en <pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-193512-2012-05-08.html>; "Hospital Borda: exigen un plan integral de obras y rechazan construcción de un Centro Cívico", Télam, 25 de julio de 2012, disponible en <telam.com.ar/nota/32789>, y "El Hospital Borda hará un paro en defensa de la salud pública", Télam, 9 de agosto de 2012, disponible en <telam.com.ar/nota/34441>.

35 CDPD, art. 19.

36 Como acción de defensa del predio del Hospital Borda, el secretario de la junta interna de los Talleres Protegidos y el titular de la Unión de Trabajadores de la Educación requirieron ante la justicia una medida cautelar. La jueza Patricia López Vergara resolvió positivamente la medida al ordenar al gobierno de la ciudad que "impida dar inicio a cualquier construcción, emplazamiento preparatorio de obra o afectación del funcionamiento y uso actual de los inmuebles y jardines aledaños del Hospital Borda hasta tanto recaiga sentencia definitiva en los presentes actuados". Véase "Frenan el Centro Cívico en los terrenos del Borda", *Clarín*, 30 de octubre de 2012, disponible en <clarin.com/ciudades/Frenan-Centro-Civico-terrenos-Borda_0_801519904.html>.

incrementó en un 1,5% respecto del año anterior sin llegar al mandato establecido por la Ley Nacional de Salud Mental.[37] Además, la composición de los rubros del presupuesto financiero denota el mismo comportamiento de 2012. De hecho, el proyecto de presupuesto prevé sostener en el Hospital Dr. Braulio Moyano el elevado número de 939 camas de internación, de las cuales 797 son catalogadas como internaciones de tratamiento prolongado.[38]

Sin embargo, es importante destacar la efectividad de la política adoptada por la DGN al crear, en pronto cumplimiento de la Ley Nacional de Salud Mental, la Unidad de Letrados, art. 22, Ley 26 657,[39] cuyo mandato es ejercer la defensa técnica de personas mayores de edad internadas en instituciones psiquiátricas en el ámbito de la ciudad, desde la internación involuntaria de la persona hasta su externación.[40] Los resultados son contundentes: en su primer año de funcionamiento, la Unidad de Letrados defendió 2241 casos y logró que las instituciones de internación efectivizaran las altas en 1555 de ellos sin tener que recurrir a peticiones judiciales.[41] A esta cifra deben sumarse 60 casos de pedidos judiciales de externación resueltos por la Unidad al 30 de septiembre de 2012. En total, se ha logrado que cerca de 1615 personas fueran externadas.

Estas cifras reinstalan la pregunta sobre la disponibilidad y el acceso a recursos asistenciales para que las personas externadas puedan vincularse a programas de integración social de una manera ágil y sin necesidad de intermediación judicial. Más aún cuando es previsible que la desatención de la vulnerabilidad en la que quedan muchas de ellas, especialmente quienes no disponen de familias o sistemas de apoyo fuertes para sostener la externación, tenderá a conducirlas nuevamente a la institución psiquiátrica.

37 LNSM, art. 32: "En forma progresiva y en un plazo no mayor a tres (3) años a partir de la sanción de la presente ley, el Poder Ejecutivo debe incluir en los proyectos de presupuesto un incremento en las partidas destinadas a salud mental hasta alcanzar un mínimo de diez por ciento (10%) del presupuesto total de salud. Se promoverá que las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires adopten el mismo criterio".

38 Disponible en <buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/presupuesto2013/index.php>.

39 Resolución 552/11 de la DGN, del 12 de mayo de 2011. La Unidad de Letrados empezó a operar a partir del 1º de agosto de 2011.

40 Cuando la persona se encuentre en cualquier proceso de determinación del ejercicio de su capacidad jurídica, esa función de defensa recaerá en el Cuerpo de Curadores Públicos de la Nación, también dependiente de la DGN.

41 Es preciso recordar que según la Ley Nacional de Salud Mental, el alta, externación o permisos de salida son facultad del equipo de salud y no requieren autorización del juez (art. 23).

En este sentido, la Unidad de Letrados requirió judicialmente en 210 casos que las personas a ser externadas fuesen incluidas en programas que favorezcan su inclusión social. Sin embargo, la DGSM sólo cuenta con una casa de medio camino que depende del Hospital Borda y una residencia protegida, en la órbita del Hospital Braulio Moyano, con capacidad para 21 mujeres.[42] El aporte intersectorial a favor de la inclusión social de las personas usuarias de los servicios de salud mental también es escaso. En 2012, el Programa de Externación Asistida (PREASIS), perteneciente al Ministerio de Desarrollo Social de la ciudad, fijó como meta la asistencia de sólo 45 personas.[43]

La externación de 1615 personas da cuenta de los esfuerzos realizados por la defensa pública para la implementación de la Ley Nacional de Salud Mental. Sin embargo, para que la disminución de la cantidad de personas internadas en hospitales psiquiátricos se traduzca en un verdadero proceso de desinstitucionalización, se deben crear políticas de ampliación de dispositivos suficientes y accesibles que brinden una verdadera alternativa de inclusión, acompañadas de mecanismos de seguimiento y monitoreo de la situación de las personas externadas hasta tanto se compruebe su inclusión sostenible en la comunidad. Por el momento no hay datos certeros en este sentido, lo que debería llamar la atención de los funcionarios responsables para evitar que esas externaciones se conviertan, en la práctica, en una situación de abandono de los más vulnerables.

En este escenario, no hay excusas para que los recursos financieros y humanos disponibles sigan nutriendo las instituciones monovalentes de manera casi exclusiva. Si no se efectivizan las reformas necesarias, la intervención de la defensa pública en el ámbito del acceso a la justicia puede llegar a caer en saco roto. Además, esto ubica al ámbito judicial como principal actor en la escena cuando debería tener un lugar subsidiario y excepcional ante las deficiencias de la intervención del Poder Ejecutivo, a cargo de asegurar de modo directo la garantía del derecho a la salud mental.

3.5. CASO "MM": LAS DISCUSIONES TERAPÉUTICAS COMO VELO DEL ABANDONO

El CELS fue convocado por el Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Civil nº 56 para evaluar la pertinencia de la aplicación de terapia electroconvulsiva (TEC) –comúnmente conocida como electroshock– a una mujer internada

42 Véase <buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/presupuesto2012/index.php>.

43 La creación formal del PREASIS se efectivizó mediante el Decreto 608/10, *BO* 3480, del 11 de agosto de 2010. De acuerdo con el presupuesto de la ciudad, en 2012 se destinaron 1 062 000 pesos, cifra que no llega a representar el 0,06% de los recursos públicos asignados a esta cartera.

contra su voluntad en el Hospital Braulio A. Moyano de la ciudad de Buenos Aires. Este pedido surgió a partir de dos evaluaciones previas que resultaron contradictorias.

La información disponible antes de la primera entrevista era que la señora estaba internada hacía más de un año y no había sido posible que brindara su consentimiento sobre ningún aspecto de su tratamiento, es decir, se trataba de una internación involuntaria y prolongada con control judicial. MM contaba con una defensa técnica activa que la representaba y propuso nuestra intervención. Sin duda, estos datos permitían prever que la situación de salud de MM era de difícil resolución.

Luego de más de un año de estar internada en un hospital especializado, seguía en discusión la implementación de una medida terapéutica sobre la que los diversos actores en juego no habían alcanzado un acuerdo. Durante ese tiempo MM sufrió un grave deterioro de su estado de salud mental y física y una llamativa pérdida de peso.[44] Un año después de su internación tiene el pelo corto[45] y canoso y la cara angulosa, en la que se destacan sus pómulos. Son visibles los huesos de sus hombros, las clavículas y la delgadez de sus piernas y torso, que hacen evidente a primera vista el daño en su salud. Si bien su mirada sigue siendo atenta y vivaz, apenas habla. En los últimos ocho meses de internación, ha permanecido atada a una vieja silla de ruedas difícil de desplazar durante el día y duerme en una cama, también atada. Esta es la única precaución que se ha podido implementar en los últimos meses para que no se caiga.

Las entrevistas mantenidas con MM, su esposo y las enfermeras que la asistían, la reconstrucción de su historia personal, la visita a su casa y la lectura de la historia clínica nos permitieron concluir que lo fundamental en este caso excedía el mero hecho de valorar la pertinencia de la aplicación de la TEC. Era urgente llamar la atención sobre el estado de abandono en el que MM se encontraba y el grave deterioro en su salud que estaba provocando la larga estadía en el hospital. Sólo la profunda desidia institucional de la que había sido víctima explicaba el aspecto anciano y frágil de un cuerpo de tan sólo 65 años.

44 Los efectos adversos que produce en la salud física y mental la institucionalización prolongada han sido documentados por varios investigadores, incluso en disciplinas como la sociología (Erving Goffman, *Internados: ensayos sobre la situación social de los enfermos mentales,* Buenos Aires, Amorrortu, 1972 [1ª ed. inglesa, 1961]). Debido a ello, la legislación local e internacional en la materia recomienda que los períodos de internación sean lo más breves posibles e indicados sólo cuando se hayan agotado todas las instancias alternativas.

45 Su cabello, largo hasta la cintura, fue cortado de manera impuesta y sin consulta en la clínica Moravia, donde estuvo internada entre el 7 de septiembre y el 12 de diciembre de 2011.

La historia clínica confirmó esta sospecha: pudimos constatar el desarrollo apenas básico de pobres hipótesis diagnósticas, la ausencia de tratamientos racionales prolijamente documentados, la escasa precisión y las dilaciones que han caracterizado la actuación de los profesionales intervinientes.

La falta de tratamiento y los meses dedicados a la discusión de un determinado abordaje del caso deben entenderse no sólo como una privación de derechos sino como las acciones responsables del deterioro que hemos reseñado. Una internación en un hospital que se ha extendido durante un año sin atención eficaz entraña un gravísimo nivel de contradicciones dañosas para la salud mental de cualquier persona.

Luego de las intervenciones de la Unidad de Letrados y del CELS, desde el Hospital Moyano comenzaron a explorarse e implementarse medidas para abordar los problemas de salud de MM, tanto los que motivaron su internación como los provocados por el encierro. De la última evaluación interdisciplinaria efectuada por la defensa puede concluirse que el estado de MM ha mejorado notablemente. En el nuevo abordaje, la atiende un equipo integrado por un psiquiatra, un psicólogo y un acompañante terapéutico; se diseñó un tratamiento específico que plantea la posibilidad de una buena evolución y mejor pronóstico; se trabajó para consolidar su red vincular; se avanzó con un plan de salidas los fines de semana, y se comenzó a trabajar la externación y continuación del tratamiento en dispositivo ambulatorio.

Este caso vuelve a corroborar el despliegue de recursos, principalmente estatales, que fueron necesarios para lograr un trato digno para una mujer que ingresó al sistema de salud público en busca de una respuesta respetuosa a sus padecimientos mentales.

4. LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY NACIONAL DE SALUD MENTAL EN EL CONTEXTO CARCELARIO FEDERAL

Históricamente los padecimientos de salud mental han sido analizados como fenómenos aislados en detrimento de una mirada integradora como la que propone la Ley Nacional de Salud Mental al señalar que las adicciones deben ser abordadas como parte integrante de las políticas de salud mental. En el contexto carcelario, el abordaje fragmentario se acentúa al definir múltiples programas de atención especializada sin una articulación clara que permita intervenciones que prioricen al sujeto y no a los emergentes del padecimiento mental.

Según los datos suministrados por el Servicio Penitenciario Federal (SPF), existen varios programas en materia de salud mental bajo la dirección de Sanidad: el Programa de Asistencia Grupal para Adictos (AGA), el Programa

de Prevención de Suicidios (PPS), el Programa para Internos Condenados por Delitos de Agresión Sexual (CAS), el Servicio de Psiquiatría para Varones, el Servicio de Psiquiatría para Mujeres, los Centros de Rehabilitación de Drogadependientes (CRD) y el Programa Interministerial[46] de Salud Mental Argentino (PRISMA).

Sin embargo, es evidente la ausencia de una mirada integral sobre la persona y sus padecimientos que incluya una comprensión del entorno carcelario como un aspecto que facilita la manifestación de deficiencias psicosociales. La diversificación de programas de atención de la salud mental eleva el riesgo de convertir el abordaje en una modalidad de "ventanilla" que genere más estigmas, vulneraciones y abandono que los ya existentes. Un hecho revelador es que de las 56 personas fallecidas en el ámbito del SPF a diciembre de 2012, 11 de ellas (casi el 25% del total) fueron suicidios por ahorcamiento, que se convirtió en la principal causa de muerte. La situación requiere medidas políticas concretas y urgentes, ya que los esfuerzos por brindar una respuesta acorde y articulada han sido, como mínimo, insuficientes.

4.1. EL PROGRAMA PRISMA. LA CONTINUIDAD DE LAS BUENAS INTENCIONES

A mediados de 2011 se creó PRISMA como una respuesta alternativa a las crueles unidades 20 y 27 de alojamiento de personas con padecimientos mentales en conflicto con la ley penal. En el *Informe 2012* identificamos algunos puntos de especial preocupación como la situación de las mujeres, las personas con discapacidad intelectual y las declaradas inimputables que, pese a que la Ley Nacional de Salud Mental indica que no pueden permanecer en las cárceles comunes, integraban la población del PRISMA, así como otras cuestiones instrumentales para reducir las históricas formas de vulneración de derechos de este grupo.[47]

Ahora bien, para poder llevar adelante las acciones de seguimiento de este programa es necesario obtener información calificada por parte de las autoridades responsables de su implementación. Sin embargo, el acceso a esos datos fue restringido en 2012 porque una parte de la información requerida a

46 El PRISMA depende del Ministerio de Justicia (dispositivo de evaluación y dispositivo de tratamiento) y del Ministerio de Salud (dispositivo de inclusión social).

47 Por ejemplo, la adopción de un sistema de farmacovigilancia mediante auditorías internas que verifiquen la concordancia entre la información registrada en la historia clínica, las hojas de indicaciones en la enfermería, los pedidos de medicamentos de la farmacia y los disponibles.

través de las vías formales e informales no fue brindada.[48] A partir de los datos obtenidos, podemos decir que PRISMA se organiza en tres dispositivos: el de *admisión,* el de *tratamiento* y el de *inclusión social.*

El *dispositivo de admisión* se ocupa de evaluar la situación de personas con padecimientos mentales para decidir si ingresan al programa, siguiendo criterios que definen patologías severas. En el último año se evaluó a 474 personas, de las cuales sólo el 20% cumplía los requisitos. Esto indica que la mayoría de los casos de padecimientos mentales en las cárceles se deben a otras problemáticas que no son atendidas por el programa.

El 30% de las evaluaciones fueron, en rigor, reevaluaciones. Se trata de casos que en instancias previas fueron desestimados y han vuelto a solicitar ser evaluados por PRISMA. Al tomar en consideración lo elevado de la cifra, y pese a desconocer el resultado de las nuevas evaluaciones, planteamos un interrogante respecto de la exhaustividad, métodos y protocolización de las rutinas de admisión.

Dado que este programa tiene alcance federal, una de las preocupaciones centrales es la respuesta efectiva del dispositivo en las provincias. Si bien en algunos casos se ha logrado descentralizar la atención en los hospitales generales, en otras provincias estas alianzas no han sido posibles y se generaron importantes demoras e, incluso, la imposibilidad de dar respuesta. La resolución de urgencias en el hospital general sin dudas responde a lo establecido por la Ley Nacional de Salud Mental. Sin embargo, en algunas jurisdicciones hay dificultades en su implementación y faltan políticas de salud mental que concreten la efectiva migración de recursos hacia los hospitales generales. Ambas situaciones impiden fortalecer la atención de personas privadas de su libertad en las instituciones generales de salud.

El *dispositivo de tratamiento* es el encargado de brindar una respuesta centrada en salud a las 49 personas[49] que integran el programa en el ámbito de las unidades I (varones) y III (mujeres) del Complejo Penitenciario de Ezeiza. Si bien los profesionales de la salud pertenecen al ámbito civil, el tratamiento tiene una evidente impronta penitenciaria a pesar de algunos gestos en contrario:[50] durante 2012, los 31 varones pasaron la mayor parte del día

48 Con fecha 23 de noviembre, y tras la negativa de otorgarnos una reunión para conversar informalmente sobre el dispositivo de tratamiento, el CELS presentó un pedido de información a la Subsecretaría de Asuntos Penitenciarios y al Ministerio de Salud que, al cierre de este informe, no había sido respondido. Lo que consta en este apartado fue producida sobre la base de las visitas realizadas y la información suministrada por la Procuración Penitenciaria de la Nación.

49 El número corresponde a septiembre de 2012.

50 El proceso de selección del nuevo responsable de seguridad interna fue

confinados en sus celdas. Se contaba con espacios abiertos de uso común, pero, dado que convivían adultos menores, adultos mayores y personas con resguardo de integridad física, fue necesario organizar horarios para los tres grupos, cuyo resultado fue el encierro cada vez más extendido a lo largo del día. Recién en noviembre el SPF tomó nota de la gravedad de estos hechos y permitió[51] que los varones y mujeres adultos/as y jóvenes interactuasen y compartiesen todas las actividades diarias desarrolladas, salvo las que el equipo tratante de profesionales del PRISMA considerase pertinente excluir. En línea con la búsqueda de alternativas al encierro prolongado, desde ese mes se dispuso que la puerta que comunica a un patio recientemente habilitado estuviera abierta de manera permanente.

Además, resulta preocupante el suicidio por ahorcamiento de tres varones de este programa. Si bien el CELS no ha podido conocer las características del tratamiento, es importante resaltar el riesgo de recaer en mayores medidas de seguridad y control.

La situación de las ocho mujeres continúa mostrando prácticas naturalizadas de discriminación y marginalidad, como las condiciones de encierro. A más de un año siguen alojadas todo el día en celdas pequeñas, oscuras, sin ventilación, sin baño ni agua y con serias deficiencias en la higiene. En septiembre, y en respuesta a una visita a la que fuimos convocados, presentamos al SPF un documento que proponía el traslado de estas mujeres a una unidad con casas de convivencia, lo que hubiera mejorado sustancialmente su situación. Esta propuesta no ha tenido ninguna consecuencia a la fecha de cierre de este informe.

Por otra parte, existe un espacio con salas de observación continua (SOEP) que, si bien son de uso mixto, funcionan en la unidad de varones. En caso de disponerse esta indicación para una mujer, tendrá que ser trasladada desde su unidad a la de varones, con el consecuente impacto negativo para su integridad física y psicológica, mayor aún por tratarse de una persona en crisis. En relación con el funcionamiento de las SOEP, aunque responde a los reiterados pedidos del equipo de profesionales, expresamos la necesidad de contar con protocolos rigurosos para su indicación y duración temporal, y con el debido reporte en la historia clínica. Sin desconocer que pueden existir situaciones que justifiquen su uso terapéutico, también sabemos las implicancias de arrasamiento subjetivo que conlleva el aislamiento en un espacio muy pequeño sólo provisto de una cama y una cámara de video, como así también el uso

---

realizado por el SPF en conjunto con la coordinadora civil del dispositivo de tratamiento del PRISMA.

51 Resolución 2138/12.

histórico de estos espacios con fines de normalización institucional. Dicho de otro modo, las consecuencias del pleno encierro mal pueden reducirse con más encierro.

Las nueve personas con declaración de inimputabilidad merecen un señalamiento particular, ya que continúan formando parte de la población del PRISMA pese a la instrucción en contrario de la Ley Nacional de Salud Mental. Pero también porque existe otro elemento que nos alerta sobre este grupo. El dispositivo de admisión puede ser convocado para intervenir en casos de personas que atraviesan procesos periciales para brindar al juez un segundo informe junto con el que efectúa el Cuerpo Médico Forense. Sin embargo, la evaluación prevista en el PRISMA no tiene por finalidad determinar el grado de conciencia respecto del hecho criminal que se evalúa en una pericia, sino la presencia de los criterios de ingreso al programa. Por lo tanto, cabe preguntarse de qué manera la información suministrada a los juzgados no es materia de decisión sobre la inimputabilidad de la persona cuando la ley es contundente al afirmar que las razones diagnósticas en ningún caso podrán ser utilizadas para decidir acerca de la privación de la libertad de los individuos.

Finalmente, otra cuestión preocupante es que las requisas en los pabellones son efectuadas por el mismo personal encargado de efectuarlas a la población penal general, situación que ha empeorado para las personas con padecimientos mentales desde su traslado al Complejo de Ezeiza, que es una cárcel de máxima seguridad.

El *dispositivo de inclusión social,* el único de la cartera de Salud, se expresa como la transición entre el encierro y la recuperación de la vida en sociedad. Si bien en un comienzo tuvo las pretensiones de ser casa de medio camino, en la actualidad funciona como centro de día con formación en oficios y prácticamente carece de presupuesto.

4.2. EL PROGRAMA PROTIN. LA SALUD MENTAL MARGINAL

En julio de 2012 se publicó la norma 467 del SPF que creó del Programa de Tratamiento Interdisciplinario, Individualizado e Integral (PROTIN), para dar respuesta a los padecimientos mentales de las personas que no cumplen con los criterios definidos por el PRISMA. Si bien la norma debe ser ratificada por el ministro de Justicia, comenzó a ser implementada en agosto. En su mayoría, se trata de la población definida como "conflictiva" alojada en el Anexo H y restantes pabellones del Módulo VI del Complejo Penitenciario de Ezeiza, famosos dentro del ámbito del SPF por ser los más abandonados y duros en el tratamiento hacia las personas.

Las principales conclusiones y aportes sobre el PROTIN que se resumen a continuación se basan tanto en el texto de la norma como en los aspectos de

su implementación que pudimos corroborar en una visita realizada en octubre de 2012.

4.2.1. Perfil de los profesionales, ámbito de pertenencia e intervenciones

El tratamiento de quienes allí se alojan debe estar en manos de equipos interdisciplinarios integrados por profesionales y técnicos capacitados en el campo de la salud mental del ámbito civil y no por agentes, funcionarios o profesionales del servicio penitenciario. La intervención del sistema penal, por su propia formación, incumbencias, lógicas de actuación y estructuras burocráticas, resulta inadecuada para brindar respuestas idóneas y respetuosas de los derechos de las personas con padecimientos mentales.

En línea con estas afirmaciones, en la visita realizada se pudo constatar una fuerte sujeción e impronta del dispositivo carcelario profundizado por las pésimas condiciones de encierro en las que se encontraban las personas alojadas.

En cuanto a las condiciones edilicias, se trata de pabellones con quince celdas individuales, ventanas sin vidrios, oscuras, sin ventilación y cubiertas con frazadas o papeles de diario desde el interior, con mal olor y excesiva humedad en pisos y paredes. En cada pabellón había dos baños pequeños sin iluminación ni agua caliente, en los que se pudo detectar constantes pérdidas de agua y malas condiciones de higiene. La seguridad también es mala: se observaron cables pelados con corriente eléctrica expuestos en las paredes y pisos con fluidos líquidos a pocos metros provenientes de las pérdidas en las cañerías. No hay acceso a espacios para calentar comida o agua ni para cocinar. Estas disposiciones se reducen a un calentador eléctrico a resistencia.

En uno de los pabellones, las personas no habían tenido acceso al patio por varias semanas porque el alambrado perimetral se encontraba en reparación. Los entrevistados indicaron que esas salidas al patio no fueron reemplazadas por ningún otro espacio abierto, por lo que hacía casi un mes que se encontraban en un encierro total. Tampoco habían desarrollado otras actividades recreativas, de formación o esparcimiento.

Como antesala de los pabellones existe un ámbito recientemente construido que aún no ha sido inaugurado con salas de observación (llamadas salas de observación continua, AOC) referidas como espacios necesarios para alojar a las personas en situación de crisis y para quienes recién ingresan, a fin de establecer un diagnóstico que fundamente la derivación a los pabellones específicos. Esto motiva una grave preocupación, ya que esos dispositivos han sido y continúan siendo lugares donde se constatan las mayores violaciones a los derechos humanos en situación de privación de la libertad.

Por lo tanto, es imprescindible contar con pautas y procedimientos claros acerca del funcionamiento de este dispositivo: señalar los plazos máximos de

alojamiento en estas celdas, ya que las consecuencias del encierro pleno mal pueden contribuir a la recuperación de la salud; definir protocolos públicos para el manejo de episodios de excitación psicomotriz, contención física y sujeciones para ser comprendidas según la lógica de la intervención terapéutica y no de las llamadas "medidas de reducción física"; establecer el carácter disciplinar para el desarrollo de las entrevistas, el alcance de un diagnóstico y la indicación del tratamiento con un exhaustivo registro en la historia clínica.

La intervención penitenciaria tiene una impronta centrada en el control punitivo y en un encierro que arrasa con toda posibilidad de recuperación y aumenta los niveles de violencia. Esta situación cobra aún mayor relevancia si se tiene en cuenta que estos pabellones alojan a personas con alta conflictividad. El abordaje en salud mental del PROTIN debería estar a cargo de equipos profesionales interdisciplinarios civiles y el tratamiento no tendría que limitarse al encierro como castigo por la mala conducta. La mixtura de ambas lógicas de intervención resulta lesiva de la dignidad humana.

4.2.2. Fundamentos epidemiológicos

Las características y alcances de políticas orientadas a una población en particular deben basarse en relevamientos epidemiológicos que doten de sentido y racionalidad el contenido de los programas a partir de las necesidades concretas de la población carcelaria en materia de salud mental. Puntualmente, esos relevamientos permiten establecer con precisión los criterios de admisión para adecuarlos a las necesidades manifiestas y evitar inclusiones forzadas que sedimenten el estigma en el encierro. Más aún cuando uno de los criterios para integrar el PROTIN se define como "Trastorno de personalidad y del comportamiento del adulto", que puede fácilmente interpretarse como un castigo hacia la mala conducta o la conducta no esperable o, simplemente, disruptiva.[52]

A su vez, creemos fundamental que estos relevamientos se aborden de manera interministerial, a fin de hacer converger obligaciones institucionales de distinto orden, teniendo particularmente en cuenta que los "servicios de salud proporcionados en los lugares de privación de libertad deben funcionar en estrecha coordinación con el sistema de salud pública, de manera

52 Es particularmente preocupante la referencia al criterio de trastorno mental leve (TML), pues es extensa la literatura que señala lo estigmatizante de esta categoría y su casi nula injerencia en el desarrollo de una vida plena y en igualdad de condiciones. Por tanto, someter a una persona a un programa de salud mental por cumplir ese criterio es, cuando menos, una marca que no promueve la salud sino que señala diferencias subjetivas.

que las políticas y prácticas de salud pública sean incorporadas en los lugares de privación de libertad", conforme se establece en los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas (aprobado por Resolución 1/08 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos) particularmente en el principio X sobre salud, que determina las garantías mínimas de las personas privadas de su libertad en el acceso del derecho a la salud.

4.2.3. Perfil profesional de la Dirección Asociada y su carácter civil

Llama la atención la referencia a la creación de una Dirección Asociada a cargo del Servicio Psiquiátrico para Varones, que estará a cargo de un médico psiquiatra. De acuerdo con la Ley Nacional de Salud Mental (art. 13), los profesionales con título de grado están en igualdad de condiciones para ocupar los cargos de conducción y gestión de los servicios y las instituciones, y lo que debe valorarse es su idoneidad para el cargo y su capacidad para integrar los diferentes saberes que atraviesan el campo de la salud mental. Por lo tanto, entendemos que la referencia debe recaer sobre las condiciones para cubrir el cargo y no sobre el perfil de formación académica. Más aún, considerando que la dirección está dentro del ámbito penitenciario, el director debe demostrar idoneidad técnica en la temática de la salud, integridad ética, compromiso con los valores democráticos y con la promoción y defensa de los derechos humanos, con especial énfasis en el resguardo de los derechos de los usuarios de los servicios de salud mental.

4.2.4. Estimación de plazos para el alojamiento en el PROTIN

Por su parte, la ley establece (art. 16) que toda disposición de internación debe cumplir con una evaluación, un diagnóstico interdisciplinario e integral y los motivos que justifiquen la internación, con la firma de al menos dos profesionales del servicio asistencial donde se realice la internación. Nos interesa señalar la necesaria intervención interdisciplinaria así como su justificación y la estimación del plazo temporal para admitir a una persona en el PROTIN.

4.2.5. Sobre las modalidades de egreso

Es imperioso definir modalidades de egreso del programa y reingreso a las cárceles de origen y especificar el régimen de progresividad de la pena, puntualmente sobre el acceso a los regímenes carcelarios de mediana y mínima seguridad con modalidades abiertas, salidas transitorias, etc. Finalmente, señalamos la necesidad de arbitrar algún tipo de seguimiento a los padecimientos

en salud mental de las personas que hayan estado en la órbita del PROTIN en sus cárceles de origen.

4.3. MÁS PREJUICIO, MENOS DERECHOS

La situación de las personas privadas de su libertad en instituciones psiquiátrico-penales reviste una gravedad particular y muestra formas adicionales de violencia y exclusión. Algunas disposiciones[53] son un fiel reflejo de ello, ya que vulneran el principio constitucional de igualdad y no discriminación y la normativa legal vigente en materia de salud mental.[54] En primer término, el Decreto 369/99 establece la exclusión de las personas con padecimientos mentales del régimen de progresividad de la pena,[55] tras suspender las calificaciones de conducta y de concepto de la persona alojada en un establecimiento penitenciario especializado de carácter psiquiátrico. En consecuencia, impide que este grupo acceda al régimen de progresividad que busca limitar la permanencia en establecimientos cerrados. En segundo lugar, impone a este colectivo de personas la restricción ilegítima del derecho a recibir visitas íntimas por encontrarse en establecimientos psiquiátrico-penales.[56]

Estas restricciones, además, son contrarias al paradigma legal instaurado por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU y por la Ley Nacional de Salud Mental. Estas exclusiones sólo pueden comprenderse dentro del paradigma tutelar y restrictivo, sustentado en la "peligrosidad del loco". Ponen al descubierto viejos estigmas y prejuicios

53 Se trata de los anexos de los decretos presidenciales 1136/97 y 396/99, ambos reglamentarios de la Ley 24 660, de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad.

54 En particular, la CDPD y la Ley 26 657. Por su parte, los principios de igualdad y no discriminación están protegidos en el art. 16 de la Constitución Nacional, el art. 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el art. 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ambos son instrumentos internacionales con rango constitucional conforme al art. 75, inc. 22, de la Constitución Nacional) y el art. 5 de la CDPD.

55 Decreto 369/99, Anexo I, art. 73.

56 En cuanto al derecho a las relaciones familiares y sociales, el art. 158, párr. 1, de la Ley 24 660 establece que la persona privada de la libertad "tiene derecho a comunicarse periódicamente, en forma oral o escrita, con su familia, amigos, allegados, curadores y abogados, así como con representantes de organismos oficiales e instituciones privadas con personería jurídica que se interesen por su reinserción social". Con relación a los derechos sexuales y reproductivos, el art. 159 dispone que quienes "no gocen de permiso de salida para afianzar y mejorar los lazos familiares podrán recibir la visita íntima de su cónyuge o, a falta de este, de la persona con quien mantiene vida marital permanente, en la forma y modo que determinen los reglamentos".

que deben ser superados a favor de la efectiva integración social de cualquier persona con padecimientos mentales, los cuales oscilan entre la presunción de un estado perverso de su sexualidad y la completa negación de esta última. La deshumanización que suponen el estigma y el prejuicio no sólo lleva a la restricción ilegal de derechos sexuales y reproductivos, sino además a una prohibición implícita de que estas personas preserven o construyan lazos afectivos que contribuyan a la recuperación de su estatuto de sujetos sociales.

Suponer que un tratamiento centrado en un padecimiento mental puede sostenerse de manera aislada del medio social y vincular no sólo acarrea una comprensión parcial de la salud mental sino que condena a la persona a un desajuste de su vida que en nada puede contribuir con un objetivo de reinserción social. Aun así, si por alguna razón existiera la presunción de que los encuentros íntimos podrían ir en detrimento de la salud mental de la persona afectada o de su entorno, debería ser una indicación que corresponda al equipo de salud con explícito fundamento de esta indicación y de su extensión temporal en la historia clínica, y en ningún caso al ámbito penal.

Estos han sido algunos de los argumentos que el CELS junto con la organización Locos Tumberos y Faloperos (LTF) hizo llegar a las autoridades responsables de modificar una norma –aún vigente– que procura mayores restricciones para las personas con padecimientos mentales privadas de su libertad que para la población carcelaria general.

5. LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD PSICOSOCIAL EN EL SISTEMA DE JUSTICIA: UN MODELO PARA ARMAR

Los cambios legislativos de los últimos años plantean grandes desafíos a la administración de justicia para estar en sintonía con las obligaciones internacionales de derechos humanos. Entre ellos, el marco legal a partir de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad Psicosocial y la Ley Nacional de Salud Mental amplía las obligaciones tradicionales del Estado en relación con este colectivo. Al mismo tiempo, representa un gran potencial para la revalorización del rol del Poder Judicial como último intérprete de los derechos fundamentales. Por lo tanto, tiene un papel preponderante en la garantía de derechos cuando los demás poderes incumplen sus obligaciones, sobre todo por tratarse de grupos minoritarios y vulnerables.

Por desgracia, no son pocos los ejemplos que dan cuenta de un accionar judicial restrictivo y diametralmente opuesto a los mandatos legales. En este sentido se enmarcan decisiones como la del Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Civil nº 23 ante una internación voluntaria en el Hospital José T. Borda. Hacia

fines de 2012, el juez subrogante Alejandro Olazábal decidió transformarla en una internación involuntaria,[57] por entender que, pese a existir consentimiento informado, este era "irrelevante" a causa de "la patología que padece" la persona internada. Esa concepción desconoce el mandato legal de respetar la autonomía de las personas y contribuye a la anulación de su voluntad.[58]

El caso ilustra la importancia de que la ciudadanía controle la gestión de la administración de justicia para avanzar en la transformación de políticas institucionales que repercutan en las prácticas judiciales e insten a los jueces a adecuar sus decisiones a la normativa vigente. Para ello se requiere identificar los problemas vigentes a partir de información adecuada y confiable. Ya en el *Informe 2012* se había planteado la imperiosa necesidad de realizar un monitoreo de los cambios requeridos sobre la base de herramientas idóneas para el registro oficial de los datos relativos a la gestión pública. A tal fin, son necesarios indicadores de las distintas dimensiones de los derechos humanos que deben ser garantizados a las personas con discapacidad psicosocial en su relación con el sistema de justicia.

En continuidad con la línea de indagación sobre la respuesta judicial iniciada por el CELS en años anteriores, nuevamente se requirió información a la Oficina de Estadística del Poder Judicial de la Nación (OEPJN) sobre las causas de salud mental iniciadas en 2011 y 2012 en la justicia nacional en lo Civil de la Ciudad de Buenos Aires.[59] Sin embargo, la actitud de apertura y

57 De acuerdo con el art. 16 de la Ley Nacional de Salud Mental, toda internación debe cumplir con los siguientes requisitos: a) evaluación, diagnóstico interdisciplinario e integral y motivos que justifican la internación, con la firma de al menos dos profesionales del servicio asistencial donde se realice la internación, uno de los cuales debe ser necesariamente psicólogo o médico psiquiatra; b) búsqueda de datos disponibles acerca de la identidad y el entorno familiar, y c) consentimiento informado de la persona o del representante legal cuando corresponda. De este último requerimiento, indispensable conforme a los lineamientos de la CDPD, sólo puede prescindirse cuando a criterio de un equipo interdisciplinario exista riesgo grave cierto e inminente para sí o para terceros y, a su vez, se hayan agotado todos los recursos terapéuticos menos restrictivos, excepción que permitiría proceder a una internación involuntaria (art. 20), con revisión judicial automática, acceso a la defensa técnica (art. 22) y control del Órgano de Revisión.

58 El art. 3, inc. a, de la CDPD consagra el derecho a la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas. Por su parte, la Ley Nacional de Salud Mental establece expresamente (art. 7, inc. K) el derecho a tomar decisiones relacionadas con la atención y el tratamiento a recibir.

59 Entre los objetivos de la OEPJN se encuentran: a) dentro del Poder Judicial de la Nación, proveer información confiable a todos los sectores para el control de gestión y toma de decisiones, y b) brindarle al público en general un panorama del estado de situación de la institución y datos para estudio e

diálogo de esta dependencia resulta insuficiente cuando la construcción de los datos no permite dar cuenta de los problemas estructurales ni analizar sus posibles causales.

Antes de que entrara en vigencia la Ley Nacional de Salud Mental, los datos permitían señalar las dimensiones de la judicialización de los problemas relativos a la salud mental a través de dos tipos de procesos: las interdicciones o restricciones de la capacidad jurídica (inhabilitaciones e insanias) y las internaciones involuntarias o forzosas, lo cual fue facilitado por la normativa imperante, especialmente por el Código Civil de la Nación. En este último año se evidenciaron modificaciones en las categorías de registro y no se puede afirmar la finalidad a la cual responden esas variaciones ni los criterios utilizados para realizarlas.[60] Al cambiar las variables, no fue posible hacer una lectura comparada que permitiera evaluar si el sistema de justicia está orientando sus decisiones hacia la promoción de la autonomía de las personas con discapacidad psicosocial o si, por el contrario, mantiene decisiones propias del sistema tutelar.

Por otra parte, con la finalidad de enriquecer y complejizar la lectura de datos, también dirigimos una solicitud de información a la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) sobre el funcionamiento del Cuerpo Médico Forense que se desempeña en su órbita. Este último requerimiento es fundamental si consideramos el peso que demuestran tener los conceptos y apreciacio-

---

investigación. Para mayor información, véase <consultas.pjn.gov.ar/estadisticas/index.htm>.

60 A modo de ejemplo, en cuanto a procesos relativos a restricciones a la capacidad jurídica se incorporó la categoría de registro denominada "artículo 152 ter", que coexiste con las categorías anteriores, "insanias" e "inhabilitaciones". Aquel artículo fue incorporado al Código Civil de la Nación por la Ley Nacional de Salud Mental con la clara finalidad legislativa de establecer límites a la discrecionalidad judicial en las declaraciones judiciales de inhabilitación o incapacidad, como ser: a) deben fundarse en un examen de facultativos conformado por evaluaciones interdisciplinarias; b) no pueden extenderse por más de tres años, y c) deben especificar las funciones y actos que se limitan, procurando que la afectación de la autonomía personal sea la menor posible.
La modificación del Código Civil estuvo destinada a acotar los efectos restrictivos de los institutos de insania e inhabilitación y no a habilitar un proceso más de restricciones. Por ello, la incorporación del art. 152 ter como una nueva categoría de registro arroja dudas respecto de la interpretación de la norma que realiza el Poder Judicial. Estas inquietudes se reafirman con la cantidad de procesos registrados en cada categoría: en 2012 las cifras correspondientes a *inhabilitación* e *insania* presentaron una disminución muy significativa, mientras que las correspondientes a la nueva categoría, art. 152 ter, es bastante elevado. Parecería ser que los procesos que años atrás estaban relevados con las categorías tradicionales fueron derivados hacia el art. 152 ter.

nes de los peritos del campo de la salud mental en las causas judiciales sobre capacidad jurídica e internaciones. La alarmante negativa de la CSJN a proporcionar información acerca de la actuación pericial no sólo impide conocer el tipo y la cantidad de causas en las que se requiere su intervención, sino que obstruye el control sobre el nivel de adecuación de sus actuaciones al nuevo marco legal y los resultados de su gestión institucional,[61] y poco tiene que ver con la transparencia y la rendición de cuentas proclamada por su presidente.

5.1. PERITAJES RESPETUOSOS EN SALUD MENTAL: PISTAS PARA TRANSFORMAR LAS PRÁCTICAS

Las evaluaciones periciales que abordan ciertas situaciones, en particular las de las personas con discapacidad psicosocial, resultan un escenario donde se plasman con claridad los recientes cambios normativos en lo que respecta a este colectivo. Tanto la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad como la Ley Nacional de Salud Mental sostienen una concepción del fenómeno de la discapacidad acorde con un modelo social que propone la igualdad de sus destinatarios ante la ley y sostiene la autonomía y la participación como valores a promover. Este paradigma plantea un ostensible contraste con el modelo tutelar que hemos descripto y que había guiado los peritajes.

Los requerimientos solicitados a los cuerpos periciales auxiliares de la justicia o a los equipos tratantes cuando deben decidirse las internaciones involuntarias o las restricciones a la capacidad jurídica de las personas con discapacidad psicosocial resultan un enorme desafío para quienes realizan las evaluaciones, ya que requieren una transformación estructural de las instituciones y el viraje técnico de los funcionarios. Estos cambios normativos exceden los cambios procedimentales y modifican las perspectivas desde donde deben comprenderse conceptos básicos de la mayor relevancia como los de salud mental, de capacidad jurídica o riesgo. Los estándares de derechos humanos vigentes desde que el Estado argentino ratificó la CDPD afirman dos cuestio-

61 El 4 de junio de 2012, el CELS presentó un pedido de información pública detallada ante el decano de la CSJN, doctor Roberto Luis María Godoy, con copia a la Corte. Los temas centrales de este pedido son: la conformación del departamento y áreas del CMF a cargo de los peritajes en materia de salud mental; la cantidad de pericias realizadas según el objeto de pericia por año desde 2009 hasta 2012; el modo de funcionamiento operativo del CMF; la metodología empleada en la realización de los peritajes, y los presupuestos conceptuales aplicados y el modo de hacerlos operativos. El 14 de diciembre, el CELS recibió una notificación de los ministros de la CSJN que niega el acceso a esa información con el argumento de que lo requerido está publicado en la página web y por tratarse, segun ellos, de información "sensible".

nes que consideramos cruciales: la presunción de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad psicosocial y la necesidad de estrictos controles de las privaciones de la libertad, que nunca pueden estar basadas en el diagnóstico de la discapacidad. Para la toma de estas decisiones judiciales juegan un papel central los peritajes médicos, psiquiátricos y psicológicos.

La presunción de capacidad jurídica en todas las personas, la prohibición de suspenderla basándose exclusivamente en un diagnóstico de discapacidad y la obligación de revisión periódica de las sentencias que las afectan hacen necesario modificar las prácticas periciales en las que históricamente se han apoyado los operadores del sistema de justicia para determinarlas. La internación involuntaria justificada exclusivamente por la existencia de riesgo de daño grave, cierto e inminente, y no por un diagnóstico de enfermedad mental, también supone una nueva manera de llevar adelante, comprender y valorar los peritajes; más aún cuando la internación ha sido una de las puertas de entrada privilegiadas al encierro, generadora de graves y extendidas violaciones a los derechos humanos. Los nuevos requisitos legales crean un escenario privilegiado para la ampliación efectiva de derechos fundamentales y para detener situaciones de graves violaciones a los derechos humanos en general cuando una medida terapéutica como la internación es imperiosa y no es posible contar con el consentimiento de la persona.

Tanto la Convención como la Ley Nacional de Salud Mental ubican la situación de las personas con discapacidad psicosocial como un asunto de derechos humanos. Debemos señalar que el modelo tutelar desde el derecho y el modelo biomédico de la discapacidad desde el campo social sostuvieron como marco conceptual muchas de estas violaciones de derechos fundamentales en pos del ya mencionado argumento del cuidado de estas personas. Las acciones en el campo de la salud centradas en el hospital psiquiátrico han sido históricamente (y aún lo son en nuestro país, considerando la cantidad de recursos destinados a sostenerlas) el eje central del accionar del Estado en lo referido a las personas con discapacidad psicosocial. En ese modelo, el hospital funciona según los modos de producción de subjetividad de las instituciones totales, caracterizada por la estandarización de los usos del tiempo y del espacio, y por la docilidad de los cuerpos dentro del hospital psiquiátrico, con los objetivos de vigilar y de producir ciertas subjetividades creadas por ese orden. En el siglo XX, el manicomio administró la vida de los sujetos no incluidos en los lazos sociales de la producción, el sistema de justicia penal o la beneficencia. Las evaluaciones que los magistrados reciben en relación con las capacidades y la peligrosidad de quienes lo pueblan son el argumento técnico que justifica esos encierros.

En el caso de las personas con discapacidad psicosocial, el peritaje en el que se evaluaba su capacidad jurídica hasta los recientes cambios normativos respondía

a las demandas de esas instituciones y de ese modelo. En consecuencia, sus descripciones construían sujetos coherentes con los marcos disciplinares que son su referencia: personas a las que hay que proteger, rehabilitar, reeducar y vigilar. La internación que prescinde de la voluntad de la persona posibilita el encierro en las instituciones manicomiales o carcelarias especializadas y resulta la herramienta ideal para alcanzar los objetivos de cuidado y control. Es ostensible el eficaz funcionamiento del hospital psiquiátrico en sus objetivos de aislamiento de los diferentes y de protección del orden social en contraste con las escasas acciones efectivas tendientes a la rehabilitación y la inclusión social.

Hasta aquí, las evaluaciones se habían centrado en cuestiones diagnósticas médico-psicológicas que, más que la descripción clínica de un estado de situación, tenían la perdurabilidad de una sentencia que nadie lograba revisar y revertir. De este modo, los diagnósticos funcionaban como argumentos para la privación de la libertad e internaciones involuntarias tan prolongadas como la vida misma de las personas. No menos graves han sido las limitaciones al ejercicio de derechos civiles, fundamentalmente aquellos relacionados con la administración del patrimonio, pero también el derecho a votar, a contraer matrimonio o el ejercicio de la patria potestad, impuestas por el sistema de justicia luego de evaluaciones periciales que concluyen con un diagnóstico después del cual parecería que no hay nada más para decir.

Contar hoy en nuestro país con normas como la Convención y la Ley Nacional de Salud Mental, que entienden la salud mental como una cuestión de derechos humanos, que sostienen que la discapacidad de un ciudadano se juega en las barreras sociales que impiden su participación en condiciones de igualdad y que la salud mental es un proceso y, en consecuencia, debe ser evaluado a lo largo del tiempo, tiene múltiples determinantes y sólo puede preservarse cuando es posible la concreción de los derechos humanos, acarrea la necesidad de encarar profundas revisiones. Una de ellas, sin duda, es el modo de llevar adelante los peritajes que evalúan a las personas con discapacidad psicosocial.

Entendemos que la posibilidad de conocer y comprender algunos de los fundamentos de las normas es un modo para acceder a las nuevas prácticas que se les demandan a los equipos periciales. Para los profesionales de la salud mental, sostener la letra y el espíritu del nuevo paradigma resultará tanto un esfuerzo como una oportunidad. Reconocemos la dificultad de reflexionar sobre los cambios mientras suceden y, aún más, los conflictos que genera la necesidad de transformaciones actitudinales y organizativas hacia dentro de las instituciones. Pero, a la vez, sostenemos la estricta necesidad de cumplir con la legalidad y de aceptar activa y creativamente, desde el sistema de justicia, la obligación de los funcionarios que cumplen con una tarea relevante en la vida de las personas con discapacidad psicosocial.

6. EL PROCESO DE REFORMA DEL CÓDIGO CIVIL DE LA NACIÓN: EL RIESGO DE UNA PROPUESTA REGRESIVA EN EL RECONOCIMIENTO DE DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD PSICOSOCIAL

Luego de la ratificación argentina de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,[62] en el *Informe 2009* el CELS hizo la primera referencia a la necesidad de reformar, entre otros, el Código Civil de la nación, para avanzar en la implementación del modelo social de la discapacidad.[63] Desde aquella oportunidad venimos señalando la importancia de consagrar la capacidad jurídica de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con las demás, como paso ineludible hacia su participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad.[64]

Esa proclamada igualdad de condiciones no se satisface con la consagración legal de la capacidad de las personas con discapacidad para ser titulares de derechos, sino que requiere, fundamentalmente, la derogación de los institutos que sustituyen su voluntad por la de un curador, imposibilitando que puedan ejercerlos por sí mismas. Se trata de la transformación del sistema tutelar de incapacitación hacia otro que garantice los apoyos necesarios para que las personas con discapacidad puedan toman sus propias decisiones y vivir, con voz y voto, en la comunidad.[65]

62 La Argentina ratificó este instrumento internacional el 2 de septiembre de 2008.

63 "El derecho de defensa y acceso a la justicia de las personas usuarias de los servicios de salud mental", en CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2009*, cap. IX, Buenos Aires, Siglo XXI, 2009.

64 Cabe señalar que, al ratificar la Convención, el Estado argentino reconoce la importancia que para las personas con discapacidad reviste su autonomía e independencia individual, incluida la libertad de tomar sus propias decisiones (Preámbulo, inc. n) y asume como principio rector la participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad (art. 3, inc. c). Asimismo, considera que las personas con discapacidad deben tener la oportunidad de participar activamente en los procesos de adopción de decisiones sobre políticas y programas, incluidos los que las afectan directamente (Preámbulo; inc. o, y art. 29, inc. b). Por ello el Estado se obligó a adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos allí consagrados en igualdad de condiciones con las demás personas (art. 4), entre los que se encuentran el igual reconocimiento como persona ante la ley y el derecho a acceder a los apoyos necesarios para tomar las propias decisiones (art. 12 de la Convención). Sobre la regulación de este derecho, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad se pronunció en varias oportunidades afirmando que el art. 12 es la piedra estructural para la implementación de la CDPD.

65 El eje del modelo social de la discapacidad contenido en la CDPD radica en la concepción de la discapacidad como el resultado de la interacción entre

La creación de la Comisión de Redacción del proyecto de ley para la reforma, actualización y unificación del Código Civil y Comercial de la Nación en 2011 despertó enormes expectativas sobre la posibilidad de incorporar en el debate público el reclamo de las personas con discapacidad por su igualdad.[66] La experiencia del debate de la Ley Nacional de Salud Mental ya había demostrado que recuperar la voz de los sujetos de derecho trasciende al ejercicio de la participación e impacta directamente en la riqueza de los debates, la solidez de las construcciones legislativas y su legitimidad, y a la vez en la construcción de un sujeto colectivo que hasta ahora había permanecido aislado de los asuntos ciudadanos. Este proceso no se consolida sólo por la creación formal de canales de participación sino que reclama, además, que en dichos canales los grupos tradicionalmente más silenciados puedan tener un potencial real de incidencia sobre la regulación de sus derechos.

Durante el proceso de elaboración del anteproyecto no se abrieron mayores espacios de debate con los encargados de elaborar el texto enviado a la Comisión Bicameral creada el 4 de julio de 2012 para su tratamiento. Las expectativas se incrementaron ante la noticia de un texto consolidado y la incertidumbre sobre cuál sería la oportunidad precisa para participar, lo que derivó en la publicación de una agenda de intervenciones ante el Congreso y esquemas similares en distintas provincias del país. La propuesta fue presentar ponencias ante algunos legisladores que duraran de diez a veinte minutos aproximadamente. Formatos de estas características, hasta el momento, no permiten que las personas con discapacidad y las organizaciones defensoras de sus derechos cuenten con mecanismos de participación efectivos y que sus reivindicaciones de implementación de la Convención encuentren un corre-

las personas con deficiencias y las barreras debidas al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad en igualdad de condiciones con las demás (CDPD, Preámbulo, inc. e). Se reconoce la necesidad de remover esas barreras sociales, una de las cuales es la restricción de la capacidad jurídica del sistema de incapacitación de acuerdo con las directrices del art. 12 de la CDPD. El carácter central de esta disposición en la estructura del tratado responde a su valor instrumental para el disfrute de los demás derechos humanos y su significación en el proceso de transformación de la legislación interna en general. Esta concepción surge en forma clara en el tratamiento que se otorgó a la capacidad jurídica tanto en el ámbito internacional como en diversos sistemas legales nacionales.

Para mayor información sobre los debates internacionales, véase el documento de antecedentes de la Conferencia sobre la Capacidad Jurídica, preparado para la 6ª reunión del Comité Ad Hoc de la CDPD, disponible en <un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc6documents.htm>.

66 La Comisión de Redacción fue creada el 23 de febrero de 2011 mediante el decreto presidencial 191/11.

lato en el texto del proyecto.[67] El enorme esfuerzo que estos colectivos han realizado para llegar a los espacios de participación pierde fuerza cuando sus reivindicaciones no son escuchadas.

El actual contexto de transformaciones sociales reclama una sustancial profundización del sistema democrático como camino hacia la legitimidad de estos cambios legislativos. La idea fundante del sistema interamericano de colocar la democracia representativa y participativa como el modelo de Estado privilegiado para garantizar los derechos humanos encuentra su correlato en la necesidad de garantizar un pluralismo político mediante la integración de las voces y, sobre todo, a través de la recepción de las demandas de las minorías en las políticas estatales.[68] Es este y no otro el reclamo de las personas con discapacidad y de las organizaciones defensoras de sus derechos en el complejo debate que supone modificar el sistema de incapacitación. Si la dimensión individual de la capacidad jurídica implica tomar las decisiones propias sin necesidad de un representante y contar con los apoyos necesarios para ello, podría decirse que su faz colectiva debería reflejar la posibilidad real de participación de las personas con discapacidad en la regulación de sus derechos.

Reconocemos que la reforma del Código Civil, vigente en la Argentina desde 1871, para adaptarlo a las características y necesidades actuales es una iniciativa de trascendencia histórica y responsabilidad institucional. Requiere de voluntad política para afrontar este proceso con la finalidad de adecuar las regulaciones del derecho privado a nuestra Carta Magna respetando el derecho internacional de los derechos humanos y promover la igualdad entre las personas bajo un paradigma no discriminatorio. No podemos soslayar, sin embargo, que una modificación de esta magnitud implica el gran desafío de recoger los distintos posicionamientos y construir resultados de consenso que de ninguna manera pueden avanzar sobre los derechos individuales más allá de los límites de la Constitución Nacional y los tratados internacionales de derechos humanos. En el caso de los derechos de las personas con discapacidad, esos límites están dados por la Convención y los esfuerzos por perseguir

67 En cuanto a los mecanismos formales abiertos a la participación, tal como se señala en el capítulo VI del *Informe 2012* del CELS, se mantiene como una variable constante la dificultad para reducir a tiempos prudenciales tanto las presentaciones como la disposición de apoyos técnicos suficientes y adecuados para las personas con discapacidad que quieran participar. Estos obstáculos, propios del proceso, tienen un impacto directo sobre la posibilidad real de que esas personas alcancen un potencial de incidencia en igualdad de condiciones con las posiciones contrarias a sus intereses.

68 De acuerdo con los principios consagrados por la Carta Democrática Interamericana adoptada por la Asamblea General de la OEA el 11 de septiembre de 2011.

su implementación en la normativa local.[69] De allí el desafío de armonizar el texto del proyecto con las obligaciones internacionales derivadas de la CDPD.

El proyecto de Código Civil enviado a la Comisión Bicameral propone algunos cambios que avanzan hacia el reconocimiento de derechos de las personas con discapacidad psicosocial. Las disposiciones más significativas son las siguientes: consagra la presunción de capacidad de toda persona, aun cuando se encuentre internada; incorpora el requisito de interdisciplinariedad para el tratamiento y para el proceso judicial de restricción a la capacidad jurídica; asegura el derecho de acceso a la información adecuada para su comprensión; prevé sistemas de apoyo al ejercicio de la capacidad jurídica; establece el derecho a participar en el proceso judicial con asistencia letrada y garantiza la inmediatez entre el juez y el interesado; estipula el derecho a que se prioricen las alternativas terapéuticas menos restrictivas, y determina que las limitaciones a la capacidad son de carácter excepcional y "siempre en beneficio de la persona".[70]

Sin embargo, si bien es importante reconocer los avances que significan las prescripciones enumeradas, el proyecto posee graves incompatibilidades con la Convención.[71] Ya en el concepto de discapacidad planteado se pue-

69 La Comisión de Redacción, integrada por los doctores Ricardo Luis Lorenzetti (presidente), Elena Highton de Nolasco y Aída Kemelmajer de Carlucci, al presentar los fundamentos del "Anteproyecto de Código Civil y Comercial de la Nación" señaló que "la amplia participación y discusión por parte de la doctrina permitió tener en cuenta todas las opiniones. Naturalmente no es posible adoptarlas a todas, pero han sido materia de debate para admitirlas o no sobre la base de decisiones razonables y fundadas. Este procedimiento hace que el Anteproyecto tenga dos caracteres importantes: a) la mayoría de los artículos expresan un alto grado de consenso existente en la comunidad y b) en aquellos supuestos controvertidos, se tomaron decisiones que no estuvieron orientadas por las impresiones personales de los integrantes, sino por los valores representados en el bloque de constitucionalidad y las decisiones legislativas o jurisprudenciales ya adoptadas en la República Argentina" (punto 1.2 sobre "consensos y decisiones valorativas").

70 Proyecto de Código Civil y Comercial, art. 31, incs. a, b, c, d, e, y art. 35.

71 Durante la 8ª sesión del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, llevada a cabo en septiembre de 2012, se desarrolló la primera evaluación del Estado argentino en la implementación de la CDPD. Si bien se profundizará sobre este punto al final de este capítulo, es importante señalar que el órgano manifestó su preocupación por la falta de adecuación del proyecto del Código Civil al art. 12 de la Convención. La relatora por la Argentina, Ana Peláez, fue contundente en afirmar que sin el reconocimiento de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con las demás, la implementación de la Convención en general se ve obstaculizada.
En sus observaciones finales, el Comité expresó su preocupación por las inconsistencias contenidas en el proyecto de reforma y unificación del

den señalar algunas cuestiones preocupantes. El texto en debate propone que se entenderá por persona con discapacidad "a toda persona que padece una alteración funcional permanente o prolongada, física o mental, que en relación con su edad y medio social implica desventajas considerables para su integración familiar, social, educacional o laboral". Algunas interpretaciones sobre esta definición parecerían ubicar las causas de las desventajas que sufre la persona con discapacidad en la "alteración funcional" que padece, en clara alusión a una justificación del modelo biomédico que construye el concepto de discapacidad a partir de los parámetros de normalidad y anormalidad. En contraposición, la Convención pone el acento en las barreras sociales que impiden a la persona con alguna deficiencia física, mental, intelectual o sensorial la participación plena y efectiva en la sociedad en igualdad de condiciones con las demás.

Por otra parte, en directa contradicción con la Convención, el proyecto mantiene el esquema de incapacitación que sustituye la voluntad de la persona por la de un representante.[72] El art. 32 del proyecto en debate reafirma un modelo legal basado en la distinción entre capacidad de derecho y capacidad de ejercicio, posibilitando limitaciones a esta última en los siguientes supuestos:

Código Civil y Comercial con la Convención, "ya que conserva la figura de la interdicción judicial y deja a total discreción del juez la decisión de designar un curador o de determinar los apoyos necesarios para la toma de decisiones de las personas con discapacidad". Por consiguiente, el Comité instó al Estado argentino a "que el Proyecto de Reforma y Unificación del Código Civil y Comercial elimine la figura de la interdicción judicial y que garantice en dicho proceso de revisión la participación efectiva de las organizaciones de personas con discapacidad".

72 En este punto no difiere sustancialmente del Código Civil de 1871 –actualmente vigente–, al mantener el modelo de incapacitación, sustituyendo la voluntad de la persona por la de un curador y aplicando para el manejo de sus bienes y de su persona las reglas de curatela y tutela propias del viejo sistema asistencial que consideraba a las personas con discapacidad y a los niños como objeto de protección y no como sujetos de derecho capaces de ejercerlos. Así, el curador ejerce la representación en todos los actos de la vida civil y lleva a cabo la gestión y administración de los bienes de la persona incapacitada prescindiendo de su voluntad (art. 475).
Si bien la obligación principal atribuida a los curadores es cuidar que la persona declarada incapaz recobre su capacidad (art. 481), el diseño legal y las prácticas instauradas están basadas en el modelo tutelar que priva al individuo de su capacidad legal –en los hechos, desde el inicio del proceso judicial– y refuerza su pasividad. La ideología subyacente a este modelo parte del supuesto de que la persona sometida a un proceso judicial a causa de una discapacidad psicosocial, en realidad, es considerada un objeto de protección que necesita que el Estado la resguarde de los "peligros de la vida en sociedad", y asume que carece de facultades para tomar sus propias decisiones.

- mantiene la facultad judicial de restringir la capacidad de "personas mayores de trece (13) años que padecen una adicción o alteración mental permanente o prolongada, de suficiente gravedad, siempre que estime que del ejercicio de su plena capacidad puede resultar un daño a su persona o a sus bienes", y
- conserva la facultad judicial de declarar la incapacidad "Cuando por causa de enfermedad mental una persona mayor de trece (13) años de edad se encuentra en situación de falta absoluta de aptitud para dirigir su persona o administrar sus bienes".

A ello debe agregarse que, en ambos casos, queda librado a la discrecionalidad judicial decidir si se designa un curador (como representante que sustituye la voluntad de la persona) o se determinan los apoyos que resulten necesarios para su inclusión social plena,[73] cuando la implementación de estos últimos debería ser la directriz obligatoria de las decisiones jurisdiccionales, privilegiando la voluntad de la persona.

Como corolario de la decisión de mantener el esquema de incapacitación, cabe hacer una breve consideración sobre el tratamiento que el proyecto otorga al *consentimiento informado*. Si bien se explicita el derecho a no ser sometido a exámenes o tratamientos clínicos o quirúrgicos sin consentimiento, se permite prescindir de él en caso de que la persona no esté en "condiciones físicas o psíquicas para expresar su voluntad" ni la haya expresado anticipadamente. Cuando una previsión que debería ser excepcional está dispuesta en términos tan amplios y difusos como estos, la discrecionalidad librada a las autoridades que determinan si es procedente puede derivar en mayores restricciones de derechos que las contempladas por la propia ley. De esta forma, en la práctica, la excepción se convierte en la regla general. Esta respuesta se acentúa porque el momento de transición que estamos atravesando con relación a la forma de entender la discapacidad requiere mayores esfuerzos para evitar que las prácticas sigan funcionando de acuerdo con el orden establecido (statu quo) para adecuarse al nuevo paradigma.

En términos generales, tanto las internaciones involuntarias como las intervenciones clínicas o quirúrgicas sin consentimiento de la persona son limitaciones a ciertos derechos fundamentales protegidos por la Constitución Nacional y por los tratados de derechos humanos de igual rango. Estas restricciones sólo serán adecuadas cuando, además de estar legalmente dispuestas, respondan a un fin legítimo –como la protección de otros derechos individuales–, sean proporcionales al interés que las justifica y se ajusten al logro de ese

73 Proyecto de Código Civil y Comercial, art. 32, párr. 3; arts. 34 y 38.

objetivo. Esta última característica implica, a su vez, que la medida adoptada sea la opción que menos limite el derecho protegido.[74] Una restricción a la integridad psíquica y física con consecuencias sobre la dignidad inherente a la vida humana no puede fundarse en términos tan amplios y ambiguos como "no estar en condiciones físicas o psíquicas para expresar su voluntad". Mucho menos cuando la directriz de la Convención es respetar la autonomía de las personas con discapacidad.

Las cuestiones señaladas representan una regresión en los derechos de las personas con discapacidad y un aumento de las condiciones estigmatizantes para desarrollar su vida plena en sociedad y en igualdad de condiciones con las demás. Si las modificaciones propuestas se aprueban como texto final, las incompatibilidades subsistentes permitirán que, en la práctica, los jueces sigan resolviendo de acuerdo con los modelos y procedimientos de incapacitación conocidos. Sólo una transformación estructural profunda que prohíba la incapacitación y potencie la construcción de capacidades hará posible el cambio.

La implementación del modelo social de la discapacidad interpela al Poder Legislativo para que adecue los debates a los estándares internacionales de derechos humanos de este colectivo y, con ello, a deconstruir del discurso anacrónico del sistema tutelar. Cimentar cambios de trascendencia histórica en los derechos de estas personas supone asumir riesgos. El mayor sería mantener vigente la certeza de un sistema legal que ha permitido, hasta aquí, más vulneraciones que garantías de derechos.

7. EPÍLOGO. EL RECLAMO DE LA SOCIEDAD CIVIL Y LA MIRADA DE LAS NACIONES UNIDAS

El año 2012 marcó un hito histórico en la reivindicación de derechos de las personas con discapacidad. El 27 de septiembre, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en ejercicio de las competencias conferidas por el art. 35 de la Convención, publicó las observaciones finales sobre la Argentina, resultado de la evaluación realizada en Ginebra.[75] Con la finalidad de aportar a la evaluación de las demandas de la sociedad civil y brindar

74 Así lo estableció la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su Opinión Consultiva 5/85 sobre "La colegiación obligatoria de periodistas".

75 El mecanismo de monitoreo del cumplimiento de la Convención, de acuerdo con su art. 35, consiste en la presentación periódica de informes al Comité, a través del Secretario General de las Naciones Unidas, de un informe exhaustivo sobre las medidas que hayan adoptado para cumplir sus obligaciones y

información que permitiera complejizar el diagnóstico, el CELS participó de ese proceso junto con la Red por los Derechos de las Personas con Discapacidad (REDI), la Federación Argentina de Instituciones de Ciegos y Amblíopes (FAICA), la Federación Argentina de Entidades Pro Atención a las Personas con Discapacidad Intelectual (FENDIM) y la Asociación por los Derechos Civiles (ADC).[76]

La participación de organizaciones de y para personas con discapacidad y de derechos humanos contribuyó a una evaluación aguda por parte de la ONU, que reconoció los avances e identificó las principales preocupaciones sobre las cuales es necesario que el Estado siga trabajando. Entre estas últimas, se destacó la falta de reglamentación e implementación de la Ley Nacional de Salud Mental, que aparece como la principal asignatura pendiente. La precisión del Comité al subrayar los desafíos por resolver devela una gran receptividad en el ámbito internacional para discutir las agendas locales de derechos humanos de este colectivo, que harían posible su inclusión en la sociedad en igualdad de condiciones. Sin embargo, en el ámbito local, las autoridades han endurecido sus respuestas al momento de diseñar políticas públicas adecuadas a la Convención.

Para la ONU, la Ley Nacional de Salud Mental marca estrategias de desinstitucionalización de personas que enfrentan innumerables barreras sociales para ejercer sus derechos, lo que la convierte en un marco legal modelo a nivel global. Una vez más, la Argentina se consagra pionera en la aprobación de una ley que recepta los derechos fundamentales derivados de tratados internacionales. El hecho de que el Estado reconozca las principales deudas en materia de adecuación legislativa e implementación de políticas públicas ante la comunidad internacional es un gesto político promisorio pero insuficiente. Estar a la altura de las circunstancias requiere la urgente reglamentación de la ley, la implementación de su Órgano de Revisión, el fortalecimiento de la red de servicios comunitarios de salud mental y su coordinación con procesos de inclusión laboral, educativa y de vivienda. Sin una respuesta de derechos sociales inclusiva de las personas con discapacidad psicosocial, el fin de la segregación en los manicomios será sólo un espejismo.

* * *

sobre los progresos realizados al respecto en el plazo de dos años contando a partir de su entrada en vigor.

76 Para mayor información acerca del proceso y sus resultados, véase la página oficial del Comité: <ohchr.org/en/hrbodies/crpd/pages/crpdindex.aspx>.

ANEXO
"PUEDEN ENCERRAR MI CUERPO Y MI MENTE... PERO NO MI CORAZÓN"*

> Los manicomios son ciudades levantadas a base de hipocresía y represión que intentan ocultar lo que ellas mismas producen: el malestar, la euforia, la desesperación. El lugar elegido es un hospital de encierro y el tratamiento consiste en algunas charlas y miles de pastillas; contra este dispositivo nos levantamos, contamos, escribimos, actuamos. La revista, al igual que todas nuestras producciones artísticas, intenta hacer circular las voces y los pensamientos apresados, las historias apresadas, las luchas encarnadas.[77]

El Frente de Artistas del Borda (FAB) es una organización independiente que surgió a fines de 1984 dentro del Hospital José T. Borda como una práctica de desmanicomialización. Su objetivo es que artistas internados y externados en ese hospital, usuarios del sistema de salud mental en general y otros miembros de la comunidad produzcan arte como instrumento de transformación social.

Dentro del FAB funcionan once talleres de diferentes disciplinas artísticas donde las personas trabajan en la producción colectiva de obras de calidad para luego ser presentadas fuera del hospital, rompiendo así con el encierro cronificante, marginalizante y estigmatizante de la institución manicomial y de las prácticas y saberes que representa.

La desmanicomialización es la piedra angular sobre la que el FAB se organiza y se sostiene. Por lo tanto, sus actividades van a contrapelo de los efectos cosificantes y degradantes que genera el manicomio. En cada taller, presentación, exposición y actividad del FAB se propone una apropiación del producto artístico en la que los participantes se reconozcan como sujetos creadores y se asuman como responsables y coautores de la obra.

Son sujetos con voz propia a ser oída, no ya en el confinamiento del encierro, en los caminos solitarios de los parques del manicomio o en los soliloquios a los que la soledad y la sobremedicación arrojan, sino en escenarios donde una expresión colectiva toma la forma de denuncia y de lucha por la dignidad inherente a todo ser humano.

* Este anexo fue escrito por Juan Del Bene y Martín Abregú, miembros del FAB. El título corresponde a los dichos de Jorge "el Tigre" Fernández, ex participante del FAB y paciente del Hospital José T. Borda, víctima de la desidia institucional que lo mantuvo diecisiete años internado y lo dejó morir de un edema pulmonar jamás tratado.

77 Revista *Murashock,* nº 1, Buenos Aires, 2000.

1. ENCIERRO Y ADENTRO... MÁS ENCIERRO Y ADENTRO... MÁS ENCIERRO

> El arte cambió mi vida, antes era todo medicación y gritos, ahora tengo esperanza.
> M. Palavecino, ex participante del FAB
> y ex usuario del Sistema de Salud Mental

Tanto los manicomios como las cárceles son un cachetazo a la dignidad humana donde se violentan los derechos humanos. Un sistema institucional perverso en el que las personas viven alejadas de sus vínculos, se las cronifica y abandona. Se vulneran sus derechos y se socavan sus deseos, sus pasiones y su palabra. Contra un sistema así, nos levantamos luchando con la única arma que poseemos: el arte.

En los veintinueve años de existencia del FAB, hemos sido testigos y actores de las diferentes políticas emprendidas tanto por los funcionarios de los gobiernos de turno que desfilaron por la Dirección de Salud Mental de la Ciudad de Buenos Aires como por las diferentes direcciones que ha tenido el Hospital Borda y que hemos denunciado incansablemente.

A lo largo de los últimos dos años hemos sido testigos de cómo, lejos de propender a impulsar políticas que favorezcan la inclusión social de las personas allí internadas, se han tomado decisiones dirigidas a maximizar las medidas de encierro y control. Hasta entonces, las personas internadas podían recorrer el hospital sin que ningún candado se los impidiese. Luego, sin mediar explicaciones, la dirección del hospital comenzó a restringir la circulación en el *hall* central, la playa de estacionamiento y los parques que están en frente. Se trata, casualmente, de los espacios que permiten a los "pacientes" un contacto con el afuera, y que ese afuera, la sociedad "cuerda", sepa de ellos al menos a través de las rejas que los separan.

Es interesante hacer referencia a la visión de Erving Goffman[78] respecto del mundo social de los "enfermos mentales" para poder pensar que muchas de las arbitrariedades, violaciones de derechos humanos, irregularidades, silencios y tristezas a las que son sometidas las personas segregadas no son exclusivas de este hospital, sino que responden a la lógica manicomial que anida y se reproduce en cualquier institución de estas características. Una de las temáticas que el autor trabaja es la de los espacios por los que transitan, o no, las personas internadas dentro de la órbita del manicomio e identifica tres tipos: aquellos en los que su presencia se encuentra prohibida; los de vigilancia, don-

78 Erving Goffman, ob. cit.

de los pacientes pueden circular aunque con la supervisión del personal de la institución y bajo sus normas, y los espacios donde no se observa presencia de la institución, lugares "libres" para la circulación de las personas internadas.

En esta ocasión la palabra "libres" adquiere el sentido de una lacerante ironía que pone en cuestión cuán libre puede ser aquel que se encuentra detenido, privado de su libertad –retomando la conceptualización propuesta en el informe *Vidas arrasadas: la segregación de las personas en los asilos psiquiátricos argentinos* realizado por el CELS–.[79] Una libertad a la que se le sustrajo incluso la posibilidad de establecer el contacto visual, el "ínfimo sentimiento de participación en el mundo libre de afuera".[80]

La Ley 26 657 de Salud Mental establece que las personas con padecimiento mental tienen derecho a "recibir tratamiento y a ser tratadas con la alternativa terapéutica más conveniente, que menos restrinja sus derechos y libertades, promoviendo la integración familiar, laboral y comunitaria". Cabe preguntarse, entonces, de qué manera la dirección del Hospital Borda y la Dirección de Salud Mental de la Ciudad de Buenos Aires interpretan que lograrían tal objetivo con una medida que aumenta el encierro y además se aleja del "reforzamiento, restitución o promoción de lazos sociales" que establece la ley.

Cuando se pidieron explicaciones a la dirección del hospital por esta medida, la respuesta fue que era por "seguridad". Nosotros nos preguntamos de la seguridad de quién o quiénes se trata. ¿De las personas internadas? ¿De la sociedad "cuerda"? ¿De la propia institución manicomial, que se empecina en ocultar lo que produce? Este es tan sólo un ejemplo de cómo las políticas emprendidas dentro del Hospital Borda apuntan a sostener la idiosincrasia y prejuicios que la institución condensa. Lo cual, no está de más recordar, es flagrantemente ilegal, ya que la Ley Nacional de Salud Mental establece que los manicomios, neuropsiquiátricos o instituciones de internación monovalentes, públicos o privados, deben adaptarse a los objetivos y principios expuestos por la norma hasta su sustitución definitiva por los dispositivos alternativos.

79 "Por privación de libertad se entiende toda forma de detención o encarcelamiento, así como el internamiento en un establecimiento público o privado del que no se permita salir al menor [a la persona] por su propia voluntad, por orden de cualquier autoridad judicial, administrativa u otra autoridad pública" (Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad adoptadas por la Asamblea General en su Resolución 45/113, del 14 de diciembre de 1990, 11 b; cit. en CELS y Mental Disabilities Rights International, *Vidas arrasadas: la segregación de las personas en los asilos psiquiátricos argentinos. Un informe sobre derechos humanos y salud mental*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2008).

80 Erving Goffman, ob. cit.

2. VIGILAR Y...

> El hospital debe ser un centro de rehabilitación efectiva y no un simple encierro de pacientes; debe proveer salud en cada instante de su funcionamiento.
> C. Villalba, ex participante del FAB
> y ex usuario del Sistema de Salud Mental

En octubre de 2012, la dirección del Hospital Borda dio a la empresa privada de seguridad Tech Security la orden de registrar las pertenencias de todas las personas como condición para el ingreso al predio, medida que recae sobre pacientes, familiares de pacientes y trabajadores.

No ha faltado ocasión en la que el personal de seguridad privada intentara, en primera instancia, prohibir el acceso a todo aquel integrante del FAB que se negase a mostrar sus pertenencias, lo cual no sólo guarda temibles similitudes con las requisas carcelarias, sino que además es un acto violatorio de la intimidad que se encuentra fuera de toda legislación. En segunda instancia, frente al sostenimiento de la negativa de mostrar los efectos personales, la seguridad privada incurrió en actitudes violentas e intimidatorias, tanto verbales como físicas.

Otra medida que supuestamente responde a criterios de seguridad interna del hospital –según argumenta la dirección– es la de negar el tránsito por el interior del edificio luego de las cinco de la tarde, lo cual resulta un obstáculo cotidiano en nuestra tarea, ya que no sólo los talleres concluyen luego de esa hora sino que las presentaciones artísticas, muestras y exhibiciones son, salvo excepciones, después de ese horario. Estas medidas no son inocentes, ya que contribuyen a desgastar a organizaciones que, como el FAB, trabajan para generar cambios profundos en los dispositivos de salud mental, cuestionando imaginarios, saberes y disciplinas instituidos que se aferran a modelos arcaicos, segregativos y vejatorios, de control social.

La contracara de estas medidas de seguridad son los cinco robos con graves pérdidas que el FAB sufrió en el transcurso de un año; los incendios que tuvieron lugar en La Colifata;[81] los robos de los que fue víctima Cooperanza,[82] y el desalojo y la demolición de Pan del Borda.[83] ¿De qué han servido tantas medi-

81 La Colifata es una ONG que brinda servicios en salud mental utilizando los medios de comunicación para la creación de "espacios en salud" (<vivalacolifata.org>).

82 Organización que trabaja dentro del Hospital Borda brindando talleres artísticos y lúdicos a las personas internadas (<cooperanza.com.ar>).

83 Organización conformada por personas internadas en el Hospital Borda y

das de seguridad si organizaciones que funcionan dentro del manicomio son sospechosamente un blanco fácil de vulnerar en la soledad de la noche? ¿Son actos de vandalismo sin ningún trasfondo político o acaso responden a una manifestación de temor e impotencia de grupos que recurren a estos mecanismos de amedrentamiento para debilitar la fuerza de aquellos que trabajamos por una atención en salud mental respetuosa de los derechos humanos? Una vez más nos preguntamos, ¿seguridad para quiénes y para qué?

3. ¿SÓLO DOS CARAS TIENE LA MONEDA?

Cada moneda condensa en sus caras una serie de hechos, imágenes, hitos y batallas históricas. ¿Cuántos de ellos no han sido ilustrados? ¿Cuántas voces y luchas han quedado capturadas e invisibilizadas? No, las monedas no tienen sólo dos caras. Bajo las imágenes de plata y bronce se agolpan múltiples luchas que pugnan por ser escuchadas y esta es una de ellas.

En lo relativo a la tentativa de construcción e instalación del Centro Cívico en el predio del Hospital Borda,[84] la gestión actual del Gobierno de la Ciudad ha desnudado sus falencias, torpezas e intenciones encubiertas. Ha instalado con un sentido malicioso y fragmentario la discusión en términos de estar a favor del Centro Cívico o de la defensa del hospital, con la implícita defensa del manicomio que tal postura lleva a cuestas. El traspaso del Centro Cívico a la postergada zona sur de la ciudad traería grandes beneficios para unos pocos. Creemos que detrás de esta decisión no sólo no hay una mejora en la calidad de vida para los vecinos y vecinas ni para las personas con padecimiento mental, sino que además se esconde un gran negocio inmobiliario estratégicamente pensado. Se cerrarían los manicomios Tobar García, Borda y Moyano, pero no para cumplir con lo que dictan las leyes de salud mental vigentes, sino para construir pequeños manicomios en algunos puntos de la ciudad.

Decimos "No al Centro Cívico", pero también decimos "No al manicomio Borda" y "No a cualquier manicomio". Queremos –basándonos en múltiples experiencias nacionales e internacionales y en la legislación vigente– hospitales generales públicos, dignos y gratuitos, con áreas de atención en salud mental, con internaciones breves y con tratamientos ambulatorios. Si la persona

---

profesionales de la salud mental, dedicada a la elaboración y venta de productos de panificación (<facebook.com/pan.delborda>).

84 "Frenan el Centro Cívico en los terrenos del Borda", *Clarín,* 30 de octubre de 2012.

no se acerca al hospital, el hospital debería ir hacia la persona sin que ningún trabajador o trabajadora pierda su puesto de trabajo. Queremos un espacio de salud y libertad y no un lugar de encierro y opresión disfrazado de nosocomio.

En medio de estas pujas de poder político, económico, sindical y gremial está la salud mental de las personas internadas y externadas, con sus derechos humanos arrasados y a merced de los antojos y caprichos de los gobiernos y grupos de poder de turno. Nadie ha pensado ni piensa en ellos y ellas. Mucho menos los funcionarios, que sólo pisan el hospital para mostrar su rostro sonriente, su actitud superada, su falsa generosidad y su pena espontánea al ver a algún compañero sucio, golpeado por la medicación, pidiendo nada más que un cigarrillo.

Nuestra lucha no sólo es para lograr una atención digna y gratuita del padecimiento mental, sino para realizar un cambio, una revolución en el sistema de salud mental, tal como lo venimos haciendo en estos veintinueve años de

ARTE, LUCHA Y RESISTENCIA

VI. Debates actuales sobre la institucionalidad regional en derechos humanos

El futuro del Sistema Interamericano y las nuevas dinámicas de integración en América Latina*

1. INTRODUCCIÓN

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Sistema o SIDH) atraviesa un momento por demás significativo en su historia. El mecanismo regional enfrenta un proceso de reforma cuyas consecuencias aún no pueden estimarse.

En el pasado, el SIDH debió lidiar con diversas amenazas que una y otra vez se diluyeron por estar encabezadas por Estados que carecían del peso suficiente y de críticas y propuestas que contaran con la legitimidad necesaria para imponerse. Sin embargo, en 2011, comenzaron intensas discusiones, en particular en relación con las competencias y facultades de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Comisión o CIDH), en las que confluyeron posiciones de distintos Estados con capacidad de influencia y tracción.

Se trata de un proceso complejo, por la diversidad de actores e intereses en juego, en el que aparecen entremezcladas críticas legítimas a la labor de la CIDH con propuestas que apuntan a limitar sus competencias. Al mismo tiempo, estos debates adquirieron particular relevancia al ubicar en el centro de la escena decisiones de la Comisión que cuestionaron políticas de desarrollo desde el sur, en función de sus implicancias sobre la vigencia de derechos fundamentales.

Por otro lado, el impulso y la creación, en los últimos tiempos, de mecanismos regionales y subregionales que cuentan con espacios de decisión política con consecuencias para la vigencia de los derechos humanos aportan una nueva dimensión de debate.

* Elaborado por Camila Barretto Maia, Lourdes Bascary y Gabriela Kletzel, con la colaboración de Mónica Zwaig. Las autoras reconocen y agradecen los intercambios sostenidos durante este año con Verónica Goméz sobre la situación del SIDH, que resultaron una importante contribución para el desarrollo del tema.

En atención a la relevancia que el trabajo de los órganos del SIDH ha tenido para la vigencia de los derechos humanos en la Argentina, este capítulo se propone repasar y complejizar el proceso que actualmente envuelve a la Comisión, así como ubicarlo en un contexto más amplio, con el foco en el particular momento que atraviesa la región.

En un primer apartado, se caracterizan las condiciones en que se da el actual proceso de reforma, sus principales actores y ejes claves. Este recorrido, a su vez, rememora algunos de los hitos de la labor de la Comisión y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) respecto de la Argentina, pero también más allá de sus fronteras. En un segundo momento, para precisar el contexto en que se mueve la discusión a nivel regional, se analizan las potencialidades y límites que presentan nuevos espacios de integración, como el Mercosur y la Unasur, para el trabajo en materia de derechos humanos.

Todo ello, con el objetivo de contribuir constructivamente a un debate regional sobre el rol de los mecanismos supranacionales de defensa y protección de los derechos humanos, al que aún parece quedarle bastante tela por cortar.

2. UN POCO DE HISTORIA

Antes de adentrarnos en el análisis del proceso que hoy tiene a la CIDH como protagonista, parece importante realizar un breve repaso sobre algunas de las acciones y precedentes de los órganos del Sistema Interamericano que dejaron su marca en la historia de América Latina. Ello, con el objetivo de contextualizar las discusiones en curso y, en consecuencia, dimensionar lo que se juega en los actuales debates.

Más allá del balance sobre la labor de la OEA, no caben dudas sobre el valor excepcional que ha alcanzado su sistema de protección. Si bien en su primera década la CIDH se vio influenciada por la coyuntura en Cuba y República Dominicana –en el contexto de la Guerra Fría y la lucha contra el comunismo encabezada por Estados Unidos–, tras la labor desarrollada durante las décadas del setenta y el ochenta en América Latina, el mecanismo se ha vuelto una herramienta esencial para la promoción y protección de los derechos humanos en el continente.[1]

1 Documento interno de trabajo del CELS y del Centro Internacional de Estudios Políticos (CIEP), "La protección de los derechos humanos a nivel regional en América Latina", 2012.

Sobradas pruebas permiten sustentar esa afirmación. Es indiscutible que varios Estados, y sobre todo sus pueblos, se han beneficiado de su actuación a lo largo de su historia.[2]

La Argentina es un ejemplo en este sentido. Cabe recordar la visita de la CIDH en 1979 y la posterior elaboración y adopción de su informe sobre la situación de los derechos humanos en el país, que permitió visibilizar las denuncias sobre crímenes de lesa humanidad de la última dictadura militar y fortalecer la tarea de los organismos locales de derechos humanos.[3] Ya en democracia, la labor de la Comisión apuntaló la lucha contra la impunidad del terrorismo de Estado con la producción de múltiples estándares a favor del proceso de verdad y justicia, en particular frente a leyes de amnistía e indultos. Un claro ejemplo es el *Informe 28/92*, en el que la CIDH declaró la incompatibilidad de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final con la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH o Convención Americana).[4] Este precedente, junto con la decisión de la Corte IDH en el caso "Barrios Altos c. Perú",[5] resultó esencial para la declaración de inconstitucionalidad de las leyes de impunidad por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que permitió la reapertura de los procesos judiciales contra los responsables de crímenes de lesa humanidad en la Argentina.

Pero el trabajo de la Comisión Interamericana también ha sido muy importante para el fortalecimiento de las instituciones democráticas en nuestro país y el CELS ha recurrido a ella con asiduidad, en casos de amplia repercusión institucional. Algunos de ellos fueron los casos "Correa Belisle",[6] cuyo proceso de solución amistosa concluyó en la sanción de un nuevo código de justicia militar respetuoso de los estándares del derecho internacional de los derechos humanos, y "De la Torre",[7] que resultó clave en el proceso de reforma de la

2 De hecho, las constituciones modernas de un número importante de países hacen referencia a los tratados fundacionales de estos mecanismos.

3 CIDH, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en la Argentina*, OEA/Ser.L/V/II.49, doc. 19, 11 de abril de 1980, disponible en <cidh.org/countryrep/argentina80sp/indice.htm>.

4 CIDH, *Informe 28/92*, casos 10 147, 10 181, 10 240, 10 262, 10 309 y 10 311, Argentina, 2 de octubre de 1992, disponible en <cidh.org/annualrep/92span/argentina10147.htm>.

5 Corte IDH, caso "Barrios Altos c. Perú. Fondo", sentencia del 14 de marzo de 2001, disponible en <corteidh.or.cr/casos.cfm>.

6 CIDH, *Informe 15/10*, Petición 11 758, solución amistosa, "Rodolfo Luis Correa Belisle c. Argentina", 16 de marzo de 2010, disponible en <cidh.org/annualrep/2010eng/arsa11758en.doc>.

7 CIDH, *Informe 85/11*, Petición 12 306, solución amistosa, "Juan Carlos de la Torre c. Argentina", 21 de julio de 2011, disponible en <cidh.oas.org/casos/11.eng.htm>.

Ley Nacional de Migraciones.[8] A su vez, en lo que hace a la liberalización del debate público, merece especial mención la solución amistosa del caso "Verbitsky", que derivó en la derogación del delito de desacato,[9] así como el caso "Kimel", que posibilitó la reforma del Código Penal para despenalizar las expresiones de interés público, ubicando así a la Argentina en los primeros planos de respeto a la libertad de expresión.[10]

Pero estos ejemplos no existen sólo en la Argentina. Las visitas de la CIDH a Perú en 1993 y 1998, junto con la publicación en 2000 de su segundo informe sobre la situación de los derechos humanos en el país, dejaron en evidencia las violaciones perpetradas durante el gobierno de Alberto Fujimori, la incompatibilidad de la Ley de Amnistía con la Convención Americana y la obligación de juzgar a los responsables de los crímenes cometidos.[11] Estos fueron antecedentes esenciales para que, en 2009, la justicia peruana condenara a Fujimori a 25 años de prisión por su responsabilidad en la desaparición y ejecución de 27 personas en los casos "La Cantuta" y "Barrios Altos".

En Uruguay, la sentencia del caso "Gelman"[12] en 2011, donde la Corte IDH ordenó dejar sin efecto la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado por haber operado como un obstáculo a la justicia por las graves violaciones a los derechos humanos de la última dictadura militar, constituyó un antecedente similar. Como también sucedió en Chile –en 2006– con la sentencia sobre el caso "Almonacid Arellano y otros",[13] en la que la Corte IDH invalidó la autoamnistía.

El trabajo de los órganos del SIDH también ha sido importante en contextos de conflicto armado, como lo demuestra la jurisprudencia de la Corte Interamericana que estableció la responsabilidad del Estado colombiano por la conformación y acción de grupos paramilitares en ese país, con la participación

8 En este sentido, vale mencionar también el caso "Merciadri de Moroni", que dio lugar a la sanción de la ley de cupo femenino. Véase CIDH, *Informe 103/01*, caso 11 307, "María Merciadri de Morini c. Argentina", 11 de octubre de 2001.

9 *Informe 22/94*, caso 11 012, solución amistosa, 20 de septiembre de 1994, disponible en <cidh.oas.org/annualrep/94eng/Argentina11012.htm>.

10 Corte IDH, caso "Kimel c. Argentina", sentencia del 2 de mayo de 2008, disponible en <corteidh.or.cr/casos.cfm>.

11 CIDH, *Segundo informe sobre la situación de los derechos humanos en Perú*, OEA/Ser.L/V/II.106, 2 de junio de 2000, disponible en <cidh.org/countryrep/Peru2000sp/indice.htm>.

12 Corte IDH, caso "Gelman c. Uruguay", sentencia del 24 de febrero de 2011, disponible en <corteidh.or.cr/casos.cfm>.

13 Corte IDH, caso "Almonacid Arellano y otros c. Chile", sentencia del 26 de septiembre de 2006, disponible en <corteidh.or.cr/casos.cfm>.

u omisión de agentes estatales en los hechos de violencia perpetrados en los casos "La Rochela", "Mapiripán", "ltuango", "Pueblo Bello" y "19 Comerciantes", entre otros.

A su vez, la CIDH y la Corte han trabajado intensamente para la defensa de los derechos de grupos de víctimas de procesos históricos o estructurales de discriminación en la región, con importante impacto en países como Brasil, Ecuador, Guatemala o Chile. Al respecto, se destacan los casos relativos a derechos de las mujeres, derechos de los pueblos indígenas, los afrodescendientes y las personas de la comunidad de lesbianas, gays, transexuales y bisexuales (LGTBI).[14]

Es claro entonces que, más allá de las motivaciones políticas de su génesis, existen muestras reales de que las democracias y los pueblos de la región se han fortalecido con el Sistema Interamericano. En este giro tuvo decisiva importancia la participación de las organizaciones nacionales defensoras de los derechos humanos que activaron la solución de los casos en sus respectivas jurisdicciones y luego los presentaron ante el SIDH. Este rol es relevante a la hora de evaluar el actual proceso de reforma y sus perspectivas, y ayuda a comprender la contradicción entre un sistema efectivo y prestigioso y la organización de la que forma parte, cuyo nivel de descrédito e ineficacia se mantiene muy elevado. Se ha dicho con razón que el Sistema es la única joya de la OEA.

3. EL NUEVO PROCESO DE "FORTALECIMIENTO" DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA

El inicio del actual proceso de discusión puede remontarse a dos sucesos concretos.[15] Por un lado, a las discusiones en torno al modo de elección de un nuevo secretario ejecutivo de la CIDH, luego de que Santiago Cantón, tras diez años de gestión, anunciara su decisión de renunciar.[16] Por otro lado, debe

14 A modo de ejemplo, véase CIDH, *Informe 54/01*, caso 12 051, "Maria Da Penha Maia Fernandes c. Brasil", 16 de abril de 2001; CIDH, *Informe 28/98*, caso 11 625, "María Eugenia Morales de Sierra c. Guatemala", 6 de marzo de 1998; Corte IDH, caso "Atala Riffo y Niñas c. Chile", sentencia del 24 de febrero de 2012.

15 En el pasado se han sucedido diversos procesos de discusión en torno a las modalidades de trabajo de los órganos del SIDH. A modo de ejemplo, véase Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos (CAJP), "Resultados del proceso de reflexión sobre el Sistema Interamericano de Promoción y Protección de los Derechos Humanos (2008-2009)", 18 de marzo de 2009, Consejo Permanente/CAJP-2665/08 rev. 8 corr. 3.

16 Hace ya algunos años, Santiago Cantón había sido objetado por el gobierno

considerarse como antecedente el conflicto suscitado con Brasil tras el dictado de medidas cautelares con impacto sobre el proyecto de desarrollo más importante del actual gobierno y uno de los mayores del mundo.

En marzo de 2011, la CIDH presentó una propuesta de reforma de su Reglamento con el objetivo de detallar las características y pasos para el proceso de selección y nombramiento de su nuevo secretario ejecutivo. Esta situación despertó la reacción del secretario general de la OEA, quien inicialmente destacó que se estaba desconociendo que, por virtud del Estatuto de la CIDH, el nombramiento estaba a su cargo.

A su vez, en abril, la CIDH dictó medidas cautelares por las que solicitó a Brasil suspender inmediatamente el proceso de licencia del proyecto de la Planta Hidroeléctrica Belo Monte e impedir la realización de cualquier obra material de ejecución, hasta que se llevaran adelante ciertos procesos de consulta con las poblaciones indígenas potencialmente afectadas por la obra.[17]

El gobierno brasileño respondió duramente a esta decisión, caracterizando a las medidas como "precipitadas e injustificadas".[18] Brasil cuestionó que estuvieran reunidas las condiciones para su dictado, considerándolas una injerencia indebida.[19] En particular, criticó la utilización de una herramienta como las medidas cautelares para una decisión de esta envergadura, destacando que,

---

de Venezuela, que le reprochaba haber firmado una declaración reconociendo al gobierno surgido del fugaz golpe de 2002. Cantón nunca aceptó esta incriminación y dijo que se había limitado a solicitar a la autoridad de facto garantías para la vida y la libertad del presidente Chávez, tal como la Comisión había hecho en las décadas pasadas con las dictaduras ante las que intercedía por sus ciudadanos perseguidos.

17 Véase MC 382/10, "Comunidades Indígenas de la Cuenca del Río Xingu, Pará, Brasil", en <cidh.oas.org/medidas/2011.sp.htm>.

18 En este sentido, véase la respuesta del gobierno de Brasil, disponible en <itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/solicitacao-da-comissao-interamericana-de-direitos-humanos-cidh-da-oea>.

19 Los funcionarios brasileños postularon su desacuerdo con que por vía de medidas urgentes –cuyo otorgamiento no demanda el mismo nivel de análisis que otras decisiones de la CIDH, como la adopción de informes de admisibilidad o fondo– se cuestionaran decisiones de política pública de gobiernos democráticos. Resaltaron que, antes de tomar una decisión de este tipo, debían tomarse en cuenta adecuadamente los mecanismos institucionales locales y que no podía perderse de vista que la intervención de los sistemas internacionales de protección es subsidiaria y complementaria. Véase al respecto: <brasil.gov.br/noticias/arquivos/2011/04/05/pais-segue-normas-ambientais-e-sociais-com-rigor-absoluto-em-belo-monte-diz-governo>. A su vez, véase la nota de opinión de Guilherme de Aguiar Patriota, Embajador. Miembro de la Asesoría Especial de la Presidencia de Brasil, publicada en *Página/12* en agosto de 2012, disponible en <pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-200 488-2012-08-07.html>.

en virtud de este mecanismo, apenas se había permitido la intervención del Estado antes de determinar el freno de un megaproyecto de desarrollo.[20] El caso tuvo una enorme significación política y simbólica por la combinación de varios factores: se trata de la obra de desarrollo más importante de Brasil[21] y su impulsora fue la actual presidente Dilma Rousseff, cuando era ministra de Minas y Energía en el gabinete de "Lula". La decisión de la CIDH activó todos los fantasmas de la política exterior brasileña ante la intervención de una organización internacional con sede en Washington sobre su política de desarrollo en un caso que además involucraba a la Amazonia.

20 Por su parte, las organizaciones que solicitaron las medidas cautelares alegaron que, a pesar de que distintas pericias técnicas daban cuenta de los impactos graves e irreversibles que podría tener la obra sobre las comunidades locales, e ignorando recomendaciones del Ministerio Público, el gobierno de Brasil había anunciado que las obras de construcción de la hidroeléctrica empezarían a la brevedad. Recurrieron entonces al procedimiento urgente de las medidas cautelares, dada la existencia de riesgo inminente de violación a los derechos humanos. Véase la nota de la organización Justiça Global en <global.org.br/programas/oea-pode-recomendar-a-suspensao-de-belo-monte>.
En este sentido, debe destacarse que, desde sus orígenes y aún hoy, las medidas cautelares han demostrado ser una herramienta esencial para la protección de los derechos fundamentales de los individuos, salvando vidas y resguardando la integridad física de poblaciones enteras en la región. Sobre la relevancia de esta herramienta, véanse CELS, DPLF, Conectas, IDL, Dejusticia, "Aportes para una agenda integral para el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos", apartado II, GT/SIDH/INF. 22/11, disponible en <scm.oas.org/pdfs/2011/CP27 469T.pdf>.

21 De acuerdo con el gobierno de Brasil, "la Planta de Belo Monte deberá producir energía suficiente para abastecer el 40% del consumo residencial de todo Brasil […]. Cuando entre en operación, la hidroeléctrica aumentará la oferta de energía y garantizará más seguridad para el Sistema Interconectado Nacional". Véase <brasil.gov.br/energia-es/obras-y-proyectos/belo-monte/br_model1?set_language=es>. Por otro lado, organizaciones como Justiça Global y el Movimento Xingu Vivo para Sempre (MXVPS) han denunciado que el proyecto podría tener como consecuencia el desplazamiento de entre 20 000 y 40 000 personas, incluyendo dos comunidades indígenas. También podría implicar violaciones al derecho a la vida e integridad física de las comunidades de la zona, con acumulación de sustancias tóxicas en el reservorio de agua e incremento de las enfermedades contagiosas y los riesgos para la salud. Asimismo, destacan la ausencia de consulta previa, libre e informada a las comunidades afectadas, las graves limitaciones de los estudios de impacto social y ambiental realizados por el Estado y la ineficacia de los recursos judiciales existentes. Véase al respecto el informe enviado por estas y otras organizaciones para el Examen periódico universal de Brasil (en inglés), disponible en <libíd.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/session13/BR/JS19_UPR_BRA_S13_2012_JointSubmission19_E.pdf>.

Frente a esta situación, Brasil tomó la decisión –de enorme peso en política exterior– de retirar a su embajador ante la OEA y de no formalizar la candidatura de Paulo Vannuchi a miembro de la CIDH.[22] Quedaron así evidenciadas las tensiones que pueden generar las acciones de la Comisión cuando impactan en decisiones centrales de proyectos de desarrollo económico de las naciones. En este contexto, el presidente de la 41 Asamblea General solicitó que se

> encomiende al Consejo Permanente que profundice el proceso de reflexión sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el marco de la Convención Americana de Derechos Humanos y su Estatuto, *con miras a lograr el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.*[23]

Se decidió entonces la conformación del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Grupo de Trabajo), que debía entregar sus recomendaciones a fines de diciembre de 2011.[24]

Los debates sobre el curso de acción para la elección de un nuevo secretario ejecutivo ocuparon el primer momento de la labor del Grupo de Trabajo y dejaron en evidencia la necesidad de un diálogo más articulado y periódico entre los Estados y la CIDH. Tras dos meses de discusiones, este asunto terminó resolviéndose con una reforma del Reglamento de la Comisión,[25] que precisó sus facultades en torno al proceso de selección, estableciendo con mayor claridad su ámbito de acción respecto de las competencias del secretario general de la OEA.[26] Ahora bien, dejó en evidencia la diferente naturaleza del

22 Paulo Vannuchi había sido ministro de Derechos Humanos de Brasil durante el segundo gobierno de Luiz Inácio "Lula" da Silva. Véase <estadao.com.br/noticias/nacional,brasil-retira-candidatura-de-vannuchi-para-vaga-na-oea,705 426,0.htm>.

23 Véase "Declaración del señor Hugo Martínez, ministro de Relaciones Exteriores de El Salvador y presidente del Cuadragésimo Primer Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General", Asamblea General/INF.478/11. El destacado nos pertenece.

24 El Grupo de Trabajo fue creado en la sesión ordinaria del Consejo Permanente del 29 de junio de 2011.

25 La CIDH abrió una consulta para requerir aportes sobre la propuesta de reforma del art. 11 de su Reglamento. El CELS, junto con organizaciones aliadas de la región, envió un documento de posición en la materia.

26 De acuerdo con el art. 21.3 del Estatuto de la CIDH, el secretario ejecutivo del organismo "será designado por el Secretario General de la Organización en consulta con la Comisión". La discusión se centró en cómo

Estatuto y Reglamento de la CIDH. Así, este episodio puso en el centro de la escena las capacidades de autorregulación de la Comisión, que los Estados no controlan,[27] situación que cobró especial relevancia en el marco del malestar de Brasil por el dictado de las medidas cautelares, reguladas en este instrumento.[28] Entonces, el proceso siguió su curso a pesar de que para ese entonces la CIDH, ante nueva información remitida por el Estado, había decidido modificar el alcance de su decisión.[29]

---

debía interpretarse la frase "en consulta con la Comisión". Al principio, el secretario general José Miguel Insulza anunció que la CIDH debía elevarle una terna para su definición. Luego de importantes resistencias de la CIDH, varios Estados y de organizaciones de derechos humanos, cambió su posición inicial y acordó con la propuesta de la CIDH de que el organismo llevaría adelante un proceso interno de selección para identificar a el/la candidato/a más calificado/a, cuyo nombre sería remitido al secretario general para su designación formal. Esta modalidad respondía a la práctica histórica con la que se habían llevado adelante los procesos de designación de los anteriores secretarios ejecutivos.

27 La Comisión, de acuerdo con el art. 22.2 de su Estatuto, formula y adopta su propio Reglamento. En relación con la conclusión de los debates sobre la reforma del art. 11 del Reglamento, en el *Informe final del Grupo de Trabajo* se destacó: "Algunas delegaciones expresaron su conformidad con el proceso mediante el cual […] tuvieron la oportunidad de dialogar con la CIDH en el proceso de preparación del texto de la reforma e hicieron un llamado a continuar con las otras labores pendientes del Grupo. *Por su parte, otras delegaciones registraron su inconformidad con la forma en la que concluyó este proceso de intercambios con la CIDH sobre el tema en cuestión, ya que esperaban tener la oportunidad de considerar la propuesta final de la CIDH antes de que dicho órgano emitiera y difundiera el texto oficial, para poder comentar sobre la misma*" (punto VII, OEA/Ser.G GT/SIDH-13/11 rev. 2, ob. cit. El destacado nos pertenece).

28 La competencia de la CIDH para el dictado de medidas cautelares está regulada por el art. 25 de su Reglamento.

29 A fines de julio de 2011, la CIDH reevaluó la medida sobre el proyecto en función de la información que el Estado brasileño y los peticionarios aportaron y decidió entonces modificar su objeto, restringiendo sus alcances iniciales. Determinó que era preciso que Brasil "adopte medidas para proteger la vida, salud e integridad personal de los miembros de las comunidades indígenas en situación de aislamiento voluntario, de la cuenca del Xingu, y de la integridad cultural de dichas comunidades […] así como el diseño e implementación de medidas de mitigación específicas para los efectos que tendrá la construcción de la represa Belo Monte sobre el territorio y la vida de estas comunidades". Pero, al mismo tiempo, la CIDH decidió que "el debate entre las partes en lo referente a la consulta previa y el consentimiento informado frente al proyecto Belo Monte se ha transformado en una discusión sobre asuntos de fondo que trasciende el ámbito del procedimiento de medidas cautelares". Véase MC 382/10, cit. Esta nueva decisión pareció descomprimir en cierta medida la reacción original de Brasil y generar el escenario para que empezara a retomar el diálogo con la Comisión.

En las sesiones posteriores del Grupo de Trabajo se listó una serie de temas relativos al funcionamiento de la CIDH, sobre los que, a partir de entonces, iba a centrarse su discusión y eventual aporte: desafíos y objetivos de mediano y largo plazo de la CIDH; medidas cautelares; asuntos de procedimiento en la tramitación de los casos y peticiones individuales; soluciones amistosas; criterios para la construcción del capítulo IV del *Informe anual* de la CIDH; promoción de los derechos humanos y fortalecimiento financiero del SIDH. También se incluyó en el temario la cuestión de la llamada "universalidad del Sistema Interamericano". Es decir, la discusión sobre la injustificable realidad por la que aún subsisten diferentes tipos de compromisos jurídicos de los Estados miembros de la OEA con los órganos del Sistema Interamericano, ya que Canadá y Estados Unidos no han ratificado la Convención ni se someten a la jurisdicción de la Corte Interamericana. Esto ha sido motivo de irritación para muchos gobiernos de la región, que recelan del rol histórico de Estados Unidos y reclaman un trato igualitario.

Este listado, de manera más o menos explícita, se identificaba con demandas que reflejaban críticas recientes e históricas de países como Brasil, Venezuela o Colombia.

En este sentido, por ejemplo, hacía bastante tiempo que Venezuela y Colombia proponían discutir los criterios para la elaboración del capítulo IV del *Informe anual* de la Comisión, en el que se analiza la situación de Estados "cuyas prácticas en los derechos humanos merecieran atención especial".[30] Diversos Estados han criticado la definición de estos criterios, por considerarla excesivamente vaga, así como su aplicación, por entenderla arbitraria. Han cuestionado a la CIDH por considerar que realiza una utilización selectiva de esta herramienta al focalizarse sólo en algunas situaciones de la región, como Cuba y Venezuela, y dejar de lado otras que merecerían atención.[31]

A su vez, a último momento, Ecuador impulsó la inclusión de un nuevo tema, relativo a la operatoria y recursos de las relatorías temáticas de la CIDH. Para entonces, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión se

30 Véase CIDH, *Informe anual 2011*, capítulo IV, parr. 4, disponible en <oas.org/es/cidh/docs/anual/2011/indice.asp>. En los últimos años, ambos Estados aparecieron recurrentemente en este apartado del informe anual de la Comisión.

31 Sobre el valor del capítulo IV del *Informe anual* de la CIDH y propuestas para su mejora, véase Dejusticia, CELS, Conectas, IDL, DPLF, "Aportes para el monitoreo de la situación de países", disponible en <oas.org/es/cidh/consulta/3_monitoreo_comments.asp>.

había pronunciado en distintas oportunidades sobre el caso del periódico *El Universo*,[32] de ese país.[33]

Este primer proceso estuvo centralizado en Washington DC y se dio de manera poco abierta. Las discusiones no permitieron la amplia participación y seguimiento de organizaciones usuarias del SIDH y de las víctimas.[34] El producto

32 Véase, a este respecto, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, comunicados de prensa R104/11, R20/12, R72/11 y R32/11, disponibles en <cidh.oas.org/relatoria/artListCat.asp?catID=1&lID=2>. Véanse, a su vez, CIDH, MC 406/11 y "Emilio Palacio, Carlos Nicolás Pérez Lapentti, Carlos Pérez Barriga y César Pérez Barriga c. Ecuador", disponibles en <oas.org/es/cidh/decisiones/cautelares.asp>.

33 Más allá de las razones que llevaron a Ecuador a plantear el debate en torno a la situación de las relatorías temáticas de la CIDH, en la actualidad existe una importante diferencia de recursos profesionales y materiales entre la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión y las demás relatorías temáticas de la Comisión. Ello responde, en gran medida, a la atribución de recursos a la CIDH realizada por algunos Estados a modo de contribuciones voluntarias con asignación específica para la labor de esta Relatoría. Contar con tal nivel de recursos le permite, por ejemplo, evaluar anualmente la situación de la libertad de expresión en cada uno de los Estados miembros, una tarea que al día de hoy no replican las demás Relatorías temáticas. Por su grado de detalle y profundidad, el informe anual de la Relatoría Especial constituye una herramienta muy importante para conocer la situación del hemisferio, identificar los principales problemas y mejorar los estándares del derecho a la libertad de expresión. En contraste con la calidad y profundidad de estos reportes, la Comisión –debido a la asimetría de recursos– dedica apenas algunos párrafos de su informe anual a enumerar las actividades llevadas adelante por el resto de sus instancias temáticas.
Desde ya, el fortalecimiento de todas las relatorías y grupos de trabajo no debe suponer el debilitamiento de aquellas que sí cuentan con recursos materiales y profesionales para el desempeño de su labor. Resultaría incompatible con los objetivos de fortalecimiento del SIDH que se anunciara como premisa del proceso en general proceder a "balancear" los recursos con los que actualmente cuenta cada una de las Relatorías. No obstante, parece fundamental que, a futuro, los procesos de búsqueda y recepción de fondos para las relatorías temáticas de la CIDH tengan como premisa la necesidad de que parte importante de los recursos recibidos a través de la cooperación internacional o a partir de contribuciones voluntarias, se destinen a los fondos institucionales de la Comisión. Así, en pleno ejercicio de su autonomía e independencia, la CIDH podrá determinar que estos fondos sean dirigidos a fortalecer las distintas aéreas temáticas.

34 Con miras a incidir sobre el Grupo de Trabajo, el CELS desarrolló una estrategia que tuvo por eje una iniciativa de coordinación regional de organizaciones de la sociedad civil de distintos países. La estrategia de abordaje involucró la producción de documentos, reuniones periódicas con las cancillerías de los respectivos países de las organizaciones intervinientes y reuniones con los miembros de la CIDH, las misiones de los Estados miembros y el secretario general de la OEA. En este marco, se elaboró una serie de documentos

final fue un informe con un conjunto de recomendaciones por tema, que fue aprobado a fines de enero de 2012 por el Consejo Permanente.[35]

Aun entre tensiones, la sinergia de los actores preocupados sinceramente por el fortalecimiento del SIDH y la CIDH logró que en el documento se dieran ciertos mensajes relevantes, tales como la "importancia que los Estados miembros atribuyen al Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) en su función de promoción y protección de los derechos humanos internacionalmente reconocidos, como elemento fundamental en la consolidación y el fortalecimiento de la democracia en el hemisferio",[36] y el reconocimiento de la autonomía e independencia de sus órganos. No obstante, se enfatizó que el rol del sistema de protección es subsidiario y complementario, y se reafirmó que los Estados son los responsables primarios de esta tarea.[37]

Como era de esperar, la gran destinataria de las recomendaciones del Grupo de Trabajo fue la CIDH, siendo sólo unas pocas las destinadas a acciones que debían ser encaradas por los Estados[38] y la Secretaría General de la OEA. Al mismo tiempo, algunas de las recomendaciones incluidas en el informe podían conducir a debilitar competencias de la Comisión.[39]

En este escenario, la discusión empezó a focalizarse en la forma en que se iba a dar respuesta a estas recomendaciones. Se trataba de determinar si serían un insumo para posibles cambios que la misma Comisión incorporaría a su reglamento, en ejercicio de su autonomía e independencia, o si estas cuestiones

---

para incidir en las discusiones. Entre ellos, CELS, Conectas, IDL, Dejusticia, DPLF, "Aportes para una agenda integral para el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos", ob. cit.

35 *Informe final del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos para la consideración del Consejo Permanente*, punto VII, 13 de diciembre de 2011, OEA/Ser.G GT/SIDH-13/11 rev. 2.

36 *Informe final del Grupo de Trabajo*, OEA/Ser.G GT/SIDH-13/11 rev. 2, ob. cit.

37 Íd.

38 Entre las cuestiones a tratar por los Estados se incorporó, en gran medida gracias a las gestiones de las organizaciones de la sociedad civil, trabajar sobre el avance en el desarrollo de mecanismos internos de cumplimiento de las decisiones del SIDH, como piedra basal del fortalecimiento del Sistema.

39 Por ejemplo, en relación con la excesiva regulación de la competencia de la CIDH para el dictado de medidas cautelares o la demanda de adopción de un Código de Conducta que regule la gestión de las Relatorías de la CIDH. Véase, en este sentido, el *Informe final del Grupo de Trabajo*, ob. cit.
El CELS, junto con un grupo de organizaciones de la región, preparó y remitió a la presidencia del Grupo de Trabajo, a las misiones de los Estados miembros ante la OEA, a las cancillerías y a la CIDH, un documento con observaciones y críticas al *Informe final del Grupo de Trabajo*, disponible en <oas.org/consejo/sp/grupostrabajo/Reflexion%20sobre%20Fortalecimiento.asp#Orga Sociedad Civil>.

debían ser decididas directamente por los Estados, por ejemplo, a través de la reforma de su Estatuto.

Párrafo aparte merece la intervención en este proceso del secretario general de la OEA, quien a pocos días de la Asamblea General de 2012 fue el primero que explícitamente propuso instalar esta discusión en un contexto de reforma del Estatuto de la CIDH. En tanto, en un informe específico al Grupo de Trabajo, destacó la falta de referencia convencional o estatutaria de la facultad de la CIDH de dictar medidas cautelares. Esto provocó diversas reacciones de organizaciones y personalidades de la región vinculadas al SIDH e involucradas en este proceso.[40]

3.1. EL LEGADO DE COCHABAMBA

Un punto de inflexión en este proceso fue la 42ª Asamblea General de la OEA, que se realizó en Cochabamba, Bolivia, entre el 4 y el 6 de junio de 2012.

Con los proyectos de resolución sobre el fortalecimiento del SIDH sin cerrar en el Consejo Permanente,[41] se anticipaba que el tema iba a generar rispideces, pero terminó adquiriendo mayor relevancia por la presencia, en la sesión plenaria inaugural, del presidente de Ecuador, Rafael Correa, que dedicó su discurso a cuestionar a la CIDH. En efecto, en un acto poco convencional para estos espacios, el primer mandatario de un país no anfitrión realizó fuertes críticas al funcionamiento de la CIDH, denunció su falta de independencia[42] y solicitó que se analizara la reforma del SIDH para adecuarlo a los nuevos tiempos de la región.[43]

A partir de entonces, las discusiones entre Estados y con la sociedad civil en la Asamblea conllevaban el riesgo de que se decidiera ahí mismo iniciar un proceso de reforma del Estatuto o que se analizara la forma de cumplir con

40 Entre ellos, se destaca la carta que remitiera el CELS con más de veinte organizaciones de la región, disponible en <cels.org.ar/common/documentos/CartaOEAMayo2012.pdf>.

41 Generalmente esto es indicativo del nivel de conflicto o acuerdo que existe sobre el tema.

42 El presidente de Ecuador expresó en la inauguración de la Asamblea General de 2012 que la CIDH se encuentra totalmente influenciada y dominada por los países hegemónicos y por organizaciones de la sociedad civil (OSC) que están al servicio de intereses extranjeros. Remarcó el financiamiento internacional como condicionante de la labor de la Comisión e hizo especial hincapié en que la sede de la CIDH esté en Washington DC aun cuando Estados Unidos no ha ratificado la CADH.

43 Véase *Telesur*, "La OEA debe estar al nivel de los cambios en América Latina, afirma Ecuador", disponible en <telesurtv.net/articulos/2012/06/04/correa-la-oea-debe-estar-al-nivel-de-los-cambios-en-america-latina-1823.html>.

las recomendaciones del Grupo de Trabajo sin garantizar la efectiva participación de los demás actores involucrados. La sociedad civil usuaria del sistema también estuvo en el ojo de la tormenta, en tanto hubo cuestionamientos a su independencia y al valor de su posible participación en este proceso.

Lo cierto es que, con no pocos sobresaltos y ya avanzada la noche, el 5 de junio de 2012 la Asamblea General aprobó una resolución por la que acogió el informe del Grupo de Trabajo y encargó al Consejo Permanente que, sobre la base del informe, formulara propuestas para un diálogo con todas las partes involucradas. Las propuestas serían puestas a la consideración de una Asamblea General Extraordinaria a más tardar dentro del primer trimestre de 2013.[44]

Con este nuevo punto de partida, se inició un segundo momento en las discusiones, pero ya con otras características. Para cualquier observador atento resultaba claro que en esta nueva etapa el proceso sería mucho más político, que la CIDH debería tener un rol mucho más activo para refundar espacios de diálogo con los Estados y que debía procurarse que la acción sobre todo sucediera en un escenario distinto de Washington DC, más claramente en las capitales de los países latinoamericanos. Se iniciaron entonces tres procesos paralelos: el del Consejo Permanente,[45] el de la CIDH[46] y el de las cancillerías locales, que comenzaron a apropiarse de esta discusión e incluso a llevarla a otros ámbitos subregionales.

Frente a esto, algunas de las organizaciones –entre ellas, el CELS– diversificaron sus acciones de incidencia para lograr impactar en los tres niveles.

En lo que al Consejo Permanente se refiere, aprobó un Plan de Trabajo para la implementación de la resolución de la Asamblea General,[47] que incluyó una serie de reuniones informales y otras formales con agenda preacordada. Esta vez, el tema de la participación de la sociedad civil se instaló desde un inicio e implicó que se pusieran en evidencia las tensiones entre aquellos Estados que querían que fueran exclusivamente ellos quienes decidieran sobre estas cuestiones y los que entendían que no era viable ni recomendable en un proceso

44 Véase al respecto Asamblea General/RES. 2761 (XLII-O/12), "Seguimiento de las Recomendaciones del *Informe del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*", aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 5 de junio de 2012.

45 Véase al respecto, en el sitio web del Consejo Permanente de la OEA, <oas.org/consejo/sp/reflexion.asp>.

46 La CIDH estableció un sitio web específico a través del cual es posible acceder a los antecedentes del proceso, así como a los documentos que se han producido en su marco: <oas.org/es/cidh/mandato/fortalecimiento.asp>.

47 Se trata del documento Consejo Permanente/doc.4787/12, rev. 4, corr. 1.

de esta naturaleza.[48] Lo cierto es que, finalmente, el Consejo Permanente elaboró un formulario para acercar propuestas a fin de cumplir con el mandato otorgado por la Asamblea General, y hasta fines de octubre, los aportes fueron recibidos. Luego, celebró diversas sesiones para presentar, examinar y discutir las propuestas formuladas por todas las partes involucradas para la aplicación de las recomendaciones del Grupo de Trabajo.

Los documentos de los Estados pusieron claramente en evidencia sus diferentes posiciones en torno al rol, funciones y competencias de la CIDH y, sobre todo, hasta dónde parecen estar dispuestos a llegar en sus pretensiones de cambio.[49]

A modo de ejemplo, Uruguay inició su presentación indicando que "apoya todas aquellas recomendaciones que no limiten la autonomía e independencia de la CIDH y del SIDH. La autonomía e independencia de la CIDH es un factor esencial para mantener su credibilidad, legitimidad y funcionalidad".[50] Asimismo, entre otras cuestiones, remarcó la necesidad de que los cambios en la regulación de las medidas cautelares no frustraran su objeto como herramienta de protección de derechos.[51]

Por su parte, el último documento de Brasil comenzó reconociendo la importancia histórica de la labor de los órganos del SIDH. También se refirió, entre otros temas, a la competencia de la CIDH para dictar medidas cautelares. Consideró que esta herramienta es relevante para dar respuesta a violaciones que configuren "situaciones urgentes, graves e irreparables", y luego requirió a la CIDH que profundizara su fundamentación cada vez que decidiera otorgarla. Para Brasil, ello conduciría a reducir "el riesgo de que se concedan cautelares en circunstancias en que no serían claramente aplicables" y se reforzaría la percepción de que son aplicadas de modo objetivo, con fundamento y "atento al propósito que inspiró su creación".[52] De este modo,

48 Véase la "Carta de la Coalición Internacional de Organizaciones por los Derechos Humanos en las Américas", del 31 de octubre de 2012, disponible en <scm.oas.org/pdfs/2012/CP29 596%20Anexo%20I.pdf>.

49 Por razones de espacio no es posible persentar aquí todas las posiciones de los Estados. Para su consulta, véase el sitio web del Consejo Permanente de la OEA: <oas.org/consejo/sp/reflexion.asp>.

50 República Oriental del Uruguay, "Propuestas para la aplicación de las recomendaciones del *Informe del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*", Consejo Permanente/INF. 6572/12, 8 de noviembre de 2012, disponible en <oas.org/consejo/sp/reflexion.asp>.

51 Íd.

52 República Federativa do Brasil, "Processo de Fortalecimento do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Propostas de implementação das

si bien la presentación de Brasil procuró cambios en la forma de trabajo de la CIDH que merecen observaciones,[53] no presentó propuestas que implicaran desnaturalizar cabalmente sus funciones.

En tanto, en su última presentación pública, Ecuador planteó reformas profundas sobre la labor de la CIDH que, a su criterio, debería quedar circunscripta a la promoción y no a la protección de los derechos humanos. Así, no sólo propuso eliminar la competencia de la CIDH para el dictado de medidas cautelares, sino incluso "reformar las funciones de la CIDH, suprimiendo su atribución de tramitar los casos y peticiones individuales, manteniendo la competencia exclusiva de la Corte".[54]

La naturaleza de estas últimas propuestas merece diversas consideraciones. En primer lugar, el planteo va mucho más allá de los acuerdos que dieron origen a esta etapa del proceso de "fortalecimiento". En el informe final del Grupo de Trabajo, que constituye la base para el actual trabajo del Consejo Permanente, no surge punto alguno en el que se discuta la competencia misma de la CIDH para el dictado de medidas cautelares[55] y menos aún su facultad para el trámite de peticiones.

A su vez, resulta muy difícil englobar estas propuestas en lo que hasta ahora se ha presentado como un proceso de reflexión sobre el funcionamiento de la CIDH de cara a su "fortalecimiento". Más aún cuando se las presentó sin acompañar los argumentos que a criterio de Ecuador justificarían un proyecto de cambio tan radical. Poder conocer esas razones resulta particularmente rele-

---

recomendações do Grupo de Trabalho de Reflexão sobre o Funcionamento da Comissão lnteramericana de Direitos Humanos", Consejo Permanente/INF.6556/12, 5 de noviembre de 2012, disponible en <oas.org/consejo/sp/reflexion.asp>.

53 Para un análisis de la propuesta brasileña al Consejo Permanente es posible consultar el documento elaborado por *Conectas Derechos Humanos*, *Article 19* y *Justiça Global*, disponible en <conectas.org/politica-externa/oea-organizacoes-manifestam-preocupacao-pelas-propostas-brasileiras-ao-conselho-permanente>. Allí se exponen distintos motivos de preocupación que la propuesta conlleva.

54 República del Ecuador, "Propuestas para la aplicación de las recomendaciones del *Informe del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*", Consejo Permanente/INF. 6560/12, 5 de noviembre de 2012, disponible en <oas.org/consejo/sp/reflexion.asp>.

55 De hecho, en el informe final del Grupo de Trabajo no se discutía la competencia de la CIDH de dictar medidas cautelares. Las recomendaciones se orientaron a generar cambios en su regulación (por ejemplo, mayor motivación). En este sentido, en el informe se destacó: "El Grupo de Trabajo coincide en el valor y utilidad que ha tenido y tiene en la práctica el sistema de medidas cautelares de la CIDH" (*Informe final del Grupo de Trabajo*, ob. cit.).

vante cuando se contempla que el sistema de protección europeo ha atravesado una reforma en esa dirección y sus efectos han merecido cuestionamientos.

En cualquier caso, esta proposición parece desconocer la gran relevancia que ha tenido la labor de la CIDH a través de su rol de protección, aun sin la intervención de la Corte IDH, como ya hemos dado cuenta. Por esta razón, no parece adecuado restringir competencias básicas del organismo, ya que ello sólo conduciría a disminuir los niveles de tutela de derechos que gozan hoy los habitantes de la región.

Por otro lado, en el caso de la Argentina, su posición no fue unívoca a lo largo del proceso. Al principio de las discusiones, en sus intervenciones ante el Grupo de Trabajo, optó por no apoyar la adopción de varias recomendaciones que podrían debilitar competencias de la CIDH. Ahora bien, al mismo tiempo, su accionar dejó en evidencia que no estaba haciendo los esfuerzos de búsqueda de apoyo irrestricto al SIDH que solían caracterizarla. Luego, en la audiencia convocada por la CIDH de octubre de 2012, llegó incluso a mencionar algunas propuestas que generaron preocupación, como cuestionamientos a la competencia de la CIDH para dictar medidas cautelares y limitaciones a la financiación del organismo que afectarían su funcionamiento.[56]

Finalmente, en su última presentación formal al Consejo Permanente de noviembre de 2012, la Argentina revirtió esa última posición y destacó su apoyo a la labor de la CIDH y a la necesidad de resguardar su independencia y autonomía.[57] Si bien acompañó propuestas que merecen observaciones, su pre-

56 Esta presentación fue cuestionada por el CELS y se planteó entonces un nuevo proceso de intercambio con la Cancillería argentina. En este sentido, vale mencionar que, además del trabajo a nivel regional, desde el inicio de las discusiones en 2011, el CELS procuró un diálogo periódico con el titular de la cartera, así como con distintos referentes del Ministerio que seguían los debates. En diferentes momentos del proceso, se enviaron cartas formales y documentos de trabajo, y se sostuvieron reuniones. Al mismo tiempo, se realizaron diversas intervenciones públicas en la Argentina. Por ejemplo, puede consultarse *Página/12*, "Discusión por la CIDH", 6 de junio de 2012, disponible en <pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/195 742-59 261-2012-06-06.html>; "Resguardar y fortalecer el SIDH", 12 de junio de 2012, disponible en <pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-196 163-2012-06-12.html>, y "Un sistema en transición", 5 de noviembre de 2012, disponible en <pagina12.com.ar/diario/elpais/1-207 150-2012-11-05.html>.

57 El documento de la Argentina destaca: "En este contexto, el respeto por la autonomía e independencia del Sistema, condición necesaria para poder realizar sus tareas con legitimidad y eficacia, ha sido sostenido por el Estado argentino como un elemento de su política de derechos humanos. Además, la jurisprudencia del sistema tiene rango constitucional en la Argentina y ha sido la principal fuente de derecho para erradicar la impunidad en los crímenes de lesa humanidad, a partir de las decisiones de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. La Argentina asume su experiencia

sentación comenzó destacando la relevancia y el valor del SIDH para el presente de la región.[58] A su vez, además de reconocer que la exitosa labor de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión constituye un modelo a partir del cual se puede nivelar hacia arriba las demás relatorías temáticas, incluyó, entre otras cosas, una propuesta por la que se reemplazaría el esquema de financiamiento vía contribuciones voluntarias por aportes obligatorios de todos los Estados miembros. En paralelo, recientemente, la Argentina manifestó su intención de discutir la permanencia de la sede de la CIDH en Washington y ofreció Buenos Aires como alternativa.

En el intento de avanzar lo máximo posible en el estado de la discusión, México, en cumplimiento de la presidencia del Consejo Permanente, que ejerció hasta diciembre de 2012, elaboró un documento que sistematiza los aportes realizados por todos los Estados y dialoga con la CIDH respecto de todas las recomendaciones que les fueron destinadas. El debate en torno a este informe aún está en curso y resta definir cada uno de sus puntos.

---

como un ejemplo de un país para el cual el sistema de casos individuales, interpretado positivamente, pudo transformarse en un mecanismo de alerta temprana que, en lugar de constituir una hipótesis de intromisión en los asuntos internos, se reveló como una herramienta de mejoramiento institucional, que produjo importantísimos resultados, y lo continúa haciendo en la actualidad" (República Argentina, "Propuestas para la aplicación de las recomendaciones del *Informe del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*", Consejo Permanente/INF.6584/12, 14 de noviembre de 2012, disponible en <oas.org/consejo/sp/reflexion.asp>). A su vez, puede consultarse "Sirve para construir una mayor normalidad democrática", entrevista a Emilio Álvarez Icaza, nuevo secretario ejecutivo de la CIDH, sobre la posición de la Argentina ante el SIDH, *Página/12*, 28 de noviembre de 2012, disponible en <pagina12.com.ar/diario/elpais/1-208 763-2012-11-28.html>. En paralelo, véase la presentación del presidente del CELS, Horacio Verbitsky, en el marco del 146º período de sesiones de la Comisión, disponible en <cels.org.ar/documentos/?info=detalleDoc&ids=3&lang=es&ss=&idc=1550>.

58 Así, el documento remarca: "La idea del sistema interamericano o de sus órganos como una instancia internacional potencialmente sancionadora de gobiernos autoritarios, debe dejar lugar a la visualización del mismo como un ámbito en el que los Estados democráticos pueden, a partir de lo acontecido en un caso individual, diagnosticar la problemática que dio lugar a la denuncia y que compromete su responsabilidad internacional, determinar las medidas que supongan una adecuada reparación a la víctima de la eventual violación y, fundamentalmente, diseñar estrategias que eviten que tales situaciones puedan volver a producirse, todo ello con la asistencia, cooperación y un diálogo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y en su caso, de la Corte Interamericana" (República Argentina, Consejo Permanente/INF.6584/12, ob. cit.).

Por su parte, luego de la impronta que dejó la Asamblea General de Cochabamba, la CIDH encaró la segunda mitad del año con un perfil distinto del que había mantenido hasta entonces. Convencida de que, para preservar su autonomía e independencia, debía ser la principal protagonista del proceso de reflexión sobre su mejoramiento, asumió una actitud mucho más activa. Luego de una serie de conversaciones a nivel político, que le permitieron realizar actividades de debate y reflexión en varios de los países de la región, inició un análisis de sus prácticas y manifestó su acuerdo con la posibilidad de reformar algunos aspectos de su reglamento. Como resultado inicial de este proceso, el 23 de octubre de 2012 la CIDH publicó y circuló un documento de respuesta a las recomendaciones que le había dirigido al Consejo Permanente.[59] Ese material fue utilizado para discutir –en dos bloques distintos– con Estados y organizaciones en el marco de una audiencia pública que ella misma convocó. Este documento da acabada respuesta a cada una de las recomendaciones que le hiciera el Grupo de Trabajo.[60]

El resultado de esta historia tiene aún final abierto hasta la realización de la próxima Asamblea General Extraordinaria de la OEA. En este marco, no debe perderse de vista que, en el contexto de una Asamblea General Extraordinaria, podría acordarse la modificación del Estatuto de la CIDH, haciendo peligrar importantes competencias del órgano, como la posibilidad de dictar medidas cautelares. A su vez, las reformas serían directamente impuestas por los Estados, en grave detrimento de la autonomía e independencia de la CIDH.[61]

De todos modos, las discusiones parecen todavía poder encauzarse hacia un resultado favorable para el resguardo de las competencias del mecanismo regional de protección. Para ello, deben refundarse los consensos entre los distintos actores del proceso –Estados, CIDH y organizaciones sociales– sobre las mejores maneras en que los órganos supranacionales pueden aportar constructivamente a las políticas nacionales, al mismo tiempo que preservar

59 Consejo Permanente/INF.6541/12, corr. 1.

60 CIDH, "Respuesta de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos respecto de las recomendaciones contenidas en el *Informe del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la CIDH para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*", disponible en <oas.org/es/cidh/fortalecimiento/respuesta.asp>.

61 Entre muchas otras acciones en este sentido, el CELS, junto con otras organizaciones, presentó al Consejo Permanente una carta en la que se destaca la importancia fundamental de preservar la autonomía e independencia de la Comisión. Véase la página oficial del Consejo Permanente: <oas.org/consejo/sp/reflexion.asp>.

su capacidad para reaccionar de forma adecuada ante las nuevas modalidades de vulneración de derechos humanos que tienen lugar en las democracias de la región.

3.2. EL SIDH Y EL PRESENTE DE AMÉRICA LATINA

No puede desconocerse que la existencia de un nuevo contexto regional, de creciente alianza entre los países del sur y que busca emanciparse de la tutela histórica del norte, está gravitando de manera especial sobre el presente y el futuro del SIDH. En este contexto, se explica el significado que hoy se le otorga a la presencia o acompañamiento que los países del norte dan a este mecanismo de protección desde hace décadas. Por ejemplo, a través del financiamiento de buena parte del trabajo de la CIDH y de la Corte IDH. Al mismo tiempo, cabe reconocer que, en un momento de crecimiento económico y consolidación de las economías regionales, resulta difícil entender que el sistema de protección de las Américas dependa de la cooperación internacional europea o, sobre todo, de los aportes voluntarios de los países del norte del continente y no de fondos derivados por todos los Estados de la región.

Un elemento central, que es funcional a esta sensación de disparidad en la relación de poder norte-sur respecto del SIDH, es la lamentable realidad de que Estados Unidos y Canadá no se encuentran sometidos integralmente al sistema de protección regional.[62]

Estados Unidos firmó la CADH en 1977 pero nunca la ratificó, manteniéndose al margen de la supervisión de la Corte Interamericana, y sólo siendo pasible al escrutinio de la Comisión en tanto órgano principal de la OEA y en virtud de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre. Además, en su carácter de actor global ha recibido numerosos cuestionamientos por violaciones a los derechos humanos en cárceles ilegales no sujetas a control judicial, aplicación de torturas a prisioneros y ejecuciones extrajudiciales en el discutible contexto de la denominada guerra contra el terrorismo, a la que se niega a aplicar las convenciones de Ginebra. Canadá, por su parte, ni siquiera es signatario de la Convención Americana.

En este escenario se asienta la posición de algunos países de América Latina acerca de la importancia de crear un sistema que les sea propio, sin "el Norte"

62 Estados Unidos ha sido, en general, renuente a formar parte de instrumentos internacionales que imponen obligaciones en materia de protección y promoción de los derechos humanos. Sólo a modo de ejemplo, Estados Unidos y Somalía son los únicos Estados del sistema de Naciones Unidas que no han ratificado la Convención sobre los Derechos del Niño.

y, en consecuencia, alternativo al de la OEA. Es un razonamiento atendible, pero está lejos de evaluar la complejidad de las consecuencias que tendría una decisión de estas características.

Debe destacarse que, sobre todo en los últimos tiempos, la CIDH ha hecho un esfuerzo importante por acercarse a las problemáticas de derechos humanos en parte del Caribe angloparlante, Canadá y Estados Unidos y plasmarlos en informes temáticos, de país, opiniones consultivas, medidas cautelares e informes sobre casos individuales.[63] Y, si de "controlar" o "supervisar" a Estados Unidos se trata, debe resaltarse que la CIDH es el único foro –tanto a nivel regional como universal– en el cual se examinan peticiones individuales y medidas cautelares presentadas contra dicho país. De hecho, su repertorio de decisiones, medidas cautelares e informes temáticos relativo a Estados Unidos es notable y aborda los puntos más álgidos de la situación de derechos humanos allí, tales como el centro de detención en Guantánamo[64] o la situación de los migrantes,[65] que en varios casos involucran los intereses de nacionales de otros Estados miembros de la OEA, de los que provienen los migrantes.

Por otro lado, como veremos a continuación, los espacios que se consolidan a nivel regional y subregional reúnen decisores políticos de los Estados en diversas materias, con la voluntad de trabajar para coordinar sus políticas a través de acuerdos y colaboraciones regionales a fin de mejorar la calidad

63 Se destacan en particular el *Informe sobre la situación de los derechos humanos de los solicitantes de asilo en el marco del sistema canadiense de determinación de la condición de refugiado* (2000), y la sentencia en el caso "Hilaire, Benjamin", entre otras de la Corte IDH, e informes sobre casos individuales ante la CIDH que abordan la cuestión de la incompatibilidad de la aplicación obligatoria de la pena de muerte en varios Estados del Caribe anglófono con la Declaración y la Convención Americana.

64 La CIDH ha seguido la situación de los detenidos en la base militar de Estados Unidos en Guantánamo desde 2002 a través de un procedimiento de medidas cautelares, audiencias públicas periódicas y pronunciamientos públicos. Además, elaboró un informe sobre terrorismo y derechos humanos en el que aborda los estándares que deben observarse en la materia.

65 Véase, a modo de ejemplo, el *Informe sobre inmigración en Estados Unidos: Detenciones y debido proceso* (2011) y los informes sobre los casos "Medellín, Ramírez Cárdenas y Leal García" (*Informe 90/09*, caso 12 644) sobre la aplicación de la pena de muerte a extranjeros sin la debida asistencia consular; "Andrea Mortlock" (*Informe 63/08*, caso 12 534) sobre la deportación de extranjeros que padecen sida; "Wayne Smith, Hugo Armendáriz y otros" (*Informe 81/10*, caso 12 562) sobre la compatibilidad de los procedimientos de deportación con la Declaración Americana; y "Rafael Ferrer-Mazorra y otros" (*Informe 51/00*, caso 9903) sobre la detención indefinida de los "marielitos" cubanos.

de vida de sus pueblos. Y esto es valioso desde todo punto de vista. Ahora bien, antes que pensarse como alternativas a un sistema de protección conformado por expertos independientes y que ha consolidado sus estándares por más de seis décadas, deben concebirse y desarrollarse como complementarios de su labor.

En esta línea, mención especial merece el ingreso de Venezuela al Mercosur y su denuncia, una semana más tarde de la Convención Americana, sin que se hayan generado gestiones políticas de peso para revertir una decisión que, cualquiera que sea el contexto en que se explique, no hace otra cosa que debilitar el esquema de protección con el que cuentan las personas bajo la jurisdicción de ese país.[66]

4. NUEVAS EXPERIENCIAS DE INTEGRACIÓN REGIONAL CON IMPACTO EN DERECHOS HUMANOS. EL CASO DEL MERCOSUR Y LA UNASUR

Las circunstancias que condicionan la situación del Sistema Interamericano requieren ser analizadas en un contexto más amplio. En tal sentido, se propone un breve repaso por las modalidades de integración regional y subregional en América Latina para luego revisar el estadio actual de desarrollo de dos de sus bloques, el Mercosur y la Unasur. En ambos casos, lejos de un abordaje exhaustivo, se procurará una aproximación inicial al diagnóstico de sus principales límites y potencialidades, en tanto mecanismos con actual o potencial impacto en materia de derechos humanos.

A su vez, para ejemplificar las fortalezas y debilidades de estos mecanismos regionales y subregionales, se concluye el apartado con una reseña de las diversas reacciones que despertó el golpe institucional en Paraguay –uno de los hechos más emblemáticos que la región atravesó en 2012–, así como de las acciones emprendidas para el monitoreo de su impacto para la vigencia de los derechos humanos en ese país.

66 La República Bolivariana de Venezuela hizo explícitas sus razones para la denuncia de la CADH en un documento con fecha 6 de septiembre de 2012, dirigido al secretario general de la OEA por el ministro del Poder Popular para Relaciones Exteriores. Al respecto, véase "CIDH lamenta decisión de Venezuela de denunciar Convención Americana sobre Derechos Humanos", 12 de septiembre de 2012, disponible en <oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2012/117.asp>.

4.1. LA INTEGRACIÓN SUBREGIONAL

Los sistemas de integración subregional han surgido como una novedad de peso en el campo de las relaciones entre los Estados del continente americano en las últimas dos décadas, con especial impulso desde el principio del nuevo siglo.

Este cambio surge, en un primer momento, con la creación del Mercosur.[67] Su objetivo inicial era el de aumentar la autonomía y la competitividad global de los mercados de la subregión sur, con el establecimiento de un mercado integrado entre la Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, a través de la creación de una zona de libre comercio y de políticas de complementariedad productiva.[68]

No fue, sin embargo, hasta principios del siglo XXI que los sistemas de integración ganaron su ímpetu más importante. Por un lado, tras una crisis marcada entre 1998 y 2000, el Mercosur empezó a replantearse y se relanzó entre 2001 y 2002, no sólo como un bloque económico-comercial, sino principalmente como una fuerte alianza política. A partir de 2003, con la coincidencia de gobiernos con vocación popular en la Argentina y Brasil, ganó fuerza la idea del "Mercosur Social", reflejada en diferentes iniciativas, como la creación de la Cumbre Social del bloque, la institucionalización de una Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos y la creación de un Parlamento del Mercosur.[69]

Por otro lado, se han creado en la región nuevos sistemas subregionales. Es el caso del establecimiento, en 2004, de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA).[70] A la vez, en 2008, surgió también la Unión de

67 Tratado para la Constitución de un Mercado Común del Sur entre las repúblicas Argentina, Federativa del Brasil, del Paraguay y Oriental del Uruguay, adoptado en 1991, disponible en <mercosur.int/innovaportal/file/719/1/CMC_1991_TRATADO_ES_Asuncion.pdf>.

68 En paralelo al Mercosur, en 1993, la Comunidad Andina de Naciones (CAN), integrada por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, se transformaba también en una zona de libre comercio.

69 Véase Marcelo Coutinho, Andrea Ribeiro Hoffmann y Regina Kfuri, "Mercosur: un análisis multidimensional del proceso de integración", *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela: vol. 3, nº 5, enero-junio de 2008, y vol. 3, nº 6, julio-diciembre de 2008, disponible en <saber.ula.ve/bitstream/123 456 789/30 707/1/articulo5.pdf>. La CAN tomaba un rumbo parecido, incorporando, a partir de 2003, una vertiente social a su proceso de integración. Véase una reseña histórica en <comunidadandina.org/Resena.aspx>.

70 Integran el ALBA, a la fecha de elaboración de este capítulo: Venezuela, Cuba, Bolivia, Nicaragua, Dominica, Ecuador, San Vicente y las Granadinas, Antigua y Barbuda. Se destaca la inclusión en este bloque de los países del Caribe. Véase <alianzabolivariana.org/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=2105>.

Naciones Suramericanas (Unasur), muy abarcadora en cuanto a sus objetivos y miembros, ya que integra a la totalidad de los Estados de América del Sur.[71]

Por su parte, en febrero de 2010 fue constituida la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), heredera del Grupo de Río y de la Cumbre de América Latina y el Caribe (CALC), que han permitido a lo largo de décadas la coordinación y cooperación entre los países de la región, excluida América del Norte.[72] Su principal objetivo es aquello mismo que la define: garantizar un espacio que incluya a todos los Estados latinoamericanos y del Caribe sin excepción. La CELAC realiza cumbres periódicas de alto nivel, que cuentan con la participación de los 33 países de la región.

En el Mercosur y la Unasur se han concretado o actualmente están en discusión espacios específicos con eje en los derechos humanos. En el caso del Mercosur, este abordaje ya es una realidad: se han creado, a lo largo de los años, foros e instituciones especializados en derechos humanos. En el caso de la Unasur, aunque el bloque no cuenta en la actualidad con espacios específicos en derechos humanos, sí han existido algunas propuestas para su creación que merecen observaciones.

4.2. EL MERCOSUR: EL LUGAR DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL "MERCADO COMÚN DEL SUR"

En el ámbito subregional latinoamericano, el sistema de integración más antiguo es el Mercosur, creado en 1991 mediante la ratificación del Tratado de Asunción y consolidado tras la adopción en 1994 del Protocolo de Ouro Preto,[73] que establece la base de su estructura institucional. Como se mencio-

71 Tratado Constitutivo de la Unasur, arts. 2 y 3, disponible en <unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=290&Itemid=339>. Son miembros de la Unasur: la Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela. En el momento de elaboración de este capítulo, Paraguay se encuentra suspendido del bloque, de acuerdo con la Decisión 26/2012 del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de gobierno de la Unasur, en reunión extraordinaria, en la ciudad de Mendoza, el 29 de junio de 2012. Véase la decisión en <unasursg.org/PDFs/Declaraciones/Decisi%C3%B3n-%20N26-2012-Reunion-Extraordinaria-Mendoza-Junio-29-2012.pdf>.

72 El Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, conocido como Grupo de Río, fue creado en 1986 por la Declaración de Río de Janeiro. Desde entonces, el Grupo realizó reuniones anuales de concertación, constituyendo un espacio político paralelo y alternativo a la OEA, sin la presencia de Estados Unidos. El número de participantes de ese grupo creció progresivamente a lo largo de los años, hasta incluir la casi totalidad de los países de América Latina y el Caribe.

73 "Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucio-

nó, el Mercosur nació con objetivos estrictamente económicos; en concreto, el establecimiento de un mercado común entre sus cuatro miembros originales (la Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay).[74]

A lo largo de los años, y a partir de una fuerte voluntad política de los diferentes gobiernos que se sucedieron, el Mercosur dejó de ser apenas un mercado común, al menos en el plano de las ambiciones: se lo empezó a concebir también como una alianza estratégica basada en ciertos principios compartidos. Esa aspiración se tradujo en la adopción de nuevos acuerdos y declaraciones y, en particular, en protocolos adicionales al Tratado de Asunción. Estos últimos fueron incorporados al núcleo de instrumentos considerados fundacionales o constitutivos del bloque. Así, pasó a estar justificado también sobre la base de principios como el de "la plena vigencia de las instituciones democráticas como condición esencial para el desarrollo de los procesos de integración", el derecho de los trabajadores del bloque "a la igualdad efectiva de derechos, trato y oportunidades en empleo y ocupación" e, incluso, el "respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales".[75]

Esa ampliación temática del Mercosur fue acompañada por un intenso proceso de "expansión institucional". A lo largo de los últimos veinte años se multiplicaron exponencialmente los foros y espacios dedicados a temas específicos, hasta tal punto que actualmente en el bloque existen más de doscientos grupos, subgrupos, grupos ad hoc, comités, comisiones, reuniones especializadas, reuniones de ministros, entre otros.[76] Entre ellos, se creó un "grupo ad hoc" sobre derechos humanos, transformado en 2004 en la Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos del Mercosur (RAADH).[77]

---

nal del Mercosur" (Ouro Preto), disponible en <mercosur.int/innovaportal/file/721/1/cmc_1994_protocolo_ouro_preto_es.pdf>.

74 En la actualidad, la República Bolivariana de Venezuela se ha sumado como miembro permanente; y Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú son Estados asociados al bloque.

75 Véanse "Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile", art. 1, disponible en <mercosur.int/innovaportal/file/2485/1/cmc_1998_protocolo_es_ushuaia.pdf>; "Declaración Sociolaboral del Mercosur", 10 de diciembre de 1998, disponible en <mercosur.int/innovaportal/file/2485/1/ushuaia_ii.pdf>, y "Protocolo de Asunción sobre Compromiso con la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del Mercosur", art. 1, 2005, disponible en <mre.gov.py/v1/Adjuntos/mercosur/Acuerdos/2005/espanol/88-protocolodeasuncion-sobrepromocionyprotecciondelosderechoshumanosdelmercosur.pdf>.

76 Para consultar la estructura completa del Mercosur, véase <mercosur.int/innovaportal/file/492/1/estructura.noviembre_es.pdf>.

77 La Resolución CMC 40/2004 no establece ningún mandato específico para la RAADH. Se limita a "Instituir una reunión de Altas Autoridades en el área de Derechos Humanos, que sesionará con la participación de los órganos

Además del proceso de ampliación institucional, a lo largo de los años, el Mercosur ha incrementado su fortaleza como bloque político. Las Cumbres de Presidentes han demostrado ser un foro de alto impacto en diferentes cuestiones subregionales. Los casos más recientes han sido la solidaridad con el gobierno de Bolivia ante un intento desestabilizador y la suspensión de Paraguay del bloque, en cumplimiento del Protocolo de Ushuaia sobre el Compromiso Democrático.[78] Sobre este suceso, volveremos en particular más adelante.

Sin embargo, cuando se observan las instituciones especializadas del Mercosur, se puede apreciar que la fuerza política no conllevó un esquema institucional con claro impacto. Las razones para ello se encuentran en algunas características de la estructura del Mercosur que la hacen poco eficiente, además de muy poco conocida por la ciudadanía en general. Se pueden destacar las tres más relevantes.

En primer lugar, las más de doscientas reuniones y foros tienen un ámbito de decisión y, en consecuencia, impacto limitado. En el caso de que deseen tomar una decisión en el ámbito regional, cualquiera de estos espacios debe remitir un proyecto de resolución a alguno de los tres órganos decisorios del bloque: el Consejo del Mercado Común (CMC), integrado por los cancilleres y ministros de Economía del bloque; el Grupo del Mercado Común (GMC), integrado por funcionarios de las cancillerías, generalmente a cargo de las direcciones del Mercosur o el comercio exterior; o para temas exclusivamente comerciales, a la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM). Esto genera el efecto de "concentraciones de poder en cascada": el CMC, que es el órgano decisorio con más autonomía política, se reúne solamente una vez por semestre, y termina teniendo tan poco tiempo para votar decisiones que se le hace

competentes en la materia de los Estados Partes y de los Estados Asociados, en los términos de la Dec. CMC nº 18/04, incluyendo las respectivas Cancillerías […] Asignar al Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP) las funciones previstas en las Decisiones CMC nº 02/02 y 23/03, en lo que se refiere a las actividades de la Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos", disponible en <mercosur.int/innovaportal/v/580/1/secretaria/decisiones_2004>.

78 Véase "Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del Mercosur", del 29 de junio de 2012 en <mercosur.int/innovaportal/file/4379/1/comunicado_conjunto_presidentes_ep.pdf>. Véanse también notas de prensa: "Mercosur suspende a Paraguay hasta las próximas elecciones", *TeleSur*, 29 de junio de 2012, disponible en <telesurtv.net/articulos/2012/06/29/paraguay-queda-fuera-de-mercosur-hasta-las-proximas-elecciones-en-abril-4872.html>; "Mercosur suspende a Paraguay e incorpora a Venezuela", *ABC Color*, 30 de junio de 2012, disponible en <abc.com.py/edicion-impresa/politica/mercosur-suspende-a-paraguay–e-incorpora-a-venezuela-420 574.html>.

muy difícil priorizar las normas más relevantes.[79] Tampoco tiene mucho tiempo para realizar todas las consultas necesarias para que las normas adoptadas sean aplicadas por los Estados.[80]

A su vez, la lógica de las "reuniones especializadas" genera una enorme superposición de temas y agendas, lo cual provoca que el trabajo sea unas veces redundante y, otras, contradictorio en los distintos espacios del bloque.[81] En esa multiplicidad de foros existe, además, cierta jerarquización temática implícita que, aunque no se refleje necesariamente en el número de decisiones adoptadas por tema, permite percibir una dicotomía en el bloque entre espacios "pragmáticos" y espacios "románticos".[82] Entre estos últimos, se encontrarían aquellos dedicados a temas sociales y derechos humanos. Esa dicotomía, aunque no sea explícita en los discursos de las máximas autoridades, aparece muy arraigada en las prácticas, conforme veremos respecto de la RAADH.

Existe, por último, un déficit de participación social efectiva en el Mercosur en general. Mientras que los discursos y declaraciones emitidos por las autoridades de los Estados partes dan cuenta de una fuerte voluntad política con respecto a la ampliación de la participación en el bloque,[83] en la práctica es

79 Véase Deisy Ventura, "Sociedades efervescentes, governos sem gás", *Le Monde diplomatique*, Brasil, 4 de febrero de 2008, disponible en <diplomatique.org.br/artigo.php?id=135>.

80 En el Mercosur, las normas consensuadas entre los Estados partes a nivel regional tienen luego que ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos de cada Estado para entrar en vigencia (Protocolo de Ouro Preto, art. 40). Eso implica, en la mayoría de los casos, su aprobación por los respectivos parlamentos, según procedimientos equivalentes al de la ratificación de tratados internacionales. A partir de 2000, en el marco del proceso de "Relanzamiento" del Mercosur, se descartó la necesidad de incorporar las decisiones que reglamentan aspectos de la organización o del funcionamiento del Mercosur, o en el caso de que ya exista una norma nacional que contemple en idénticos términos la norma del Mercosur aprobada (Decisión CMC 023/2000, art. 5).

81 Así, por ejemplo, puede suceder que, sin adecuada coordinación, en la Reunión de Altas Autoridades de la Mujer (RAAM) se estén discutiendo los mismos temas que en los Grupos de Trabajo de la RAADH. Lo mismo puede pasar con problemáticas de derechos humanos relacionados con la salud, la educación, el ambiente, los derechos de las personas migrantes, el trabajo, la reducción de la pobreza, entre otros.

82 Véase Deisy Ventura y Marcos Rolim, "Os Direitos Humanos e o Mercosul: uma agenda (urgente) para além do mercado", en Lier Pires Ferreira Junior (coord.), *Direitos Humanos e Direito Internacional*, Curitiba, Juruá, 2006, p. 9, disponible en <rolim.com.br/2002/_pdfs/dhmercosul.pdf>.

83 La presidenta de Brasil, Dilma Rousseff, declaró en diciembre de 2012: "A Cúpula Social agora também é parte organicamente vinculada ão arcabouço institucional do Mercosul […] também para trazer os movimentos sociais [como] atores fundamentais da integração" (reunión de Jefes de Estado del Mercosur, Estados Asociados y países invitados - Brasilia/DF). El presidente

posible notar que las políticas de participación adoptadas, a pesar de ser significativas en términos cuantitativos, aún carecen de calidad. Emblemáticamente, el gran espacio de participación, la Cumbre Social,[84] funciona en paralelo y sin un vínculo institucional claro con los ámbitos decisorios del bloque. De esa forma, las organizaciones sociales que participan en las numerosas mesas y reuniones que componen la Cumbre, espacios de integración de valor inestimable, terminan emitiendo semestre tras semestre declaraciones que son difundidas y valoradas a nivel discursivo, pero que poca o ninguna incidencia tienen sobre las decisiones tomadas por el bloque.[85]

En el caso de los espacios que no cuentan con una secretaría permanente propia, tampoco son muy propicios a la participación (o a la continuidad de las discusiones y eficiencia del bloque). El sistema de las presidencias pro témpore rotativas hace que las reuniones se realicen cada seis meses en un

---

uruguayo José Mujica declaró en septiembre de 2012: "La gran limitante que tenemos y fundamentalmente es una responsabilidad colectiva de las fuerzas progresistas de nuestra América Latina: ¡los fenómenos de integración no son fenómenos de masa! No son fenómenos que lleven multitudes, que sacudan a los pueblos, que toquen las grandes subjetividades. Y no se puede hacer historia, no se puede [hacer] ni siquiera historieta, si no se tiene la capacidad de que participen las grandes masas" ("Retos y desafíos para el Mercosur", discurso pronunciado en las Segundas Jornadas Internacionales de CEFIR, septiembre de 2012).

84 Los encuentros de la Cumbre del Mercosur Social se realizan desde 2006, cuando fue convocada por primera vez en la ciudad de Brasilia. Debido al éxito de aquel primer encuentro, la XXXII Cumbre de Jefes de Estado del Mercosur, que tuvo lugar en 2007 en Río de Janeiro, decidió integrar la Cumbre Social como actividad permanente, en el marco de las reuniones bianuales de presidentes. Sin embargo, la decisión formal que la crea y establece su periodicidad se aprobó recién en 2012 (CMC. DEC. 56/12).

85 Por ejemplo, en la Declaración de la última Cumbre Social del Mercosur se exigen "políticas públicas universales y compatibles entre los países del Bloque que respondan efectivamente a las necesidades de hombres y mujeres de acceso al trabajo, a la educación, a la salud, a servicios públicos esenciales, y al ejercicio pleno de los derechos económicos, sociales, políticos, culturales y ambientales". También se hacen exigencias muy puntuales, como "la investigación sobre la masacre de Curuguaty y el fin de la persecución y el aniquilamiento de pueblos indígenas, en particular del pueblo Guaraní Kaiowá" (Declaración de la XIV Cumbre Social del Mercosur, Brasilia, diciembre de 2012, art. 7), pero queda por demostrar la existencia de mecanismos institucionales que faciliten la incidencia de ese tipo de declaraciones sobre la toma de decisiones efectiva del bloque. La decisión de 2012 que institucionaliza por primera vez a la Cumbre parece representar un paso hacia la resolución de este problema, al determinar que "los resultados de la Cumbre Social serán presentados a la primera reunión ordinaria del Grupo Mercado Común [GMC] que se realice después de la Cumbre Social. El GMC remitirá dichos resultados a las instancias de la estructura institucional del Mercosur competentes en la materia" (CMC. DEC. 56/12, art. 2).

país distinto, organizadas por funcionarios de otro gobierno. Esto dificulta la obtención y sistematización de la información sobre lo que sucede en los distintos foros.

Pasando de la institucionalidad general a la específica, el ámbito dedicado exclusivamente a los derechos humanos en el Mercosur es, conforme vimos, la Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos (RAADH), instituida en 2004. En el ámbito de ese foro, se creó además, en 2010, el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur (IPPDH), con el objetivo de "contribuir al fortalecimiento del Estado de Derecho en los Estados partes, mediante el diseño y seguimiento de políticas públicas en derechos humanos, y contribuir a la consolidación de los derechos humanos como eje fundamental de la identidad y desarrollo del Mercosur".[86]

De la RAADH participan secretarios nacionales de derechos humanos y directores del área de las cancillerías de cada país. Se trata, por lo tanto, de un espacio de coordinación política, y como tal podría compararse, por ejemplo, con el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas,[87] pero resulta difícilmente asimilable a los llamados "mecanismos de protección" judicial o casi judicial en materia de derechos humanos, integrados por expertos independientes, como el Sistema Interamericano o los Órganos de Tratados de la ONU.

Más allá de los alcances geográficos de su membresía,[88] la gran diferencia entre la RAADH y el Consejo de Derechos Humanos de la ONU es que la primera no tiene autonomía decisoria;[89] por ende, en los casos en que considere que el Mercosur debe tomar algún tipo de medida, debe elevar un proyecto de decisión al Consejo del Mercado Común (CMC). Además, a diferencia del Consejo de Derechos Humanos,[90] la RAADH no tiene una sede fija, sino que

86 El IPPDH se crea por la Decisión CMC 014/2009; su estructura y primer presupuesto se aprobaron en 2010 mediante las decisiones CMC 012 y 013 de 2010.

87 Aunque la representación en ambos mecanismos es distinta. Mientras que la RAADH está pensada para contar con la asistencia de las más altas autoridades en derechos humanos de los Estados miembros (generalmente con estatus de ministros), en el Consejo de Derechos Humanos los Estados están representados por los integrantes de misiones de los países ante los organismos internacionales en Ginebra, es decir, funcionarios de los ministerios de Relaciones Exteriores que no necesariamente trabajan de manera exclusiva sobre el tema de los derechos humanos.

88 En un caso, se trata de un mecanismo subregional; en el otro, de un mecanismo de alcance universal.

89 El Consejo de Derechos Humanos es el principal órgano político en materia de derechos humanos de la ONU. Está integrado por 47 Estados elegidos por la Asamblea General de la ONU.

90 Su sede está en Ginebra, Suiza.

es una reunión que se realiza por lo menos una vez cada seis meses, en el país que detente la presidencia pro témpore del Mercosur. Este sistema de rotación acarrea una serie de consecuencias institucionales.

Desde 2010, el CELS ha participado con regularidad en el espacio de la RAADH, y asistió a las reuniones en Foz de Iguazú (2010), Montevideo (2011), Buenos Aires (2012), Porto Alegre (2012) y Brasilia (2012). Acompañó también la creación y la puesta en funcionamiento del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH), durante el mismo período.[91] De esta experiencia, pudo percibir la gran potencialidad que tiene la RAADH en cuanto espacio de articulación de políticas domésticas y de política exterior en derechos humanos, de forma complementaria con los mecanismos "de protección", como los órganos del SIDH. Pudo notar también la existencia de importantes obstáculos para que esa potencialidad sea efectivamente aprovechada.

En cuanto a las potencialidades, la RAADH es un espacio que permite un intercambio abierto entre las principales autoridades políticas en materia de derechos humanos en la subregión. El número relativamente pequeño de miembros provee las condiciones para una coordinación efectiva, tanto en materia de política externa como de políticas públicas en cada uno de los países miembros y asociados. Respecto de la política exterior, este espacio representa una oportunidad única para que los Estados discutan su participación en mecanismos regionales e internacionales, como el Sistema Interamericano y el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, y coordinen posiciones comunes. En particular, la RAADH es un foro que posibilita a los países del Mercosur elaborar de manera conjunta iniciativas propias de la subregión, que permitan una participación activa del bloque a nivel internacional. En los últimos años, los Estados partes han explorado esta posibilidad y han realizado distintas acciones concretas de coordinación. A modo de ejemplo podemos citar el pedido de Opinión Consultiva a la Corte IDH sobre derechos de los niños migrantes[92] y las diferentes iniciativas conjuntas ante Naciones Unidas por la defensa de los derechos de las personas mayores.[93]

También se aprecia un enorme potencial en la RAADH en materia de impulso local de políticas públicas respetuosas de los estándares de derechos

91 El IPPDH empezó a funcionar de forma provisoria en 2010, con la designación de Víctor Abramovich como secretario ejecutivo del Instituto (Resolución GMC 05/10).

92 Es posible acceder a la solicitud en <ippdh.mercosur.int/backend/Uploads/dirdocumento2_espanol.pdf>.

93 Al mismo tiempo, suele ser un espacio para el acuerdo y definición de lo que luego serán intervenciones orales conjuntas o propuestas de resoluciones del bloque ante el Consejo de Derechos Humanos de la ONU.

humanos. Las similitudes en la trayectoria histórica de los países del Cono Sur hacen que haya problemáticas comunes en materia de derechos humanos. El intercambio sobre las modalidades de las políticas públicas diseñadas para solucionarlas puede ser muy productivo. El espacio podría permitir, incluso, que los Estados fueran más allá de este intercambio y formulen políticas articuladas para problemas compartidos. Esto último es particularmente relevante para aquellos temas que trascienden largamente las fronteras nacionales, como los derechos de las personas migrantes y la trata de personas, entre otros.[94]

Sin embargo, la plena realización de este potencial ha enfrentado obstáculos de carácter burocrático-institucional, mezclados con una cultura política poco creativa y ambiciosa respecto de ese espacio.

Muchas veces, las modalidades de trabajo de la misma RAADH, más allá de las limitaciones que implica su propia naturaleza –de órgano de coordinación, no decisorio, sin una secretaría fija–, le han dificultado tornarse un órgano activo con impacto concreto en las políticas de derechos humanos.

En primer lugar, ciertas prácticas institucionales que caracterizan a la RAADH han tenido el efecto de desincentivar la participación de la sociedad civil. Las presidencias pro témpore no suelen llevar a cabo procesos de difusión de la RAADH, las fechas y lugares de los encuentros. Asimismo, las organizaciones sociales interesadas necesitarían tener algún nivel de información sobre el contenido de las discusiones para decidir priorizarlo como espacio de incidencia por sobre otros, en un contexto de recursos limitados. Sin embargo, la elaboración de la agenda, en particular la de la sesión plenaria, se da recurrentemente sin ninguna antelación respecto a la sesión, siendo sólo circulada a aquellos que la solicitan, en general dos o tres días antes del inicio de las reuniones. Muchas veces estas prácticas, vale destacar, las realizan los mismos funcionarios y órganos gubernamentales que, frente a otros espacios internacionales, logran preparar su participación, dar publicidad a la agenda e incluso circular proyectos de resolución con una antelación significativa.

Más allá de la falta de un espacio formal de participación de la sociedad civil para contribuir con propuestas a la agenda de las reuniones, el proce-

94 Un ejemplo reciente muy positivo de ese tipo de articulación ha sido la aprobación del Programa de Acciones y Actividades para Garantizar los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes y de sus Familias en el Mercosur. Este programa, perteneciente al Plan Estratégico de Acción Social (PEAS), busca coordinar las diversas áreas de gobierno con el fin de garantizar la correcta aplicación de los acuerdos migratorios, además de las normas internacionales en materia de derechos humanos de los niños y adolescentes migrantes. Véase IPPDH, "Informe sobre decisiones en materia de derechos humanos adoptadas en las reuniones del Mercosur", en <ippdh.mercosur.int/backend/Uploads/informe_ddhh_mercosur_12-2012.pdf>.

so general de su elaboración –a cargo de cada presidencia pro témpore– no parece contemplar instancias relevantes de discusión entre los Estados que permitan que todas las temáticas que podrían ser abordadas por ese espacio efectivamente lleguen a serlo. No está claro cuánta reflexión previa dedican las secretarías y cancillerías de cada país, y entre ellas, a la preparación de cada encuentro, más allá del cumplimiento de compromisos formales o la reiteración de temas que se incluyen por haber sido objeto de decisiones políticas en los foros de mayor jerarquía del bloque.[95]

Hasta el momento, los acuerdos emanados de la RAADH de contenido político más relevante fueron, en general, un reflejo directo de declaraciones realizadas a nivel presidencial.[96] A la vez, se aprobaron diversas iniciativas de "promoción" de los derechos humanos, como seminarios conjuntos, campañas de difusión y otros, que no han demostrado aún ser herramientas de impacto concreto sobre la situación de los derechos humanos en la región.[97]

Por otra parte, la elevación de proyectos de decisión al CMC, que es la posibilidad que tiene el espacio de generar decisiones de carácter supranacional y subregional, ha sido básicamente inutilizada.[98] A su vez, dada la ausencia

95 El ejemplo más reciente de ello es la inclusión en la agenda de la XXII RAADH, en Porto Alegre, de un punto de discusión sobre la situación en Paraguay, luego que los presidentes hubieran suspendido la participación de este país del bloque (véase el apartado 4.4 de este capítulo).

96 Se puede mencionar como ejemplo la intención surgida en el marco de la XXII RAADH de realizar una declaración sobre la situación de Paraguay en la línea de la realizada por las Jefas y Jefes de Estado. Ahora bien, más allá de la propuesta de replicar la condena dispuesta por las y los presidentes, las altas autoridades tuvieron la iniciativa de pensar el aporte específico y diferenciado que podría tener este espacio en la cuestión, lo cual terminó siendo sugerido por el IIPDH y las organizaciones de la sociedad civil presentes. Tras consultar su viabilidad con el IPPDH, las organizaciones que presenciaban la reunión sugirieron que la RAADH adoptara una medida más concreta, es decir, que le diera al Instituto el mandato de recopilar y sistematizar información sobre la situación de los derechos humanos en ese país, y remitirla en forma periódica a la RAADH, a cada cancillería y al grupo de alto nivel de la Unasur en la materia.

97 Se pueden mencionar varios ejemplos de ese tipo de acción. Entre ellos, en la XIII RAADH, en 2009, los Estados acordaron realizar el II Congreso Interamericano de Educación en Derechos Humanos; en esa misma reunión acordaron que en la siguiente se realizaría un seminario sobre discriminación de la población afrodescendiente.

98 Las principales acciones que recientemente tomó la RAADH mediante ese mecanismo han sido aquellas relacionadas con la creación, reglamentación y dotación de recursos para el funcionamiento del IPPDH, incluyendo la reciente aprobación por el CMC del financiamiento por el Fondo de Convergencia Estructural del proyecto Construyendo una Infraestructura para la Protección y Promoción de los Derechos Humanos en el Mercosur,

de directrices para la elaboración de las actas de la RAADH, muchas veces se las redacta de forma confusa, como una compilación de las intervenciones realizadas y no queda claro qué concluyeron los Estados respecto de los temas abordados.[99]

Durante los ocho años de su existencia, la RAADH creó un número relevante de grupos de trabajo y comisiones temáticas.[100] Pensados para dedicarse de manera más sistemática y con mayor experticia a temas específicos de derechos humanos, los grupos están integrados por funcionarios públicos de perfil variado,[101] que muchas veces cambian de una sesión a la otra. Por esa razón, han tenido problemas de continuidad institucional.[102] En los últimos tiempos se ha percibido entre los participantes de algunos de esos grupos un importante desconocimiento con respecto al contenido de su propio mandato, el funcionamiento institucional de la RAADH y la relación de su trabajo con el de otros mecanismos de derechos humanos.[103] A lo largo de más de media

presentado por el IPPDH con mandato específico emanado de la RAADH (CMC 44/12).

99 Véanse, por ejemplo, las actas 01/2006, 01/2008, 02/2008, 01/2009, en <mercosur.int/innovaportal/v/383/1/secretaria/busqueda_avanzada>.

100 Al día de hoy, estos grupos y comisiones son: Comisión Iniciativa Niñ@Sur; Comisión Permanente de Memoria, Verdad y Justicia; Grupo Técnico Operación Cóndor; Comisión Permanente de Educación y Cultura en Derechos Humanos; Grupo de Trabajo de Género y Derechos Humanos de las Mujeres; Comisión Permanente sobre Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Personas Adultas Mayores; Comisión Permanente sobre Discriminación, Racismo y Xenofobia; Comisión Permanente de Promoción y Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad; Grupo de Trabajo LGBT. El Grupo de Trabajo sobre Indicadores DESC concluyó su trabajo en 2012.

101 Incluye desde funcionarios políticos de las secretarías de Derechos Humanos de los Estados hasta funcionarios técnicos de agencias específicas sin familiaridad con la perspectiva del área.

102 Con excepción del grupo Niñ@Sur, que ha logrado establecer una dinámica propia y, al contrario de los demás grupos, semestre tras semestre ha logrado una alta participación de la sociedad civil.

103 Un ejemplo ha sido el Grupo de Trabajo sobre Indicadores en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En la reunión de Montevideo, a fines de 2011, los funcionarios de diversos países y carteras que integraban el grupo (secretarías de Derechos Humanos, agencias de investigación y estadística, ministerios del área social) demostraron contar con poco o ningún conocimiento sobre su propio mandato y no parecían tener información sobre la existencia de proyectos de indicadores en otros espacios, en particular los desarrollados por el Sistema Interamericano. En ese sentido, no parecían tener claridad sobre el valor agregado de la RAADH en ese tema ni sobre los riesgos de la duplicación de estándares a nivel internacional. La moderación del IPPDH fue esencial para garantizar que se llegara a un acuerdo sobre la no duplicación de los estándares existentes en la materia y sobre el apoyo

década, el producto del trabajo de los grupos y comisiones ha sido un alto número de declaraciones sin claro estatus institucional, jurídico y, menos aún, político, dada su escasa representatividad y repercusión. Surgieron, además, acciones de promoción aprobadas por la RAADH, que –tal como empezaron a reconocerlo las Altas Autoridades recientemente–,[104] aun cuando implicaron costos financieros elevados, tuvieron escaso impacto en la situación de los derechos humanos en la subregión.[105]

Ese cuadro se completa con el hecho de que la RAADH no ha adoptado aún un reglamento propio que establezca, entre otros:

- las modalidades de interacción entre los grupos y comisiones y el pleno de la RAADH;
- las normas para la participación de la sociedad civil en las sesiones ordinarias y extraordinarias;
- los plazos para el cierre y la publicación de la agenda y de las fechas de las reuniones;
- el formato de los acuerdos emitidos en ese ámbito;
- la política de publicidad de las actas;
- los criterios para la convocatoria de una reunión extraordinaria.

Hay un proyecto de reglamento desde 2005, pero aparentemente el pleno de la RAADH pasó por alto adoptarlo durante varios años. En la XX RAADH, realizada en diciembre de 2011 en Montevideo, el IPPDH recuperó el proyecto y lo presentó para su consideración, pero ya pasaron cuatro sesiones sin que se haya logrado su adopción formal.[106]

---

al proceso ya en curso en el ámbito regional. Con muy pocos avances, se determinó cerrar el grupo un año después, en la IV RAADH Extraordinaria de Brasilia, dándole entonces competencias al IPPDH para que siguiera entendiendo en la materia (acta 03/12).

104 En la Reunión de Montevideo, ante una nueva propuesta de realización de un seminario por uno de los grupos de trabajo, el representante de Uruguay solicitó su rechazo porque ese tipo de acciones implicaba un gasto de recursos muy alto para el bajo impacto que hasta entonces había significado.

105 Cabría destacar también que la participación de la sociedad civil en estos espacios tiene un gran potencial de contribuir al aumento de su dinamismo e impacto. Así ha ocurrido en la comisión Niñ@Sur.

106 La última sesión de la RAADH (IV Reunión Extraordinaria, en Brasilia, noviembre de 2012) proporcionó una entre tantas anécdotas que se viven en este espacio, y que dan cuenta en forma tragicómica de algunos de sus límites. En esa reunión, Venezuela –que había ingresado al Mercosur en julio de ese año– envió a un representante con un estatus institucional muy inferior al de una "alta autoridad" (un miembro de la embajada de ese país en Brasil). En tanto constituía un punto de la agenda de la reunión plenaria,

En este contexto, merece una mención especial el reciente reclamo por los riesgos de desjerarquización del espacio que expresó la delegación de Uruguay en el último encuentro de 2012.[107]

A pesar de todo, en los últimos años, han existido algunos indicios que apuntan a una "reinterpretación" más ambiciosa del mandato de la RAADH. Este proceso se debe, en gran medida, a la puesta en funcionamiento del IPPDH del Mercosur en 2011. Con sede en Buenos Aires y funcionamiento permanente, el Instituto ha contribuido a sistematizar las decisiones de la RAADH

Brasil, la Argentina y Uruguay decidieron discutir y finalmente aprobar el proyecto de reglamento presentado por el IPPDH. Una vez tomada esta decisión, Brasil, que presidía la reunión, al darse cuenta del silencio del representante de Venezuela, repitió algunas veces la pregunta: "¿Está aprobado entonces el reglamento?". Ante el nuevo silencio de Venezuela, uno de los presentes pidió entonces un aplauso en celebración de su adopción luego de tanto tiempo. Minutos después, el representante venezolano pidió la palabra y declaró que, en realidad, él no tenía autoridad para tomar esa decisión, por lo que necesitaba realizar las consultas necesarias en su país. Conclusión: una vez más, se pospuso la adopción del reglamento.

107 En la IV Reunión Extraordinaria de Brasilia, la delegación uruguaya propuso una declaración de respaldo al SIDH. El día anterior al comienzo de esta reunión, el gobierno brasileño había organizado un coloquio sobre el proceso de "fortalecimiento" del SIDH, en respuesta al acuerdo alcanzado a tal efecto en la XXI RAADH, en Porto Alegre. La decisión se había tomado para paliar la falta de voluntad de algunas delegaciones de debatir específicamente sobre la situación del SIDH. En este marco, para el plenario se había fijado como punto de agenda la discusión sobre la situación que atraviesa el mecanismo regional de protección. Fue con estos antecedentes en la mira que, al comienzo de la IV RAADH Extraordinaria –prevista para extenderse durante dos jornadas–, Uruguay planteó que se adoptara una declaración en la materia. Desde ya, su propuesta suponía un debate previo que permitiera ver posibles puntos de acuerdo para la adopción de un texto.
Al presentar la propuesta, no se encontraban presentes sus pares de Brasil y la Argentina. Venezuela había enviado a la reunión un funcionario que no tenía autoridad para tomar decisiones (véase la nota 106). Al mismo tiempo, ante la propuesta uruguaya, algunas delegaciones respondieron que, para poder discutir un texto, necesitarían realizar consultas que excederían los días de reunión, por lo que su adopción no sería posible en esa sesión. Frente a la imposibilidad de sostener siquiera un debate, la delegación uruguaya destacó que era inaceptable que en una reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos no se lograra profundizar en una discusión política y exhortó a las demás delegaciones a tomar el espacio en serio. Finalmente, se acordó que Uruguay, en ejercicio de la presidencia pro témpore a partir de diciembre de 2012, convocaría a una reunión especial para discutir la posición de la RAADH sobre la situación del SIDH antes de la Asamblea General Extraordinaria de la OEA, prevista para marzo de 2013. Véase, a este respecto, el acta de la IV Reunión Extraordinaria de la RAADH, Brasilia, noviembre de 2012.

hasta la fecha y a proponer temas de agenda relevantes, así como métodos de trabajo más eficientes.

Es así como en la XX RAADH, en Montevideo,[108] la presidencia pro témpore uruguaya se dispuso a liderar un proceso de reorganización del funcionamiento de la RAADH, por el cual las distintas comisiones y grupos de trabajo, así como las delegaciones de los Estados, deberían someter a la sesión plenaria proyectos de acuerdo debidamente redactados e impresos, para su votación. Ese proceso sería más compatible con la toma de decisiones más complejas, por permitir la negociación de los acuerdos sobre la base de proyectos previamente elaborados. Incluso, permitiría la realización de negociaciones previas a la reunión, según la antelación con que los Estados se dispusieran a circular los proyectos. A la vez, esta metodología permitiría un registro mucho más claro, en las actas de las reuniones, de los acuerdos logrados entre los Estados partes, lo cual posibilitaría a las organizaciones sociales tener más claridad sobre lo que ha hecho la RAADH. Estas prácticas vienen siendo implementadas –con mayor o menor éxito– en las últimas reuniones.

Todavía queda mucho por hacer para que la RAADH aproveche todo su potencial como foro de coordinación política. Hay en la actualidad mayor claridad en cuanto a los pasos que pueden dar los Estados en este sentido. Para darlos, eso sí, se necesita que aporten una dosis mayor de voluntad y compromiso político con el espacio.

4.3. LA UNASUR: LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL Y EL DESAFÍO DE LA NO DUPLICACIÓN

La Unasur tiene como objetivo principal "construir, de manera participativa y consensual, un espacio de articulación en el ámbito cultural, social, económico y político entre sus pueblos".[109] Integrada por los doce Estados del subcontinente, adoptó su tratado constitutivo en Brasilia, en 2008, durante la Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de gobierno. Este instrumento entró en plena vigencia en marzo de 2011, cuando Uruguay se convirtió en el noveno país que la ratificó.

La Unasur tiene, de acuerdo con su Tratado Constitutivo, un amplísimo rango de objetivos específicos. Son veintiuno en total, y van desde "el fortalecimiento del diálogo político entre los Estados miembros que asegure un espacio de

108 Realizada en diciembre de 2011.

109 Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, art. 2 ("Objetivo"), disponible en <unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=290&Itemid=339>.

concertación para reforzar la integración suramericana y la participación […] en el escenario internacional" hasta "la integración industrial y productiva, con especial atención en las pequeñas y medianas empresas, las cooperativas, las redes y otras formas de organización productiva", pasando por una gran cantidad de objetivos como "el desarrollo social y humano con equidad e inclusión para erradicar la pobreza y superar las desigualdades en la región".[110]

Frente a esa gran cantidad de objetivos, es importante mencionar específicamente la concepción de política regional que inspiró la creación de la Unasur. El bloque se concibió como una respuesta a la necesidad de los Estados sudamericanos de tener un mecanismo de integración que, a diferencia de las demás iniciativas existentes, abarcara todo el territorio subcontinental y contribuyera de esa manera a su "estabilidad sistémica".[111] En términos geopolíticos, la idea era crear un bloque que cumpliera el mismo rol delegado históricamente a la Organización de Estados Americanos (OEA),[112] pero

110 Otros objetivos incluyen "el acceso universal a la seguridad social y a los servicios de salud", "la cooperación en materia de migración, con un enfoque integral, bajo el respeto irrestricto de los derechos humanos y laborales para la regularización migratoria y la armonización de políticas", "la cooperación para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana" o "la promoción de la diversidad cultural y de las expresiones de la memoria y de los conocimientos y saberes de los pueblos de la región, para el fortalecimiento de sus identidades". Abarca incluso temas como "la protección de la biodiversidad, los recursos hídricos y los ecosistemas, así como la cooperación en la prevención de las catástrofes y en la lucha contra las causas y los efectos del cambio climático", entre otros. Véase "Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas", art. 3, disponible en <unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=290&Itemid=339>.

111 En esa línea, el ex presidente de Brasil, Luiz Inácio "Lula" da Silva, declaró en 2008 ante la Asamblea General de las Naciones Unidas: "Unasur, creada en mayo, es el primer tratado en doscientos años de vida independiente en el que se congrega a todos los países sudamericanos". "Poco a poco viene descartándose el viejo alineamiento conformista de los países del sur a los centros tradicionales […]. [Los] países en desarrollo vienen ganando credenciales para cumplir un nuevo papel en el diseño de un mundo multipolar". Y añadió: "Está en curso la construcción de una nueva geografía política económica y comercial del mundo. Hoy estamos procurando la solución de nuestros problemas desde múltiples dimensiones, nuestro norte a veces está en el sur". Véase *Página/12*, "Lula: 'Unasur es el primer tratado en 200 años de vida independiente'", 23 de septiembre de 2008.

112 En el art. 1 de la Carta de la OEA se establece el objetivo fundamental de la organización regional: "Los Estados americanos consagran en esta Carta la organización internacional que han desarrollado para lograr un orden de paz y de justicia, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia", disponible en <oas.org/dil/esp/tratados_A-41_Carta_de_la_Organizacion_de_los_Estados_Americanos.htm#ch1>.

sin la participación de Centroamérica y, en especial, de América del Norte, justamente para que América del Sur pudiera posicionarse como un bloque de poder alternativo a las grandes potencias mundiales, en particular Estados Unidos.[113] En este marco, algunas intervenciones exitosas que ha tenido la Unasur han sido la creación de la comisión investigadora de la masacre de Pando en Bolivia, la mediación del conflicto entre Ecuador y Colombia en 2008 y la reacción ante el intento de golpe en Ecuador en 2010.

Efectivamente, lograr la estabilidad subregional era un desafío porque ya no se trataba de integrar países que partían de coincidencias políticas fundamentales, sino de acomodar gobiernos de distinto signo político en un esquema en el que se priorizara la unión y la estabilidad. La Unasur buscaría esa estabilidad esencialmente de dos formas. Por un lado, a través de la creación de mecanismos de diálogo y solución pacífica de controversias, complementados con políticas de fortalecimiento de las democracias de la región.[114] Por otro lado, a través del impulso de la coordinación e intercambios en materia de defensa, con vistas a aumentar la comprensión y la confianza recíproca entre los sectores de defensa de los Estados sudamericanos.[115]

La Unasur funciona, como el Mercosur, bajo el sistema de presidencias pro témpore, ejercidas por un Estado miembro durante un año, y orientadas por

113 En su discurso al asumir la presidencia pro témpore de la Unasur en 2008, Michelle Bachelet, que ocupaba en aquel momento la presidencia de Chile, declaró que el nuevo bloque otorgaría "la oportunidad de tener una voz fuerte y una voz clara ante este mundo del siglo XXI. Mundo que es muy distinto a lo que se vivió en etapas previas y que ha requerido que múltiples instituciones internacionales empiecen a reformarse, de manera que el siglo XXI pueda ser un mucho mejor siglo que el XX para nuestros pueblos. Una preocupación fundamental que acompaña a este reordenamiento es la emergencia, justamente, del mundo en vías de desarrollo. Y estoy hablando de China, de la India, de Asia, pero también de Brasil, de México y de América Latina, entre otras regiones. Y esta emergencia de nuevos actores tendrá profundas consecuencias en el sistema internacional". Para consultar el discurso completo, véase <unasursg.org/PDFs/presidencia-pro-tempore/discursos/Discurso-bachelet-brasilia.pdf>.

114 Véase, en ese sentido, "Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de Unasur sobre Compromiso con la Democracia", en <unasursg.org/PDFs/unasur/protocolo/Protocolo-adicional-compromiso-con-la-democracia.pdf>.

115 No es casualidad que el Consejo de Defensa Suramericano haya sido uno de los primeros consejos sectoriales propuestos en el bloque, casi en simultáneo a su propia creación. El Consejo fue propuesto por la delegación de Brasil en la reunión de Brasilia de mayo de 2008, la misma en la que se suscribió el Tratado Constitutivo del bloque. Su creación formal se dio en diciembre del mismo año, con una decisión del Consejo de Jefas y Jefes de Estado. Véase el texto de la decisión en <unasursg.org/PDFs/Consejos/Consejo-Suramericano-de-Defensa/Estatutos-de-creacion-Consejo-de-Defensa-Suramericano.pdf>.

orden alfabético. Asimismo, casi todos sus órganos tienen el formato de "consejos". Son cuatro los principales de su estructura: el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de gobierno; el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; el Consejo de Delegadas y Delegados; y la Secretaría General.[116] Con este eje, se han conformado los llamados consejos sectoriales, que son "instancias políticas de consulta y consenso compuestas, en general, por los ministros de los Estados miembros en las respectivas áreas de integración de sus respectivos sectores", que poseen sus propios estatutos, basados en los principios enunciados en el Tratado Constitutivo.[117] Los acuerdos que produzcan estos consejos deben ser elevados a la consideración del órgano principal que los haya creado.[118]

Los dos espacios existentes en la Unasur en la actualidad para el abordaje de temas sociales se enmarcan en ese formato de consejos sectoriales: el Consejo de Salud Suramericano (CSS), creado en 2008,[119] y el Consejo de Desarrollo Social Suramericano (CDS), creado en 2009.[120]

En cuanto a su estructura y atribuciones, ambos tienen mucho en común con la RAADH del Mercosur. Para empezar, están integrados por ministras o ministros de las respectivas materias o sus equivalentes, que realizan reuniones ordinarias una vez al año en cabeza de cada presidencia pro témpore

116 Los consejos de Jefas y Jefes de Estado y de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores son las máximas entidades políticas del bloque. El Consejo de Delegadas y Delegados, por su parte, es responsable de implementar los lineamientos estratégicos definidos por los demás consejos, y de elaborar proyectos de decisión, resolución y reglamentos para la consideración del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. La Secretaría General es la instancia ejecutiva del sistema, es decir, "el órgano que, bajo la conducción del Secretario General, ejecuta los mandatos que le confieren los órganos de Unasur y ejerce su representación por delegación expresa de los mismos" (Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, arts. 6 a 10).

117 Véase el descriptivo de la Unasur publicado en la página del Instituto Suramericano de Gobierno en Salud, <isags-unasul.org/interna.asp?lang=3&idArea=38>.

118 Tratado Constitutivo de la Unasur, art. 5.

119 Decisión para el Establecimiento del Consejo de Salud Suramericano, adoptada por las Jefas y Jefes de Estado y de gobierno reunidos el 16 de diciembre de 2008 en Salvador de Bahía, Brasil, en Reunión Extraordinaria de la Unasur, disponible en <unasursg.org/PDFs/Consejos/Consejo-Suramericano-de-Salud/Estatutos-Consejo-de-Salud-Suramericano.pdf>.

120 Creado por decisión de la III Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de gobierno, conforme al Tratado Constitutivo de la Unasur, el 10 de agosto de 2009, en la ciudad de Quito. Véase el estatuto en <unasursg.org/PDFs/Consejos/Consejo-Suramericano-de-Desarrollo-Social/PDF-Consejo-Desarrollo-Social/Estatutos-Consejo-de-Desarrollo-Social-Suramericano.pdf>.

de la Unasur,[121] y pueden organizar también reuniones extraordinarias. Otras semejanzas son el hecho de que la presidencia de los consejos es ejercida por el Estado que detente la presidencia pro témpore, y la atribución que tienen los consejos de crear "grupos técnicos por áreas de trabajo" (CDS) o "grupos de trabajo para examinar temas específicos" (CSS), semejantes a los grupos de trabajo y comisiones de la RAADH.

En todo caso, ambos han partido de una base institucional más sólida que la RAADH, al adoptar estatutos propios que, entre otras cuestiones, establecen con claridad los objetivos de esos espacios.[122] De esa forma, han establecido metas con potencial para impactar sobre los temas que son objeto de su trabajo.[123]

Un punto interesante a destacar respecto de estos dos consejos de la Unasur es que, en su concepción, se ha tratado de respetar la idea de complementariedad con los mecanismos regionales e internacionales preexistentes en la materia. El CSS, por ejemplo, incluye entre sus objetivos generales el de "consolidar Suramérica como un espacio de integración en Salud que contribuya a la Salud para Todos y al desarrollo, incorporando e integrando los esfuerzos y logros subregionales de Mercosur, ORASCONHU[124] y OTCA".[125]

121 Se reúnen una vez al año porque esa es la duración de cada presidencia en la Unasur. En el Mercosur, los períodos son de seis meses.

122 Como vimos en el apartado anterior, a la RAADH del Mercosur no se le ha otorgado un mandato con contenido específico en el momento de su creación (Decisión CMC 40/2004). Este foro no posee un estatuto. Se espera que en las próximas sesiones apruebe por primera vez un reglamento.

123 En el caso del Consejo de Salud Suramericano, por ejemplo, su estatuto incorpora entre sus objetivos específicos el de "identificar determinantes sociales críticos para la Salud y propiciar políticas y acciones intersectoriales, tales como: seguridad alimentaria, ambiente saludable, cambio climático y otros" y el "fortalecimiento de las instituciones de Salud de los Estados miembros, tales como: instituciones proveedoras de servicios de Salud, instituciones reguladoras, institutos y escuelas de Salud Pública, instituciones de formación y capacitación", dos ejes con respecto a los cuales una instancia de coordinación política como esta puede tener un rol interesante. Por su parte, el estatuto del Consejo de Desarrollo Social establece como objetivo específico "contribuir al desarrollo de políticas sociales eficaces en los países miembros de la Unasur, que tiendan a la consolidación de un desarrollo social integral". Véase, a este respecto, el Estatuto del Consejo de Desarrollo Social Suramericano, punto IV.a, disponible en <unasursg.org/PDFs/Consejos/Consejo-Suramericano-de-Desarrollo-Social/PDF-Consejo-Desarrollo-Social/Estatutos-Consejo-de-Desarrollo-Social-Suramericano.pdf>.

124 Organismo Andino de Salud, Convenio Hipólito Unanue.

125 Organización del Tratado de Cooperación Amazónica. En ese sentido, la inclusión en el Comité Coordinador del CSS de un representante de cada uno de que estos espacios en calidad de observadores "en forma transitoria" deja sentada la posibilidad de que estos mecanismos converjan en uno solo

A partir de 2011 empezaron a encauzarse algunas discusiones sobre la posible creación de un espacio dedicado a la temática de derechos humanos en el ámbito de la Unasur. Este proceso se inició con una presentación de Ecuador para la creación de una Coordinación Suramericana de Derechos Humanos y la subsecuente creación de un Grupo de Trabajo para estudiar una Propuesta sobre el Tratamiento y Promoción de los Derechos Humanos en la Unasur.

Esta iniciativa estuvo directamente vinculada a las discusiones que, al mismo tiempo, se estaban dando –y aún se dan– con respecto al SIDH.[126] En este sentido, la propuesta de Ecuador para la creación de una Coordinación de Derechos Humanos de la Unasur enfatiza:

> Los organismos dedicados a vigilar el cumplimiento de los Derechos Humanos en América han dejado de lado el que debería ser su objetivo principal, como lo es la promoción y el desarrollo de mecanismos que ayuden al desarrollo social, pero sobre todo humano de nuestros pueblos, estos organismos actualmente tienen como actividad prioritaria la recepción de peticiones, análisis de casos y juzgamiento de los mismos, pero la realidad y necesidad de nuestros pueblos va mucho más allá de conocer un informe anual con recomendaciones a los Estados que pueden o no ser cumplidas. La creación de un espacio enfocado a la protección, desarrollo y sobre todo la práctica de derechos humanos a nivel de la Unasur, resulta imperativo en este momento.

Sugiere, entonces, crear una coordinación "interestatal" a tal efecto.[127]

La primera preocupación que suscitó esta propuesta es que se estuviera impulsando en este foro la sustitución (directa,[128] o siquiera indirecta por vía de

---

en un futuro previsible. Véase el "Estatuto del Consejo de Salud Suramericano", cit., arts. 5 y 8.

126 Tan directa es la relación con las discusiones simultáneas respecto del SIDH, que en la propuesta de Ecuador de crear una Coordinación Sudamericana de Derechos Humanos se menciona: "Para crear la CSDH se tomarán en cuenta las valiosas recomendaciones que realizaron los Estados al Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aprobado por el Consejo Permanente el 25 de enero de 2012 y *que, al parecer, han quedado en simples recomendaciones*". El destacado nos pertenece.

127 Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración de Ecuador, "Propuesta para la creación de una Coordinación Sudamericana de Derechos Humanos", s/f.

128 De hecho, la propuesta ecuatoriana expresamente preveía la posibilidad de que este espacio recibiera denuncias de violaciones a los derechos humanos.

la deslegitimación) de un mecanismo integrado por expertos independientes que recibe y analiza casos y peticiones enviados por las víctimas, por algún mecanismo con un enfoque distinto e integrado por Estados. Plantear una posible sustitución de un espacio por otro ignoraría las diferencias fundamentales entre un sistema de protección de los derechos humanos como el Sistema Interamericano y lo que puede ser un foro o consejo exclusivamente político sobre la materia.

Si bien mecanismos de este último tipo –como el Examen Periódico Universal (EPU)[129], que funciona en el ámbito del Consejo de Derechos Humanos de la ONU– pueden contribuir de distintas maneras a la mejora de la situación de los

129 El EPU se idealiza como un mecanismo de evaluación "entre pares" –de Estados por Estados– que, como su nombre indica, permite examinar de manera periódica a cada uno de los 193 países miembros de Naciones Unidas, sin excepciones, garantizando "la igualdad de trato de todos los Estados" (véase A/RES/60/251, párr. 5.e). Este formato estuvo pensado para ayudar a sortear la "lógica selectiva" con que la antecesora del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, la Comisión de Derechos Humanos, abordaba las situaciones en países específicos, es decir, en función de relaciones de poder e intereses ajenos a los derechos humanos, creando patrones persistentes de doble estándar.
En 2012, el EPU completó cuatro años de funcionamiento, con relativo éxito, en el sentido de que –tal como se había previsto– logró examinar durante su primer ciclo a todos los Estados miembros de la ONU. El mecanismo ha demostrado ser útil en algunos aspectos. En particular, ofrece un espacio de "confianza recíproca" que facilita el intercambio con respecto a políticas y prácticas en materia de derechos humanos, tanto a nivel del Consejo como a nivel nacional, si se implementa de manera efectiva el procedimiento de las consultas con la sociedad civil. Es destacable también la visibilidad que tiene el mecanismo, con una importante presencia de los medios, lo que ayuda a generar presión a nivel nacional alrededor de las cuestiones planteadas por los Estados durante la evaluación.
Sin embargo, una evaluación precisa de los logros y las potencialidades de este espacio implica también reconocer los límites inherentes a su propia naturaleza: la de un mecanismo integrado por representantes de los Estados, que no solamente carecen en su mayoría de formación específica en derechos humanos, sino que además no tienden a la objetividad, porque la lógica de su trabajo es la de la defensa de los intereses nacionales. En ese sentido, que el examen produzca efectivamente una "evaluación objetiva y transparente de la situación de los derechos humanos en el país examinado, que incluya los avances y los retos a los que se enfrenta el país" (véase Resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos, del 18 de junio de 2007, párr. 27a), depende básica y únicamente de la buena fe con la que en él participen los Estados. En cualquier caso, el tipo de evaluación que supone el EPU dista mucho de la labor de "protección" de otros mecanismos, en cuanto examinan denuncias específicas de individuos o grupos de violaciones de derechos humanos y procuran su reparación para el caso, pero teniendo también en miras la garantía de no repetición de violaciones similares.

derechos humanos, no sustituyen aquellos mecanismos judiciales o cuasi judiciales, integrados por expertos en derechos humanos. La propia terminología "mecanismos de protección" refiere a la idea de que los individuos tengan una instancia internacional a la que recurrir en caso de violación de sus derechos fundamentales, una vez agotados los canales internos de respuesta. Ese recurso internacional implica un espacio que se pretende distinto e independiente de lo que son los gobiernos nacionales. Aunque un foro político integrado por Estados pueda recibir denuncias de individuos, su apreciación por los mismos Estados casi anularía la posibilidad de una resolución de los casos que cuente con un mínimo de imparcialidad. Tampoco habría garantías de que los funcionarios políticos que lo integrarían fueran expertos en el tema.

Esta diferencia entre mecanismos integrados por representantes estatales y mecanismos judiciales o cuasi judiciales de expertos es la que justifica que, por ejemplo, en el SIDH coexistan y se consideren igualmente relevantes el sistema de los Órganos de Tratados[130] y el Consejo de Derechos Humanos. Estos

130 La propia naturaleza de los órganos de tratados presenta similitudes con la CIDH. Los comités son mecanismos de tipo convencional (es decir, creados por tratados internacionales en materia de derechos humanos) e integrados por expertos independientes. Además de realizar evaluaciones periódicas del cumplimiento de las obligaciones a las que los Estados se sujetaron al ratificar el tratado y emitir recomendaciones, los órganos de tratados suelen funcionar también como mecanismos cuasi judiciales, en el sentido de estar habilitados para recibir denuncias de individuos o grupos que estimen que sus derechos han sido violados por un Estado parte.
Es preciso mencionar en el contexto de este capítulo que los órganos de tratados de la ONU también atraviesan en la actualidad un llamado "proceso de fortalecimiento". Este proceso fue inicialmente impulsado en 2009 por la alta comisionada para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas e involucró dos años de consultas o seminarios abiertos a una multiplicidad de actores, incluidos expertos, académicos, organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, funcionarios de Naciones Unidas y representantes de los Estados. El CELS fue invitado a participar de una de esas consultas, y tuvo un rol activo en la redacción de su declaración final: la Declaración de Pretoria. Fue invitado, asimismo, en noviembre de 2011 a la reunión que cerró el proceso de consultas, en Dublín. Esta reunión contó con la presencia de la Alta Comisionada Adjunta y los responsables del área de órganos de tratados de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, y de ese encuentro surgió la Declaración de Dublín II. La información sobre todas las consultas realizadas y los distintos espacios de discusión fue sistematizada y se encuentra disponible en la página web de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH), en una sección dedicada al Proceso de Fortalecimiento de los Órganos de Tratados. Véase <www2.ohchr.org/english/bodies/HRTD>.
En el momento en que ese proceso de consultas llegaba a su fin, poco antes de que la alta comisionada presentara un informe de conclusión de los debates, ocurrió un hecho que tomó de sorpresa a los participantes de los debates

dos ejes del Sistema permiten diversos modos de actuación y respuesta, uno predominantemente técnico, cuasi judicial y que aspira a la independencia, abierto a las denuncias individuales de víctimas de violaciones de derechos humanos, y otro intergubernamental y con objetivos más vinculados a la articulación y concertación política, así como al tratamiento de crisis de grandes dimensiones.

En todo caso, en la primera reunión del Grupo de Trabajo para estudiar una Propuesta para el Tratamiento y Promoción de los Derechos Humanos, en la Unasur primó la idea de que, cualquiera que fuera el mecanismo a crearse en este foro, se debería "evitar la duplicación de desarrollos normativos y de órganos de protección, supervisión o coordinación ya existentes a nivel universal o regional".[131] Un mecanismo útil para el tratamiento de los derechos humanos a nivel de la Unasur debería, siguiendo el ejemplo positivo de los Consejos Suramericanos de Salud y de Desarrollo Social, apuntar a aprovechar al máximo las potencialidades que puede tener un órgano de concertación

---

en Ginebra, y que transformó la naturaleza de las discusiones. En febrero de 2012, en Nueva York, un grupo de Estados liderado por Rusia impulsó y logró que se adoptara una resolución en la Asamblea General de Naciones Unidas para establecer un "proceso intergubernamental" para el "fortalecimiento y aumento de la efectividad del sistema de órganos de tratados de Naciones Unidas".
De esa forma, los Estados, representados por sus delegaciones en Nueva York –que por razones lógicas no eran las mismas que venían siguiendo el "Proceso de Fortalecimiento" impulsado desde Ginebra–, empezaban un nuevo proceso de discusión institucional sobre los órganos de tratados luego de más de dos años de consultas llevadas a cabo con el apoyo de la alta comisionada desde la Declaración de Dublín en 2009. A pesar de que la Resolución 66/254 de la Asamblea General mencionaba la compilación que sería preparada por la OACDH, el lenguaje utilizado hace que el contenido de las negociaciones quede básicamente a criterio de los Estados. Además, la resolución no prevé la participación directa de la sociedad civil en el proceso de negociación, sino solamente la de los Estados miembros y observadores de la ONU, organizaciones intergubernamentales y organismos de las Naciones Unidas. Ese es el formato que, a partir de 2012, empezó a tener el "Proceso de Fortalecimiento" de los órganos de tratados, que está todavía en pleno desarrollo. En este sentido, de acuerdo con una reciente resolución de la Asamblea General de la ONU, se decidió "extender el proceso intergubernamental de la Asamblea General sobre el fortalecimiento y aumento de la efectividad del sistema de órganos de tratados de derechos humanos hasta la 67ª sesión de la Asamblea General […] con el objetivo de identificar […] medidas concretas y sustentables para fortalecer y aumentar la efectividad de los OT". Véase Asamblea General de la ONU, A/RES/66/295, párr.1, 17 de septiembre de 2012.

131 Acta de la I Reunión del Grupo de Trabajo para estudiar una "Propuesta para el tratamiento y promoción de los derechos humanos en Unasur", párr. 3.

política entre gobiernos. En ese sentido, para el beneficio de los pueblos de la región, no debe proponerse sustituir mecanismos de naturaleza distinta como es el caso del Sistema Interamericano, sino identificar formas posibles de complementariedad.

Su conformación también debería tener en cuenta la existencia de la RAADH y del IPPDH del Mercosur y prever formas de evitar que se dupliquen estos espacios.

4.4. UN CASO TESTIGO. LOS MECANISMOS REGIONALES Y SUBREGIONALES FRENTE AL GOLPE PARLAMENTARIO EN PARAGUAY[132]

El golpe parlamentario al presidente Fernando Lugo, ocurrido el 22 de junio de 2012 en Paraguay, constituyó un hecho muy grave para la estabilidad democrática y la vigencia los derechos humanos en América Latina.[133] Esto último

132 Por su importancia para el devenir de la región, el CELS decidió que el análisis del golpe institucional en Paraguay merezca a su vez un capítulo específico en este informe. Véase, entonces, el cap. I de la sección "Debates", en este mismo informe.

133 Partiendo de este diagnóstico, el CELS ha seguido de cerca la situación en ese país. El 22 de junio de 2012, emitió un comunicado condenando la ruptura democrática. Véase el comunicado del CELS, momentos antes de concretarse la destitución del presidente Lugo, en <cels.org.ar/documentos/?info=detalleDoc&ids=3&lang=es&ss=&idc=1516>. Véanse también los pronunciamientos orales del CELS –junto con Conectas Direitos Humanos de Brasil y Corporación Humanas de Chile– en el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas en su 20ª (<unmultimedia.org/tv/webcast/2012/06/crdhjg-gd-item4-contd-22nd-meeting-20th-session.html>) y 21ª sesiones regulares (<webtv.un.org/search/cels-general-debate-item:4-15th-meeting-human-rightscouncil/1846366 883 001?term=CELS>). Ambas declaraciones fueron respondidas por la delegación paraguaya en Ginebra. Es posible acceder al video de las respuestas en <unmultimedia.org/tv/webcast/2012/06/paraguay-right-of-reply-22nd-meeting-20th-session.html> y <webtv.un.org/search/paraguay-right-of-reply-general-debate-item:4-contd-16th-meeting-human-rightscouncil/1846558 883 001?term=Paraguay#full-text>, respectivamente. Consumado el quiebre institucional, el CELS activó sus contactos con la sociedad civil paraguaya para dar seguimiento al impacto del golpe parlamentario sobre la situación de los derechos humanos en ese país. En este mismo sentido participó, en la ciudad de Asunción, de las reuniones preparatorias de una misión internacional de organizaciones campesinas. La misión se llevó a cabo entre el 5 y el 11 de septiembre de 2012. Véase el informe preliminar de la Misión de Investigación Caso Marina Cué, en <cloc-viacampesina.net/es/temas-principales/derechos-humanos/1246-paraguay-informe-preliminar-mision-de-investigacion-caso-marina-cue>. Como resultado de los intercambios con los actores y organizaciones sociales paraguayos, el CELS produjo a fines de 2012 un informe en el que sistematiza los principales problemas de derechos humanos que sucedieron al

en la medida en que, conforme ha demostrado la historia de nuestra región, existe una intrínseca relación entre democracia y vigencia de los derechos humanos.[134]

Por la repercusión que ha tenido y su gran actualidad, el caso paraguayo servirá de base para analizar las reacciones de los distintos mecanismos regionales y subregionales. Se procurará diferenciar las reacciones esencialmente políticas frente a la ruptura democrática de otras específicamente vinculadas al monitoreo de su impacto sobre la vigencia de los derechos humanos en Paraguay, sin dejar de reconocer el valor específico y diferencial de cada una de ellas.

4.4.1. La rápida reacción política de la Unasur y el Mercosur

La Unasur ha sido, sin lugar a dudas, la organización que con más rapidez reaccionó ante la ruptura democrática en Paraguay; de hecho, lo hizo incluso ante la probabilidad del quiebre, llevando a cabo acciones preventivas que por desdicha no lograron desarmar ese proceso.

El 21 de junio, cuando quedó claro que el Congreso estaba determinado a llevar adelante el juicio político, utilizando como pretexto la masacre de campesinos en Curuguaty, Fernando Lugo realizó llamados a otros presidentes de la región como Dilma Rousseff, José Mujica y Cristina Kirchner, solicitando la ayuda de los Estados vecinos. En ese mismo momento, el canciller paraguayo Lara Castro participaba en la Conferencia Río+20 de Naciones Unidas, en la que se encontraban presentes también los principales Jefes de Estado de la región. Allí mismo, el canciller convocó una "reunión extraordinaria de Unasur"

---

golpe. El documento se organizó sobre cuatro ejes: el caso de la masacre de Curuguaty; la persecución a defensoras y defensores de derechos humanos; las afectaciones al derecho a la libertad de expresión y los despidos masivos en instituciones públicas con impacto en programas sociales clave. Originalmente, el informe fue elaborado por el CELS para remitirlo al Grupo de Alto Nivel de la Unasur para el Seguimiento de la Situación en la República de Paraguay, tras una solicitud formal desde ese espacio. Posteriormente se compartió el informe con otros mecanismos de derechos humanos, como la CIDH, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas y varios procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos. Informe disponible en <cels.org.ar/common/documentos/InformeParaguay.pdf>.

134 Esta relación ha sido plasmada en diferentes instrumentos de derecho internacional. Véase CIDH, "Honduras: derechos humanos y golpe de Estado", párr. 18 y 19, en <cidh.org/countryrep/Honduras09sp/Cap.2.htm#_ftn22>; la Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 21.3; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 25; y el preámbulo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

sobre la situación en Paraguay, en la que las Jefas y Jefes de Estado determinaron "el envío de una misión de cancilleres" a Asunción.[135]

El objetivo de la misión, que incluyó reuniones con el presidente Fernando Lugo y el vicepresidente Federico Franco, era transmitir el mensaje político de que Paraguay quedaría aislado en la región en caso de realizarse el golpe institucional. Así, en un comunicado emitido desde Asunción el 22 de junio de 2012, momentos antes de concretarse la destitución del presidente, los cancilleres de la Unasur afirmaron que "las acciones en curso podrían ser comprendidas en los arts. 1, 5 y 6 del Protocolo Adicional del Tratado Constitutivo de la Unasur sobre Compromiso con la Democracia", destacando asimismo que era "imprescindible el pleno respeto de las cláusulas democráticas del Mercosur […] y la CELAC", y que "los países de la Unasur evaluarán en qué medida será posible continuar la cooperación en el marco de la integración suramericana".[136]

Como se sabe, el intento no prosperó. Los cancilleres fueron recibidos con frialdad por los líderes de los Partidos Colorado y Liberal y por el vicepresidente Federico Franco.[137] El mismo 22 de junio a última hora, el Senado paraguayo decidió, por 39 votos a favor y sólo 4 en contra, que Lugo era culpable de "mal desempeño en sus funciones".[138]

Una semana más tarde, la Unasur organizó una Reunión Extraordinaria de Jefas y Jefes de Estado del bloque en la ciudad de Mendoza, Argentina, sin la presencia de Paraguay, donde decidió "adoptar la decisión política basada en el tratado constitutivo […] de suspender a la República del Paraguay de participar en los órganos e instancias de la Unión, hasta tanto este Consejo revoque la suspensión". Asimismo, decidió "promover la suspensión de la República del Paraguay en los foros y mecanismos de diálogo y concertación política e integración de la región, de acuerdo con sus propios estatutos y reglamentos" y, por fin, "conformar un grupo de alto nivel de Unasur para

135 Véase "La Unasur hizo un llamado a que se respete el debido proceso de defensa del presidente Fernando Lugo, ante el juicio político que los diputados del Parlamento aprobaron este jueves", del 21 de junio de 2012, en la página oficial de la organización, disponible en <unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=691:unasur-hace-llamado-a-que-se-respete-proceso-de-defensa-de-presidente-lugo&catid=66:noticias-unasur>.

136 Puede consultarse el comunicado en <unasursg.org/PDFs/Centro-de-noticias/Comunicados/COMUNICADO-ASUNCION-JUNIO-22-2012.pdf>.

137 Véase la investigación de la Agencia Pública de Brasil, disponible en español en <idl-reporteros.pe/2012/12/10/la-destitucion-vista-desde-el-palacio/2>.

138 Véanse "Libelo Acusatorio contra Lugo", en <elpuercoespin.com.ar/wp-content/uploads/2012/11/Libelo-Acusatorio.pdf>, y el documento de su condena, <apublica.org/wp-content/uploads/2012/11/Condena%C3%A7%C3%A3o-a-Lugo.pdf>.

el seguimiento y evaluación de la situación en la República del Paraguay, en particular dirigidos a la pronta normalización de su orden democrático institucional".[139]

En paralelo, también en Mendoza, el Mercosur organizó una reunión de presidentas/es de los Estados partes, sin la presencia de Paraguay, en la que Cristina Kirchner, Dilma Rousseff y José Mujica decidieron "suspender al Paraguay, de forma inmediata y por este acto, del derecho a participar en la XLIII Reunión del Consejo del Mercado Común y Cumbre de Presidentes del Mercosur".[140] Esa determinación se ratificó un mes después con la adopción de una decisión del Consejo del Mercado Común (CMC),[141] destinada a hacer operativa la voluntad política de los jefes de Estado.

4.4.2. Reacciones ambiguas desde la OEA

La OEA empezó a pronunciarse sobre el inminente juicio político a Lugo el 21 de junio, más o menos en el mismo momento en que lo hacía la Unasur.

Las primeras reacciones estuvieron a cargo del secretario general de la organización, José Miguel Insulza, quien en un primer comunicado pidió "que se resguarde, en todo momento, el diálogo, el entendimiento y la paz interna"; y que "el proceso político que se está desarrollando continúe su curso dentro del marco de la Constitución y de la Ley".[142] Más tarde, el mismo día, emitió otro comunicado en el que cambió un poco el tono. En este, el secretario general pidió la salvaguardia del "más pleno respeto al debido proceso, no sólo en la forma, sino también en el fondo". Agregó que "ello implica la debida valoración de las pruebas de la acusación y la aplicación de plazos que permitan

139 Decisión n° 26/2012 de la Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unasur, 29 de junio de 2012, párrs. 2, 5 y 6, disponible en <unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=704:decision-no262 012-reunion-extraordinaria-del-consejo-de-jefas-y-jefes-de-estado-y-de-gobierno-de-unasur&catid=66:noticias-unasur>.

140 Para consulta de notas de prensa véase, por ejemplo, <bbc.co.uk/mundo/ultimas_noticias/2012/06/120 624_ultnot_mercosur_paraguay_derecho_cumbre_lav.shtml>.

141 Decisión CMC 028/2012 de Reglamentación de los Aspectos Operativos de la Suspensión de la República de Paraguay, adoptada en la X CMC Extraordinaria, en Brasilia, disponible en <gd.mercosur.int/SAM/GestDoc. PubWeb.nsf/OpenFile?OpenAgent&base=SAM\GestDoc\DocOfic0Arch.nsf&id=D209699 78 120 444D83 257A4F005 614A2&archivo=DEC_028-2012_ES_Reglam%20 Suspensi%F3n%20Paraguay.pdf>.

142 "Secretario General de la OEA llama a resguardar el diálogo y el entendimiento en Paraguay", 21 de junio de 2012, disponible en <oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-223/12>.

la adecuada preparación y presentación de los descargos de los acusados en el pleno ejercicio de su derecho a la defensa".[143]

El 22 de junio, la OEA convocó una reunión del Consejo Permanente para "tomar conocimiento de la crisis" en Paraguay. El 23 de junio, ya consumado el juicio político, emitió un nuevo comunicado en el que calificó lo sucedido como un "juicio sumario que, aunque formalmente apegado a la ley, no parece cumplir con todos los preceptos legales del derecho a la legítima defensa".[144]

Sin embargo, el 26 de junio el tono político de la OEA pareció volverse, una vez más, conciliador, dejando por completo de lado la condena al juicio político. Insulza informó ese día que viajaría a Paraguay para recabar información, y que se reuniría con autoridades de los tres poderes "y con el *ex* presidente Fernando Lugo", con el objetivo de "generar un clima que permita que esta querida nación, fundadora de nuestra Organización, pueda actuar dentro de ella con la mayor normalidad, y que las elecciones del año próximo en ese país se lleven a cabo adecuadamente".[145] La visita se concretó con una delegación de embajadores sin equilibrio geográfico o político, ya que no incluía a ningún representante de América del Sur y, por ende, a ningún miembro de la Unasur o el Mercosur.[146] Durante la visita, la misión se reunió con Lugo y luego con Federico Franco, reconociendo como ex presidente al primero y como presidente al segundo.[147] A su vez, a pesar de la solicitud de reunión de diversas organizaciones de derechos humanos, la misión no previó ni concedió tales encuentros.

143 "Secretario General de la OEA llama a que se respete el debido proceso en Paraguay", 21 de junio de 2012, disponible en <oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-226/12>.

144 "Secretario General de la OEA plantea dudas sobre respeto de legítima defensa en juicio político que destituyó a ex Presidente de Paraguay", comunicado del 23 de junio de 2012, disponible en <oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-229/12>.

145 "Secretario General de la OEA viajará a Paraguay para recabar información sobre recientes acontecimientos", comunicado del 26 de junio de 2012, disponible en <oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-234/12>. El destacado nos pertenece.

146 Participaron de la visita los embajadores ante la OEA de Haití, Canadá, Estados Unidos, Honduras y México.

147 "Secretario General de la OEA se reunió con el ex Presidente de Paraguay Lugo", comunicado del 2 de julio de 2012, disponible en <oas.org/es/centro_noticias/fotonoticia.asp?sCodigo=FNC-9515>, y "Misión de la OEA se reunió con Presidente y Canciller de Paraguay", comunicado del 2 de julio de 2012, disponible en <oas.org/es/centro_noticias/fotonoticia.asp?sCodigo=FNC-9508>.

Frente a ese escenario, no sorprendió el contenido del informe oficial de la visita, básicamente contrario a que la OEA suspendiera al país en aplicación de la Carta Democrática Interamericana, conforme proponían algunos Estados.

El informe define varios objetivos de la OEA en relación con la situación en Paraguay. Entre ellos, se identifica la necesidad de fortalecer la gobernabilidad de Paraguay en el período de transición hacia las elecciones de 2013, que promueva el diálogo político y apoye las reformas legales que puedan ayudar a evitar nuevas crisis y asegurar un proceso electoral participativo y transparente, evitando que lo ocurrido dé lugar a represalias o exclusiones, en especial en contra de Lugo o sus partidarios. Ante esos objetivos, el documento considera que

> la adopción por parte de la OEA de una medida similar [a la suspensión] no contribuiría a alcanzar nuestros objetivos. Al contrario, implementarlos, incrementando la presencia activa de los órganos de la OEA, evitaría aumentar las divisiones en el seno de la sociedad y el sistema político paraguayo y causar sufrimientos innecesarios al pueblo de ese país. No olvidemos, además, que existe una situación de normalidad política, social y económica que es conveniente preservar.[148]

4.4.3. Respuestas en materia de derechos humanos

La CIDH se pronunció públicamente en dos oportunidades desde el golpe institucional sobre la situación en Paraguay. El 23 de junio, emitió un comunicado en el que expresó preocupación por la destitución del mandatario de Paraguay y consideró "inaceptable lo expedito del juicio político contra el presidente constitucional y democráticamente electo".[149] Meses más tarde, el 4 de diciembre de 2012, un nuevo comunicado de la Comisión condenó el asesinato de Vidal Vega, líder campesino y pieza clave para la defensa de los campesinos imputados por la masacre de Curuguaty.[150] En su comunicado, la Comisión "urge al Estado de Paraguay a investigar estos crímenes, esclarecerlos judicialmente y sancionar a los responsables materiales e intelectuales". Instó asimismo al Estado paraguayo a

148 Informe de la misión del secretario general de la OEA y la delegación a la República del Paraguay –versión no oficial–, disponible en <oas.org/es/acerca/discurso_secretario_general.asp?sCodigo=12-0057>.

149 "CIDH expresa preocupación por destitución del Presidente de Paraguay", comunicado del 23 de junio de 2012, disponible en <oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2012/072.asp>.

150 Véase al respecto "El CELS condena el asesinato de un dirigente campesino en Paraguay", 5 de diciembre de 2012, disponible en <cels.org.ar/documentos/?info=detalleDoc&ids=3&lang=es&ss=&idc=1569>.

> adoptar en forma inmediata y urgente todas las medidas necesarias a fin de garantizar el derecho a la vida, la integridad y la seguridad de las defensoras y defensores de derechos humanos en el país, en especial, quienes trabajan en el movimiento de Campesinos sin Tierra y en la Comisión de Familiares de Víctimas de la masacre de Curuguaty.[151]

Al día de hoy, la CIDH tiene pendiente una respuesta a un grupo de organizaciones sociales y de derechos humanos que le han requerido que realice una visita a Paraguay para verificar la situación en el terreno.[152]

Si bien la Unasur y el Mercosur reaccionaron de inmediato al quiebre democrático en Paraguay, no se percibió una reacción equivalente en cuanto al monitoreo serio y sustentado de los impactos de esa ruptura en la situación de los derechos humanos en el país.

En el ámbito de la Unasur, el Grupo de Alto Nivel para el Seguimiento de la Situación en la República de Paraguay parece haber centrado su mandato en el seguimiento de la vigencia de las garantías políticas en el país, con foco sobre la necesidad de que las elecciones presidenciales de abril sean libres e imparciales. Eso se desprende de las declaraciones públicas realizadas por el presidente del grupo, el peruano Salomón Lerner.[153] Sin perjuicio de ello, el grupo envió una solicitud de información al CELS sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay[154] y estableció algunos contactos incipientes con actores sociales de ese país. Como no se ha hecho público su informe, no es posible saber qué centralidad ha dado en su labor al monitoreo de la situación

151 "CIDH condena asesinato de defensor de derechos humanos en Paraguay", comunicado del 4 de diciembre de 2012, disponible en <oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2012/141.asp>.

152 El pedido fue elaborado, entre otras organizaciones, por el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer - Paraguay (CLADEM-Py), la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY) y la Coordinadora del Servicio de Paz y Justicia - Paraguay (SERPAJ-Py). Más de 30 organizaciones de distintos países de la región, entre ellas el CELS, enviaron a la CIDH su adhesión a esta solicitud.

153 Véase, por ejemplo, la nota de prensa en <telesurtv.net/articulos/2012/07/24/unasur-exige-elecciones-democraticas-y-transparentes-en-paraguay-7740.html>.

154 El pedido se hizo en virtud de una conversación de miembros del CELS con el miembro argentino del grupo, durante una reunión de la RAADH. El representante argentino tomó conocimiento de que el CELS había viajado a Paraguay y estaba en contacto con organizaciones de ese país, y estimó que sería valioso para el trabajo del Grupo de Alto Nivel que le hiciéramos llegar información. De esa charla se originó el pedido formal de información, en respuesta al cual el CELS elaboró su informe.

en materia de derechos humanos, y en particular, a la masacre de Curuguaty, más allá del intento de recabar cierta información. Aunque el mandato del grupo fue extendido y aún no se conocen los resultados finales de su labor, el mecanismo parece marcar una diferencia con lo actuado en ocasión de la crisis en Bolivia de 2008, donde los presidentes sudamericanos crearon una comisión especial, presidida por el experto argentino Roberto Mattarollo, que produjo un completo informe estableciendo las responsabilidades por la masacre de Pando y tuvo un efecto positivo sobre la resolución de la crisis, al identificar causas y actores.[155]

En cuanto al Mercosur, algunas iniciativas relacionadas con la situación específica de los derechos humanos en Paraguay surgieron en el ámbito de la RAADH. En la XXII RAADH, realizada en septiembre de 2012 en Porto Alegre, Brasil, las altas autoridades aprobaron una declaración que reafirma la condena de las Jefas y los Jefes de Estado del bloque a la ruptura democrática. Solicitaron, asimismo, que el IPPDH del Mercosur transmitiera periódicamente a las altas autoridades, así como al Grupo de Alto Nivel de la Unasur, toda información recibida sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay.[156]

En la IV RAADH Extraordinaria, realizada en noviembre de 2012 en Brasilia, el IPPDH presentó un informe reservado sobre la situación en Paraguay. Se identificó entonces la posibilidad de realizar una reunión en la sede del Instituto a principios de 2013, en la que se discutirían los pasos siguientes del accionar de la RAADH sobre la situación en Paraguay.[157]

Es posible notar que las acciones puntuales en estos dos mecanismos destinadas a monitorear la situación de los derechos humanos en Paraguay fueron en gran medida iniciativas aisladas cuya entidad para el resguardo de la situación en el terreno no es posible estimar con claridad. Tanto la Unasur como el Mercosur supieron reaccionar de forma rápida y contundente en el plano político macro, pero esta reacción no tuvo su paralelo a la hora de identificar formas específicas de monitoreo de una situación con efectos potencialmente graves para la vigencia de los derechos humanos. Habiendo reconocido la interdependencia entre democracia y derechos humanos,[158] hubiera sido im-

155 La comisión fue creada por los Jefes de Estado de la Unasur y concluyó sus trabajos en noviembre del mismo año, luego de entregar a la presidente pro témpore del bloque, Michelle Bachelet, su informe sobre la masacre.

156 XXII RAADH, Porto Alegre, septiembre de 2012. Mercosur, XXII RAADH, Acta 02/12.

157 IV RAADH Extraordinaria, Brasilia, noviembre de 2012, Mercosur, RAADH, Acta 03/12.

158 En el Tratado Constitutivo de la Unasur, los Estados "ratifican que la plena vigencia de las instituciones democráticas y el respeto irrestricto de los

portante que los Estados de la subregión también impulsaran el monitoreo de la situación de los derechos humanos en Paraguay. Particularmente, si se tiene en cuenta que un hecho de grave violación de derechos como fue la masacre de Curuguaty estuvo vinculado desde el primer momento al juicio político a Fernando Lugo.

En ese sentido, las dos entidades supranacionales podrían haber creado canales para obtener información sobre la situación en el terreno, o incluso para convocar a representantes de la sociedad civil del país para que pudieran compartir su visión y diagnóstico. En el caso de que se recibieran denuncias de violaciones, se podría, como mínimo, haber generado un debate en el interior de los bloques sobre las posibilidades de acción, para crear mecanismos de coordinación con los órganos regionales de protección de los derechos humanos.

En el caso específico de la Unasur, hubiera sido importante que también se incluyera en el mandato del Grupo de Alto Nivel para el Seguimiento de la Situación en la República de Paraguay la recolección de información sobre la situación en materia de derechos humanos. Terminó siendo casi una casualidad que el CELS haya tenido la posibilidad de enviar al grupo información al respecto, lo cual a su vez permitió que los integrantes del grupo se contactaran con referentes de la sociedad civil paraguaya.

En el caso del Mercosur, tampoco se explica por qué no se otorgó el mandato de monitorear la situación de los derechos humanos en ese país al IPPDH de forma inmediata, tras la suspensión de Paraguay del bloque. Aunque esto terminó ocurriendo más de dos meses después del quiebre democrático, la gravedad de lo ocurrido habría permitido la convocatoria de una sesión ex-

---

derechos humanos son condiciones esenciales para la construcción de un futuro común de paz y prosperidad económica y social, y el desarrollo de los procesos de integración entre los Estados miembros" (Preámbulo). En el "Protocolo adicional de la Unasur sobre compromiso con la democracia", los Estados reiteran su compromiso "con la promoción, defensa y protección del orden democrático, del Estado de derecho y sus instituciones, de los derechos humanos y las libertades fundamentales, incluyendo la libertad de opinión y de expresión, como condiciones esenciales e indispensables para el desarrollo de su proceso de integración, y requisito esencial para su participación en la Unasur" (Preámbulo). En cuanto al Mercosur, en el "Protocolo de Montevideo sobre el compromiso con la democracia" (Ushuaia II), los Estados recordaron "lo expresado por la Asamblea General y por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en el sentido de que el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales son elementos esenciales de la democracia" (Preámbulo), y decidieron que su aplicación se daría "en coordinación con las que se realicen en aplicación de otros instrumentos internacionales sobre la defensa de la democracia y el respeto de los derechos humanos" (art. 8).

traordinaria de la RAADH, luego de la reunión de los Jefes de Estado en Mendoza. Asimismo, el mandato otorgado al Instituto podría haber sido más claro a la hora de determinar el establecimiento de vínculos con la situación en el terreno, y en particular con respecto a los usos que se daría a la información recopilada. No hay claridad, en ese sentido, de que se active algún mecanismo que permita que esa información llegue formalmente a los órganos decisorios del Mercosur para que sea tenida en cuenta cuando el bloque vuelva a deliberar sobre la situación de Paraguay.

5. PALABRAS FINALES

Como se ha destacado, el SIDH y la Comisión Interamericana han desempeñado un rol fundamental en los distintos momentos de la historia reciente de América Latina, en el contexto de dictaduras y conflictos armados, pero también en democracia. Su trabajo ha generado impactos concretos y sustantivos para el goce y ejercicio de los derechos humanos en la región.

A la hora de debatir sobre el futuro del mecanismo regional de protección, quienes hoy ocupan espacios de poder deben tener presentes estos logros, que constituyen el resultado de décadas de esfuerzo por parte no sólo de la Comisión y de la Corte IDH sino también de las víctimas, de las organizaciones sociales y de los propios Estados, que muchas veces transformaron los estándares del SIDH en políticas nacionales destinadas a la mejora de los derechos humanos de sus habitantes. Por estas razones, los debates que puedan darse sobre las prioridades y modalidades de trabajo de los órganos del SIDH ante el actual contexto regional no deben conducir a debilitar los roles y competencias que la CIDH y la Corte IDH vienen ejerciendo desde hace ya muchos años, no sin dificultades pero con un importante nivel de efectividad.

Las visiones que apuntan a reemplazar el actual sistema regional de protección por nuevas estructuras subregionales deben dimensionar los desafíos que implican la construcción de los consensos y las acciones requeridas para la definición de competencias y puesta en funcionamiento de órganos supranacionales de derechos humanos. Son muchos y su resolución efectiva no es tarea sencilla. Construir un sistema de protección eficaz implica tiempo, recursos, voluntad y capacidad política para generar y lograr continuidad en los acuerdos y, sobre todo, legitimidad frente a víctimas y demandados. Un ámbito recién creado difícilmente demuestre ese grado de fortaleza frente a los desafíos presentados por la protección de los derechos humanos que puso y pone a prueba constante a uno que lleva ya más de sesenta años de trabajo. Establecer nuevos mecanismos de protección de derechos humanos implicaría

volver a emprender una trabajosa y larga labor de construcción institucional con grandes riesgos de duplicación y contradicción de valiosos estándares e instituciones que ya son patrimonio de nuestros pueblos.

Por otra parte, la Declaración y la Convención Americana de Derechos Humanos forman parte de la institucionalidad vigente en la región. En la Argentina esto fue hecho explícito por la Constitución Nacional en su art. 75, inc. 22, que les dio jerarquía constitucional. A su vez, la Corte Suprema de Justicia resolvió en 1995 que estos instrumentos se aplicarán en las condiciones de su vigencia, esto es, según "la aplicación jurisprudencial, por los tribunales internacionales competentes para su interpretación y aplicación".[159] Este ordenamiento, construido a lo largo de intensas décadas y codificado en constituciones, leyes y fallos judiciales supremos, no puede ni debe ser desarraigado por una decisión política coyuntural.

A la vez, es fundamental tener claras las diferencias entre espacios interestatales de coordinación política y mecanismos supranacionales de tutela y protección de los derechos humanos. Ambos son relevantes y necesarios, pero cumplen roles esencialmente distintos.

De este modo, aprovechar a cabalidad las potencialidades de las nuevas estructuras regionales con impacto en los derechos humanos como el Mercosur o la Unasur demanda concentrar los esfuerzos en generar posibilidades de acción y reacción articulada y complementaria con la labor que hoy realiza el Sistema Interamericano.

159 CSJN, "Giroldi, Horacio David y otro s. Recurso de Casación", sentencia del 7 de abril de 1995. Fallos: 318:514.

VII. Libertad de expresión y derecho a la información
Luces y sombras en el camino hacia el ejercicio pleno de una ciudadanía comunicacional*

1. INTRODUCCIÓN

Si la presencia en la agenda pública de los aspectos vinculados a la regulación de los medios y a la comunicación como un derecho se incrementó de forma sostenida desde 2008, es probable que 2012 haya sido el año de mayor exposición.

Las vicisitudes del primer año tras las elecciones de renovación del mandato de Cristina Fernández de Kirchner estuvieron signadas por un número seguido de una letra: "7D". Se suscitaron las disputas y los posicionamientos más diversos, se propusieron las interpretaciones más aberrantes de textos judiciales y se plantearon las hipótesis más descabelladas sobre lo que podía pasar el 7 de diciembre de 2012. Lo que nadie podría afirmar es que no se habló de ello. Más allá de las dificultades para la aplicación plena de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, resulta alentador que se problematice socialmente la cuestión de la comunicación y los medios. Lo que sin duda es menos alentador es que, a tres años de promulgada la norma, la justicia cautelar sea más poderosa que la justicia misma. La nueva extensión de la medida de no innovar ha permitido visibilizar y transparentar las relaciones de fuerza entre el poder del Estado, ciertos poderes fácticos y determinadas corporaciones, que cuentan con una larga historia a puertas cerradas. Sin embargo, este proceso funcionó de disparador para que el año cerrara con saludables discusiones acerca de la democratización de la justicia.

* Este capítulo fue elaborado por Diego de Charras y Mariela Baladron, integrantes del Área de Comunicación del CELS. Los autores agradecen la lectura atenta y los comentarios de Damián Loreti, Carolina Varsky y Luis Lozano.

2. AVATARES EN LA APLICACIÓN DE LA LEY DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL

2.1. CRÓNICA DE UNA CAUTELAR ANUNCIADA

Era algo previsible que, una vez aprobada la Ley 26 522, los grandes grupos mediáticos intentaran judicializar la puesta en marcha de la nueva norma. En otras palabras, a nadie sorprendió que apenas aprobada la ley aparecieran los recursos de amparo buscando impedir su aplicación.

A principios de diciembre de 2009, en Buenos Aires, el juez federal Edmundo José Carbone,[1] a cargo del Juzgado Civil y Comercial Federal nº 1, hizo lugar a una medida cautelar presentada por el Grupo Clarín y suspendió parcialmente la aplicación de los arts. 41 (que prohíbe la transferencia de licencias y autorizaciones para prestar servicios de comunicación) y 161 (que establece un plazo de un año desde el dictado de los reglamentos de transición para la adecuación de los actuales prestadores a la nueva regulación).[2] En su presentación, el multimedios reclamaba la declaración de inconstitucionalidad de diversos artículos de la norma porque supuestamente afectan el derecho a la libre expresión.

En Salta, el mismo mes, el juez Miguel Medina, a cargo del Juzgado Federal nº 2, falló a favor de un amparo presentado por el Comité de Defensa del Consumidor y suspendió la aplicación de los arts. 45, 62, 63, 64, 65 y 161, dedicados a multiplicidad de licencias, conformación de redes y transmisiones simultáneas, cuotas de pantalla de producción nacional y local, y plazo de adecuación a la nueva normativa.

Unos días más tarde, en Mendoza, la jueza Olga Pura Arrabal, a cargo del Juzgado Federal nº 2, hizo lugar al pedido del diputado Enrique Thomas y ordenó frenar la vigencia de toda la norma, decisión luego ratificada por la Cámara Federal de Mendoza. A fines de ese mismo diciembre, un cuarto fallo

1 En 1980 fue designado juez por el dictador Jorge Rafael Videla. En 1996 estuvo involucrado en un importante caso de libertad de expresión: prohibió la exhibición de la película *La última tentación de Cristo*, de Martin Scorsese, a instancias de un amparo presentado por la agrupación Santo Tomás Moro de la Facultad de Derecho de la UBA. Un día más tarde se declaró incompetente en la causa. Por esa medida pidieron su juicio político los diputados del Frepaso Alfredo Bravo, Carlos Raimundi y Héctor Polino, y las radicales Elisa Carca y Elisa Carrió.

2 La Sala I de la Cámara Civil y Comercial Federal luego revocó la medida en lo referido al art. 41, pero confirmó la suspensión del art. 161. Vale destacar que la causa se inició con un pedido del multimedios Clarín para impedir por vía judicial el tratamiento legislativo de la norma. Para una visión más completa, véase Fernando Krakowiak, "La cautelar que operó como blindaje", *Página/12,* 9 de diciembre de 2012, disponible en <pagina12.com.ar/diario/economia/2-209518-2012-12-09.html>.

del juez federal de San Juan Leopoldo Rago Gallo suspendía seis artículos –42, 43, 45, 46, 48 y 161– a partir de un planteo de inconstitucionalidad presentado por Jorge Estornell, socio del conglomerado Vila-Manzano.

El 15 de junio de 2010, la Corte Suprema de Justicia de la Nación dispuso, para el caso "Thomas", que los jueces no podían suspender la aplicación de las leyes mediante medidas cautelares, a riesgo de abrir "el camino hacia la anarquía, poniendo en peligro la vigencia de todas las leyes".

Cuatro meses más tarde, el máximo tribunal se expidió acerca de la cautelar dispuesta por el juez Carbone a pedido del Grupo Clarín. En este caso, la Corte declinó intervenir en la cuestión de fondo –la constitucionalidad de la aplicación del art. 161–, pero ratificó la vigencia de la ley y dispuso que el juez de primera instancia estableciera "un límite razonable para la vigencia de la cautelar". En el mismo mes de octubre, el conjuez federal de Santiago del Estero Eduardo Coroleu dictó una medida cautelar a favor del multimedios Ick, por la cual suspendió la aplicación de once artículos de la Ley 26 522. Unos días después se sumó una acción presentada por la Asociación de Telerradiodifusoras Argentinas (ATA).[3]

Carbone rechazó el planteo de disponer un plazo razonable para la cautelar por el art. 161; el Estado apeló y la Cámara Civil y Comercial Federal estableció, en mayo de 2011, un plazo de treinta y seis meses, contados desde la notificación de la demanda en noviembre de 2010 hasta el mismo mes de 2013. El Estado recurrió a la Corte nuevamente y esta dio intervención al entonces procurador general Esteban Righi, quien, a fines de 2011, sostuvo en su dictamen que la Cámara no había logrado demostrar la inconstitucionalidad de la norma ni la inverosimilitud de los plazos establecidos y que, al mismo tiempo, obviaba el objetivo primordial de "diversificar la oferta informativa y ampliar la posibilidad de ejercer la libertad de expresión a la mayor cantidad posible de medios de comunicación", y con ello soslayó "la ineludible consideración del interés público" y recomendó a la Corte Suprema admitir el recurso extraordinario del Estado y revocar la medida.[4]

3 La presentación realizada por ATA sería luego desistida. La cautelar de la causa de Salta –en la que se presentó un *amicus* patrocinado por el CELS– sólo mantiene una suspensión parcial de un artículo. Durante 2011 también estuvo obturada la aplicación del art. 30 –que permite que las cooperativas accedan a licencias–, una vez más, por el juez Carbone. La medida fue dejada sin efecto por la Cámara Civil y Comercial Federal. Para un recorrido sumamente detallado por las diferentes causas véase CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2010*, *2011* y *2012*, Buenos Aires, Siglo XXI.

4 El dictamen del procurador general puede consultarse en <cij.gov.ar/adj/pdfs/ADJ-0.215369001337698272.pdf>.

2.1.2. El fallo de la Corte que dio origen al emblemático 7D

El 22 de mayo de 2012, la Corte Suprema de Justicia de la Nación dictó el esperado fallo acerca del art. 161, donde

> se declara procedente el recurso extraordinario federal y se confirma la sentencia apelada en cuanto rechazó el pedido de levantamiento de la medida cautelar y fijó su plazo de vigencia en treinta y seis meses, y se la revoca en lo relativo al momento desde el cual dicho plazo debe computarse, el que debe tenerse por iniciado a partir del 7 de diciembre de 2009. En consecuencia, a partir del 7 de diciembre de 2012 vence la suspensión del art. 161 de la Ley 26 522 y se aplica a la actora. De ahí que, estando su plazo para adecuarse a las disposiciones de la ley, vencido el 28 de diciembre de 2011, sea plenamente aplicable a la actora con todos sus efectos a partir de la fecha indicada.

El máximo tribunal enfatizó entonces que

> si bien las actoras obtuvieron una medida cautelar el 7 de diciembre de 2009 y promovieron la demanda el 4 de febrero de 2010, recién procedieron a notificarla el 17 de noviembre de ese año. De manera que, entre el dictado de la medida precautoria y la notificación de la demanda transcurrió un año, por la sola voluntad de las peticionarias, lo cual resultaría demostrativo de un interés más centrado en lo provisional que en la resolución definitiva del pleito.

Y agregó:

> No es posible tolerar que, a partir de la obtención de tales medidas –que pueden en ocasiones agotar o suplir el contenido de la pretensión principal–, una de las partes pueda desentenderse de la marcha del proceso principal o prolongar artificialmente su duración, ya que ello constituye un supuesto de ejercicio contrario a los fines que la ley tuvo en miras al reconocer este tipo de medidas.

Por su parte, respecto del lugar del Estado, señala que "la propia autoridad de aplicación no se ha mostrado demasiado apresurada en el proceso de implementación de la normativa en cuestión y ha prorrogado los plazos y suspendido las licitaciones, lo que contradice en gran medida la afectación que dice sufrir".

El fallo es sustantivo por varios aspectos que exceden la fundamental disposición de fecha límite a la cautelar. Por ejemplo, ciñe la cuestión a un tema

patrimonial y, en tal sentido, sostiene que "no existen argumentos que relacionen directamente la norma de desinversión con la libertad de expresión". Para luego agregar:

> en todo el derecho comparado existen normas de organización del mercado en el campo de los medios de comunicación, sin que su constitucionalidad haya sido cuestionada de modo genérico. Debe existir una afectación concreta de la libertad de expresión para invalidar una norma de regulación de la competencia, lo que en el caso no se ha demostrado, al menos en el campo de la medida cautelar.[5]

Luego del fallo de la Corte, el 7 de diciembre se convertiría en el emblemático 7D. Una importante campaña publicitaria oficial acompañada por organizaciones sociales, gremiales, académicas y de derechos humanos, muchas de ellas encuadradas dentro de la Coalición por una Comunicación Democrática,[6] puso en el centro del debate público la necesidad de que todos los grupos de medios se adecuaran a la ley. Si bien la medida cautelar sólo afectaba al Grupo Clarín, la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA) había dispuesto en su Resolución 901/12 que los plazos se equiparaban para todos los grupos, tomando como parámetro la inequidad de mercado que implicaba obligar a adecuarse a unos sin que el grupo más importante cumpliera la norma.

En este sentido, las nuevas autoridades de la AFSCA desarrollaron campañas informativas, festivales y foros en todo el país para divulgar las exigencias de la ley. Del mismo modo, emplazaron a todos los grupos a hacer sus respectivas propuestas voluntarias de adecuación. Sólo el Grupo Clarín se rehusó a hacerlo, amparado en la medida cautelar.

2.1.3. La maraña judicial: de subrogancias y otras recusaciones

La sentencia de la Corte que disponía la caducidad de la cautelar en la fecha del 7D no resolvía la cuestión de fondo acerca de la pretendida inconstitu-

5 Para una versión resumida y el fallo completo, véase "Ley de medios: la Corte precisó el plazo de vigencia de la medida que suspendió el artículo 161", disponible en <cij.gov.ar/nota-9152-Ley-de-medios–la-Corte-preciso-el-plazo-de-vigencia-de-la-medida-que-suspendio-el-articulo-161.html>.

6 Originalmente denominada Coalición por una Radiodifusión Democrática, fue una de las principales impulsoras de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y aportó una serie de directrices conocidas como los "21 puntos para una radiodifusión democrática".

cionalidad del art. 161. Era necesario que se avanzara en ese sentido desde la primera instancia judicial. En septiembre de 2011, Carbone, quien estaba jubilado desde 2009 y subrogaba el Juzgado Civil y Comercial nº 1, dejó su cargo. De ahí en más, la Cámara dispuso subrogancias rotativas semanales que lejos se hallaban de poder fallar en la causa. Era necesario entonces designar un juez natural para dicho juzgado.

A partir de allí se disparó una sucesión de pujas y presiones que determinaron un bloqueo en el funcionamiento del Consejo de la Magistratura y, por consiguiente, la responsabilidad devino en la Cámara Federal en lo Civil y Comercial, para la designación de un nuevo juez subrogante que cubriera la vacante dejada por Carbone. La Cámara y el Consejo compartían un miembro, Ricardo Recondo, acusado por el oficialismo de intentar beneficiar al Grupo Clarín. El propio Recondo y el presidente de la Cámara Civil y Comercial, Martín Farrell, "mediante un procedimiento manual" designaron al juez Raúl Tettamanti como subrogante del Juzgado Civil y Comercial nº 1. El ministro de Justicia, Julio Alak, denunció irregularidades en dicha designación e intervino la Comisión de Disciplina del Consejo de la Magistratura. Tettamanti decidió abstenerse de aceptar el cargo debido a lo que llamó "violencia moral". Luego, el juzgado quedó una semana a cargo del titular del número 3 de ese fuero, Raúl Torti, quien también fue recusado por el gobierno.[7] Finalmente, el 19 de octubre, con la firma del presidente Farrell y los camaristas Santiago Kiernan, Ricardo Víctor Guarinoni, María Susana Najurieta y Graciela Medina (sin la firma de Recondo), se designó a Horacio Alfonso, quien revistaba a cargo del Juzgado nº 2.[8]

A fines de octubre, Martín Farrell y el juez Santiago Kiernan, ambos jubilados, renunciaron a sus cargos. Una semana antes, el Senado había designado dieciséis conjueces. La aplicación de la Ley 26 376 los conminaba a dimitir.[9]

7 Torti, designado por Roberto Viola en 1981, había sido el juez responsable del fallo que le permitió a Fibertel seguir prestando el servicio de acceso a internet pese a la falta de licencia y la Resolución 100/10 de la Secretaría de Comunicación. Véase "Un juez con los días contados", *Página/12*, 12 de octubre de 2012, disponible en <pagina12.com.ar/diario/elpais/1-205439-2012-10-12.html>.

8 Alfonso era quien había levantado la cautelar dispuesta por Carbone por el art. 30. Véase "El juez Alfonso ya suspendió una cautelar contra la Ley de Medios", *Ámbito Financiero*, 18 de octubre de 2012, disponible en <ambito.com/noticia.asp?id=659211>.

9 La Ley 26 376, sancionada en mayo de 2008, establece el procedimiento para la designación de jueces subrogantes para casos de recusación, excusación, licencia, vacancia u otro impedimento de los jueces de primera instancia y de los integrantes de las cámaras de Casación o de Apelación, nacionales o federales, en todo el territorio nacional. En su art. 3 dispone que el Poder Ejecutivo nacional debe confeccionar cada tres años una lista de conjueces, que contará con el acuerdo del Honorable Senado de la Nación. Véanse "Re-

El escaso tiempo que tenía Alfonso para resolver la cuestión de fondo puso todos los focos sobre la Cámara Civil y Comercial, que recibió duras críticas del gobierno por, presuntamente, beneficiar al Grupo Clarín.[10] El 26 de octubre, el Estado recusó a uno de sus camaristas, Francisco de las Carreras, por viajar a Miami invitado y financiado por el Centro de Estudios para el Desarrollo de las Telecomunicaciones y Acceso a la Sociedad de la Información de América Latina (CERTAL), una ONG conformada y financiada por empresas de medios de la región, entre ellas el Grupo Clarín.[11] Luego, otros cuatro de los nueve miembros fueron recusados por el mismo motivo.

Ante ese escenario, el Grupo Clarín resolvió presentarse ante la Corte para solicitar la extensión de la cautelar. El 27 de noviembre el máximo tribunal rechazó el pedido por "inadmisible", pero exhortó al juez Alfonso a dictar sentencia de inmediato y solicitó a la Cámara que designase subrogantes conforme al marco legal. La semana del 7D comenzó con la Cámara designando subrogantes, y luego los mismos miembros que habían sido recusados resolvieron rechazar las recusaciones de sus colegas en setenta y dos horas.

Eso permitió que el 6 de diciembre la Cámara reconstituida dispusiera una extensión de la medida cautelar, a horas de su caducidad, establecida para el día siguiente por la Corte Suprema en su fallo del 22 de mayo. Para los ca-

---

nuncian dos camaristas del fuero que tramita la causa por la Ley de Medios", *La Nación*, disponible en <lanacion.com.ar/1522030-tras-la-citacion-de-la-magistratura-renunciaron-dos-jueces-subrogantes>, y "Dos despachos vacíos en la Cámara Civil", *Página/12*, 30 de octubre de 2013, disponible en <pagina12.com.ar/diario/elpais/1-206763-2012-10-31.html>. No obstante, una acordada de la Cámara Federal Civil y Comercial resolvió que los conjueces no ocupasen vacantes en la instancia revisora. Véase "Subrogantes, a examen y lejos de la causa Clarín", *Ámbito Financiero*, 29 de noviembre de 2013.

10 En la misma línea, la procuradora general de la nación, Alejandra Gils Carbó, en un dictamen presentado ante la Corte Suprema advirtió que la Cámara resolvió de manera irregular trasladar a Capital Federal una demanda que el Grupo Vila-Manzano le había iniciado a Cablevisión por prácticas anticompetitivas. Véase "Otra denuncia contra la Cámara Civil", *Página/12,* 6 de noviembre de 2012, disponible en <pagina12.com.ar/diario/elpais/1-207217-2012-11-06.html>.

11 El evento al que asistieron varios magistrados fue la III Cumbre de Medios de Comunicación, "Cumbre de la Propiedad Intelectual". Entre los aspectos a tratar, luego de la apertura donde disertaba el también juez de cámara y consejero de la Magistratura Ricardo Recondo, se realizó una "Mesa de CEOs - Desafíos de las nuevas tecnologías en la industria audiovisual", donde exponía, entre otros, el gerente general de Cablevisión, Carlos Moltini. La cumbre estuvo dedicada fundamentalmente al análisis de la piratería y la libertad de expresión desde la visión de las compañías. Para consultar el programa completo véase <certal.org/files/2012/02/Programa_III-Cumbre-Miami2.pdf>.

maristas, la supuesta inminencia de una sentencia sobre la cuestión de fondo a manos de Alfonso cambiaba las condiciones existentes seis meses atrás. El fallo, firmado por Susana Najurieta y Francisco de las Carreras, disponía que el levantamiento de la cautelar "causaría un perjuicio irreparable" al Grupo Clarín, que se encontraba "en riesgo inminente de ver afectados sus derechos de manera grave" y su duración debía extenderse "hasta que se dicte la sentencia definitiva en la causa".[12] Sin embargo, la acordada iba más allá: se ocupaba se aclarar que el multimedios no estaba incluido en el plazo vencido de un año dispuesto por el art. 161, sino que, por el contrario, tenía un año a partir de que se extinguiera la cautelar. "La parte actora (el Grupo Clarín) no puede estar incursa en incumplimientos derivados de ese vencimiento, que no le es aplicable, y que no está expuesta por ende a sus consecuencias." El mismo día, los camaristas rechazaron *in limine* otras nuevas recusaciones, esta vez presentadas por la AFSCA.

2.1.4. Una extensión de la cautelar y un fallo de primera instancia como cierre provisorio

El 11 de diciembre, el titular de la Fiscalía Nacional en lo Civil y Comercial Federal nº 5, Fernando Uriarte, dictaminó en la causa a favor de la constitucionalidad de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y solicitó al juez Alfonso que rechazara la demanda del Grupo Clarín.

El responsable por el Ministerio Público entendió que el Grupo no había "expuesto argumentos relevantes para invalidar las normas cuestionadas en virtud de la afectación de los derechos constitucionales de libertad de expresión y de prensa". Y que, a su vez, el multimedios estaba lejos de dar cuenta de "una situación jurídica consolidada", ya que se hallaba en una anterior "situación de infracción al régimen de multiplicidad de licencias", dispuesto por el antiguo Decreto-ley de Radiodifusión 22 285/80. En consecuencia, afirmó que no es lícito invocar un supuesto derecho adquirido con el afán de "paralizar el ejercicio de la potestad normativa del Estado".

Para Uriarte, "bajo la apariencia de un planteo de inconstitucionalidad" se pretende "que el Poder Judicial decida sobre el acierto o desacierto del régimen de transferencia, multiplicidad y adecuación de las licencias de comuni-

12 Véanse "La justicia amplió la medida cautelar de Clarín y frustró los planes para el 7D", *La Nación,* 7 de diciembre de 2012, disponible en <lanacion.com.ar/1534301-la-justicia-amplio-la-medida-cautelar-de-clarin-y-frustro-los-planes-para-el-7d>, y "La Cámara más cuestionada, ahora cuestiona a la Corte", *Página/12,* 7 de diciembre de 2012, disponible en <pagina12.com.ar/diario/elpais/1-209412-2012-12-07.html>.

cación audiovisual diseñado por el Congreso en el ámbito de sus atribuciones constitucionales". En otras palabras, "no pretenden que el Poder Judicial ejerza el control constitucional que le es propio […] sino que actúe en reemplazo de uno de los poderes políticos, cuya gestión no les satisface".[13] La presentación del dictamen del fiscal dejaba la causa en condiciones para que el juez dictase sentencia.

Así, el 14 de diciembre, una semana después del 7D, el juez Horacio Alfonso publicó su fallo. Después de variadas referencias a la Comisión y a la Corte Interamericana de Derechos Humanos afirmó, amparado en la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos ("Central Telecommunications c. TCI Cablevision"):

> Con particular referencia a los derechos de rango constitucional involucrados, ha de señalarse, con respecto a la libertad de expresión, que esta garantía no concede una absoluta inmunidad frente a la responsabilidad por excesiva concentración de propiedad a los operadores de las telecomunicaciones, de modo que la existencia de un régimen que articula los derechos de los operadores en esta materia no limita la libertad de expresión, sino por el contrario la promueve […] el análisis concreto de los dispositivos impugnados, en cuanto conciernen a la regulación de las multiplicidades de licencias y a las restricciones a la concentración de titulares y sus participaciones, contenidas en el art. 45, tanto respecto de la cantidad de licencias en el orden nacional como en el local, así como cuanto concierne a la titularización de señales, no permite vislumbrar la afectación a la libertad de expresión.

Para Alfonso, "cuando se trata de concesiones otorgadas por la Nación, su extinción (revocación) o modificación –por razones de oportunidad– está sometida al criterio y apreciación de la Nación misma, según considere que subsisten o no los motivos de utilidad general que fundaron aquellas, y sin que ningún interés privado pueda sobreponerse a las consideraciones y voluntad del concedente". Y recordó que

> el interés general tenido en mira por el nuevo ordenamiento responde al objetivo de diversificar la oferta informativa y ampliar la posibi-

13 Para consultar la posición de Clarín respecto del dictamen del fiscal Uriarte véase "El Grupo Clarín ante el dictamen del fiscal Uriarte", disponible en <grupoclarin.com/sites/default/files/Grupo-Clarin_12-de-diciembre-del-2012.pdf>.

> lidad de ejercer la libertad de expresión a la mayor cantidad posible de medios de comunicación, pues lo que se intenta no es afectar la libertad de prensa y expresión, sino, antes bien, que se genere una multiplicidad de canales de comunicación audiovisual.

Por lo antes señalado, resolvió rechazar "la acción declarativa de inconstitucionalidad promovida por Grupo Clarín, Arte Radiotelevisivo Argentino SA, Cablevisión SA, Multicanal SA, Radio Mitre SA y Teledigital Cable SA" y levantar la cautelar.

La reacción no se hizo esperar y el 14 de diciembre el titular de la AFSCA se presentó en las oficinas del Grupo Clarín con la correspondiente intimación. Ese mismo día se presentó la apelación y el mismo juez dispuso una nueva extensión de la medida cautelar.

El Estado nacional presentó entonces un pedido de salto de instancia y un recurso extraordinario. El 27 de diciembre, la Corte desestimaría el primero por inadmisible. Al tener un fallo de primera instancia favorable, el Estado no podía hacer uso del recurso. En cuanto al segundo, en un fallo por mayoría con la excepción del juez Raúl Zaffaroni, admitió la prolongación de la cautelar pero subrayaba que, para el máximo tribunal, tal cual lo señalado en mayo, al extinguirse esta, todos los plazos se encontrarían cumplidos para el Grupo Clarín. En otras palabras, carecía del pretendido año de gracia que la Cámara le otorgaba, al tiempo que requería a la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial, Sala I, que se expidiera dentro de la mayor brevedad posible.

2.2. OTROS FALLOS PARA CABLEVISIÓN

Además de la medida cautelar por el art. 161 de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, el Grupo Clarín había cuestionado otras disposiciones específicas en relación con la prestación de televisión por suscripción por vínculo físico en el ámbito de la justicia, que también fueron parte del debate público durante 2012. Estas medidas establecían pautas para el ordenamiento de la grilla de programación y definían un tope al abono básico del servicio de televisión por cable.

En primer lugar, la empresa de cable del Grupo Clarín había realizado una presentación en 2008 contra el Comité Federal de Radiodifusión (la autoridad de aplicación entonces vigente) por la Resolución 227/08, que establecía el ordenamiento de todas las señales de noticias entre los canales 2 y 6; la ubicación de Canal 7 y Canal Encuentro en las ubicaciones 7 y 8; los canales de televisión abierta a partir del canal 9 de la grilla y la ubicación correlativa de las señales que correspondan al mismo rubro de programación.

El objetivo de esta medida era evitar que los operadores aplicaran criterios arbitrarios para beneficiar señales propias o afines en detrimento de otras de la misma temática o género. Por ejemplo, esto ocurría con la señal Todo Noticias del Grupo Clarín, que se ubicaba entre los canales de televisión abierta, a diferencia de otros canales del mismo rubro, como Canal 26, CN5 y CN23. El planteo fue desestimado en primera instancia, pero la Cámara Federal de Apelaciones de Mar del Plata hizo lugar a la acción de amparo de Multicanal SA (todavía no operaba con la razón social de Cablevisión), al considerar que el COMFER no tenía facultades para adoptar decisiones sobre la grilla de programación de los operadores de cable. El Estado nacional presentó un recurso extraordinario y la Corte Suprema de Justicia de la Nación se expidió en septiembre de 2012 sobre el caso. El máximo tribunal consideró "inoficiosa" una decisión al respecto ya que el planteo resultaba abstracto en ese momento, porque la Resolución 227/08 había sido reemplazada por otras normas de mayor jerarquía: la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (art. 65), el Decreto reglamentario 1225/10 y la Resolución 296/10 de la AFSCA, que establecen precisiones sobre el ordenamiento de las señales en la grilla a nivel nacional.[14]

Por otra parte, la Secretaría de Comercio del Interior de la Nación fijó el abono básico de Cablevisión en 123 pesos a partir del 1º de abril de 2012,[15] principio reconocido por el art. 73 de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. Como la empresa incumplió esa disposición, muchas asociaciones de consumidores e incluso municipios presentaron demandas. En respuesta, más de diez fallos de jueces y cámaras federales de las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Salta, Entre Ríos y distritos municipales de muchas otras jurisdicciones se expidieron a favor de los usuarios.[16] Sin embargo, hasta el cierre de este capítulo, Cablevisión continuaba sin acatar las disposiciones de la Secretaría de Comercio y los fallos judiciales que las reconocen y establecen compensaciones monetarias a los suscriptores por el sobreprecio cobrado por el abono del servicio.

14 El fallo de la Corte está disponible en <cij.gov.ar/nota-9834-La-Corte-Suprema-considero-que-no-corresponde-expedirse-en-causa-vinculada-a-la-grilla-de-la-TV-paga.html>.

15 Resolución 25/12, plazo extendido desde septiembre hasta diciembre de 2012 por la Resolución 97/12.

16 "Cablevisión incumplió más de diez fallos de la justicia a favor de sus clientes", *Tiempo Argentino*, 5 de noviembre de 2012, disponible en <tiempo.infonews.com/2012/11/05/argentina-90089-cablevision-incumplio-mas-de-diez-fallos-de-la-justicia-en-favor-de-sus-clientes.php>.

2.3. CAMBIOS EN LA AFSCA: DE LA PAMPA A MORÓN CON ESCALAS

El inicio de 2012 encontró a la AFSCA a la espera de una definición de nuevas autoridades. Tras la salida de Gabriel Mariotto para asumir la vicegobernación de la provincia de Buenos Aires, su puesto fue ocupado temporalmente por Manuel Baladrón, el ex diputado pampeano y miembro del directorio. Finalmente, el 2 de marzo, luego de la publicación de sus antecedentes y sin haber recibido impugnaciones, el entonces diputado nacional y decano de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora, Santiago Aragón, asumió la presidencia de la entidad. Al mismo tiempo, Ignacio Saavedra, entonces subgerente de Noticias de Canal 7, reemplazó en el directorio a Baladrón como segundo miembro designado por el Poder Ejecutivo nacional. La novedad fue que, al momento de las designaciones, el Decreto 319/12 dispuso también que las decisiones de la entidad debían llevar la firma de ambos.

El directorio de la AFSCA, que por la Ley 26 522 debe estar cubierto por siete miembros, contaba sólo con cinco, dado que los correspondientes bloques parlamentarios habían declinado durante dos años proponer a los representantes por la segunda y la tercera minoría, en un intento de deslegitimar la norma y su autoridad de aplicación. Lo mismo ocurría con la conformación de la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual (comisión bicameral), también creada por la ley y que sólo había logrado una reunión desde la aprobación de la norma. La nueva representación parlamentaria, tras los resultados electorales de 2011, permitía suponer una modificación pronta de esa situación. Era necesario convocar la comisión bicameral no sólo para designar los directores por minorías, sino también para nombrar al defensor del público de servicios de comunicación audiovisual. Si bien, como se señaló en la edición anterior de este informe, las minorías parlamentarias iniciaron el año dejando trascender que propondrían sus directores, nada de eso sucedería sino hasta el mes de noviembre, y esta vez por decisión del bloque mayoritario.

A poco de asumir las nuevas autoridades de la AFSCA, se hizo pública la venta de medios en manos de Daniel Hadad al empresario Cristóbal López. La operación tenía varias aristas que no se ajustaban a las disposiciones de la Ley de Medios. La autoridad de aplicación quedó entonces en el centro de las interpretaciones, cuando en realidad no había recibido ninguna presentación formal de ninguno de los involucrados en la operación.

En abril, una representación de la Coalición por una Comunicación Democrática, de la cual el CELS forma parte, se reunió con el secretario de Comunicación Pública, Alfredo Scoccimarro, para hacerle entrega de un documento titulado "Compromiso y participación por la total aplicación de la ley". En ese texto se planteó:

> A dos años de la aprobación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual se ha cumplido una primera etapa. La Ley nº 26 522 es la base para democratizar la Comunicación. Su debate y aprobación significó un gran avance en el fortalecimiento de la democracia […]. Los actores de la sociedad civil, las organizaciones de trabajadores y demás expresiones populares integrantes de esta Coalición reafirmamos ahora nuestro compromiso y militancia por la total aplicación de la ley que conquistamos. Consideramos necesario avanzar en su implementación, no sólo enfrentando los intereses de los oligopolios y monopolios sino también promoviendo la diversidad y pluralidad de voces hasta ahora silenciadas.

Y luego se enumeraban cuestiones centrales que aparecían como deudas para las organizaciones de la sociedad civil: promover y facilitar la multiplicidad de voces expresada por los medios comunitarios, de pequeñas y microempresas locales, cooperativos, universitarios y de pueblos originarios en todo el territorio nacional; poner en marcha los mecanismos administrativos y organismos establecidos en la ley para su implementación; hacer efectivos instrumentos administrativos y técnicos que permitieran la gestión eficaz del espectro radioeléctrico; normalizar los servicios de acuerdo con lo determinado por la ley sin que los pliegos para los concursos contuvieran exigencias administrativas, técnicas o económicas que excluyeran a organizaciones populares o a pequeñas y microempresas locales; poner en marcha el Fondo Concursable de Promoción con destino al desarrollo tecnológico y la producción de contenidos de los medios comunitarios, de frontera y de pueblos originarios; fiscalizar y hacer cumplir los porcentajes establecidos en la ley respecto a la reserva de frecuencias para los prestadores sin fines de lucro, las exigencias de producción propia, local y nacional, los límites a la retransmisión de las cadenas de radio o televisión en todo el país, así como las condiciones de inserción de publicidad; conformar la comisión bicameral como la Defensoría del Público, para fomentar la diversidad y el acceso ciudadano al control de cumplimiento de las normas. El documento culminaba con un llamado "al Poder Judicial a que acelere los tiempos para definir las pocas causas que impiden la aplicación de algún artículo de la ley y sea estricto en no permitir maniobras dilatorias por parte de quienes, invocando el ejercicio de derechos, obstruyen aviesamente el desarrollo de una norma de interés público".

Dando respuesta a alguna de las demandas, y con las firmas de Aragón y de Saavedra, el 15 de mayo la AFSCA abrió un concurso público para la adjudicación de 687 licencias del servicio de FM –295 para el sector sin fines de lucro y 392 para el sector con fines de lucro– en 381 localidades de las provincias del

Chaco, La Rioja, Catamarca, Neuquén, Río Negro, Chubut, Tierra del Fuego, La Pampa, San Luis y San Juan. El llamado fue acompañado por talleres de asesoramiento en las provincias. También se desarrolló un proyecto para otorgar 43 nuevas licencias a institutos de educación superior para la creación de radios comunitarias y educativas.

Sin embargo, las nuevas autoridades de la AFSCA también se encontraron con la necesidad de tomar algunas decisiones importantes que el interinato de Baladrón había dejado sin resolver.

Una de ellas refería a aplicar o no el art. 161, de adecuación para los grupos mediáticos que no tuvieran una medida cautelar a su favor, analizar las diversas situaciones de incumplimiento de lo dispuesto por la ley acerca de la multiplicidad de licencias y disponer un mecanismo institucional que lo llevara a cabo. En tal sentido, y con el fallo de la Corte Suprema que disponía el 7D como límite de la cautelar para Clarín ya firmado, el 13 de julio de 2012 la AFSCA dispuso la creación de la Comisión de Análisis, Asesoramiento y Seguimiento de los Procesos de Adecuación a la Ley 26 522, a través de la Resolución 901/12. La Comisión tenía como objetivo realizar las constataciones de oficio y, a partir del 7 de diciembre, iniciar los procedimientos de transferencias. Dejó en claro que

> de haberse avanzado respecto de los licenciatarios no protegidos por la cautelar vigente se hubiera generado una evidente desigualdad entre los mismos, así como incrementado la concentración a favor de pocos con el consecuente agravamiento de la problemática en el sector, en violación a la letra y al espíritu de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual vigente.

Otra de las cuestiones pendientes refería al llamado a concurso público de 220 licencias de televisión abierta digital, llevado a cabo en 2011 por las resoluciones 585 y 586, prorrogado en agosto y en noviembre de ese año. El llamado había sido cuestionado por el formato y los costos de los pliegos, particularmente por diversas organizaciones sin fin de lucro. Los valores, que en ciertos casos –para estaciones de TV de alta potencia con un radio de alcance de más de setenta kilómetros– superaban los 100 000 pesos, se sustentaban en que los licenciatarios debían poder afrontar, al menos, los costos de transmisión de la Empresa Argentina de Soluciones Satelitales ARSAT. Tras diversas evaluaciones, por medio de las resoluciones 929 y 930, el 24 de julio se resolvió dejar sin efecto el llamado y disponer treinta días para reelaborar los pliegos de bases y condiciones, y ciento veinte días para adoptar un nuevo cronograma. La decisión fue saludada por varias organizaciones de la sociedad civil que habían solicitado la reconsideración de los

costos de los pliegos, pero también fue entendida por otros como un fracaso de la política de comunicación oficial.[17] Los considerandos de la medida también hacían referencia a la necesidad de una coordinación internacional en el marco del Mercosur, a la falta del Plan Técnico –aún pendiente–, y a la posibilidad de contemplar señales de alta definición. Antes de que los plazos para la reelaboración de los pliegos se hubiesen cumplido, Santiago Aragón dejó la presidencia de la AFSCA.

El 17 de septiembre tomó estado público el reemplazo de Aragón por el también diputado nacional Martín Sabbatella. El cambio evidenció la decisión de otorgar mayor espesor político a las intervenciones públicas del organismo. El ex intendente de Morón llegó al cargo desafectado del requisito de la firma de Saavedra, quien permanecía en la vicepresidencia, y con las habilitaciones necesarias para resolver cuestiones pendientes.

Una de las medidas más importantes e inmediatas fue lograr la conformación de la comisión bicameral. De allí surgieron las presentaciones de las minorías parlamentarias para ocupar los cargos del directorio de la AFSCA y de Radio Televisión Argentina (RTA) y la designación para el cargo de defensor del público.

De esta manera, la segunda minoría parlamentaria, correspondiente a la Unión Cívica Radical, propuso al ex diputado Marcelo Stubrin para la autoridad de aplicación y al también ex diputado Gustavo Cusinato para el ente que agrupa a los medios públicos. Mientras que la tercera minoría, representada por el Frente Amplio Progresista, hizo lo propio con el abogado especialista en medios y asesor del GEN Alejandro Pereyra, y el funcionario santafesino Marcelo Adolfo Romeu para la AFSCA y RTA, respectivamente.

Pereyra fue impugnado por el CELS junto con la Asociación de Radios Universitarias (ARUNA), la Federación Argentina de Radios Comunitarias (FARCO), la Carrera de Ciencias de la Comunicación de la UBA, la Facultad de Periodismo de la Universidad Nacional de La Plata y Abogados por la Justicia Social (AJUS). Entre las objeciones se destacó que Pereyra había incurrido en falseamiento de sus antecedentes docentes al concursar en 2001 como director general de Asuntos Legales y Normativa en el ex COMFER. Por ese motivo, el concurso fue anulado en 2003. Asimismo, en la presentación del CELS se agregó que en ocasión de la crisis del 19 y 20 de diciembre de 2001, se cursó desde el COMFER una circular a los medios de radiodifusión de carácter intimidatorio a la que el diario *La Nación* consideró como

17 Véase "Fracasó una licitación clave de la nueva Ley de medios", *La Nación*, 24 de julio de 2012.

un "inadmisible intento de censura".[18] En su editorial del 26 de diciembre de 2001, el matutino señaló:

> la advertencia del Comité Federal de Radiodifusión (COMFER) acerca de que está vigente la norma que permite disponer la caducidad de la licencia de los medios encuadrados bajo la jurisdicción de ese organismo, en caso de que sus emisiones transmitiesen contenidos o formas de expresión susceptibles de provocar conmoción o alarma colectiva, configuró una velada amenaza contra la libertad de información.

En ese momento histórico, Pereyra era director de Asuntos Legales y Normativa del COMFER y se intentaba que los hechos de diciembre de 2001 no fueran vistos por la población argentina. Si bien es cierto que lo notificado a los medios remitía a la legislación vigente entonces, no es menor la apelación a los artículos más retrógrados de una norma de facto con claro efecto restrictivo de la libertad de expresión en un momento crítico. Su labor como funcionario público a cargo del área jurídica del organismo en cuestión permite sopesar su responsabilidad, en el grado que fuere, en el intento de cercenar no sólo el derecho a la libre expresión, sino también el derecho a la información de toda la sociedad. Para el CELS, la inserción de declaraciones falsas en un instrumento público, independientemente de sus consecuencias penales y su responsabilidad en la iniciativa de limitar la circulación de contenidos en los medios de radiodifusión durante la crisis de diciembre de 2001, daba cuenta de una ineptitud ética contradictoria con los principios de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.

Finalmente fueron designados Stubrin en la AFSCA, Cusinato y Romeu en RTA, y las observaciones a Pereyra fueron remitidas a la comisión bicameral.[19]

Por otra parte, se propuso y nombró como nueva defensora del público de servicios de comunicación audiovisual a la periodista Cynthia Ottaviano. Estas designaciones, junto con la demorada recomposición del Consejo Federal de Comunicación Audiovisual (CoFeCA), fueron un avance insoslayable en la institucionalización de la regulación democrática de los medios audiovisuales.[20] El 20 de noviembre, ambos organismos realizaron en el Congreso nacional la

18 Véase "Un inadmisible intento de censura", *La Nación*, 26 de diciembre de 2001.

19 Véase "Oficializan designaciones de la oposición en AFSCA", *Ámbito Financiero*, 23 de noviembre de 2012.

20 No está de más recordar que en el Consejo Federal –donde están representadas las provincias–, la ciudad de Buenos Aires, Córdoba y San Luis nunca designaron sus representantes.

audiencia pública para elaborar el listado anual de acontecimientos de interés relevante para la retransmisión o emisión televisiva en 2013. La audiencia se debe realizar en cumplimiento de los arts. 77, 78 y 79 de la ley, que garantizan el acceso a los contenidos informativos u acontecimientos de interés público. Ya en 2013 y por la Resolución 78, el directorio de la AFSCA aprobó el listado propuesto por el CoFeCA, que incluye aquellas competiciones que ya se vienen transmitiendo, como los torneos locales oficiales de fútbol, voleibol y básquet, la participación argentina en torneos internacionales, y en los campeonatos mundiales de voleibol, básquet, hockey y rugby. Se incorporaron las competencias automovilísticas y las participaciones argentinas en el Torneo Master 1000 y la Fed Cup en tenis.

Ahora bien, para actuar en relación con la aplicación de la ley en sus pautas de adecuación era imprescindible que existieran compradores con la solvencia suficiente para adquirir las empresas o medios de aquellos obligados a desinvertir. En tal sentido resultó sustancial, a un mes del 7D, la firma de un convenio entre la AFSCA y el Banco de la Nación para asistir financieramente tanto a grandes empresas como a cooperativas, pymes, microempresas o asociaciones sin fines de lucro para desarrollar o adquirir emprendimientos comunicacionales. Del mismo modo, era indispensable garantizar que los procesos de cambio de propietarios no devinieran en la pérdida de la fuente de trabajo para los empleados de los medios. A tal efecto, la AFSCA y el Ministerio de Trabajo firmaron un convenio de garantías del empleo y condiciones laborales en el marco de la Ley de Medios. Todas estas iniciativas, a pesar de la prolongación de la medida cautelar por la Cámara Civil y Comercial Federal, constituyen un basamento para la diversificación progresiva del sistema de medios argentino.

Un aspecto final relevante, pero también controvertido, tuvo que ver con la exposición del titular de la AFSCA sobre la situación de cada uno de los grupos en obligación de adecuación, realizada en conferencia de prensa el 14 de noviembre de 2012. Se trató de una profusa y saludable exhibición de información acerca de la propiedad de los medios que habitualmente no es de acceso público. Resultó de especial consideración que la información expuesta por Sabbatella acerca de la situación de cada grupo estuviera rápidamente accesible en formato digital.[21] Más discutibles resultaron las apreciaciones sobre las obligaciones de cada grupo y, en particular, sobre

21 AFSCA, "Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. Motivos de la Adecuación", disponible en <afsca.gob.ar/wp-content/uploads/2012/11/AFSCA-Estado-de-situación-de-los-grupos-de-medios.pdf>.

la interpretación del art. 31 de la ley con respecto a Telefe y su relación con Telefónica de Argentina.

3. LA PROMOCIÓN DE LA DIVERSIDAD EN LAS PANTALLAS

3.1. LO NACIONAL, REGIONAL Y LOCAL EN LA PROGRAMACIÓN

Durante 2012, el debate público en relación con la implementación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual fue prácticamente eclipsado en su totalidad por el periplo judicial alrededor de la aplicación del art. 161, que dispone la adecuación de los grupos de comunicación a la cantidad de licencias que exige la norma. Sin embargo, en el último año también se ha dado continuidad a una serie de programas desde el Estado con el objetivo de fomentar la diversidad en las pantallas, además del lanzamiento de nuevas medidas como el reconocimiento de la producción de contenidos audiovisuales digitales y cinematográficos como industria (Decreto 1528/12 y luego Ley 26 838), el aumento del presupuesto para subsidios a largometrajes argentinos (Decreto 1527/12), y el anuncio de un Polo Audiovisual en la isla Demarchi de la ciudad de Buenos Aires.

Estas acciones se enmarcan en la facultad del Poder Ejecutivo, reconocida en el art. 153 de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, de "desarrollar líneas de acción destinadas a fortalecer el desarrollo sustentable del sector audiovisual" y "promover el desarrollo de la actividad con una orientación federal, que considere y estimule la producción local de las provincias y regiones del país".

Si bien la ley no regula los contenidos de forma directa, establece una serie de pautas para promover la diversidad y pluralidad en la programación. En este sentido, la norma impulsa al menos cuatro ejes para cumplir con este principio: en primer lugar, el reconocimiento de tres tipos de prestadores de servicios de comunicación audiovisual –públicos, privados con fines de lucro y privados sin fines de lucro– y la reserva del 33% del espectro radioeléctrico para estos últimos (arts. 21 y 89). En segundo lugar, dispone límites a la concentración de la propiedad por cantidad de licencias y por porcentaje de penetración en el mercado, prohibiendo acumular más del 35% (art. 45). En tercer lugar, requiere la autorización previa de la autoridad de aplicación para la conformación de redes, que a su vez quedan limitadas al 30% de la programación diaria, con el requisito mínimo de la emisión de un servicio de noticias local en horario central y todos los derechos de contratación de publicidad, para fomentar los contenidos regionales (arts. 62 y 63). Por último, establece cuotas de producción nacional, regional, local, propia e independiente, que

varían según se trata de radio o televisión abierta, límite que aumenta en el caso de que los prestadores sean estatales (art. 65).

Estas medidas responden a los principios planteados en la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales de la UNESCO de 2005, ratificada por la Argentina en 2007.[22] Entre otras cuestiones, plantea las siguientes directrices y objetivos para las políticas públicas de los Estados:

> proteger y promover la diversidad de las expresiones culturales; crear las condiciones para que las culturas puedan prosperar y mantener interacciones libremente de forma mutuamente provechosa; reconocer la índole específica de las actividades y los bienes y servicios culturales en su calidad de portadores de identidad, valores y significado (art. 1).

Al mismo tiempo, reconoce que

> la diversidad cultural se manifiesta no sólo en las diversas formas en que se expresa, enriquece y transmite el patrimonio cultural de la humanidad mediante la variedad de expresiones culturales, sino también a través de distintos modos de creación artística, producción, difusión, distribución y disfrute de las expresiones culturales, cualesquiera que sean los medios y tecnologías utilizados (art. 4).

Todas estas disposiciones son centrales para promover cambios e intervenciones desde múltiples aristas que permitan modificar un sistema de medios históricamente concentrado, con sus repercusiones en la falta de diversidad y federalismo en la producción de contenidos. Esta situación se profundizó en la década de 1990 con la conformación de multimedios nacionales en el primer lustro y el ingreso de capital extranjero a partir de 1994, en consonancia con las políticas neoliberales que se implementaron en el país. A partir del estudio de las características de la radiodifusión argentina desde sus comienzos en 1920 hasta la actualidad, algunos autores destacan "la temprana dependencia y vinculación con el capital y la producción extranjera; el histórico centralismo del sistema en torno a Buenos Aires, tanto en la gestión como en la circulación de información y la producción de contenidos; la sistemática discriminación de los agentes no gubernamentales sin fines de lucro; la convalidación

22 Ley 26 305, disponible en <infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/135000-139999/135906/norma.htm>.

legal (generalmente a través de decretos presidenciales) de situaciones de hecho que vulneraban la ley",[23] entre sus principales rasgos, plasmados a través de las políticas llevadas adelante tanto por gobiernos democráticos como por gobiernos dictatoriales en la Argentina. Ante este panorama, la sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en 2009 representa un cambio de paradigma comunicacional sustantivo y sienta las bases para crear las condiciones y la oportunidad histórica de materializarlo.

3.2. EL DIAGNÓSTICO DE UNA PESADA HERENCIA

Uno de los principales desafíos en materia de política de comunicación en la Argentina está relacionado con la promoción de la diversidad de contenidos de sus industrias culturales. Desde el surgimiento de la radio en 1920 y la televisión abierta en 1951, e incluso antes, con la aparición del cine y la industria fonográfica, la producción de contenidos ha estado centralizada económica y geográficamente en la ciudad de Buenos Aires.[24] Se trata de una deuda histórica del país: federalizar y democratizar la distribución de la palabra, la posibilidad de contar otras realidades y construir identidades. Si bien se trata de una característica que se verifica en muchas otras industrias en la Argentina, en el caso de la producción cultural tiene implicancias particulares por su doble condición de bien económico y simbólico.[25] Por lo tanto, la generación de economías de escala para valorizar el capital tiende a la concentración, lo cual se contradice con la promoción de la diversidad cultural, la lógica de selección de temas y géneros a producir, la perspectiva con la cual se cuentan las historias y el acceso de otras voces al debate público.

Los datos relacionados con la oferta de canales de televisión abierta y gratuita en la Argentina son muy ilustrativos para dar cuenta de este diagnóstico. Luego de su expansión en la década de 1960, la televisión abierta ha permanecido prácticamente estancada. En 1973 había 35 canales de aire, 23 de los cuales estaban gestionados por el sector privado y 12 por el sector público.[26] En el primer trimestre de 2012, según datos oficiales, si bien se avanzaba en la adjudicación de señales en UHF[27] y en la implementación de la televisión

23 Guillermo Mastrini (comp.), *Mucho ruido, pocas leyes: economía y políticas de comunicación en la Argentina (1920-2007)*, Buenos Aires, La Crujía, 2009, 2ª ed. ampliada, p. 378.

24 Octavio Getino, *Las industrias culturales en la Argentina: dimensión económica y políticas públicas*, Buenos Aires, Colihue, 1995.

25 Ramón Zallo, *Economía de la comunicación y la cultura*, Madrid, Akal, 1988.

26 Margarita Graziano, "Los dueños de la televisión argentina", *Comunicación y Cultura*, n° 3, Buenos Aires, Galerna, 1974.

27 AFSCA, "14° Informe contenidos de la televisión abierta argentina. Ori-

digital terrestre,[28] había 44 canales de televisión abierta en funcionamiento. Es decir, tan sólo se instalaron 9 señales nuevas en casi cuarenta años. Sin dudas, el crecimiento de la oferta televisiva en las últimas cuatro décadas del país estuvo circunscripta a la lógica privada y comercial de la televisión paga, en especial por cable, que tiene una penetración del 78,4% en la Argentina, la más alta de Latinoamérica.[29] Este mapa televisivo es producto de las políticas de comunicación privatistas implementadas en el país, en especial durante la vigencia del Decreto-ley 22 285 y las modificaciones que introdujeron los sucesivos gobiernos democráticos (1980-2009).

Por otra parte, la concentración de la producción nacional de contenidos en la ciudad de Buenos Aires también merece ejemplificarse en cifras para tomar en cuenta su dimensión. Según el último informe de la AFSCA,[30] durante el primer trimestre de 2012 los contenidos retransmitidos en red y en diferido en el interior del país que provienen del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) constituyeron el 61% de la programación (37% en red y 24% en diferido). A su vez, Canal 11 y Canal 13 de Buenos Aires, propiedad de Telefónica y del Grupo Clarín respectivamente, retransmiten en conjunto el 77% de ese total. Así y todo, la dependencia de los contenidos producidos en Buenos Aires ha descendido si se tienen en cuenta los datos correspondientes a diciembre de 2008 y enero y febrero de 2009.[31] Durante ese trimestre, las regiones del interior del país recibían un 70% de programación proveniente del AMBA, del cual un porcentaje ya había sido transmitido con anterioridad.

Este mapa del sistema de medios argentino demuestra la relevancia y necesidad de implementar políticas, planes y programas para cumplir con las disposiciones de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual que promueven la diversidad y pluralidad de contenidos. Un cambio de timón en la dirección de las intervenciones en radiodifusión, después de casi un siglo durante el cual el Estado desempeñó un rol subsidiario respecto del sector privado, creando

---

gen de la producción, tipo de programas y estructura de propiedad. Datos correspondientes a enero, febrero y marzo de 2012". En este documento se menciona la adjudicación de 42 frecuencias a universidades nacionales y 24 a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y provincias en UHF, a partir de la Resolución 687/11.

28 Véase <tda.gob.ar/contenidos/tv_digital.html>.

29 LAMAC (Latin American Multichannel Advertising Council), *TV paga en Argentina 2011*, disponible en <lamac.org/files/factbook/FACTBOOK_ARGENTINA_2011.pdf>.

30 AFSCA, "14° Informe contenidos de la televisión abierta argentina…", ob. cit.

31 COMFER, "Informe contenidos de la televisión abierta argentina. Origen de la producción, tipo de programas, estructura de propiedad. Datos correspondientes a diciembre de 2008 y enero y febrero de 2009", 2009, disponible en <afsca.gob.ar/Varios/informes/Informe_TV_abierta_verano%2008_09.pdf>.

una imbricada relación entre el poder político y privado con la generación de privilegios para unos pocos, es una tarea a la que le caben muchos calificativos, excepto "sencilla".

3.3. LAS NUEVAS OPORTUNIDADES DE LA TELEVISIÓN DIGITAL

El 31 de agosto de 2009, mediante el Decreto 1148/2009, el Estado argentino adoptó la variante brasileña de la norma japonesa ISDB-T de transmisión de televisión digital terrestre y creó el Sistema Argentino de Televisión Digital Terrestre (SATVD-T) para su implementación. En la mayoría de los países se estipula un plazo de diez años para efectuar la transición de la televisión analógica a la digital, durante el cual conviven ambas formas de transmisión de televisión abierta, hasta que se produce el llamado "apagón analógico", cuando el proceso de sustitución de un sistema por el otro está finalizado. La televisión digital no sólo ofrece ventajas en la calidad de la imagen y sonido, sino también en la racionalidad del uso del espectro. El espacio que ocupa una señal de televisión analógica permite que se transmitan hasta ocho canales en digital, por ejemplo. Por un lado, aumenta la capacidad tecnológica de incrementar la oferta de señales de televisión y/o de derivar parte del espectro liberado para otros usos, como las telecomunicaciones.

La implementación de la televisión digital terrestre conlleva, por un lado, la instalación de antenas para su distribución, la adaptación e inversión del equipamiento de emisión de los canales y la reconversión del parque de televisores para su recepción. Hasta el momento, el Estado ha llevado adelante políticas de instalación de antenas en todo el país; la creación de nuevas señales y planes para promover la creación de contenidos federales; y la distribución gratuita de *set-top-boxes* o decodificadores, que permiten que los televisores analógicos reciban la señal digital, para jubilados y para personas que reciben la Asignación Universal por Hijo.[32]

3.4. POLÍTICAS PARA PROMOVER LA PRODUCCIÓN AUDIOVISUAL

Algunas de las iniciativas de promoción de contenidos audiovisuales que se están implementando dependen del Consejo Asesor del Sistema Argentino de TV Digital Terrestre, organismo que se encuentra bajo la órbita del Ministerio de Planificación Federal de Inversión Pública y Servicios. En 2010 comenzó el Plan Operativo de Fomento y Promoción de Contenidos Audiovisual-Digitales

32 Para más información sobre la implementación de la televisión digital terrestre en la Argentina véase <tda.gob.ar/contenidos/home.html>.

para TV,[33] que incluye convenios entre el Ministerio de Planificación, la Universidad Nacional de San Martín, el Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA) y el Consejo Interuniversitario Nacional, con concursos federales para producciones de televisión digital. Otro ejemplo es el Programa Polos Audiovisuales Tecnológicos,[34] que dispuso la división del país en nueve regiones, donde las universidades nacionales nuclean cooperativas, organizaciones sociales, pymes, productores independientes, televisoras y órganos públicos para conformar nodos audiovisuales de producción local. A su vez, el Banco Audiovisual de Contenidos Universales Audiovisuales (BACUA)[35] constituye un espacio federal gratuito de intercambio de contenidos audiovisuales a disposición de cualquier canal interesado, ya sea público o privado, con o sin fines de lucro. El BACUA cuenta con los contenidos audiovisuales originales producidos a partir de los planes de fomento de la TV digital argentina y con contenidos cedidos por las provincias, organismos gubernamentales y no gubernamentales, universidades, agrupaciones sociales, culturales y señales que cuenten con producciones propias. Otra iniciativa, impulsada desde la Secretaría de Cultura de la Nación, es el Centro de Producción e Investigación Audiovisual (CePIA),[36] un espacio que, mediante concursos, coproducciones y producciones propias, ha generado más de 500 horas de contenidos para la televisión digital. Ese material también integra el BACUA.

Según datos oficiales,[37] se han producido 400 obras audiovisuales fomentadas por el Estado, que generaron 5000 nuevos empleos, y se han invertido 5 millones de pesos en nuevo equipamiento tecnológico. De acuerdo con los datos relevados por el BACUA, hasta 2012 se habían solicitado más de 3100 horas de emisión, se habían distribuido más de 2800 horas y se habían emitido efectivamente más de 1300 horas. De todas formas, es necesario que estos datos estén sistematizados y a disposición pública, para conocer y dar cuenta de cuáles fueron los actores sociales que participaron en las producciones del Banco (productores privados independientes, canales públicos, privados con y sin fines de lucro, universidades, organizaciones sociales, etc.), a partir de qué programa de fomento y cómo se produjo la distribución geográfica de los contenidos en los niveles local y regional, tanto de la producción como de la exhibición. Esta información permitirá tener más elementos para evaluar el federalismo y pluralismo de estas políticas, como así también reelaborar y redistribuir recursos y acciones en las siguientes etapas de implementación.

33 Véase <fomento.tda.gob.ar>.
34 Véase <tda.gob.ar/contenidos/programa_polos_audiovisuales.html>.
35 Véase <bacua.gob.ar>.
36 Véase <cultura.gob.ar/areas/coordinacion-general-del-cepia>.
37 Véase <fomento.tda.gob.ar>.

Sin embargo, si bien cabe destacar esta política de promoción de contenidos, en especial por su impronta federal y de articulación de actores sociales del sector, como productores, canales públicos y privados con y sin fines de lucro y universidades, entre otros, el uso de estas producciones no debería desdibujar las cuotas de producción local independiente que dispone la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.

El 28 de diciembre de 2012, la AFSCA firmó la Resolución 2368, que a su vez modifica otra resolución previa (1348) del mismo año, en respuesta a una solicitud de la Asociación de Telerradiodifusoras Argentinas (ATA).[38] La primera disposición de la AFSCA planteaba que los contenidos del BACUA y del CePIA podrían considerarse, de "forma excepcional y por solicitud", en el cómputo de la producción local independiente que exige el art. 65 de la ley, siempre "que guarden vinculación con el área primaria o área de prestación del servicio de comunicación audiovisual para cuyo licenciatario formule la solicitud, ya sea por motivos temáticos, históricos o geográficos, y que contribuyan y promuevan el desarrollo cultural, artístico, educativo y social en el lugar de emisión". En cambio, la modificación que introduce la Resolución 2368 elimina el carácter excepcional y el requisito de la solicitud del emisor a la AFSCA para que estos contenidos sean considerados producción local independiente. Aunque es comprensible que en ciertas áreas del país con menos densidad de población sea difícil, o bien llevará más tiempo, cumplir con lo que exige la ley, la posibilidad generalizada de contabilizar la producción del BACUA y del CePIA en esa categoría es preocupante ya que pone en peligro la promoción de la producción local independiente e interfiere con el espíritu de la norma.

3.5. MÁS INVERSIÓN EN LARGOMETRAJES Y EL RECONOCIMIENTO COMO INDUSTRIA DEL AUDIOVISUAL

En agosto de 2012 se anunciaron nuevas medidas para fomentar la producción audiovisual durante un acto en el Museo del Bicentenario en Buenos Aires, encabezado por la presidente Cristina Fernández de Kirchner y transmitido por cadena nacional.[39] En primer lugar, se otorgó carácter de actividad industrial a la producción audiovisual, incorporando en esta categoría a las productoras digitales y cinematográficas públicas, privadas o mixtas, a través

38 Publicada en el *Boletín Oficial* el 21 de enero de 2013.

39 "Cristina anunció la creación de un Polo Audiovisual en Puerto Madero", *Clarín,* 29 de agosto de 2012, disponible en <clarin.com/politica/Cristina-creacion-audiovisual-Puerto-Madero_0_764323771.html>.

del Decreto 1528/12, luego convertido en Ley 26 838.[40] A su vez, se dispuso la creación de un registro para las productoras en el ámbito de la Secretaría de Comunicación Pública. De esta forma, la producción audiovisual contará con las mismas medidas de promoción y beneficios impositivos de los que gozan otras actividades de la economía nacional. Se trata de un reclamo que las cámaras que nuclean a los productores audiovisuales sostenían e impulsaban desde hacía tiempo.

Además, se dispuso un aumento del monto de los subsidios a las películas argentinas de alto presupuesto: se los elevó de 3,5 millones a 5,5 millones de pesos, dirigidos a impulsar largometrajes que serán evaluados por cantidad estimada de espectadores y las posibilidades de exportación (Decreto 1527/12).

Por último, una tercera medida relacionada con la producción audiovisual fue la que generó más controversias y debate público: la creación de un Polo Audiovisual en la isla Demarchi de la ciudad de Buenos Aires. En primer lugar, cabe destacar que esta iniciativa se relaciona con lo que plantea la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en su art. 153, cuando dispone que el Estado "deberá adoptar medidas destinadas a promover la conformación y desarrollo de conglomerados de producción de contenidos audiovisuales nacionales para todos los formatos y soportes, facilitando el diálogo, la cooperación y la organización empresarial entre los actores económicos y las instituciones públicas, privadas y académicas, en beneficio de la competitividad".

Los principales reparos al proyecto se focalizaron en la ubicación geográfica del Polo. El 20 de septiembre, mediante el Decreto 1722/12, se dispuso la desafectación del inmueble ubicado en la isla Demarchi que antiguamente pertenecía a la Dirección de Construcciones Portuarias y Vías Navegables del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios para destinarlo al Polo Audiovisual. Esta medida ha sido resistida por el gremio de Dragado y Balizamiento –que responde a la Confederación General del Trabajo (CGT) bajo la dirección de Hugo Moyano– y por Vías Navegables –de la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE)–, cuyo delegado, Oscar Verón, declaró a la prensa que "la fuente de trabajo no es lo que se discute, sino el lugar para recuperar la repartición. Esto impacta en la navegación fluvial y marítima del país. No será sencillo trasladar todo lo que hay en la isla. Nos vamos a oponer".[41] Hasta el cierre de este capítulo no se había concretado la desafectación del predio para avanzar con el proyecto del Polo Audiovisual.

40 Sancionada el 29 de noviembre de 2012 y promulgada de hecho el 8 de enero de 2013.

41 "Los sindicatos se resisten a desalojar la isla Demarchi", *La Nación*, 21 de septiembre de 2012, disponible en <lanacion.com.ar/1510405-los-sindicatos-se-resisten-a-desalojar-la-isla-demarchi>.

A su vez, los gremios recibieron apoyo de algunos sectores de la oposición política. El Grupo Audiovisual de Proyecto Sur realizó un corto documental sobre la isla Demarchi, supervisado por el cineasta y diputado nacional del partido, Fernando "Pino" Solanas. En un comunicado de Proyecto Sur se anunció que "el film muestra la intención de realizar un meganegocio inmobiliario en la Isla Demarchi bajo el disfraz de un Polo Audiovisual. Lo más grave es que para concretar el proyecto hay que deslocalizar una base naval y la flota de dragado de la Dirección Nacional de Puertos y Vías Navegables".[42] La hipótesis acerca del negocio inmobiliario fue ampliada por algunos medios periodísticos, que informaron que sólo el valor de la tierra se calcula en alrededor de 145 millones de dólares. Sin embargo, las fuentes citadas fueron difíciles de verificar, ya que se limitaron a un "agente inmobiliario de la zona" y "especialistas".[43]

Otras críticas provinieron de funcionarios del PRO, que manifestaron que el distrito ya cuenta con una política de estas características a nivel municipal. La vicejefa de Gobierno porteño, María Eugenia Vidal, declaró que un proyecto similar "ya existe en la Ciudad y en otra zona, en los barrios de La Paternal, Chacarita, Villa Ortúzar, Palermo y Colegiales, donde hay más de 70 empresas instaladas o en proceso de instalación".[44] Por su parte, el jefe de gabinete de la ciudad de Buenos Aires, Horacio Rodríguez Larreta, adelantó las trabas que el gobierno porteño impondría al Polo Audiovisual: "La Ciudad tiene que dar autorización para usar el terreno. Por ahí ella (la Presidente) no sabía lo que estábamos haciendo en una zona de la ciudad, con un proyecto que es muy similar. Lo que anunció hoy parece copiado a lo que hicimos nosotros".[45]

Sin embargo, la superposición de ambos proyectos es un punto a analizar, ya que, por un lado, esos barrios concentraban históricamente la producción audiovisual de Buenos Aires y a posteriori recibieron exenciones impositivas del gobierno municipal, y, por otro lado, los tipos de empresas y produccio-

42 "La defensa de la isla Demarchi y la Dirección de Vías Navegables", *Proyecto Sur*, 26 de noviembre de 2012, disponible en <infosur.info/solanas-presenta-la-defensa-de-la-isla-demarchi>.

43 "Isla Demarchi: un negocio de no menos de U$S 150 millones", *Clarín*, 14 de octubre de 2012, disponible en <clarin.com/politica/Isla-Demarchi-negocio-US-millones_0_791920882.html>.

44 "Vidal anunció que la Ciudad ya cuenta con un polo audiovisual como el que proyectó la presidenta", *La Nación*, 30 de agosto de 2012, disponible en <lanacion.com.ar/1503789-para-el-gobierno-porteno-el-proyecto-del-polo-audioviusal-lanzado-por-la-presidenta-debera-pasar-por-la-legislatura>.

45 "El Gobierno hará un polo de producción de arte audiovisual", *La Nación*, 30 de agosto de 2012, disponible en <lanacion.com.ar/1503705-el-gobierno-hara-un-polo-de-produccion-de-arte-audiovisual>.

nes audiovisuales que funcionan en la actualidad en la ciudad no parecen coincidir con aquellas que impulsaría el Polo Audiovisual. Según fuentes oficiales, el proyecto de la nación "prevé la construcción de 18 000 m² de sets de filmación, unos 10 000 m² de espacios educativos, un sector institucional para el INCAA, la TDA y señales públicas, casas productoras de 80 000 m², espacio para canales de televisión por 50 000 m² y servicios comunes y generales donde se canalizarán la inversión pública y privada", además de crear espacios para espectáculos y eventos audiovisuales con "un estadio cerrado en el que se puedan realizar shows en 3D, presentaciones musicales y audiovisuales con la última tecnología disponible en el país",[46] para más de 20 000 espectadores.

El último anuncio oficial en relación con los avances del Polo Audiovisual se produjo en diciembre de 2012, con la publicación de un comunicado desde la Secretaría de Comunicación Pública, que informó sobre la presentación de propuestas de cinco empresas, en respuesta al concurso abierto de iniciativas de proyectos e inversión.[47]

3.6. UN BALANCE PROMISORIO CON DESAFÍOS PENDIENTES

Tal como se ha mencionado a lo largo de este apartado, las iniciativas estatales para promover la diversidad en la producción de contenidos provienen de distintas unidades de gobierno, abarcan amplios sectores del audiovisual e intervienen con medidas de muy variada índole. De esta forma, se puede mencionar la implementación de la televisión digital terrestre, que depende del Ministerio de Planificación y engloba una serie de programas para fomentar la creación de contenidos digitales. A su vez, la política del sector cinematográfico, centralizada en el INCAA, parecería correr en un carril paralelo, quizás como consecuencia de una mayor tradición e historia de impulso estatal para ese sector, pero con algunos puntos de contacto recientes y esporádicos con otras políticas audiovisuales. Un ejemplo de ello son los convenios con la Universidad de San Martín (UNSAM) y el Ministerio de Planificación para los concursos de fomento de producción audiovisual televisiva o la incorporación de la señal INCAA TV a la plataforma digital. Otras iniciativas dirigidas al sector privado parten directamente desde el Poder Ejecutivo a través de decretos presidenciales, como por ejemplo el reconocimiento como industria

46 "Polo Industrial Audiovisual: nuestra ventana al mundo", ANSES, 1º de octubre de 2012, disponible en <anses.gob.ar/blogdeldirector/archives/2586>.

47 Secretaría de Comunicación Pública, "Polo Industrial Audiovisual: cinco empresas presentaron propuestas de inversión", 10 de diciembre de 2012, disponible en <prensa.argentina.ar/2012/12/10/36795-polo-industrial-audiovisual-cinco-empresas-presentaron-propuestas-de-inversion.php>.

de la producción audiovisual digital y la creación del Polo Audiovisual en la isla Demarchi.

La falta de coordinación de estas políticas genera inconvenientes en la planificación de las distintas jurisdicciones del país, la organización y la gestión institucional, en detrimento de una visión estratégica, que incluya la capacitación de las distintas áreas y el desarrollo de una política de comunicación pública global. Con esta forma compartimentada de definir las políticas de comunicación se corre el riesgo de que los objetivos y el desarrollo de algunas iniciativas dependan de la capacidad de gestión de los titulares de su unidad estatal y su relación con Presidencia, además de complejizar la participación social en la toma de decisiones, que se tornan más lineales y herméticas.

En este sentido, el propio Estado determinó en noviembre de 2011 la creación de un Consejo de Coordinación de Políticas de Comunicación Pública, que estaría presidido por la Secretaría de Comunicación Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros e integrado por los titulares de todas las unidades estatales que intervienen en la comunicación (la Secretaría de Comunicaciones y el Consejo Asesor del Sistema Argentino de Televisión Digital Terrestre que dependen del Ministerio de Planificación; la Comisión Nacional de Comunicaciones; la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual; la agencia de noticias Télam; Radio y Televisión Argentina y un representante del Ministerio de Educación).[48] Sin embargo, a poco más de un año de la entrada en vigencia de esta disposición, el Consejo de Coordinación no ha comenzado a funcionar.

4. LA PALABRA PÚBLICA FRENTE A LAS SANCIONES CIVILES Y PENALES

4.1. INCITACIÓN A LA CENSURA

El jueves 22 de noviembre de 2012, el Grupo Clarín, representado por José María Sáenz Valiente, con el patrocinio de Hugo Wortman Jofré y Alejandro Pérez Chada, realizó una denuncia criminal contra los periodistas Roberto Caballero, Sandra Russo, Javier Vicente, Nora Veiras, Orlando Barone y Edgardo Mocca, adjudicándoles la comisión del delito de "incitación a la violencia colectiva" y "coacción agravada" como "instigadores y determinadores". Y continuaba: "seguramente al interrogarse a los propaladores de los mensajes que incentivan a la violencia contra el Grupo Clarín se podrá determinar a qué interés responden. Pero no cabe ninguna duda, en atención al origen o

48 Decreto 14/11.

función que desempeñan, que el gobierno nacional se encuentra detrás de este accionar".

Por ejemplo, la denuncia detalla las declaraciones de la periodista Sandra Russo, quien señaló en un programa de televisión: "Son las cacerolas de *Clarín* [...] en este núcleo de veneno, es difícil que pueda salir algo bueno". En tanto, Nora Veiras afirmó en el mismo programa que "es evidente que en zona norte es donde más ruido y cacerolas se sentían". Por su parte, Orlando Barone destacó que "vimos distintas manifestaciones con cacerolas. Es interesante, porque de acá a las próximas elecciones va a haber mucho entrenamiento de este tipo". En la misma línea, Edgardo Mocca sostuvo que "esta manifestación es todo o nada, pero esas manifestaciones, si no son convertidas en política, no es bueno". Mientras que el periodista deportivo Javier Vicente supuestamente incitó a la violencia durante la transmisión de partidos de fútbol con afirmaciones del tipo: "Esto es Fútbol para Todos, para el parcial Estudiantes 0-Quilmes 0. Fútbol para todos, el mejor antídoto contra la cadena del miedo y el desánimo. Cadena con fecha de vencimiento: 7 de diciembre" o "Fútbol para Todos, que es la felicidad del pueblo, dice: 'Con la democracia, no, Clarín'".

La denuncia involucraba también a funcionarios públicos como el secretario legal y técnico, Carlos Zannini; el titular de la AFSCA, Martín Sabbatella; el director del Centro Cultural de la Memoria "Haroldo Conti", Eduardo Jozami; o el ministro de Justicia y Derechos Humanos, Julio Alak. También se incluía a legisladores como Edgardo De Petri o Juan Cabandié; la agencia de noticias Télam, por reproducir comunicados de partidos políticos; y a los propios partidos u organizaciones políticas: Partido de la Victoria, Frente Grande, Partido Intransigente, Confederación Socialista, Partido Humanista, Nuevo Encuentro, La Cámpora, Frente Transversal, Movimiento Evita, FORJA y Unidos y Organizados.

El 26 de noviembre, en conferencia de prensa, el CELS informó que asumiría la defensa de los periodistas denunciados y sostuvo:

> No es menos grave el amordazamiento de la libertad de expresión cuando lo intenta una poderosa empresa privada que si proviene del Estado. Para una y otro rige la Convención Americana sobre Derechos Humanos que, en su art. 13, exige el respeto a la libertad de pensamiento y de expresión, cuyas responsabilidades ulteriores no pueden exceder de las necesarias para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás. Y su art. 32, inc. 2, especifica que los derechos de cada persona "están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática".

Y agregó:

> Como han sido suprimidas las figuras de calumnias e injurias en un caso de ostensible interés público, acuden a dos tipos del Código Penal que no fueron concebidos para reprimir el pensamiento y la expresión, lo cual resalta el absurdo de la intención persecutoria.

La denuncia pronto tomó estado público y las manifestaciones críticas –incluso de periodistas del propio multimedios– se multiplicaron exponencialmente. Así, desde Nelson Castro o Santo Biasatti hasta Jorge Rial o Samuel "Chiche" Gelblung, pasando por el Foro de Periodismo Argentino (FOPEA), repudiaron la acción judicial.[49] En un sentido similar, la comisión interna de delegados de prensa de Canal 13 y TN expresó:

> Los trabajadores de prensa de Canal 13 y TN rechazamos la denuncia penal por "instigación a la violencia" que el Grupo Clarín presentó contra los periodistas Roberto Caballero, Sandra Russo, Javier Vicente, y otras personas, instituciones y organizaciones, por opinar a favor de la aplicación de la Ley 26 522 de Servicios de Comunicación Audiovisual […]. Los trabajadores de prensa repudiamos todo intento de criminalización de la libertad de expresión y de conciencia […]. Ratificamos al mismo tiempo nuestra profunda confianza en los mecanismos democráticos y expresamos que la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual debe cumplirse sin excepciones ni privilegios.

Ese mismo día, Hugo Wortman Jofré, uno de los abogados patrocinantes de la denuncia de *Clarín*, pretendió relativizar la demanda:

> Si hubiéramos querido una persecución, nos hubiéramos presentado como querellantes. No estamos denunciando a estos periodistas por instigación al delito, lo que queremos es que vengan y que expliquen quién les dijo que Clarín estaba detrás de los reclamos de Gendarmería.[50]

49 Véase "Hasta periodistas del Grupo Clarín rechazaron la denuncia", *Tiempo Argentino*, 26 de noviembre de 2012, disponible en <infonews.com/2012/11/26/politica-49296-hasta-periodistas-del-grupo-clarin-rechazaron-la-denuncia.php>.

50 "Clarín denunció a funcionarios y periodistas por incitación a la violencia", *La Nación*, 26 de noviembre de 1012, disponible en <lanacion.com.

Por la tarde, en un comunicado, los abogados del multimedios aclararon que los periodistas sólo serían citados como testigos:

> La acción está orientada a revelar si la conducta del Estado nacional y sus funcionarios constituyó una acción penalmente reprochable. No se busca imputar a periodista alguno, estos sólo serán testigos. En este sentido, y de acuerdo con lo que se solicitará al Ministerio Público Fiscal, los periodistas mencionados actuarán exclusivamente como testigos a los fines de que –de poseerla, como sugieren sus manifestaciones– aporten información sobre los hechos denunciados. No nos referimos a opiniones, sino a información concreta sobre la investigación. No es el objetivo de esta denuncia imputar a periodistas sino a los responsables políticos de la incitación a la violencia.[51]

Al día siguiente habían desistido de pedir su citación, incluso como testigos:

> Cuando relatamos los hechos, mencionamos a algunos periodistas que los habían difundido. No para imputarlos, sino para ver si podían aportar datos sobre estas acusaciones. Pero no quedó claro. Se pensó que queríamos responsabilizarlos a ellos por los hechos de otros. Por eso ayer aclaramos que los periodistas fueron mencionados sólo como potenciales testigos. Y hoy, además, desistimos de proponerlos incluso como testigos, para que nadie pueda malinterpretar ese hecho o sentirse intimidado.[52]

Ese 27 de noviembre, en la causa judicial, los patrocinantes del Grupo Clarín presentaron un escrito donde señalaron que "en ningún momento se formuló imputación penal alguna contra ningún periodista […] la mención de los mismos y de sus referencias estuvo enderezada a contextualizar los hechos materia de investigación, de modo que le permita a la autoridad judicial decidir sobre su eventual convocatoria como testigos del proceso si así lo estima

---

ar/1530431-clarin-denuncio-a-funcionarios-y-periodistas-por-incitacion-a-la-violencia>.

51 "Marcha atrás de Clarín en su denuncia contra periodistas que lo criticaron", *La Nación*, 27 de noviembre de 2012, disponible en <lanacion.com.ar/1530636-marcha-atras-de-clarin-en-su-denuncia-contra-periodistas-que-lo-criticaron>.

52 "El Grupo Clarín no denuncia penalmente periodistas", *Clarín*, 28 de noviembre de 2012, disponible en <clarin.com/politica/Grupo-Clarin-denuncia-penalmente-periodistas_0_818918285.html>.

pertinente". Al día siguiente, el apoderado del multimedios, Sáenz Valiente, agregó:

> Con la finalidad de despejar todo tipo de dudas y evitar interpretaciones erróneas que puedan provocar confusión a los periodistas mencionados, corresponde remarcar que no existe […] voluntad de impulsar medidas de prueba –ni de ninguna otra índole– respecto de los mismos.

Tras la ratificación de la denuncia, el 14 de diciembre el fiscal Gerardo Di Masi entendió que correspondía desestimar la causa por inexistencia de delito: "Esta denuncia no puede prosperar, en razón de que se halla en juego uno de los derechos básicos previstos en la Carta Magna para la vida de la democracia, cual es la libertad de expresión, tutelada por el art. 14 de ella". En idéntico sentido, el 19 del mismo mes, el juez Luis Rodríguez, a cargo del Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal nº 9, resolvió desestimar la denuncia y disponer su archivo. Para ello, Rodríguez, en su resolución, apeló a las palabras de Gregorio Badeni[53] para afirmar:

> Si bien en teoría, y por imposición de la idea política dominante, todos se manifiestan partidarios de la libertad de expresión, en la práctica muchos son los que le establecen límites irrazonables. Se admite que sin libertad de prensa no puede funcionar cabalmente una democracia, y que toda restricción al derecho de expresar o de no expresar las ideas altera, no solamente el normal ejercicio de una libertad individual, sino también toda la configuración de un sistema político. Pero, claro está que, a través del ejercicio de esa libertad, es posible que se concrete una lesión a bienes jurídicamente tutelados que también disfrutan del reconocimiento legal.

Y el propio magistrado concluyó: "En relación al hecho traído a estudio no se observa que las personas denunciadas, justamente en el ejercicio de su de-

53 Gregorio Badeni es profesor titular de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UBA y de Régimen Jurídico de la Información en el Instituto de Comunicación Social de la Universidad Católica Argentina. Ex director del Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires y actual presidente de su Comisión de Derecho Constitucional. Titular del Servicio de Orientación Legal (SOL) de la Asociación de Entidades Periodísticas Argentinas (ADEPA) y asesor de la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP). Véase <adepa.org.ar/masinfo/?id=3>.

recho de libertad de expresión, hayan lesionado algún bien jurídico que merezca reproche". Ese mismo día el Grupo, representado por Sáenz Valiente, solicitó ser querellante, algo que había afirmado que no haría. Al día siguiente el juez rechazó ese pedido por improcedente.

4.2. DEMANDAS MILLONARIAS

A principios de diciembre también tomaron estado público las demandas civiles por más de un millón de pesos iniciadas por el titular de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), Ricardo Echegaray, contra los periodistas Matías Longoni y Luis Majul. El CELS hizo público su rechazo a la utilización de la vía judicial para la punición y la inhibición de las expresiones y se puso a disposición de los demandados a fin de, en el transcurso de los procesos judiciales, acompañarlos ante los tribunales intervinientes por vía de la presentación de memoriales de *amicus curiae*. Recordó, asimismo, que ha presentado memoriales de amigos del tribunal en expedientes donde se tramitaron acciones de daños y perjuicios y querellas penales, invocando y acreditando que, en tales circunstancias, el uso del proceso y el monto del reclamo desconocían el principio de necesidad sentado por las reglas del art. 13.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos y la doctrina de la real malicia receptada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación.[54]

Como fue señalado en ediciones anteriores de este informe, las responsabilidades ulteriores, en caso de reclamos pecuniarios, están sujetas a que su magnitud no exceda los mínimos imprescindibles en una sociedad democrática, de modo tal de no generar efectos inhibitorios sobre el ejercicio de la libertad de expresión y el derecho de informar. Y, como se señaló también, es jurisprudencia de la Corte Suprema que, para que un funcionario público tenga derecho a percibir una indemnización económica, debe demostrar no sólo que la información divulgada es falsa, sino que además fue propalada con conocimiento cierto de su falsedad e intención de dañar, o con notoria y temeraria despreocupación por la búsqueda de la verdad, faltando a estándares profesionales elementales.

De hecho, el CELS, en su presentación de observaciones y propuestas en la audiencia pública para la reforma, actualización y unificación de los có-

54 Véanse "Patitó, José Ángel y otro c. Diario *La Nación* y otros", en CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2009*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2009, pp. 408-412, y "Cirielli, Ricardo s. calumnias", en "El CELS pidió a la justicia que desestime la querella por calumnias e injurias de Schiavi contra Cirielli", disponible en <cels.org.ar/comunicacion/index.php?info=detalleDoc&ids=4&lang=es&ss=46&idc=1463>.

digos Civil y Comercial de la nación,[55] señaló que el proyecto no incorpora la mención a los asuntos de interés público como excepción para reclamar indemnizaciones por acciones que implican intromisiones en la vida privada. Este punto dejaría sin protección adecuada a la función periodística, ya que se mantiene la potestad de los jueces para establecer indemnizaciones que, en última instancia, tienen un efecto disuasorio. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su fallo de noviembre de 2011, en el caso "Fontevecchia y D'Amico c. Argentina", ya destacó esta falencia de la ley interna.

En 2012 el CELS también se presentó, bajo la figura de *amicus curiae*, en una causa por calumnias e injurias iniciada por el ex juez Víctor Perrotta contra el periodista Aníbal Cedrón. En mayo de 2009, Perrotta promovió la querella contra Cedrón por un correo electrónico enviado al listado de socios de la Asociación de Ex Alumnos del Colegio Nacional de Buenos Aires, de la cual el ex juez era entonces presidente. En el correo electrónico Cedrón opinó con respecto a la tarea realizada por dicha institución, su publicación periódica *La Campanita* y, en particular, sobre la gestión desarrollada por su máxima autoridad. Se trata sin duda de un caso que versa sobre expresiones referidas a asuntos de interés público, puesto que las manifestaciones del periodista constituyen opiniones y/o críticas relativas a las actividades desarrolladas por una asociación civil que congrega a los ex alumnos del Colegio Nacional de Buenos Aires, institución dependiente de la Universidad de Buenos Aires; a la actuación de Perrotta en tanto autoridad de esa asociación; y a la publicación perteneciente a esa asociación que, por otra parte, es de acceso libre al público general. Es claro entonces que, tras la Ley 26 551, que dispone que las expresiones que guarden relación con asuntos de interés público no pueden configurar delito, la causa debería resolverse con la absolución.

En sentido similar, el CELS acompañó con un *amicus curiae* en una causa por denuncia del juez Rodolfo Canicoba Corral sobre daños y perjuicios contra Sergio Acevedo. Este proceso tuvo su origen en una entrevista realizada a este último cuando aún era gobernador de la provincia de Santa Cruz, y fue publicada por el diario *Página/12*, el 11 de mayo de 2004. Allí, Acevedo realizó manifestaciones con relación a una serie de jueces. Canicoba Corral consideró que esos dichos resultaban lesivos de su honor, su imagen pública y su vida

55 Véase "El CELS se presentó en la audiencia por la reforma de los Códigos Civil y Comercial", 30 de agosto de 2012, disponible en <cels.org.ar/comunicacion/index.php?info=detalleDoc&ids=4&lang=es&ss=46&idc=1533>. También puede consultarse "Código Civil: advierten por límites a la libre expresión", *Clarín*, 31 de agosto de 2012, disponible en <clarin.com/sociedad/Codigo-Civil-advierten-limites-expresion_0_765523538.html>.

privada, por lo cual reclamó una indemnización por daño moral. La magistrada de primera instancia hizo lugar al pedido y condenó a Acevedo al pago de 15 000 pesos, más intereses y costas, además de ordenar la publicación de la sentencia en *Página/12*. Posteriormente, la Sala D de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil confirmó aquel pronunciamiento y elevó el monto a 22 000 pesos. En definitiva, en ambas instancias se consideró que las manifestaciones de Acevedo constituían un insulto que había excedido los límites del derecho a la libertad de expresión. Contra el pronunciamiento de la Cámara, Acevedo interpuso un recurso extraordinario federal, cuyo rechazo motivó el recurso de queja que debe resolver la Corte Suprema.

En el memorial presentado por el CELS se concluye que, en el caso de expresiones relativas a funcionarios públicos, que versan sobre cuestiones de interés público, se debe sostener un umbral de tolerancia más amplio que con el resto, aun cuando las críticas o expresiones resulten irritantes o molestas, cuando su lenguaje sea vehemente o pueda considerarse ofensivo. Es decir, se debe permitir el más amplio control ciudadano sobre el ejercicio de sus funciones, ya que el funcionario se expuso voluntariamente al escrutinio de la sociedad.

5. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. ALGUNOS AVANCES, PERO CON AUSENCIA DE LEY

En diciembre de 2012, la Corte Suprema de Justicia de la Nación emitió su primer fallo en materia de acceso a la información pública, reconociendo los fundamentos constitucionales de este derecho, su alcance a "todos los órganos del poder público" y su relación con el derecho humano a la libertad de expresión.

Se trata de un caso iniciado por la Asociación por los Derechos Civiles (ADC) a través de una acción de amparo contra el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI), en el que se solicitó información sobre el presupuesto destinado a publicidad oficial de ese organismo para 2009 y el detalle de la inversión publicitaria de los meses de mayo y junio, ya que el PAMI se había negado a brindarla. Los tribunales inferiores fallaron a favor de la ADC y el caso llegó a la Corte a partir de un recurso extraordinario elevado por el PAMI, en el que planteó que, por su carácter de ente público no estatal, no estaba alcanzado por el Decreto 1172/03, que regula el acceso a la información pública para las instituciones que forman parte del Estado.[56]

56 Corte Suprema de Justicia de la Nación, "Asociación Derechos Civiles c. EN-PAMI (Dto. 1172/03) s. amparo Ley 16 986 ", A. 917. XLVI.

El 22 de noviembre se celebró una audiencia pública ante la Corte, en la que expusieron representantes de la ADC y del PAMI.[57] Pocos días después, el 4 de diciembre, la Corte emitió su fallo a favor de la ADC, ya que consideró que, si bien el PAMI no tiene naturaleza estatal,

> dadas sus especiales características y los importantes y trascendentes intereses públicos involucrados, la negativa a brindar la información requerida constituye un acto arbitrario e ilegítimo en el marco de los principios de una sociedad democrática e implica, en consecuencia, una acción que recorta en forma severa derechos que son reservados a cualquier ciudadano, en tanto se trate de datos de indudable interés público y que hagan a la transparencia y a la publicidad de gestión de gobierno, pilares fundamentales de una sociedad que se precie de ser democrática.

Otra cuestión central que destacó la Corte Suprema en su fallo fue la evolución del acceso a la información como derecho humano en el derecho internacional, que se desprende de la libertad de pensamiento y de expresión reconocidos en el art. 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Además, planteó que las autoridades deberían aplicar el principio de máxima divulgación, es decir, la consideración de que toda información es accesible con algunas excepciones restringidas, tomando como referencia el caso "Claude Reyes" que llegó al Sistema Interamericano de Derechos Humanos.[58]

En relación con el principio de máxima divulgación, cabe destacar una medida dispuesta a fines de octubre de 2012 para ampliar los criterios de accesibilidad a documentos e información de gobierno. Mediante el Decreto 2103/12 se eliminó el carácter de "secreto y reservado" de los decretos y decisiones administrativas alcanzados por el Reglamento General del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo nacional (Decreto 1172/03), con excepción de aquellos que no puedan tomar estado público por razones de defensa nacional, seguridad interior, política exterior o relacionados con el conflicto bélico de Malvinas. En su art. 2, el decreto establece que se realice un "relevamiento de los decretos y decisiones administrativas clasificados como

57 Centro de Información Judicial (CIJ), "Se realizó una audiencia pública ante la Corte Suprema de Justicia en una causa por acceso a la información", 22 de noviembre de 2012, disponible en <cij.gov.ar/nota-10293-Se-realizo-una-audiencia-publica-ante-la-Corte-Suprema-de-Justicia-en-una-causa-por-acceso-a-la-informacion-.html>.

58 CIDH, "Claude Reyes y otros c. Chile", sentencia del 19 de septiembre de 2006.

secretos o reservados, a los fines del cumplimiento de lo dispuesto". Esta modificación en la regulación del acceso a la información pública permite limitar la arbitrariedad de los organismos del Estado al momento de definir y dar respuesta a los pedidos de información. De esta forma, se establecen principios claros y restringidos que funcionan como excepciones puntuales para brindar datos que, en general, deberían ser públicos.

Sin embargo, ha transcurrido otro año sin que el Congreso logre sancionar una ley nacional para regular el derecho humano al acceso a la información pública, reconocido por la Carta Magna, algunos de los tratados internacionales que tienen jerarquía constitucional en el país y la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Si bien existe un decreto que reconoce y regula este derecho, la falta de una normativa a nivel nacional permite que perduren múltiples criterios para dar cumplimento a los pedidos de acceso a la información pública, además de distintas formas de dar a conocer y poner a disposición del público los datos referidos a las acciones de gobierno. En este aspecto, el proyecto de ley que contaba con media sanción de la Cámara de Senadores en 2010 no fue debatido durante 2012 y, por lo tanto, perdió estado parlamentario cuando finalizaron las sesiones del Congreso a fines de noviembre. Si bien hay más de veinte proyectos ingresados en la actualidad, serán necesarios la voluntad y el acuerdo político de los distintos bloques del Congreso durante un año electoral a fin de que se inicien nuevamente todas las etapas del trámite parlamentario para la sanción de una ley que regule el derecho al acceso a la información pública.

6. LA REGULACIÓN DE LA PAUTA OFICIAL, OTRO DESAFÍO PENDIENTE

La distribución de la publicidad estatal en los medios de comunicación fue un tema que permaneció en la agenda pública durante 2012. Sin embargo, ese debate no tuvo su correlato en el Congreso nacional para definir una normativa que establezca criterios claros, racionales y no discriminatorios de adjudicación de la pauta oficial a nivel federal.

El 5 de diciembre, la Corte Suprema de Justicia de la Nación volvió a expedirse en el caso "Perfil". El máximo tribunal consideró inadmisible el recurso extraordinario que había presentado el Estado nacional ante una resolución de la Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal, que había dispuesto un esquema de distribución de la pauta oficial proporcional y equitativo en relación con otros medios para el semanario *Perfil* y las revistas *Noticias* y *Fortunas*, tres de las publicaciones de la editorial Perfil. Se trata de la segunda oportunidad en que la Corte se expide sobre este caso, ya que en marzo de 2011

había confirmado el fallo a favor de Perfil, que obligaba al Estado a mantener un equilibro en la asignación de publicidad estatal entre los distintos medios. En este sentido, la Corte mantuvo los mismos criterios que había establecido en el fallo "Editorial Río Negro SA". En esa oportunidad, se había planteado que, si bien el Estado no tiene la obligación de aplicar un único criterio para pautar publicidad, ya que no existe una ley que lo defina de ese modo, debe mantener definiciones claras y no discriminatorias, para evitar interrupciones arbitrarias en la asignación de publicidad por razones ligadas a la línea editorial de los medios.

Tal como se planteó en otras oportunidades,[59] lo central en este debate es la generación de propuestas y alternativas que permitan un modo de intervención amplio para evitar prácticas discrecionales, directas o indirectas, por parte del Estado para beneficiar a algunos medios de comunicación, entre las cuales se encuentra la asignación arbitraria de la pauta oficial. En este sentido, hay otros ejemplos de medidas impositivas que han funcionado con el mismo fin y la misma lógica discrecional, aunque no han tenido la misma visibilidad en la agenda pública, tales como

> las millonarias desgravaciones brindadas a los medios audiovisuales entre 1989 y 2005, a través de resoluciones del viejo COMFER basadas en la aplicación del art. 100 de la antigua Ley de Radiodifusión; las condonaciones de cargas impositivas a cambio de espacios publicitarios; o las cuantiosas deudas acumuladas por los medios en concepto de aportes previsionales computados como créditos fiscales para la liquidación del IVA gracias a una disposición del ministro Domingo Cavallo que Néstor Kirchner derogó en 2003.[60]

Por lo tanto, el desafío consiste en generar pautas transparentes y no discriminatorias para la asignación de publicidad oficial con el fin de dar a conocer actos de gobierno y campañas de interés social. La pauta oficial, por lo tanto, no debería funcionar como un mecanismo de sostenimiento o financiamiento de medios, ya que el fomento del pluralismo debería ser impulsado a través de otras políticas públicas.

59 CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2012*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2012, p. 421.

60 "Los desafíos del pluralismo", *Página/12*, 25 de septiembre de 2012, disponible en <pagina12.com.ar/diario/elpais/1-204156-2012-09-25.html>.

7. PALABRAS FINALES

Analizar el desarrollo y la problemática del ejercicio del derecho humano a la comunicación en la Argentina siempre obliga a mirar en perspectiva histórica y política. Más aún cuando se conmemoran treinta años ininterrumpidos de democracia. Desde esta tesitura, la sola puesta en marcha de una norma democrática y respetuosa de los estándares internacionales de derechos humanos otorga un marco promisorio y un horizonte luego de décadas de inacción. Con toda legitimidad, a lo largo de 2012 se ha cuestionado desde distintas perspectivas el proceso de aplicación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, aun quienes se opusieron a ella. Sin embargo, buena parte de esas críticas pasan por alto la dimensión histórica y política que encarna transformar un paradigma proveniente de un mapa de medios estrictamente comercial, concentrado, centralizado y autoritario a uno democrático, federal y donde prime la diversidad. Tras veintiséis años de absoluta incapacidad del sistema político argentino para afrontar el tratamiento y renovación de una de las herencias más regresivas de la dictadura militar, como era la Ley 22 285, llegar finalmente en 2009 a aprobar por amplias mayorías parlamentarias una nueva norma destacada internacionalmente, no es poco. Más aún si se considera que durante ese lapso de más de un cuarto de siglo de democracia todos los partidos tuvieron sus proyectos de "nueva Ley de Radiodifusión" y en ningún caso llegaron a tratarlos en el Parlamento, e incluso todas las modificaciones parciales a la vieja ley de 1980 buscaron favorecer la concentración económica de los medios y, con ello, la centralización del poder político de ciertos grupos mediáticos.

Pero, cuando la acción llega tan tardíamente, lo hace con aciertos, aunque también con errores y con ciertas desmesuras que deben ir corrigiéndose. No obstante, no parece saludable para el debate público circunscribir la descripción a metáforas bélicas que construyen similares bandos enfrentados por el gobierno y un grupo mediático, cuando se trata de situar el lugar del Estado como garante del derecho a la comunicación para todos los ciudadanos, frente a las grandes corporaciones, en la aplicación de una regulación democrática del sistema mediático argentino. Ello no supone restringir el seguimiento social de las acciones estatales, algo que se ha hecho, participativa y constructivamente, desde las mismas organizaciones que impulsaron el tratamiento y aprobación de la ley.

Finalmente, una vez más, se continúa a la espera de la sanción de una ley nacional que regule el ejercicio del derecho al acceso a la información pública para los tres poderes de la nación. Sería deseable y coherente con la historia política argentina de las últimas tres décadas que 2013 sea el año en que se salde esa deuda.

DEBATES

En esta sección de nuestro *Informe anual* volvemos a abrir un espacio para abordar algunas temáticas estrechamente vinculadas al campo de trabajo sistemático del CELS y que confluyen en un horizonte común de preocupaciones y sentidos.

Agradecemos a los autores que aceptaron el desafío que les propusimos y escribieron estos artículos, destinados a enriquecer con otras voces ciertos temas del debate público que consideramos especialmente significativos.

I. Paraguay, golpe de Estado y después*

1. INTRODUCCIÓN

El golpe que derrocó a Fernando Lugo el 22 de junio de 2012, así como los fusilamientos que una semana antes habían costado la vida de 11 campesinos y 6 policías; la vergonzosa causa judicial que se lleva a cabo en Paraguay acerca de esa masacre y que ha motivado la denuncia nacional e internacional por las gravísimas irregularidades en las acusaciones;[1] el pedido de nulidad de todo lo actuado por el Poder Judicial paraguayo que formularon diversos organismos de derechos humanos; las movilizaciones populares y las manifestaciones contra el golpe de Estado y contra la actuación del Poder Judicial en relación con la masacre de Curuguaty; la represión contra el movimiento campesino que, tras el golpe y de manera progresiva, se ha intensificado y les ha costado la vida a importantes dirigentes y referentes de la lucha rural; y, finalmente, aunque no en orden cronológico, lo que se conoció como "libelo acusatorio" contra el entonces presidente Fernando Lugo, que motivó el "juicio político" mediante el cual fue destituido, constituyen un conjunto de sucesos que, en escasísimo tiempo, caracterizan dramáticamente al Paraguay de hoy.

En muchas cosas, el Paraguay de hoy se parece demasiado al Paraguay de ayer. Al de los golpes de Estado y al de la dictadura más larga del siglo XX en la región; al de la represión al campesinado y al de la ausencia de mecanismos

* Este capítulo fue elaborado por Gerardo Halpern, investigador adjunto del CONICET, doctor en Antropología, licenciado en Ciencias de la Comunicación por la UBA y profesor de Antropología en la Carrera de Ciencias de la Comunicación (FCS-UBA). Se ha especializado en la investigación sobre procesos migratorios contemporáneos y, en particular, el de la comunidad paraguaya en la Argentina. Es autor, entre otros, de *Etnicidad, inmigración y política. Representaciones y cultura política de exiliados paraguayos en Argentina*, Buenos Aires, Prometeo, 2009.

1 No casualmente esas acusaciones han recaído sobre campesinos indefensos que debieron recurrir a huelgas de hambre –y llegaron a estar al borde de la muerte– para que se les respetara, cuando menos, su derecho a la defensa.

e instrumentos de protección y ejercicio de derechos; al de la ley del más fuerte, al *mbareté*, estructural y funcional al nacionalismo patrioteril; al de la desigualdad más elevada del continente y al silenciamiento de las voces que la denuncian; al de los negocios y negociados con las empresas transnacionales y al discurso nacionalista y macartista, el de la "democracia sin comunismo" paraguaya. En síntesis, al Paraguay del aislacionismo que describió Augusto Roa Bastos cuando se refirió a esa isla rodeada de tierra.

Ese Paraguay regresa velozmente, despedazando la primera experiencia de gobierno de un incipiente corte progresista, alternativo a la histórica y anquilosada hegemonía de la Asociación Nacional Republicana-Partido Colorado (ANR-PC). El retorno –conservador y aislacionista–, paradójicamente viene atado no sólo a dicho partido, sino también a una fracción del mismo gobierno de Fernando Lugo. La Alianza Patriótica para el Cambio (APC), victoriosa en 2008 con más del 40% de los votos, estaba compuesta por espacios progresistas –minoritarios, fragmentarios– y por el segundo partido tradicional de la historia paraguaya: el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA). Una fracción conservadora de este último –casualmente, aquella que se representa en la figura del, hasta junio de 2012, vicepresidente y luego presidente, Federico Franco– ha sido un actor clave en la destitución de Fernando Lugo Méndez.

La articulación parlamentaria de los dos grandes partidos, junto con los otros más pequeños y también de derecha, el Partido Patria Querida (PPQ) y el creado y conducido por el recientemente fallecido golpista ex general Lino César Oviedo, la Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (UNACE), dieron fin a un gobierno que debía terminar su mandato nueve meses más tarde. El golpe, que contó con la simpatía de varios sectores empresariales (locales y extranjeros), mediáticos (locales y extranjeros) y eclesiásticos (sobre todo, la cúpula de la curia), reabrió la compuerta de los negocios y los negociados que la gestión de Lugo no había promovido y que fueron característicos de buena parte de la historia de Paraguay tras la devastadora Guerra de la Triple Alianza (1864-1870).

Las sospechas de que detrás del golpe había grandes inversiones nacionales y extranjeras vinculadas a agrotóxicos y al uso irrestricto y contaminante de los recursos hídricos del país se han ido verificando día a día. Y las sospechas de que detrás del golpe estaban los intereses de las castas empresariales y oligárquicas del país, propietarias del suelo y beneficiarias de la concentración de tierras, también. Los acuerdos con empresas transnacionales como Río Tinto Alcan, así como el asesinato de dirigentes campesinos, resultan indicativos del perfil político y económico que sería beneficiario del golpe contra Lugo.[2]

2 Desde el golpe de Estado, han sido asesinados tres dirigentes campesinos. Se trata de Sixto Peralta (1/9/12), Vidal Vega (1/12/12) y Benjamín Lezcano

Simultáneamente, de manera lenta, se han ido silenciando las voces que denuncian el golpe y la represión en el Paraguay posgolpe. Así como ha habido centenares de despidos en empleos públicos donde los ingresos se dieron por concursos públicos –experiencia novedosa en el país desde 2008–,[3] también la Radio Pública y la Televisión Pública (posiblemente los dos emblemas más claros de la gestión luguista por su pluralismo, calidad y diversidad) han sido escenario de despidos masivos y del levantamiento de los programas más innovadores del debate público en Paraguay.

En materia informativa, tal como ha mostrado el grupo de producción e intervención político-comunicacional de migrantes paraguayos Ápe Paraguay, el 97% de la propiedad de los medios está en manos privadas y conforma un bloque homogéneo de construcción de agenda. Apenas el 2% es comunitario (en situación infracomunicacional y sin margen normativo ni presupuestario para crecer) y el 1%, público. El cerrojo informativo, la uniformidad narrativa y la perspectiva única son elementos claves de la construcción comunicacional y simbólica del país.

El infeliz gobierno que encabeza Federico Franco ha nacido de un instrumento burocrático que bastardea el concepto de justicia y de legalidad. Y su insistencia en evitar que el golpe fuera visto como tal fue, en cierta medida, derrotada por las diversas movilizaciones sociales; los efectos del derrocamiento de Lugo han sido durísimos para los grupos progresistas del país. Estos, no obstante, siguen siendo cruciales en la disputa por la historia, el presente y el futuro de Paraguay. Dicha disputa es, posiblemente, el dato más novedoso y alentador que presenta el contexto actual del país. De hecho, estos incipientes movimientos trascienden las fronteras del país y se inscriben en la lucha por la protección de los derechos humanos a nivel internacional. Ante la homogeneidad informativa –que navega entre el silencio y la cómplice mirada acrítica–, las únicas voces que posibilitan mantener cierta agenda urgente sobre Paraguay es la que producen en las calles, en las redes sociales y en iniciativas

(19/2/13). Estos crímenes operan como amedrentamiento y disciplinamiento sobre el sector campesino y sus organizaciones. La levedad de las coberturas noticiosas acerca de estos hechos revela la escasa importancia que se le asigna a la vida de este sector social. Su organización ha sido históricamente demonizada y criminalizada, lo cual agrava la escasa legitimidad de sus palabras y de su construcción como sujeto político y sujeto de derechos. La constante represión contra el campesinado, cuando es narrada, suele ser presentada y relatada desde la perspectiva de quienes reprimen. Ello impide plantear perspectivas diferentes acerca de las implicaciones de la propiedad de la tierra en un país que tiene casi la mitad de su población viviendo en zonas rurales.

3 L. Soto, "Por qué Paraguay retrocedió 60 años en sólo 30 horas", *Nueva Sociedad*, Caracas, 2012, disponible en <nuso.org/opinion.php?id=111>.

comunicacionales ciertos grupos que hasta hace pocos años no existían allí. Estos colectivos, generalmente compuestos por jóvenes nacidos o criados tras la caída de Stroessner, muchos surgidos al calor de una primavera democrática que la gestión de Lugo permitió avizorar, han desarrollado iniciativas públicas y culturales ingeniosas y fuertemente contestatarias. Tanto dentro como fuera del país, se trata de espacios de socialización que procuran romper la bipolaridad política de Colorados y Liberales y el monocorde relato noticioso de Paraguay.

Estos grupos han establecido importantes vínculos con otros espacios socioculturales regionales, internacionales y globales –políticos y comunicacionales–, lo cual no sólo implica romper el cerco informativo del país sino dar una disputa en el campo de la cultura. Su mirada, su capacidad de articulación con espacios heterogéneos, nacionales e internacionales, urbanos y rurales, clasistas y de género, etc., supone una ruptura respecto de la tradición aislacionista que caracteriza al conservadurismo paraguayo.

La reivindicación de los derechos humanos, de los procesos democráticos y de la construcción política regional –campos en los que estos colectivos desarrollan buena parte de sus acciones– interpela tres marcos político-culturales en los que aún predomina una historia que ha demonizado lo regional, lo igualitario y, por cierto, lo democrático.

Esa disputa implica una pelea con la historia de Paraguay, historia en la que los golpes de Estado, la represión, la demonización y el silenciamiento han sido estructurantes en la configuración del Estado y su relación con la sociedad civil.

2. RECURRENCIAS DE LA HISTORIA

El 22 de junio de 2012, con el golpe de Estado que derrocó al electo presidente Fernando Lugo Méndez, el Estado paraguayo volvió a dejar en evidencia la debilidad de su transición democrática. Nacida de manera fallida en la noche del 2 al 3 de febrero de 1989, con la caída del dictador Alfredo Stroessner, y nunca consolidada en un Estado de derecho, la llamada "transición democrática paraguaya" ha sido objeto de polémica incluso acerca de su efectiva existencia y, en tal caso, de su ubicación histórica.

La permanencia ininterrumpida de la ANR-PC en el poder durante sesenta y un años (lapso superado tan sólo por los setenta y un años del Partido Revolucionario Institucional mexicano), es decir, desde su ascenso al Poder Ejecutivo tras su victoria en la guerra civil de 1947, sugiere ciertas características particulares de Paraguay, de su estructura institucional y de su rareza

democrática: un partido-Estado que, aun habiendo sido derrotado en las elecciones de 2008, conservó el dominio del poder político del país, incluyendo su mayoría en el Congreso nacional.

El histórico poder colorado, estructurado durante décadas en la tríada "partido-Fuerzas Armadas-Estado" (en el orden que se quiera) y clave de la dictadura de Stroessner, fue definiendo una forma específica de organización social y política. Esa organización edificó una sinonimia entre "partido" y "Estado" al punto de que el acceso a la *ciudadanía* (concepto endeble en el país) quedó más vinculado al tipo de relación con el "partido" que a lo que la universalidad de las normas establecieran. Así, el acceso a la educación, a la salud, a la tierra, a la vivienda, al trabajo, etc., ha quedado atrapado en los mecanismos de la prebenda y la corrupción.[4] La puesta en cuestión de estos mecanismos fue una condición básica de la construcción de una publicidad moderna y democrática en Paraguay, proyecto que Lugo se propuso como forma de modernizar el país. Sin embargo, la debilidad de su gestión chocó

4 Es posible que Paraguay sea uno de los países con mayor proporción entre población y afiliación partidaria en el mundo: en noviembre de 2012, al momento de convocar a las internas para definir los candidatos de las elecciones de 2013, la ANR tenía empadronados 1 989 416 afiliados, mientras que el Partido Liberal Radical Auténtico tenía 1 107 687. Sumadas ambas cifras, son 3 097 103. Es decir que, sobre un total poblacional estimado en 7 millones, casi el 50% estaría afiliado a uno de los dos partidos tradicionales. Si se toma la tercera fuerza política de Paraguay, la UNACE, con 446 734 afiliados, el total asciende a 3 543 837. Según el padrón elaborado por el Tribunal Superior de Justicia Electoral para las elecciones de abril de 2013 (es decir, según la misma fuente que provee las cifras de afiliaciones mencionadas), el total de potenciales votantes es 3 538 164. En consecuencia, hay tantos votantes como afiliados a las tres fuerzas políticas mencionadas. Y no se consideran aquí partidos relevantes como Patria Querida, o más pequeños, como el Partido Demócrata Progresista, el Demócrata Cristiano o los del Frente Guasú, integrado por el Partido Popular Tekojoja (PPT), el Partido del Movimiento Patriótico Popular (PMPP), el Partido Frente Amplio (PFA), el Partido Comunista Paraguayo (PCP), el Partido de la Unidad Popular (PUP), el Partido Convergencia Popular Socialista (PCPS), el Partido de la Participación Ciudadana (PPC) y el Partido País Solidario (PPS). En síntesis, *en Paraguay hay más afiliados que electores.*
Está claro que esa afirmación expresa un absurdo y plantea una complejidad del funcionamiento del campo político, burocrático y electoral de Paraguay. Pero el absurdo deja de ser tal si, en vez de mirar la inexactitud de los números, se observa la dimensión simbólica de las adscripciones y afiliaciones partidarias en el país. Entre la ANR y el PLRA tienen tantos afiliados como paraguayos en condiciones de votar. En ese marco, desconocer las implicaciones de esas adscripciones políticas limitaría el análisis de la población y desconsideraría un elemento crucial de sus identidades. La significación de estas (a)filiaciones trasciende la convicción ideológica y se inscribe en las formas de relación entre sociedad civil y sociedad política.

con aquel Estado prebendario y corrupto, y no logró trascender los límites de la endeblez institucional del país. Esa debilidad democrática se ha expresado, entre otras formas, en la permanente amenaza golpista que atravesó los cuatro años de gestión de Lugo, condicionante central del devenir institucional y de los escasísimos márgenes de maniobra para su transformación. Esa debilidad, ciertamente, es inseparable de las condiciones de surgimiento del proceso transicional paraguayo. Pues, de hecho, tanto la dictadura stronista como su "caída" han sido sumamente diferentes de las del resto de las experiencias regionales.

Por un lado, como describe López:

> El régimen autoritario stronista demostró un profundo interés por conservar ciertas lógicas democráticas intactas. En este sentido, recurriendo sistemáticamente al fraude y al clientelismo, realizará cíclicamente elecciones presidenciales y modificará el sistema electoral, mantendrá funcionando el Poder Legislativo, pero asegurándose el 66,66% de las bancadas para su partido. En el mismo orden de cosas, Laterza sostiene: "Se utilizó la legalidad como un instrumento de legitimación del régimen, pero no como el único, como es propio de la doctrina liberal, sino como un medio más. Cuando el sistema podía legitimar sus decisiones y deseos, sus actos y sus reacciones, por la vía legal-institucional, lo hacía, pero la carencia de normas para esos efectos nunca fue un obstáculo para el ejercicio efectivo y eficiente del poder desnudo".[5]

Como se ve, se trató de una dictadura sui géneris, que articuló su poder con lógicas propias de la democracia, lo cual afectó el alcance del concepto "democracia", condicionando su dimensión transformadora y reduciendo –incluso borrando– su contraste respecto de las formas autoritarias y violentas. Como afirma Rivarola y retoma López en su caracterización del régimen stronista, "para evitar ser considerado autoritario o dictatorial, el oficialismo stronista apeló a mecanismos democráticos y estos eran la exaltación de la democracia y la estructuración de un sistema seudoinstitucional que diera apariencia democrática al régimen".[6]

5 M. López, "La democracia en Paraguay. Un breve repaso sobre los partidos políticos tradicionales, el sistema electoral y el triunfo de Fernando Lugo Méndez", en *Enfoques: Ciencia política y administración pública*, VIII, 2010, pp. 93-94, disponible en <redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=96016546007>.

6 Íd.

Esa exaltación persiste en el campo político paraguayo, por lo que, en nombre de "la democracia" se puede legitimar un golpe de Estado.

Pero no sólo la dictadura stronista fue peculiar en su uso de –y apelación a– la "democracia" o a algunos de sus mecanismos básicos, sino que también fue particular en su finalización. En febrero de 1989, tras treinta y cinco años en el poder, el colorado Alfredo Stroessner cayó mediante otro golpe de Estado, encabezado por una fracción del mismo gobierno, representantes del mismo partido político de Stroessner y, emblemáticamente, de miembros de la misma familia del dictador. Es decir, el final del gobierno de Stroessner no fue la finalización del stronismo. Más bien fue su continuidad.

El golpe de febrero de 1989, que llevó a la presidencia al general colorado Andrés Rodríguez Pedotti, consuegro de Stroessner, no fue la finalización de una forma de ejercicio del poder ni una transformación de la institucionalidad en el país. Fue un golpe palaciego del mismo Partido Colorado ante un gobierno en decadencia, cuyo liderazgo estaba en crisis terminal y no daba respuestas a las transformaciones económicas que se consolidaban a nivel internacional. Como sintetiza Ignacio Méndez Grimaldi respecto del período que va de la caída del dictador hasta la victoria de Lugo:

> Los casi 20 años posteriores [a 1989] fueron administrados por los herederos políticos de Stroessner; por la misma oligarquía que se forjó bajo la doctrina anticomunista del dictador, prohijado por los Estados Unidos en el marco de la Guerra Fría y el criminal Plan Cóndor. Stroessner fue derrocado en 1989 porque su economía era "anacrónica", no porque era un dictador o porque no se respetaban los derechos humanos. La economía dirigista, estatista, proteccionista y a la vez corrupta fue remplazada por una economía de libre mercado, por el neoliberalismo, más corrupto aún, de tal modo que el excedente potencial económico de la nación fue puesto a disposición de las transnacionales. Al mismo tiempo, los recursos públicos y el capital privado nativo empezaron a ser drenados a las cuentas de las corporaciones y de los oligarcas en paraísos fiscales. Se hizo tal cual como diseñaron –a inicios de los 70– aquellos que escriben la historia de la humanidad en las últimas décadas, como la Comisión Trilateral de los Rockefeller, los Brzezinski o los Kissinger. Impusieron lo que se denomina el Consenso de Washington o Neoliberalismo o Capitalismo Salvaje, mediante la desregulación total de la economía.[7]

7 Ignacio Méndez Grimaldi, "Batalla contra el imperialismo, la oligarquía y la

Como se desprende del fragmento transcripto, no se trató de una transformación ni del cuestionamiento a los fundamentos del poder ni a sus formas de administración. En todo caso, fue un reacomodamiento del poder en otras figuras, incluso del mismo partido. De hecho, desde 1989 hasta 2008 las presidencias estuvieron en manos coloradas. A Andrés Rodríguez (1989-1993) lo sucede en el cargo Juan Carlos Wasmosy (1993-1998); a este, Raúl Cubas Grau (1998-1999), que dimite tras una crisis política conocida como "Marzo Paraguayo" y que también había implicado un intento de golpe de Estado, represión y cerca de una decena de jóvenes asesinados por francotiradores en una manifestación popular en "defensa de la democracia". Su mandato lo cumple el también colorado Luis González Macchi (1999-2003). Tras esta presidencia, asume Nicanor Duarte Frutos (2003-2008). Todos colorados. De hecho, Lugo es el primer presidente de la historia del país que recibe la banda presidencial de manos de un presidente de otro signo partidario. Siempre que se había producido un cambio de color en el Poder Ejecutivo había sido tras un golpe de Estado.

En síntesis, el golpe contra Stroessner fue una forma de "resolución" de una conflictividad en el interior del bloque de poder, tensionado entre la continuidad/recambio del líder y la disputa de fracciones diferentes del mismo Partido Colorado. En este sentido, la peculiar finalización de la dictadura stronista obliga a cierta cautela terminológica acerca de la transición, la democracia y, consecuentemente, la conformación de un juego político respetuoso de los derechos humanos, el equilibrio de poderes, la ciudadanía y la institucionalidad. Es más, obliga a definir más claramente el piso de discusión acerca del proceso político paraguayo, dado que se corre el riesgo de analizar de manera extemporánea actuaciones o resoluciones que no necesariamente se corresponden con la especificidad que se considera.

Esto significa que, para dimensionar la especificidad del golpe de Estado contra Lugo, se debe considerar el marco estructural de un país que vivió treinta y cinco años bajo una dictadura que legitimó su ejercicio del poder igualando "democracia" y "persecución anticomunista", al punto de que ambas significaran lo mismo. Esto ilumina la afirmación de Ticio Escobar, que en un reciente trabajo afirma que se acusaba al gobierno de Lugo de izquierdista para que no pudiera serlo.[8] La densidad de esta afirmación radica en el hecho de que si algo (una política, un texto, una idea) era "de izquierda" lo convertía

---

corrupción", en L. Rojas Villagra (comp.), *Gobierno Lugo. Herencia, gestión y desafíos*, Asunción, BASE Investigaciones Sociales, 2009, pp. 25-26.

8 Ticio Escobar, "Los golpes. Algunas consideraciones sobre la reciente ruptura del orden democrático", en L. Soler y R. Carbone (comps.), *Franquismo en Paraguay: el golpe*, Buenos Aires, El 8vo. Loco, 2012.

en impugnable *per se*. Esa matriz, esa condición de impugnabilidad de aquello que sea definido "de izquierda" es un condicionante de la política contemporánea de Paraguay. Así como fue uno de los hilos discursivos desde los cuales Stroessner construyó su poder, también fue una de las cuerdas centrales desde la que se fue horadando el (escaso) poder de Lugo.

Estos elementos –sueltos, y que ameritan un tejido mucho más riguroso– son centrales para interpretar lo ocurrido en Paraguay en junio de 2012 (el 15 y el 22 de junio, pero también la causa judicial tras la masacre de Curuguaty, es decir, al día de hoy), así como para comprender las condiciones de producción de lo que cuatro años antes del golpe ya se anunciaba como la "Hondurización de Paraguay", es decir, el derrocamiento de Lugo.

De hecho, ya en septiembre de 2008 –pocas semanas después de que el presidente asumiera el cargo– se habían producido importantes movilizaciones, tanto en Paraguay como fuera del país, que denunciaban intentos desestabilizadores contra Lugo. Y en ese momento, el "juicio político al presidente" era parte de la discursividad del campo político y mediático del país. Sólo basta recordar que en aquel momento, en Buenos Aires, se produjo una "toma simbólica" de la Embajada de Paraguay como forma de expresar el repudio a cualquier intento de golpe de Estado en el vecino país. Encabezada por una importante cantidad de organizaciones, la movilización denunciaba la trama desestabilizadora que estaba poniéndose en juego en el país.[9]

Situaciones de ese tipo atravesaron el mandato del ex obispo y atraviesan el golpe de Estado, su gravedad y su densidad regional. Lugo asumió su cargo el 15 de agosto de 2008, y en septiembre de ese año ya se vislumbraba su derrocamiento como final del mandato. Los cuatro años siguientes estuvieron marcados por esta amenaza, por esta naturalización del mecanismo del juicio político como destino inexorable para quien osara "parecer de izquierda".

Así, se entiende que, por un lado, en Paraguay "juicio político" es un significante mucho más "cotidiano" que lo que la imaginación en la Argentina supone y propone. Es una moneda corriente que se (im)pone de manera recurrente como parte del horizonte de la disputa política. Sintomáticamente, se trata de una carta de eliminación del juego que se coloca una y otra vez sobre la mesa. Una carta de (su)presión que delimita los márgenes de acción y define las formas y las reglas del campo político. Al ser permanente parte del juego, también es un articulador de fuerzas políticas. No resulta extraño, pues, que sea una carta de negociación. A fines de 2009, Juan Gabriel Espínola afirmaba:

9 Véase <ea.com.py/toma-simbolica-de-la-embajada-de-buenos-aires>.

> Los partidos de la derecha continúan enfrascados en su internismo. El Partido Colorado, con habilidad y astucia en el manejo del poder, no pudo asimilar a tiempo el golpe que le significó la derrota electoral del 20 de abril, y ha continuado con las acusaciones, buscando culpables del derrumbe; ahora, los diversos movimientos internos pareciera que han encontrado un punto común, el juicio político. El Partido Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (PUNACE) sigue haciendo acuerdos y desacuerdos para ocupar cargos estratégicos en el Estado, a pesar de que no le fue bien en su intento de retener la presidencia del Congreso nacional. El Partido Patria Querida (PPQ), que perdió el tercer espacio ante el PUNACE, no ha logrado catalizar la representación para una alternativa a los partidos tradicionales. El Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), sostén electoral de la Alianza, está sumergido en un internismo voraz, teniendo a un vicepresidente de la república en permanente función de opositor y con altas aspiraciones de ser presidente de la república en este mismo período. Los partidos de la derecha y movimientos internos de los mismos, con representación parlamentaria vía PLRA, ya definieron el juicio político, falta sólo el tiempo, o, en su defecto, la postergación o retraso dependerá de los acuerdos sobre los intereses económicos de los respectivos grupos a quienes representan. La derecha se ha reagrupado y espera el momento.[10]

La especificidad del campo político paraguayo, pues, no puede verse por fuera de estas especificidades. Insuficientes pero claves para el análisis, la historia política dictatorial y la cultura política prebendaria, anquilosada en formas condicionantes para cualquier alternativa, forman parte de los límites que Lugo debió afrontar y no pudo doblegar. En este marco, se comprende por qué la masacre de Curuguaty fue, básicamente, una *excusa* del campo político local para llevar a cabo el golpe de Estado.

La masacre ocurrida el 15 de junio remite a la desigualdad, la complejidad y las injusticias en Paraguay. Expresa e implica, al menos en los espacios que ejercen la defensa de los derechos humanos y del Estado de derecho, una interpelación acusatoria contra los beneficiarios del golpe, de la concentración de tierras, de la palabra y de la desigualdad. De ahí que, progresivamente, haya surgido como voz popular de protesta *"¿Mbae piko oiko Curuguatype?"*, "¿Qué pasó en Curuguaty?".

10 Juan Gabriel Espínola, "La situación política y las tareas principales para el gobierno de Lugo", en L. Rojas Villagra (comp.), ob. cit., pp. 135-136.

2.1. ¿QUÉ PASÓ EN CURUGUATY?

La crisis política más significativa de la fallida "transición democrática paraguaya" fue el preludio a la destitución de Lugo. El 15 de junio de 2012, siete días antes del golpe de Estado, se produjo la masacre que se cobró la vida de 11 campesinos y 6 policías en un desalojo de tierras en litigio entre el empresario Blas N. Riquelme, el movimiento campesino y el Estado paraguayo.[11] La masacre fue la principal excusa utilizada por las fuerzas conservadoras para destituir al presidente. El "libelo acusatorio" remitió a los hechos de Curuguaty como demostración de la presunta incapacidad de Lugo para el ejercicio del cargo. Paradojas de la historia: los sectores que históricamente han reclamado mayor represión contra los campesinos organizados, los beneficiarios de la desigualdad más grande de la región y los apóstoles de la eliminación del diálogo democrático con el campesinado, se apropiaron de la masacre para exigir el juicio político contra el presidente.

No tan extrañamente, el campo político paraguayo salió a respaldar los intereses de quien se arrogaba la propiedad de tierras estatales y que, no casualmente, había sido presidente del Partido Colorado, senador y aliado histórico del general Alfredo Stroessner: Blas N. Riquelme. Es decir, el campo político

11 La tendenciosa simplificación que adujo que se trataba de tierras "invadidas" por "carperos" desconoce que han sido denunciadas como "tierras malhabidas", es decir, tierras que la dictadura de Stroessner entregó de manera ilegal a quienes hoy se reivindican como propietarios. El informe de la Comisión Verdad y Justicia de Paraguay denunció en 2008, precisamente, las irregularidades de la apropiación de estas tierras por históricos dirigentes del Partido Colorado. Entre ellos, el senador Riquelme. Véase Comisión Verdad y Justicia, *Informe final*, capítulo "Conclusiones y recomendaciones", disponible en <verdadyjusticia-dp.gov.py/Informe%20PDF%20Web/Tomo%20I.pdf>. Los medios de comunicación desconocieron esta situación, lo cual ha favorecido el señalamiento del movimiento campesino como "usurpador" y, por ende, ilegal. En la Argentina, el diario *Clarín* afirmaba el mismo 15 de junio: "Policías se enfrentaron a tiros con los ocupantes, que se encontraban instalados en un predio de 2 mil hectáreas *propiedad de un empresario*" (destacado por GH). Citando como fuente al diario *ABC Color*, la misma nota (la primera que se publicó sobre la masacre) afirmaba, además, que los campesinos estarían vinculados al EPP (Ejército del Pueblo Paraguayo) y que "La reserva forestal de 2000 hectáreas se encuentra en el interior de la hacienda Morumbí, *propiedad del ex senador del opositor Partido Colorado Blas Riquelme*". La ausencia de otras voces, de testimonios que no fueran los oficiales u oficiosos, determina un mapa de lectura de los hechos que recorre su interpretación. El 16 de junio, recién en el octavo párrafo de la noticia publicada por el mismo diario aparece una desmentida de la versión oficial sobre la masacre. La insistencia en que los hechos estuvieron motivados por una emboscada de los campesinos sería el hilo conductor de las coberturas publicadas en la Argentina.

salió a respaldar al sector beneficiario de la desigualdad más grande de la región. Que es haber salido a respaldarse a sí mismo.

En Paraguay, el 2,5% de la población posee la riqueza que produce el 80% de las tierras. A su vez, la principal producción del país es la soja, expulsiva de los trabajadores, que se debaten entre la supervivencia rural y la emigración hacia ciudades carentes de industria o hacia el exterior, donde vive entre el 12 y el 15% de la población paraguaya (centralmente en la Argentina), con el horizonte de ocupar los puestos de trabajo que son rechazados por la población nativa.[12] La organización de los campesinos ante la descampesinización es reprimida histórica y sistemáticamente, con la complicidad y legitimidad que brinda la estigmatización del sujeto de la protesta. Celebrado por los textos folclorizantes, el campesino es obligado a aceptar naturalizadas y humillantes condiciones de vida bajo el riesgo de la represión y su criminalización. Los medios de comunicación juegan allí un papel central, pues se convierten en cadenas de transmisión de los intereses de una clase –de la que sus propietarios forman parte–, que tiene su expresión parlamentaria en los partidos tradicionales. La tríada "oligarquía terrateniente/capitales transnacionales-partidos políticos tradicionales-medios de comunicación" constituye hoy un bloque de poder que naturaliza la desigualdad, criminaliza su resistencia y reclama permanentes medidas de disciplinamiento.

La represión a los "carperos" (o campesinos organizados en lucha por el acceso a la tierra) que disputan la propiedad pública y estatal de tierras entregadas por la dictadura de Stroessner a autoridades del Partido Colorado (aquellas denominadas "tierras malhabidas") ha sido una demanda sistemática del arco político y mediático paraguayo. Como se afirmaba en un trabajo anterior:

> intereses vinculados a la utilización de agrotóxicos no autorizados y resistidos por la gestión de Lugo; presión de grandes corporaciones que pretenden acceder a los importantes recursos acuíferos del país; la estratégica ubicación geopolítica y la implantación de bases militares norteamericanas en el territorio; agronegocios de grandes productores y exportadores de soja (posiblemente, Paraguay sea el país de mayor producción de soja por habitante del mundo). Esa dimensión (económica) se sostiene en una permanente criminaliza-

12 Véase T. Palau, "El marco expulsivo de la migración paraguaya. Migración interna y migración externa", en Gerardo Halpern, *Migrantes. Perspectivas (críticas) en torno a los procesos migratorios del Paraguay*, Asunción, Ápe Paraguay, 2011; Gerardo Halpern, *Etnicidad, inmigración y política,* ob. cit., y M. Glauser, *Extranjerización del territorio paraguayo,* Asunción, BASE Investigaciones Sociales, 2009.

ción de quienes resisten la estructura productiva y de propiedad del país. La represión alentada por los terratenientes –latifundistas con fuerzas armadas propias capaces de masacrar a un puñado de campesinos sin tierra– y reclamada por la casta parlamentaria constituye una especificidad local que debe ser analizada, puesto que evidencia la persistencia de determinadas formas administrativas de la *cuestión social* en Paraguay. Es decir, evidencia cómo el poder regula o administra la conflictividad, sea por la tierra o por el producto social. En ese marco, debe observarse que el campesino paraguayo ha sido un sujeto históricamente estigmatizado. Su habla en guaraní ha sido analogada al "atraso" (en simultáneo a su celebración nacionalista). Su organización ha sido criminalizada y reprimida (a la vez que celebrada desde el folclorismo telúrico despolitizador). Su mistificación ha sido aquella de la domesticidad hegemónica: elogiar su fuerza, resaltar su destreza para el trabajo, esgrimir su virilidad y poetizar su devoción por "la" mujer (la tierra y la patria). Sobreexplotación y machismo conviven como disciplinadores sociales que criminalizan cualquier cuestionamiento a ese emplazamiento. Es decir, el campesino paraguayo expresa un lugar social fuertemente marcado por las elites como *lugar fronterizo*: en tanto sujeto domesticado, es reivindicado como una esencialidad cercana a la tierra, a la naturaleza; en tanto sujeto movilizado, es estigmatizado y criminalizado. En la actual coyuntura, su denominación como "carpero" (estigmatización que, por más que se vuelva emblema, no deja de condicionar su lugar de habla) antecede a su señalamiento como "usurpador". Las tierras malhabidas dejan de ser una apropiación ilegal e ilegítima del poder cuando quien disputa la tierra es construido como *invasor*. Esta operación oculta las formas de clasificación (y sus consecuencias políticas) de los actores en conflicto. El papel de la oligarquía local en estas elaboraciones ha sido central, puesto que le permitió delimitar la legitimidad de los actores sociales. El campesino, el sujeto de la loma, el expulsado de la tierra, en tanto emblema nacional, debe soportar las inclemencias de su misión. Su fuerza y su amor lo permiten. Glorificado este campesino, se condenan su organización y su lucha. Aquí ya no se trata del imperialismo norteamericano, ni de la Triple Alianza. Se trata de las formas locales de ejercicio de la dominación que atraviesa el relato político y cultural de Paraguay. El reclamo de mayor represión contra los campesinos se inscribe en esta deshumanización del campesino, en su erosión como sujeto político. Lo que diputados y senadores reclamaban a Lugo era la eliminación del *sujeto político campesino*, no del campesino que ha de

> seguir siendo celebrado por los discursos nacionalistas y chauvinistas colorados.[13]

La resistencia de Lugo contra esos reclamos represivos fue esgrimida como elemento acusatorio: siete días después de la matanza que costó la vida de 17 personas, se acusó al presidente de no haber sido lo suficientemente represivo contra el movimiento campesino. En una concepción premoderna del Estado de derecho, se aludió a la protesta social y al movimiento campesino como expresiones de la inseguridad y la criminalidad a ser eliminadas. Sin metáforas ni esfuerzos retóricos, los parlamentarios destituyentes afirmaron:

> Fue el Gobierno del Presidente Lugo el único responsable como instigador y facilitador de las recientes invasiones de tierras en la zona de Ñacunday. La falta de respuesta de las fuerzas policiales ante las invasiones de supuestos carperos y sin tierras a bienes del dominio privado, sólo ha sido parte de esa conducta cómplice […]. Y mientras esas invasiones se producían y se daban a conocer amenazas de otras más en otros departamentos de la República, el Presidente Lugo se mostraba siempre con puertas abiertas a los líderes de esas invasiones […], dando un mensaje claro a toda la ciudadanía sobre su incondicional apoyo a esos actos de violencia y de comisión de delitos, que eran propiciados y desarrollados a través de esas organizaciones.
>
> Todos los Miembros de esta Honorable Cámara de Diputados conocemos los *vínculos que el Presidente Lugo siempre ha mantenido con grupos de secuestradores*, que anteriormente se vinculaban al movimiento-partido Patria Libre y cuya ala militar hoy se denomina EPP. […] Esa ineptitud, sumada a la indisimulada relación cómplice entre el Presidente Lugo y los líderes de la asociación de carperos y otras organizaciones, que fueron protagonistas de innumerables invasiones de tierras y otros tipos de agresiones, son las que han propiciado y facilitado el lamentable suceso que costara la vida a 17 compatriotas, 6 de ellos pertenecientes a la Policía Nacional y que fueron cruelmente asesinados y a sangre fría por auténticos criminales, que también han incitado y manipulado a campesinos del lugar. […] Luego de esa triste jornada, *de la que felizmente se tienen importantes datos y filmaciones, que han sido generosamente difundidas por distintos medios de*

13 Gerardo Halpern, "ABC de un golpe", en L. Soler y R. Carbone, R. (comps.), ob. cit., pp. 119-120.

> *prensa*, sólo se ha tenido una posición absolutamente equívoca del Presidente de la República en relación con lo ocurrido. […] Personalmente, desde luego, manifiesto mi convicción de que el camino de la crisis y el conflicto social y armado no será el producto de negligencia o simple impericia del Presidente sino directamente el objetivo que el mismo ha buscado durante el tiempo que fue obispo y que hoy pretende desarrollar para *proyectar y consolidar su anhelo de un régimen autoritario, sin libertades, con la aniquilación de la libertad de prensa y la imposición del partido único, que profesan los enemigos de la democracia y los adherentes del socialismo del Siglo XXI.* […]
> Fernando Lugo, hoy por hoy, representa lo más nefasto para el pueblo paraguayo, que se encuentra llorando la pérdida de vidas inocentes debido a la criminal negligencia y desidia del actual Presidente de la República, quien desde que asumió la conducción del país *gobierna promoviendo el odio entre los paraguayos, la lucha violenta entre pobres y ricos*, la justicia por mano propia y *la violación del derecho de propiedad*, atentando de ese modo permanentemente contra la Carta Magna, las instituciones republicanas y el Estado de derecho.
> No cabe duda que la responsabilidad política y penal de los trágicos eventos registrados el 15 de junio del presente año, que costó la vida de 17 ciudadanos paraguayos entre policías y campesinos, recae en el Presidente de la República, Fernando Lugo, que, por su inacción e incompetencia, dio lugar a los hechos acaecidos, de conocimiento público, *los cuales no necesitan ser probados, por ser hechos públicos y notorios.* El incidente no surgió espontáneamente, fue una emboscada a las fuerzas de seguridad; fue algo premeditado, producto de un plan debidamente concebido, planificado y llevado a la práctica, gracias a la complicidad e inacción del Gobierno de Fernando Lugo, responsable directo de la crisis que hoy atraviesa nuestra amada Patria (fragmentos del libelo acusatorio; los destacados son nuestros).

Obsérvese que, quienes reclaman mayor represión en el país, esgrimieron las consecuencias de la represión como causa de la destitución. Hicieron de Lugo el responsable político de la matanza sin que mediara alguna prueba. De hecho, el libelo lo reconoce al decir que las pruebas no son necesarias ("Todas las causales mencionadas más arriba son de pública notoriedad, motivo por el cual no necesitan ser probadas, conforme a nuestro ordenamiento jurídico vigente"). Y, a la vez, juzgan los sucesos mediante "la pública notoriedad", es decir, la mediatización de la realidad, mecanismo de construcción de lo público y notorio en las sociedades contemporáneas. Si se considera el vínculo entre los grandes propietarios de tierras y los dueños de los medios de co-

municación, se podrá deducir que los medios, además de ser –por su propia naturaleza– "constructores" de realidad, son parte interesada en una forma particular de la narración de los hechos. Y ese vínculo también ha atravesado la causa judicial de la masacre.

De hecho, los sucesos de Curuguaty permiten ver la forma de funcionamiento del campo judicial y su vínculo con el campo político y los anquilosamientos mencionados más arriba. La masacre se ha convertido hoy en una causa judicial cuestionada por prácticamente todos los sectores que la han analizado y que defienden los derechos humanos dentro y fuera de Paraguay. Atravesada por irregularidades de procedimiento, de manifiesta parcialidad, de incompetencias y de falsedad de pruebas, la investigación de los hechos permite ver –a pesar de los deseos de quienes la llevan a cabo– la trama política y mediática detrás del golpe de Estado antes que la voluntad de establecer la verdad e impartir la justicia que repare mínimamente los fusilamientos de junio de 2012.

Al respecto, basta leer el informe de la Plataforma de Estudio e Investigación de Conflictos Campesinos (PEICC), en el que se ponen en evidencia prejuicios, contradicciones, parcialidades y errores de procedimiento en la investigación judicial, entre otras cosas, lo cual los lleva a concluir:

> La voluntad del fiscal no es la de investigar, sino la de acusar, lo que le impide llevar una instrucción objetiva, criminalizando reiteradamente a una de las partes investigadas, cercenando su presunción de inocencia, violando sus garantías procesales, así como el ejercicio de su defensa.[14]

En el mismo sentido se ha expresado la Coordinadora de Derechos Humanos de Paraguay (CODEHUPY):

> La incorrección con la que fue efectuada la inspección de la escena y la pérdida irreparable de la evidencia en este caso es tan grave que hace que la investigación fiscal esté encaminada de antemano al fracaso […]. El procedimiento fiscal y judicial adelantado por el Estado paraguayo en el caso Marina kue no puede legitimar un resultado justo porque no tiene condiciones de imparcialidad y eficacia de

14 Plataforma de Estudio e Investigación de Conflictos Campesinos, *Informe Masacre de Curuguaty,* elaborado por Aitor Martínez, basado en el trabajo de campo realizado por Domingo Laíno y el periodista José María Quevedo, Asunción, 2012, p. 173, disponible en <dropbox.com/s/1ruukuuxncwhck3/Informe%20Curuguaty%20PEICC.pdf>.

> la prueba, así como mínimos de respeto a las garantías del debido proceso de los imputados. Cualquier resolución que sea dictada en la causa podrá tener el efecto formal de preclusión en el proceso, pero no podrá evitar el vicio de la cosa juzgada fraudulenta cuando sea revisada en sede internacional.[15]

Tal como adelantaba un texto previo al informe elaborado por la misma comisión,

> Curuguaty es una matanza mal investigada. Y se puede convertir, si la actitud de la investigación oficial no cambia, en una cruz que nunca abandonará a quienes, con la excusa de Curuguaty, perpetraron la aventura del juicio político a Fernando Lugo.[16]

Para sintetizar algunas de las características de la cuestionada investigación, remitimos *in extenso* al resumen ejecutivo del informe de la CODEHUPY respecto de la masacre.

> El 15 de junio de 2012 se realizó una acción de desalojo del inmueble, a raíz de una denuncia del delito de invasión de inmueble ajeno planteada por la empresa Campos Morombí. Desde hacía aproximadamente un mes, un pequeño grupo de campesinos y campesinas ocupaba el inmueble en disputa, denunciando la corrupción judicial existente y demandando que el Indert resuelva la cuestión, defendiendo el patrimonio público para su destino a la reforma agraria.
> Todo el operativo del desalojo fue llevado adelante en un marco de incorrección y ausencia de debido proceso. La presencia de dos agentes fiscales no supuso ningún tipo de control jurisdiccional sobre todo el procedimiento. Del mismo modo, resulta evidente que el mandamiento judicial no autorizaba en modo alguno a proceder al desahucio de los ocupantes. En el mismo sentido, el requerimiento de la orden de allanamiento y el mandamiento judicial en sí tenían serios problemas formales y substanciales en el fundamento de su

15 CODEHUPY, *Informe de derechos humanos sobre el caso Marina kue. Capítulo paraguayo de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos Democracia y Desarrollo (PIDHDD)*, Asunción, 2012, pp. 191 y 193.

16 CODEHUPY, "La matanza de Curuguaty. Informe de derechos humanos sobre el caso Marina kue", Asunción, 2012, disponible en <quepasoencuruguaty.org/?page_id=73>.

legitimidad para sostener una intervención de tipo penal ante la ocupación campesina.

El procedimiento derivó en un enfrentamiento, al término del cual quedaron 17 personas muertas y un número indeterminado de heridos y heridas por arma de fuego, entre policías y civiles. La CODEHUPY sostiene que los organismos jurisdiccionales del Estado, en particular el Ministerio Público, cuentan con suficientes elementos de prueba que justifican la investigación sobre la necesidad y proporcionalidad del uso de armas de fuego durante el operativo del 15 de junio de 2012. Existen numerosos elementos de convicción que señalarían la posible responsabilidad de funcionarios públicos en la privación arbitraria de la vida de al menos siete de las víctimas fatales civiles […].

Respecto de estos casos, la CODEHUPY encontró evidencia que sustenta la sospecha de que el uso de la fuerza letal en contra de estas personas no fue necesario ni proporcional. En algunos casos, los testimonios y las observaciones del médico forense asentadas en la carpeta fiscal indicarían que estas ejecuciones arbitrarias se cometieron como actos de venganza perpetrados por agentes policiales sobre civiles que estaban heridos o que se habían entregado.

Una vez acabado el enfrentamiento, se habría dado un tratamiento inhumano a los heridos y heridas sobrevivientes que fueron capturados por la Policía en el momento del desalojo. En algunos casos, incluso, la Policía habría torturado a las personas heridas, antes de permitir su evacuación. El rescate y la atención médica de las instituciones y servicios públicos priorizaron a los policías heridos, sin brindar un tratamiento igualitario a los y las civiles que se encontraban en las mismas condiciones y riesgos.

Un hecho de la mayor gravedad fue el vacío de poder que supuso la omisión del Ministerio Público en garantizar la protección de las personas que sobrevivieron al enfrentamiento, quienes no pudieron ser rescatadas y evacuadas debido al cerco policial y militar que se estableció alrededor de Marina kue en la tarde del 15 de junio. La presencia amenazante de la policía y la inacción del Ministerio Público en el cumplimiento de su deber de proteger personas obstaculizaron una respuesta institucional que permitiera la organización de un servicio de atención y evacuación de los heridos y heridas por parte de las entidades del sistema de salud pública.

La CODEHUPY ha recogido testimonios y examinado evidencia que llevan a concluir que aproximadamente unas nueve personas detenidas en ese operativo fueron víctimas de tortura o, al menos, tratos

> crueles e inhumanos, por parte de los agentes de Policía. Estas torturas fueron infligidas en el momento de la detención, en el traslado de la ocupación a bordo de las patrulleras y ya en la Comisaría 5ª de Curuguaty.
> Asimismo, en la jornada del 15 de junio, la Policía perpetró al menos tres detenciones arbitrarias. Ninguna de estas tres personas estuvo en la ocupación o tenía vínculos con la organización de sin tierras. Sin embargo, las tres fueron imputadas por la Fiscalía por todos los cargos, incluso por el homicidio doloso calificado de los policías.[17]

Desde diciembre de 2012, fecha de presentación de estos informes, cada uno de los cuestionamientos fue acrecentando la sensación de impunidad y de ausencia de garantías para los acusados. De hecho, la audiencia preliminar que debía realizarse el 14 de febrero de 2013 fue suspendida, precisamente, por la recusación que la defensa de los campesinos ha presentado contra el juez de la causa, José Benítez, por prevaricato, y contra el fiscal, Jalil Rachid (hijo de Bader Rachid Lichi, ex presidente del Partido Colorado, amigo personal de Blas N. Riquelme), acusado de persecución penal y ocultamiento de pruebas.

3. EL ROL MEDIÁTICO

De todos modos, la gravedad de todo este proceso –que va desde la matanza en Curuguaty al golpe de Estado y de este a la actuación judicial contra los campesinos, además de los asesinatos y la represión anterior y posterior al golpe, con escasísima difusión por los medios de comunicación– carece de mayor análisis crítico en los medios y en el mismo campo político paraguayo. Un silencio mediático cómplice (o una perspectiva condescendiente con las estructuras tradicionales) recorre la mirada sobre aquellos hechos y obliga a insistir en las invisibilizadas denuncias realizadas por los emergentes culturales y políticos que reivindican el cumplimento de los mandatos constitucionales y la presunción de inocencia de los acusados. Las denuncias buscan romper el cerco que caracteriza al arco mediático y político paraguayo.

Las excepciones comunicacionales a la regla de la complicidad del poder la constituyen ocasionales columnas de opinión en algún medio (a diferencia de las coberturas o las crónicas que son homogéneas en la criminalización de los campesinos organizados) o publicaciones alternativas, como el recomen-

17 Ibíd., pp. 4-5.

dable periódico digital *E'a*, una de las escasas fuentes informativas que analiza críticamente el proceso sociopolítico, mediático y jurídico de Paraguay, además de brindar informes acerca del devenir de la causa judicial, sus contradicciones y su marcado sesgo anticampesino. En una línea similar se identifican algunos espacios sociales (nucleados alrededor de "Articulación Curuguaty") y de iniciativas digitales en las redes sociales, como Facebook. Allí el colectivo Ápe Paraguay, junto con grupos como el Movimiento 138 –en la Argentina–, Collectif –en Francia– o Paraguay Resiste –en España–, entre muchos otros, se han convertido en propaladores de producciones de diferentes grupos comunicacionales y políticos y de derechos humanos (tanto de dentro como de fuera del país), posibilitando el acceso a informaciones y opiniones que suelen quedar al margen de las agendas y perspectivas periodísticas locales.

La homogeneidad informativa de la comunicación masiva se repite también fuera del país. La principal fuente que suele tomarse en los principales medios, por ejemplo de la Argentina, es *ABC Color*, influyente periódico que, además de ser citado como fuente de autoridad de un pretendido periodismo independiente, ha sido uno de los principales actores mediáticos y políticos que ha reclamado –desde 2008– mayor represión contra los campesinos y, progresivamente, mayor celeridad para la destitución de Fernando Lugo. Es decir, la principal fuente informativa fuera del país es un actor identificado con el golpe (al cual suele referirse como "destitución constitucional" mientras cuestiona a quienes lo denuncian como "golpe"), con el antisocialismo local (el presidente venezolano Hugo Chávez era denominado cotidianamente "gorila", al igual que se descalifica a Evo Morales y a los demás mandatarios de corte progresista de la región) y con el reclamo de represión contra la protesta social y los movimientos sociales, centralmente campesinos.

Una columna de opinión aparecida en *ABC Color* el 23 de julio de 2012 sintetiza varias de las características de este medio y de la lógica de las clases dominantes paraguayas. Mientras centenares de paraguayos se manifestaban frente a la televisión pública de Asunción para repudiar el golpe (emblemático centro de reunión y denuncia de quienes resistieron el retorno de facto de las castas coloradas y liberales al poder), otros lo hacían en las principales ciudades del mundo que concentran a la emigración local (de las más altas del continente), y el Mercosur y la Unasur resolvían la suspensión del país como miembro pleno de ambos tratados (tal cual lo dispone su normativa), en una columna de opinión que armonizaba con cada una de las construcciones que *ABC* venía postulando, el decano de la UniNorte "analizaba" que el rechazo regional al golpe:

> muestra que persiste en la actualidad el intento de los malos gobiernos, en este caso los actuales que representan o mejor dicho

> mal representan a los intereses de los brasileños y los argentinos. La suspensión no ha sido otra cosa que la reiteración de las antiguas pretensiones de convertirnos en una provincia fundada en los execrables fundamentos del colonialismo que alguna vez imperó en Paraguay, y que hoy algunos compatriotas pretenden reeditarla, siendo acertado el calificativo de legionarios para identificar a aquellos paraguayos que se dicen patriotas pero están dispuestos a vender a la patria a los intereses extranjeros con tal de lograr sus propósitos políticos coyunturales.

El columnista legitimaba el golpe a la vez que descalificaba, desde un nacionalismo extemporáneo, a quienes osaban ejercer su libertad de conciencia y opinión. La descalificación de estos como vendepatrias[18] y representantes del imperialismo porteño y carioca, además de expulsarlos del debate político, repone la victimización funcional que la oligarquía ha elaborado para sostener la desigualdad local.[19]

La misma concepción chauvinista que la dictadura de Stroessner reivindicaba en su "democracia sin comunismo" frente a la amenaza exterior. Los mismos términos que en 1961 usaba el dictador cuando justificaba el estado de sitio en nombre de la

> salvaguardia de los intereses morales y materiales de la República, frente a la empecinada actitud de maleantes internacionales que han contratado los servicios de algunos *malos paraguayos* afectos a la línea política de Moscú, hoy trazada sobre el Caribe, para lanzarlos

18 La figura de "legionarios" remite a la "Legión Paraguaya" (columna de paraguayos que participó en la Guerra de la Triple Alianza del lado de los "aliados") y repone la acusación de traición a la patria. Hoy, al igual que durante el stronismo, los progresistas son tildados de "legionarios". Algunos, por expresarse desde fuera del país. Otros, por reclamar vínculos regionales tácticos, más sólidos e igualitarios entre los países del Cono Sur. Otros, por reivindicar que los países vecinos no hayan sido pasivos ante el golpe.

19 La autovictimización que la clase dominante produce desde la guerra de la Triple Alianza (1865-1870) conforma una explicación monocausal sobre la desigualdad social como el efecto de aquella contienda, que oblitera ciento cuarenta años de dominio de una clase que, además, fue beneficiaria de esa guerra. Así, logró establecer un relato nacionalista sumamente efectivo: todo lo malo que ocurre en Paraguay es producto de los intereses invasivos de Brasil y Argentina (hoy, también de Venezuela). De este modo, se logra ocultar sesenta y un años de hegemonía colorada; treinta y cinco de dictadura colorado-stronista (de la cual un importante sector del Partido Liberal fue cómplice, como parte de la parodia "legislativa" del régimen); concentración de la riqueza; desigualdad y prebenda.

> en una inútil tentativa de sangre contra nuestras poblaciones fronterizas, con la pretensión de interferir nuestra obra de progreso y anular los beneficios de nuestra paz [...]. La opinión pública interna y americana está perfectamente informada del descubrimiento en la ciudad argentina de Corrientes de una escuela de bandoleros, con programas, reglamentos y técnica, netamente comunistas, en la cual seguían sus cursos forajidos de varias nacionalidades.

Como ha mostrado Telesca, en 1981 el dictador afirmaba en su discurso al Congreso nacional:

> es indigna y vergonzosa la conducta de ciertos *malos paraguayos* que, sabedores de que jamás lograrán el voto de la ciudadanía porque persiguen planes antinacionales y antipopulares, van al exterior a buscar apoyo con difamaciones a su propia Patria. Así fueron, así son y así serán los *legionarios*: siempre en conjura contra los superiores intereses del pueblo paraguayo (en ambas citas, destacado por GH).[20]

La referencia al *legionario* cumple la función de la eliminación simbólica del "otro". El *legionario* es la expresión local y nacionalista del abyecto: socialista, campesino organizado, migrante politizado. El colectivo que cuestiona el orden establecido es pasible de ingresar en esta categoría *paria*.

La persistencia de esta retórica stronista no sólo permea el golpe contra Lugo. También recorre la causa judicial y la condena contra los campesinos organizados. Y en este mapa, nuevamente los medios de comunicación han jugado su propio papel. En lo que respecta a su presión para que Lugo fuera derrocado, se pueden consignar –rápidamente– portadas anunciando la sentencia de un juicio que aún no había ocurrido (una "profecía autocumplida"); fotos que amedrentaban a quienes quisieran movilizarse para resistir el golpe (imágenes *on line* en paralelo a la mira de un rifle que, con el perfil del casco policial y una parte del rostro del oficial, apuntaba a los manifestantes que se juntaban frente al Congreso nacional mientras se leía la sentencia del "juicio político" contra Lugo); legitimación de altos funcionarios urgidos de reconocimiento ante un panorama de, cuando menos, dudosa legalidad (veloces entrevistas en las que se llamaba "Señor Presidente" a Federico Franco, de modo de instalar su cargo, su nombre y la normalidad del golpe realizado pocos

20 I. Telesca, "Golpe o no golpe. ¿Es esa la cuestión?", en L. Soler y R. Carbone (comps.), ob. cit., p. 106.

minutos antes); victimización nacionalista acorde a las necesidades del poder político frente a la reacción antigolpista del Mercosur y la Unasur.

Este tipo de ejemplos produjo una mirada mediática sobre la situación en Paraguay que, progresivamente, mostraría su normalidad, su naturalidad y su cotidianidad. En última instancia, mostrarían que en Paraguay, como ayer, no había pasado nada grave. O, como dirían los principales medios de la Argentina, se trataba de una "crisis institucional".

En el mismo tenor, las crónicas contra el movimiento campesino fueron sintetizadas por el informe de la CODEHUPY, el cual también cuestiona la cobertura de los medios acerca de la represión que habían sufrido los "carperos" antes y después de Curuguaty. Esas coberturas han sido sumamente tendenciosas con el fin de desacreditar al movimiento campesino y naturalizar la versión oficial como "neutral" y "objetiva". El agravante es que han operado como un refuerzo para una causa judicial que insiste en responsabilizar a las víctimas de la represión y de la desigualdad del país.

Entre los elementos más relevantes, la CODEHUPY:

a) expone los absurdos que recorrieron los medios de comunicación en su estimación de la capacidad organizativa y de poder bélico de unos sesenta campesinos, desconociendo elementos de prueba que desmentían dicha versión;
b) demuestra la tendenciosa mención a una indemostrada emboscada que los campesinos les habrían tendido a las fuerzas policiales, versión carente de consistencia y sólo sostenida por fuentes de dudosa imparcialidad; el informe muestra la afinidad de las coberturas con los intereses de Blas N. Riquelme, desconociendo los elementos probatorios que cuestionan la legalidad de la propiedad de las tierras por el dirigente colorado;[21]
c) describe cómo los medios cubrieron los hechos según la perspectiva de la policía y la fiscalía, sin cuestionar las evidentes irregularidades de las versiones y de la causa;
d) analiza cómo los medios no cuestionan la parcialidad manifiesta del fiscal, quien, como transcribe el informe, había afirmado: "Nosotros vamos a demostrar con la investigación que, efectivamente, es evidente, es elocuente para nosotros que los mismos

21 El ex senador Blas Niño Riquelme falleció a los 83 años, el 2 de septiembre de 2012, a menos de dos meses de la masacre. Véase <espanol.upi.com/Politica/2012/09/02/Muere-exsenador-y-empresario-paraguayo-Blas-Riquelme/UPI-62351346610402>.

> policías fueron al lugar ahí para apaciguar, para calmar los ánimos o buscar una salida pacífica con los campesinos, con invasores. Eso no es algo que yo irresponsablemente estoy diciendo, sino que eso se demuestra, *es lo que toda la prensa habló y todo el mundo habló en su momento*, la buena predisposición e intención de la Policía en ese sentido, de ir sin armas para intentar dialogar con esa gente" (Radio Nacional de Paraguay, 2012; destacados de GH). Es decir, los medios no cuestionaron que el fiscal reconociera que iba a buscar la culpabilidad de quienes sabía de antemano que eran "culpables". Es decir, el fiscal anunció que no buscaría la verdad de los hechos.[22]

El informe, a su vez, indaga en la especificidad de los dos medios más influyentes del país. Y concluye:

> 1. *ABC Color* y *Última Hora* en general reproducen la versión de la policía, fiscalía (actores institucionales que dirigieron la intervención) sobre lo que ocurrió en Marina kue, sin mostrar las voces de los campesinos que aportaban otros elementos de consideración, avalando con ello un accionar con indicios de violaciones de derechos humanos por parte de las fuerzas públicas, en detrimento de personas en situación de vulnerabilidad económica, social y política, tal como era la situación de los ocupantes de las tierras en conflicto. […] 2. Se vio cómo a través de sus editoriales, noticias, titulares, fuentes y otros elementos del periodismo escrito, existió una tendencia y toma de posición particular frente a acciones de fuerzas públicas que podrían haber incurrido en graves violaciones a los derechos humanos, hechos que no están siendo debidamente investigados y que no tienen mayores cuestionamientos periodísticos. […] En la cobertura de la información, se vio cómo la prensa tomó como fuentes válidas y destacables a referentes de la policía y fiscalía, a referentes partidarios de posiciones políticas conservadoras, por sobre otros puntos de vista, por ejemplo, de los ocupantes o

22 Es llamativa la coincidencia entre las palabras del fiscal en la elaboración de su argumento probatorio y la del acusador de Lugo antes transcripto: en ambos casos, los medios de comunicación aparecen como una ventana a, y de, la realidad, una concepción de los medios que, cuando menos, desconoce cincuenta años de análisis teórico y empírico acerca de la neutralidad y objetividad mediática.

conocedores de la historia de Marina kue. Se vio cómo los titulares realizaban afirmaciones contundentes a pesar de no estar debidamente probadas, o, incluso, sin estar debidamente sustentadas en el desarrollo de las informaciones. Se vio cómo ciertos editoriales expresaron opiniones categóricas sin mayores pruebas; entre otras estrategias discursivas. Todo esto expresa una posición a favor de intereses de grandes terratenientes, que orientó la cobertura y el discurso producido con relación al suceso de Curuguaty, para estimular una corriente de opinión particular, contrapuesta a los intereses del campesinado y favorable a la familia Riquelme, propietaria de tierras de dudosa legalidad. Este hecho estimula una predisposición pública negativa con relación al campesinado y la reforma agraria como paso fundamental para un desarrollo con bienestar, con lo cual contribuye con la persistencia de la desigualdad extrema en el acceso a tierras en el país. Por otra parte, otra agenda se instala inmediatamente ocurridos los hechos del 15 de junio y conduce a la destitución del presidente Lugo. El enfrentamiento en Marina kue se inicia a partir de un conflicto vinculado al acceso a la tierra, con una agenda particular, que estimula de inmediato una agenda política. En ese sentido, se visualiza la coherencia entre el discurso mediático y el discurso de grupos económicos y políticos conservadores y opositores al gobierno de Lugo, por sobre la versión del campesinado o sectores progresistas sobre el enfrentamiento y la legalidad del juicio político en marcha. No es un detalle menor que, ni bien transcurrido el suceso, la Unión de Gremios de la Producción, la Asociación Rural de Paraguay y el editorial de *ABC Color*, ya hablaban de la presencia del EPP en Marina kue y pedían juicio político a Lugo. Posteriormente, las fuerzas políticas conservadoras fueron alineándose, junto con otros gremios empresariales y sectores como la iglesia, en la escalada de la crisis, proyectando a través de los medios masivos la idea de un desorden generalizado y violento de la mano del campesinado y el presidente Lugo. Es lo que la tapa del diario *UH* del día del juicio político, 22 de junio, afirmaba: "Lugo se aferra al cargo y hay temor a más violencia" e "Inquietud ciudadana ante llegada de grupos campesinos luguistas" [...]. En su conjunto, se ha visto un discurso mediático distante del derecho constitucional de las personas a recibir información veraz, responsable y ecuánime, un discurso que hasta el cierre de este informe *contribuyó* con legitimar una investigación tendenciosa del peor enfrentamiento por el acceso a la tierra en la transición democrática, con dificultar un proceso justo a todas las víctimas de Marina kue, policías y campesinos; y con

> legitimar el derrocamiento de un presidente mediante mecanismos de dudosa legalidad.[23]

Más de seis meses después de los fusilamientos de Curuguaty, la única certeza que se tiene es que la causa judicial está plagada de irregularidades, de situaciones absolutamente inexplicables y de un desdén oficial por su esclarecimiento, lo que parece ser estrictamente vocacional. La pregunta/consigna "¿Qué pasó en Curuguaty?" sigue atravesando a los sectores defensores de los derechos humanos en Paraguay y fuera del país, mientras el Poder Judicial y el poder político (tanto el Legislativo como el Ejecutivo) se desentienden de (o direccionan discrecionalmente) lo que hacía pocos meses constituía el argumento clave para sostener el golpe de Estado (disfrazado de "juicio político") contra Lugo.

Las investigaciones más serias sobre la matanza de Curuguaty muestran, precisamente, que las versiones oficiales carecen de fundamentos, de pruebas y de solidez argumentativa. Aun así, las versiones críticas no ingresan a los homogéneos medios de comunicación de Paraguay, fuente de los principales medios de afuera de Paraguay. Al desconocimiento histórico que existe fuera del país acerca de Paraguay se le suman muestras sesgadas, manipuladas y complacientes que invisibilizan un proceso sumamente significativo –y grave– para la región. No sólo el golpe. La represión rural y la causa judicial de Curuguaty están absolutamente ausentes del relato hegemónico fuera del país.

Mientras tanto, la causa de la matanza de Curuguaty va camino a –en el mejor de los casos– empantanarse en la maraña del mal desempeño judicial. En el peor, a sostener acusaciones que se fundan en los prejuicios clasistas contra el movimiento campesino, contra el progresismo y contra quienes pretenden discutir la historia inmediata del país y desandar la apropiación ilegal e ilegítima que se produjo durante el gobierno de Stroessner y que fue denunciado por la Comisión Verdad y Justicia en 2008.

Fuera del país, específicamente en la Argentina, Curuguaty, los 17 muertos y el golpe de Estado desaparecieron de sus principales medios tan rápido como ganaba espacio la diva televisiva Moria Casán y una televisiva causa por unas joyas robadas que la involucraba.

La huelga de hambre de los campesinos acusados sin pruebas sólo aparecía con marcos de interpretación en *Página/12* y en *Tiempo Argentino*.

23 CODEHUPY, "Informe de derechos humanos sobre el caso Marina kue", Asunción, capítulo paraguayo de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos Democracia y Desarrollo (PIDHDD), 2012, pp. 229-230.

Las movilizaciones populares dentro y fuera de Paraguay se iban volviendo fantasmagóricas imágenes de un pasado remoto que, en un momento, tuvo en vilo a la región. Y no es que esas movilizaciones hubieran desaparecido. En todo caso, el mercado informativo las convirtió en mercancías de escaso o nulo valor.

Sin embargo, este capítulo comenzaba afirmando que uno de los elementos más novedosos de todo este proceso es la emergencia de sectores sociales que han decidido poner en discusión la escritura del presente y de la historia de Paraguay. Aun en un marco tan adverso como el descripto a lo largo de estas páginas, se ha abierto un campo complejo de lucha simbólica que tiene en el golpe de Estado una de sus elocuentes manifestaciones.

En definitiva, en Paraguay, a partir de Lugo, se inicia una discusión transicional de la historia paraguaya (a largo plazo, obviamente). Y esa discusión trasciende la voluntad de sus actores inmediatos. Cristaliza en el complejo y heterogéneo campo cultural y político que hoy se encuentra descarnadamente indisimulado en la esfera pública. De hecho, en 2008 se abre críticamente una esfera pública allí donde no existía, una lucha por la construcción de una ciudadanía que intenta romper con las membrecías prebendarias de las estructuras tradicionales. Una ciudadanía que, entre otras cosas, cuestiona la homogeneidad informativa y comunicacional y busca avanzar en alternativas, en formas novedosas de comunicación y acción.

El tremendo retroceso institucional que supone el golpe y el probable retorno electoral conservador al poder en las próximas elecciones de 2013 presenta un panorama sumamente desalentador. A tal punto que muchos analistas se refieren a la destitución de Lugo como "narcogolpe" o como golpe "narcocolorado", remitiendo –implícitamente– al candidato presidencial Horacio Cartes, empresario sospechado entre sus propios correligionarios por ilícitos de sus empresas tabacaleras, tráfico ilegal en la Argentina y por lavado de dinero, tras haberse hallado en sus haciendas una aeronave con matrícula brasileña, que aterrizó de emergencia, y que contenía una importante cantidad de cocaína cristalizada y de marihuana prensada, como sintetiza la citada publicación alternativa *E'a*.[24]

24 "Horacio Cartes dirigía una red de lavado de dinero según Wikileaks", *E'a. Periódico de interpretación y análisis*, 28 de octubre de 2011, disponible en <ea.com.py/horacio-cartes-dirigia-una-red-de-lavado-de-dinero-segun-wikileaks>. También véase "Cartes acusado de lavar", *Diario ABC Color*, 30 de marzo de 2012, disponible en <abc.com.py/nacionales/cartes-comanda-una-lavanderia-para-mafias-385103.html>, y "Nos últimos dois anos, exemplos de lavagem de dinheiro à brasileira", *O Globo*, 18 de diciembre de 2011, disponible en <oglobo.globo.com/pais/nos-ultimos-dois-anos-exemplos-de-lavagem-de-dinheiro-brasileira-3475513>.

Cartes, al momento de la escritura de este capítulo, es el más firme candidato a la presidencia de Paraguay, habiendo doblegado a sus oponentes internos, uno de los cuales fue acusado por las huestes cartistas de ser el dueño del negocio de la economía "ilegal" de Ciudad del Este y de haber malversado los fondos públicos de dicha ciudad en favor propio.

Más allá de estas sutilezas del partido-Estado, de la gravedad del retroceso institucional, de la revitalización de la urdimbre empresarial, jurídica, política y mediática conservadora, algo nuevo ha surgido en el Paraguay de, y post, Lugo.

Reivindicar la producción de ciudadanía allí donde se la ha birlado históricamente al pueblo paraguayo es un paso crucial para la construcción de una sociedad democrática, plural y respetuosa de la diversidad y de los derechos humanos. El desafío en los pliegues del poder que muchos colectivos han puesto en marcha es lo que permite vincular la historia de la resistencia contra la dictadura de Stroessner (silenciada, incluso tras su caída) y el necesario proceso de democratización urgente de Paraguay; vincular la formación de espacios colectivos renovadores de viejos proyectos emancipatorios y la emergencia de núcleos de reivindicación de derechos jamás protegidos en el país. Vincular la reivindicación histórica y la contemporánea del derecho a la palabra, a la libertad de expresión, a la pluralidad y al respeto de las decisiones democráticas del pueblo.

En Paraguay hay un proceso que ha hecho decible lo que hasta 2008 no era parte de la discursividad social, o, cuando lo era, se trataba de una discursividad que circulaba en voz baja, clandestina, temerosa.

Hoy esa discursividad irrumpe en el espacio público, construyéndolo en el mismo acto. Y allí radica una de las transformaciones que se ha abierto en Paraguay y que molesta a los tradicionales dueños del poder. Esa disputa está brotando aun tras el golpe. Es más, el hecho de que el golpe de Estado sea visto y denunciado como tal es una victoria de esa lucha que no descansa ante la naturalidad del ejercicio político de la desigualdad, el poder y la represión. A diferencia de otros momentos de la historia paraguaya, esta vez la resistencia ha ganado espacios simbólicos que dificultan la naturalidad del poder. Y ahí es cuando el Paraguay de hoy empieza a dejar de parecerse al de ayer.

II. El derecho a la movilidad urbana en un contexto de pluriagencialidad metropolitana*

1. INTRODUCCIÓN

El 6 de junio de 2012 fue promulgado el Decreto 874/12 por el que se crea el Ministerio de Interior y Transporte de la nación y donde se asigna a la nueva cartera un conjunto de prioridades y obligaciones, entre las cuales se encuentra avanzar con "la regulación y coordinación de los sistemas de transporte terrestre, marítimo y fluvial" en conjunto con los gobiernos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de la provincia de Buenos Aires. Ese mismo día se anunció la intención de crear un ente tripartito conformado por representantes de las tres jurisdicciones con un directorio de tres miembros (uno por cada gobierno), un comité ejecutivo integrado por dos representantes técnicos de cada jurisdicción, y un tercer espacio donde tendrían representación los municipios del Gran Buenos Aires. Este anuncio fue el correlato de una serie de trágicos y lamentables sucesos, y en particular, del grave accidente ocurrido en la Estación Once del Ferrocarril Sarmiento.

La pulsión política con larga tradición histórica de introducir cambios sujetos a hechos de coyuntura supone la inexistencia de políticas de planificación de largo plazo, con cuerpos académicos, técnicos, jurídicos y políticos idóneos que, sobre la base de la interpretación de indicadores, bases de datos y relevamientos, analicen y propongan las mejores alternativas posibles, en este caso para la movilidad urbana.

El gravísimo siniestro de Once ocurrió el miércoles 22 de febrero de 2012 a las 8.33 de la mañana, cuando el tren 3772, identificado con la chapa 16, que arribaba a la plataforma 2 de la Estación Once, no logró detener su marcha y colisionó con los sistemas de paragolpes de contención de la estación. La formación, de ocho vagones, transportaba en plena hora pico más de 1200

* Artículo elaborado por Maximiliano Velázquez. El autor es licenciado en Sociología por la UBA, especialista en Planificación Urbana y Regional, docente de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, e investigador del Centro de Estudios de Transporte Área Metropolitana y del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la UBA.

pasajeros a bordo. Como resultado murieron 51 personas y más de 703 resultaron heridas. Fue el tercer peor accidente ferroviario de la Argentina, después del ocurrido en 1970 en Benavídez, donde murieron 236 personas, y del que causó 55 muertos en la localidad de Sa Pereira en 1978. Pero se trata del más grave ocurrido en la Ciudad de Buenos Aires.

Ante este lamentable hecho, las víctimas y sus familiares exigieron que el Poder Judicial adoptara un rol significativo para determinar las responsabilidades penales y civiles, y reclamaron al Poder Ejecutivo la adopción de medidas para que este tipo de hechos no se repitiera, revirtiendo el estado calamitoso del sistema ferroviario de transporte de pasajeros.

La investigación judicial quedó a cargo del fiscal federal Federico Delgado y del juez federal Bonadío, que definieron avanzar sobre las causas del accidente y sobre las condiciones de mantenimiento y seguridad en el servicio. Se incorporaron informes de la Auditoría General de la Nación sobre el estado del servicio de trenes de las formaciones de la línea Sarmiento, se definieron medidas de prueba para determinar las condiciones del tren que provocó el accidente, y la verificación de los estados contables y económicos de la empresa Trenes de Buenos Aires (TBA).

El 23 de febrero de 2012, el Poder Ejecutivo informó que su primera medida después del accidente era presentarse como querellante, para "defender el interés público y acompañar a aquellos damnificados, ya sean heridos o familiares, que se presenten como particulares querellantes, a los efectos de poder ser parte y estar interiorizados del expediente judicial".[1] El juez aceptó la presentación en tanto el "Estado nacional es titular de los bienes materiales afectados a la concesión y de su rol de garante de la prestación del servicio de transporte público de pasajeros". Sin embargo, la Cámara Federal, Sala II, rechazó esta posibilidad, ya que demostrar de manera más acabada el interés del Estado en querellar "resultaría cuando menos dificultos[o] si se admite como acusador particular a quien puede ser, por acción u omisión e independientemente de la condición física o jurídica de su personalidad, eventualmente querellado por esos mismos sucesos".[2] El 29 de febrero de 2012, el Estado nacional decidió intervenir la empresa TBA por quince días, para asegurar la continuidad y regularidad del servicio público y garantizar la seguridad de los usuarios. La intervención se ampliaría en tres oportunidades más.[3]

1 Declaraciones del ministro de Planificación Federal, Julio de Vido, *Página/12*, 24 de febrero de 2012, disponible en <pagina12.com.ar/diario/economia/2-188278-2012-02-24.html>.

2 Véase Cámara Federal, Sala II, exp. 1710/12, del 10 de abril de 2012.

3 Véase Resoluciones 199, 568, 737 y 781, de 2012, dictadas por el Ministerio de Planificación Federal.

En mayo de 2012, el Estado nacional decidió rescindir el contrato con TBA, tanto en la concesión de la línea Sarmiento como en la línea Mitre.[4] Allí se reconoció el estado deplorable del material rodante entregado a la empresa concesionaria, la falta de inversión en obras así como las sucesivas críticas y la comprobación del incumplimiento de recomendaciones que distintos órganos de control habían realizado a la concesionaria. Dispuso la continuación de la explotación del servicio a través de una nueva Unidad de Gestión Operativa Mitre-Sarmiento (UGOMS), con la participación de las restantes empresas operadoras privadas (Metrovías SA –Red de Subterráneos y FFCC Urquiza– y Ferrovías SA –FFCC Belgrano Norte–, a pesar de disponer de una empresa estatal de operación ferroviaria, la Sociedad Operadora Ferroviaria [SOFSE]).

Más allá del acierto de rescindir un contrato administrativo que la concesionaria TBA no había cumplido con anterioridad al accidente de Once, los considerandos del decreto de rescisión sugieren que el Estado habría desarrollado una intensa actividad para promover mejores condiciones de servicio y de control sobre las empresas concesionarias, y en particular sobre TBA, que después fueron analizadas y desvirtuadas, como veremos seguidamente, durante la investigación judicial. También, en las consideraciones del decreto hay una mención a "hechos de vandalismo" que incidieron en el estado general de abandono de la línea Sarmiento, pero sin ninguna relación causal concreta, tan sólo se limita a indexar diversos hechos que habrían afectado al material rodante. Es más, el CELS solicitó la modificación de esas consideraciones en tanto figura allí una descripción errónea y mendaz de los asesinatos de José León Suárez.

Tal como señalamos, la investigación judicial delineó las responsabilidades de diversos actores, que incluyeron al maquinista que conducía el tren, directivos de la empresa TBA y de otras empresas vinculadas a esta, funcionarios públicos a cargo de la Secretaría de Transporte, y los responsables de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT), encargados de la fiscalización y el control del cumplimiento de las condiciones contractuales. De esta manera, en un primer momento, el juez Bonadío procesó[5] a los directivos de TBA y la empresa asociada, Cometrans, por asociación ilícita, defraudación y descarrilamiento del tren el 22 de febrero de 2012. A los ex secretarios de Transporte, Ricardo Jaime y Juan Pablo Schiavi; al ex subsecretario de Transporte Ferroviario, Antonio Luna, y al ex interventor de la CNRT, Pedro Ochoa, les atribuyó el delito de incumplimiento de los deberes de funcionario público. Mientras que Marcos Córdoba –el maquinista– y Eduardo Sícaro

4 Véase Decreto 793/12, publicado en el *Boletín Oficial* el 24 de mayo de 2012.
5 Resolución del juez Bonadío, 18 de octubre de 2012.

–que había reemplazado en la CNRT a Ochoa en diciembre de 2007– fueron sobreseídos. En enero de 2013, la Cámara Federal modificó la resolución de Bonadío y asignó responsabilidades penales de otra manera.[6] Así, estableció que, en lugar de una asociación ilícita, los empresarios y ejecutivos de TBA y Cometrans habían cometido

> una administración fraudulenta de los recursos materiales puestos a disposición de Trenes de Buenos Aires S.A. para el desarrollo de la operación del sistema ferroviario, que implic[ó] la desatención de los objetivos primarios de la concesión y que deriv[ó] en las consecuencias típicas que siguieron al choque.

Con relación a los responsables de la CNRT, consideró que su actividad se

> limitó a la periódica elaboración de tales informes, sin que ninguna concreta medida se tomara a efectos de que se corrigieran las deficiencias advertidas en relación con la operación del servicio ferroviario de la línea Sarmiento. De adverso a ello, la multiplicidad de intervenciones en las que, de manera creciente, fue dejándose constancia del estado de situación negativo en que se encontraba la prestación sólo evidencia el cumplimiento de un control formal que, como tal, resultó insuficiente para encauzar el servicio.

Por tal motivo, revocó el sobreseimiento de Eduardo Sícaro, y consideró que él y Pedro Ochoa participaron en la administración fraudulenta de bienes del Estado que provocó el descarrilamiento del tren. La Cámara responsabilizó de la misma manera a Jaime, Schiavi y Luna, "merced al desapego y total ausencia de atención a la forma en que eran mantenidos los bienes concesionados y al modo en que se prestaba el servicio y se velaba por la propia seguridad de los usuarios". Por último, la Cámara también revocó el sobreseimiento del maquinista Marcos Córdoba por la desactivación del sistema "hombre muerto" y el ingreso en la Estación Once a una velocidad superior a la permitida.

Para la Cámara, "existió una concatenación de eventos que derivaron en el hecho acaecido la mañana del 22 de febrero de 2012, donde una negligencia en la conducción y el estado del tren siniestrado tornaron lo evitable en una tragedia de enorme magnitud". Además, agrega la Cámara, los operadores del servicio

6 Resolución de la Cámara Federal, Sala II, 11 de enero de 2013.

> no dieron cumplimiento al compromiso contractual oportunamente asumido, contribuyendo de tal forma al resultado típico producido: descarrilamiento parcial, acaballamiento de algunas unidades y, a consecuencia de ello, las muertes y lesiones causadas a numerosas personas. [...] [Ello] sólo resultó posible por la manifiesta inactividad de los órganos encargados de velar por el correcto y normal desarrollo del servicio, pues ha quedado demostrado que los funcionarios han incumplido sus propios deberes ejerciendo un control meramente formal que, como tal, resultó insuficiente para encauzar las obligaciones emergentes del contrato de concesión y velar así por el correcto uso, conservación y custodia de los bienes públicos y la seguridad de los usuarios.

Con estas correcciones, el juez Bonadío decidió elevar la causa a juicio oral.

Como puede apreciarse, la investigación judicial avanzó y es posible suponer que durante 2013 tenga lugar el juicio oral para determinar las responsabilidades penales por este lamentable hecho. A la vez, este episodio echa luz sobre las pésimas condiciones de funcionamiento de los servicios públicos de transporte concesionados en la década de los noventa, las espurias relaciones entre funcionarios del Estado y las concesionarias, así como la nula eficacia, deliberada o no, de los mecanismos de control diseñados luego de las privatizaciones. Poner el foco sobre este aspecto es una agenda impostergable para fortalecer el rol y la función del Estado como garante de los servicios públicos.

Nos interesa, sin embargo, en este capítulo, poner la atención en la necesidad de construir una definición posible del derecho a la movilidad urbana, y cuáles son las condiciones para que las distintas agencias del Estado –en todos sus niveles– tomen en serio este derecho: que las políticas públicas lo contemplen y puedan ser contrastadas con él. En este sentido, la creación del ente tripartito de transporte –como veremos– es un *revival* de muchas otras experiencias históricas al respecto para disponer de un instrumento suprajurisdiccional en algunas áreas de gestión, en este caso el transporte, debido a la manifiesta imposibilidad de cogestión o de lograr mínimos acuerdos programáticos entre los diversos actores jurisdiccionales. Entre las más recientes iniciativas de creación de autoridades únicas de transporte para la región se destaca la Ley 25 031/98, de creación del Ente de Coordinación del Transporte del Área Metropolitana (ECOTAM), recién reglamentada durante la presidencia de Néstor Kirchner y nunca implementada.

Por eso, tomamos como disparador el supuesto acuerdo general de técnicos y políticos de que una agencia metropolitana de transporte con competencia y alcance interjurisdiccionales, con plenas atribuciones y unicidad de voz, pueda ser instaurada en el contexto administrativo y jurídico de la región. Nos

interesa reflexionar sobre la factibilidad de este "ente" tripartito de transporte, creado más allá de las disputas coyunturales de los sectores políticos que actualmente ocupan cada jurisdicción, enfocando nuestra atención en el andamiaje de prácticas y políticas de los tres niveles de gestión territorial: gobierno nacional, provincia de Buenos Aires y sus municipios, y Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y sus comunas.

Para ello, planteamos como eje del debate el derecho a la movilidad urbana de personas, fundamento último y central de cualquier iniciativa de transporte. Luego haremos un breve repaso de la problemática institucional, los intentos históricos de conformar una autoridad metropolitana y los múltiples niveles de gestión administrativa superpuestos y/o interrelacionados, que hemos dado en llamar "pluriagencialidad". Concluimos en que es necesario articular movilidad y usos del suelo para que todo modelo de movilidad urbana sea sustentable.

2. SOBRE EL DERECHO A LA MOVILIDAD URBANA. APUNTES NECESARIOS

El transporte se ha convertido en una de las áreas más problemáticas de la gestión estatal. Mientras que muchas personas están inhabilitadas para acceder a servicios básicos como el transporte –que se corresponde con el adecuado acceso a la salud, a los mercados de trabajo y similares oportunidades de movilidad–, otras muchas acceden a otro modo de transporte prevalente –el automóvil– y gastan su tiempo de viaje estancados, detenidos en calles congestionadas, con calidad de aire degradada, y siendo partícipes de un incremento cada vez mayor de emisión de carbono, que continúa induciendo un cambio climático.

Para comprender el fenómeno del transporte es necesario estudiar la movilidad cotidiana, el movimiento de todos los días, aquel que nos relaciona con otras personas y forja nuestras subjetividades y nuestra biografía. La movilidad es fundamental para nuestra condición humana. La paleoantropología describe el origen y desarrollo de las culturas del pasado, estrechamente relacionadas con los movimientos y las migraciones. Las rutas de comercio forjaron nuestro mundo hace más de un milenio. Hoy la globalización puede definirse en la profundidad y rapidez de los flujos de mercancías, servicios e información. A pesar de la vasta influencia en la conformación de nuestra vida, el transporte ha sido históricamente menos examinado que otros objetos de las ciencias sociales.[7] Si toda la vida social está inmersa en las condiciones de mo-

7 Peter Cox, *Moving People. Sustainable Transport Development*, Londres, Zed Books, 2010.

vimiento –de personas, de mercancías, de ideas y de conceptos–, necesita ser un objeto de estudio y de teorización.

En términos de John Urry,[8] participar en la movilidad o estar excluido de ella es función de la distancia. Una distancia que puede no ser contigua como en el pasado, sino que ahora se lee en términos de tiempo de viaje. Los conceptos de centro y periferia deben ser revisados en el marco de la idea de movilidad, no como una forma estrictamente estructuralista sino como un modo de entender la creación de la alienación, donde la marginalidad es construida. Por eso, dentro del concepto y los enfoques de movilidad es necesario incluir la "movilidad radial" diaria de vastos sectores de la población desde su lugar de residencia a su lugar de trabajo, de estudio o de asistencia médica.

Ana María Liberali y Solange Redondo trabajaron el concepto de heterogeneidad de las distancias en el Área Metropolitana, las que

> no son solamente lineales, y no pueden medirse solamente en kilómetros. Es por eso que decimos que 30 kilómetros pueden ser diferentes a 30 kilómetros. Y no solamente si se trata de una condición física diferente, como puede ser el relieve o cuestiones climáticas, sino también el tipo de pavimento, la densidad de población o de tránsito, la hora del día en que se circule […]. No es lo mismo trasladarse en automotor, en bicicleta o caminando, como tampoco lo es en función de la edad y el estado físico de quien lo haga.[9]

Entonces, las distancias deben considerarse como un esfuerzo y, al frío número geográfico del kilometraje, debe agregarse el tiempo y los costos del traslado, ya sean estos económicos u orgánicos, psicológicos, sociales y culturales.

El sociólogo francés François Ascher indicó la importancia de la movilidad como tema social y político, al menos por tres razones fundamentales. Primero, porque es indispensable desde el punto de vista económico y social, pues es una condición clave de acceso al mercado laboral, a una vivienda digna, a la educación, a la cultura y el ocio, a la vida en familia. Siguiendo este razonamiento, la movilidad es, por una parte, precondición de los otros derechos, y por otra, una especie de derecho genérico con importancia social creciente. Segundo, porque la movilidad se convierte en el factor principal en la vida cotidiana activa de las personas. En otros términos, la movilidad no es un medio,

8 John Urry, *Mobilities*, Cambridge, Polity Press, 2007.

9 Ana María Liberali y Solange Redondo, "La heterogeneidad de las distancias en el Área Metropolitana de Buenos Aires", en Liberali, Vidal-Koppmann y Orduna (dirs.), *Movilidad y pobreza: una prioridad para el Área Metropolitana de Buenos Aires*, Buenos Aires, CETAM-FADU-UBA, 2012.

es una parte de la vida por derecho propio. Y finalmente, porque la movilidad tiene un costo económico, social y medioambiental.

Asimismo, en documentos de Naciones Unidas, como la Carta Mundial "Por el derecho a la ciudad", ya aparece el derecho a la movilidad (art. XIII) como una obligación de los gobiernos de las ciudades en aspectos como el desarrollo de una política pública sectorial, que exige la formulación de planes de desplazamiento urbano e interurbano; un sistema de transporte público accesible en términos de oportunidad, cobertura, equipamiento y precio razonable, y sostenibilidad del modelo en términos de atención y previsión de las necesidades sociales y medioambientales de la ciudad.

> Las ciudades deben garantizar a todas las personas el derecho de movilidad y circulación en la ciudad, de acuerdo con un plan de desplazamiento urbano e interurbano y a través de un sistema de transporte público accesible, a precio razonable y adecuado a las diferentes necesidades ambientales y sociales (de género, edad y discapacidad).[10]

Desde esta perspectiva, es posible afirmar que el derecho a la movilidad tiene una doble dimensión. Una individual o subjetiva, como el acceso efectivo a bienes, servicios y a la interacción con la ciudad, y una colectiva o social, que exige del Estado la ejecución eficiente de políticas públicas que brinden un sistema de movilidad "sostenible", con "equidad" en la distribución de equipamiento e infraestructura.

La idea de "sustentabilidad" antes señalada debe ser analizada desde dos acepciones: como posibilidad de garantizar el desplazamiento de los actuales y los futuros habitantes de las ciudades, y como el desarrollo de políticas de gestión ambiental relacionadas con el estímulo del uso de modos de transporte no contaminantes y el ahorro de energía en los desplazamientos, entre otros aspectos. A su vez, la idea de "equidad" en la movilidad se refiere a garantizar la libre circulación a todos los habitantes, con especial atención en la población más vulnerable por su condición económica, social, cultural, étnica, etaria o de género. Desde esta perspectiva, en lo que sigue describimos y analizamos el modelo de transporte existente en el Área Metropolitana.

10 Véase Organización de Naciones Unidas, *Carta mundial por el derecho a la ciudad,* Foro Social de las Américas, Quito, julio de 2004, y Foro Mundial Urbano Barcelona, Quito, octubre de 2004, disponible en <onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=50&Itemid=67>.

3. UNA INTRODUCCIÓN A LA PROBLEMÁTICA DE LA MOVILIDAD URBANA EN LA REGIÓN METROPOLITANA

El aglomerado metropolitano de Buenos Aires se ha organizado históricamente en torno a corredores instaurados, primero, por las vías ferroviarias y, luego, por las autopistas urbanas. Los ferrocarriles, articulados a la red subterránea y al sistema de colectivos, proveen acceso a un área central focalizada. En esa área, el nivel relativo de concentración de empleos y servicios resulta hegemónico.[11] Y los corredores de transporte tienen escasa conectividad transversal, particularmente los servicios de transporte de riel.

El desarrollo urbano había sido ajustado a pautas de relativa continuidad y compacidad, focalizado en torno de los mencionados corredores, en el marco de una participación protagónica del servicio de transporte de colectivos, luego de cuantiosas inversiones en la malla urbana de las diversas jurisdicciones. Esa producción de infraestructura vial favoreció la conformación de una estructura física que privilegia el automóvil particular como modo hegemónico de movilidad, aunque sólo está disponible para una minoría poblacional de altos y medianos ingresos.

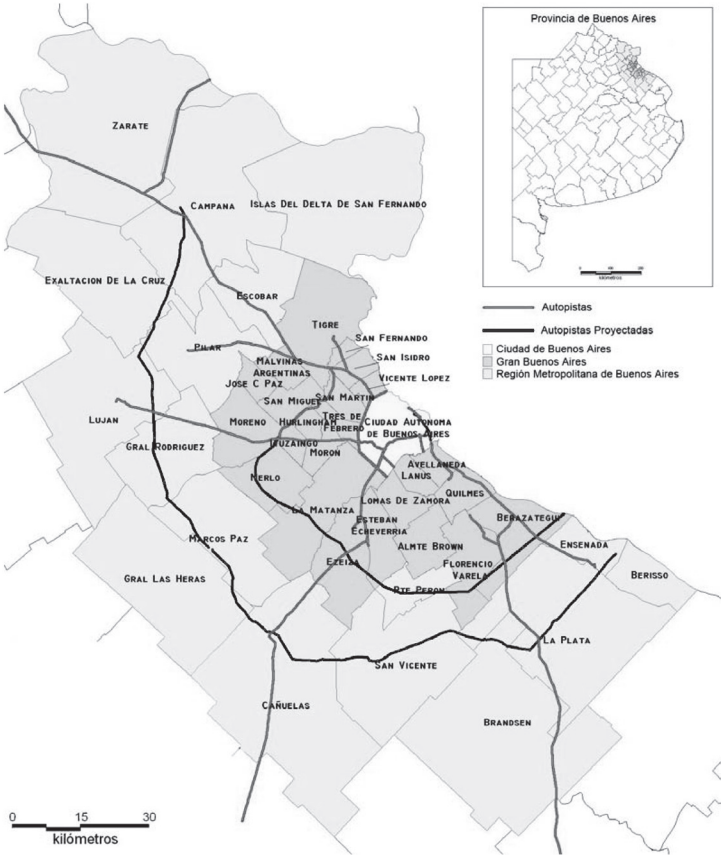
Buenos Aires, como principal región del país, tiene una dinámica funcional y una serie de características de múltiples dimensiones que se reflejan en su compleja estructuración territorial. El Producto Geográfico Bruto (PGB) de la CABA es de 80 000 millones de dólares, mientras que el de la provincia de Buenos Aires alcanza a unos 115 000 millones de dólares, lo que totaliza 195 000 millones de dólares, poco menos del 58% del PBI de la Argentina. A su vez, la CABA forma parte, junto con México DF, San Pablo y Río de Janeiro, del grupo de 15 áreas urbanas de más de 10 millones de habitantes que han sido clasificadas por distintos autores como "megalópolis" o "megaciudades".

Dado su peso demográfico, económico y político, la evolución de las medidas vinculadas a la movilidad ha tenido históricamente, y seguirá teniendo, fuerte incidencia sobre la nación en su conjunto. Al mismo tiempo, el Área Metropolitana registra serios problemas económicos, organizativos, medioambientales y sociales, así como de configuración de su estructura urbana. El sistema de transporte de Buenos Aires sólo puede entenderse como parte del sistema metropolitano, ya que los millones de viajes diarios de personas y los

11 Luis Ainstein, "Estructura urbana y accesibilidad social a servicios de transporte: el caso del aglomerado Buenos Aires", VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, noviembre de 2001.

miles de viajes de carga que se producen en el aglomerado no reconocen límites administrativos. La participación de la ciudad de Buenos Aires en el sistema es destacada, pues el área central de la ciudad es el principal atractor de viajes de toda la Región Metropolitana y el Puerto concentra prácticamente el total del movimiento de contenedores del país.

Gráfico 20. Mapa de la Región Metropolitana de Buenos Aires



Fuente: Elaborado por Marianela Figueroa para el Programa de Desarrollo Territorial y Estudios Metropolitanos (PDTEM), Instituto de Geografía, UBA.

En la región se realizan diariamente unos 22 millones de viajes utilizando un sistema de transporte público conformado por 313 líneas de colectivos, 6 líneas de subterráneos y un premetro con cerca de 45 kilómetros de recorrido,

7 líneas de ferrocarriles metropolitanos con casi 850 kilómetros de vías activas, 37 000 taxis y más de 3 millones de automóviles particulares. Además, un promedio diario de 200 000 viajes-camión transportan más de 600 000 toneladas diarias de distintos tipos de bienes.[12]

En este contexto, las políticas de transporte solamente observan la movilidad que funciona a través de las redes existentes y son registrables mediante estadísticas que miden el consumo de aquello que ya funciona.[13] Sin embargo, al analizar el conjunto del sistema y contemplar otras necesidades y demandas, observamos que este modelo se vuelve ineficiente, poco sustentable e inequitativo: numerosos sectores de la población no acceden a los servicios, la falta de integración aumenta los costos sociales y económicos y se implementan políticas que afectan al medio ambiente y el equitativo desarrollo territorial de la ciudad. Con este diagnóstico, analizamos seguidamente la estructura estatal que define las políticas y ofrecemos ideas sobre cómo desarmar el estado de cosas actual.

4. SISTEMA JURÍDICO E INSTITUCIONAL DE LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES EN RELACIÓN CON LA REGULACIÓN DEL TRANSPORTE DE PASAJEROS

Desde el punto de vista institucional, la región está dividida en diversas jurisdicciones, lo que limita la existencia de una autoridad única dotada de las responsabilidades, facultades y poderes suficientes para resolver los problemas que plantea la cuestión de la movilidad en los grandes aglomerados. De esta manera, la gestión de los asuntos más sensibles vinculados a la temática se transforma en una cuestión interjurisdiccional.

Adicionalmente, la compleja red de actores públicos convive con fuertes grupos empresarios que intervienen en la definición de políticas y dificultan aún más las posibilidades de coordinación.

12 Roberto Agosta, Patricia Brennan, Guillermo Krantzer y Alicia Ribera, "Estrategia institucional para la conformación de una Agencia Multijurisdiccional de Transporte para la Región Metropolitana de Buenos Aires: Un camino progresivo", Documento presentado a la Jefatura de Gabinete de Ministros y producido por el Préstamo BIRF 4423-AR, 2005.

13 Andrea Gutiérrez, "Movilidad o inmovilidad: ¿Qué es la movilidad? Aprendiendo a delimitar los deseos", XV Congreso Latinoamericano de Transporte Público y Urbano, Buenos Aires, 2009.

Tal como explica Alicia Ribera,[14] dado nuestro sistema federal de gobierno y en función de las disposiciones aplicables de la Constitución Nacional, hay diversas potestades correspondientes a los distintos niveles políticos de gobierno en materia de transporte. La Carta Magna establece en su art. 75, inc. 13, que el Congreso de la Nación tiene la atribución de reglar el comercio con las naciones extranjeras, y de las provincias entre sí; a esta potestad se la llama "cláusula comercial" e incluye al transporte. Como este es un precepto constitucional, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha interpretado que el transporte de pasajeros de un punto a otro del territorio, como elemento esencial del comercio, también debe ser regulado por el Parlamento.[15]

Asimismo, y por aplicación extensiva de esta disposición, el transporte interjurisdiccional entre la ciudad de Buenos Aires y las provincias es atribución federal por tratarse de transporte interurbano de jurisdicción nacional. También, el transporte interjurisdiccional entre la ciudad de Buenos Aires y los municipios de la provincia de Buenos Aires integrantes de la Región Metropolitana está sometido a la jurisdicción nacional, esta vez, de carácter urbano y suburbano.

A su vez, y dado que la jurisdicción federal es taxativa y las provincias conservan todo el poder no delegado al gobierno central, son estas las competentes para reglar el transporte que se realice dentro de su jurisdicción territorial, siempre que no interfieran, obstruyan u obstaculicen las potestades federales. Idéntica solución se aplica para el caso de los municipios respecto del transporte que se efectúa dentro de sus límites geográficos. Conclusión: existen tres niveles de reglamentaciones, disposiciones y controles:

- Municipal: siempre que se produzcan en el interior de esa jurisdicción, sin traspasar fronteras.
- Provincial: cuando se articulan recorridos o acciones en más de un municipio.
- Nacional: cuando se articulan recorridos o acciones en más de una provincia.

Esta caracterización es bien visible cuando se observan las competencias sobre las líneas de colectivos: las numeraciones del 1 al 199 dependen del nivel nacional; del 200 al 499, del nivel provincial y del 500 en adelante, del ámbito

14 Alicia Ribera, "Legislación y regulación del transporte en la República Argentina", documento presentado a la Jefatura de Gabinete de Ministros y producido por el Préstamo BIRF 4423-AR, 2004.

15 Conf. "Empresa Gutiérrez SRL c. Provincia de Catamarca", *Fallos* 316: 2685.

municipal. El servicio de ferrocarriles, por trasponer las fronteras provinciales, depende del nivel nacional, con la excepción de algunos servicios provinciales y del subterráneo, que, mientras no traspase los límites de la ciudad de Buenos Aires, pertenecerá a dicha jurisdicción.

En 2012 hubo disputas particularmente graves cuando la nación entregó los servicios de subterráneo y 33 colectivos a la ciudad de Buenos Aires. Se iniciaron con un acta acuerdo (el 3 de enero de 2012) entre la nación y la ciudad que posteriormente el gobierno local desestimó, siguió con una ley nacional de traspaso (Ley 26 740/12) que no tuvo su correlato en la Legislatura porteña y que finalmente concluyó en una ley de la ciudad, que recibió únicamente el subterráneo (Ley 4472/12).

En el ámbito nacional, las leyes y normativas que rigen la actividad del transporte son:

- Ley 12 346/37: Es la norma de encuadre del transporte automotor. Dispone en su artículo 3 que las provincias y municipalidades podrán reglamentar el tráfico de pasajeros, encomiendas o cargas en servicios locales cuyos puntos terminales estén situados dentro de su territorio, cualesquiera que sean los caminos que utilice, pero esas reglamentaciones no podrán afectar los transportes interprovinciales regidos por dicha ley y sus disposiciones reglamentarias.

- Decreto 656/94: Es el que impera en la actualidad en materia de transporte de pasajeros por automotor de carácter urbano y suburbano de jurisdicción nacional. Su ámbito de aplicación es la Región Metropolitana de la ciudad de Buenos Aires, integrada por la Capital Federal y los siguientes 42 municipios de la provincia de Buenos Aires: Tigre, San Fernando, San Isidro, Vicente López, General San Martín, Malvinas Argentinas, José C. Paz, San Miguel, La Matanza, Morón, Hurlingham, Ituzaingó, Merlo, Tres de Febrero, Esteban Echeverría, Ezeiza, Lomas de Zamora, Lanús, Avellaneda, Almirante Brown, Quilmes, Florencio Varela, Berazategui, Zárate, Campana, Escobar, Pilar, General Rodríguez, La Plata, Marcos Paz, Brandsen, General Juan Domingo Perón, San Vicente, Berisso, Ensenada, Moreno, Cañuelas, Luján, General Las Heras, Mercedes, Lobos y Exaltación de la Cruz.
  Por aplicación de esta normativa se regulan los servicios de transporte, de naturaleza interjurisdiccional, que vinculan la ciudad de Buenos Aires con los municipios de la región mencionados.

- Ley 23 696/89, de Reforma del Estado: Es la norma de encuadre del transporte ferroviario de jurisdicción nacional en su actual concepción. Bajo sus prescripciones se desarrolla el proceso de concesión al sector privado de los servicios ferroviarios de pasajeros del Área Metropolitana de Buenos Aires, de superficie y subterráneos. El plexo normativo aplicable se completó con los instrumentos reglamentarios y complementarios, decretos 666/89, 2074/90 y 1143/91.

En el ámbito de la provincia de Buenos Aires, el cuerpo normativo distingue:

- Constitución de la Provincia de Buenos Aires: No consagra ni desarrolla el régimen de autonomía municipal, pese a haber sido reformada en 1994, inmediatamente después de la reforma de la Constitución Nacional. Establece que la vialidad pública es una atribución inherente al régimen municipal, que puede dictar ordenanzas y reglamentos dentro de sus atribuciones.

- Ley Orgánica de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires: Fue aprobada por Decreto 6769/58, modificado por innumerable cantidad de leyes desde entonces.

- Ley Orgánica del Transporte de Pasajeros: Aprobada por el Decreto-ley 16 378/57 y sus sucesivas modificaciones. Este ordenamiento rige el servicio público de transporte colectivo de pasajeros en la provincia, su organización y prestación. Establece que la política y planificación del transporte propenderán a organizar un sistema de transporte público de pasajeros, integrado por sistemas regionales racionalmente coordinados y combinados con servicios de jurisdicción nacional y comunal para asegurar su economía, continuidad y eficiencia. Asimismo, dispone que los servicios intercomunales de transporte colectivo quedan bajo la exclusiva fiscalización y competencia de la Dirección Provincial del Transporte, sin perjuicio, dentro de las zonas urbanas, de las normas municipales de policía circulatoria, que les serán aplicables previo acuerdo con la Dirección, y en ningún caso podrán desviar, dificultar, disminuir o regravar en forma directa o indirecta su recorrido, combinaciones, lugares de parada y acceso y, en general, el costo y duración del transporte.

En el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires:

- Normativa propia de la CABA: El art. 129 de la Constitución confiere a la ciudad un peculiar estatus jurídico: régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción.
  Por eso, hay una importante cantidad de normas de diverso rango, desde la propia Constitución de la ciudad hasta disposiciones específicas.
  Resulta de especial atención la normativa sobre la creación y funcionamiento del Ente Único Regulador de los Servicios Públicos, así como la referida a la defensa de consumidores y usuarios.
  El plexo normativo y regulatorio se completa con diversas disposiciones relativas a temas conexos: transporte de personas, tránsito, uso y mantenimiento de la vialidad, estacionamiento, semaforización, código de faltas, carga y descarga de mercaderías, establecimiento de la red de tránsito pesado de la ciudad y otros aspectos de circulación en general.

Dada esta conformación del andamiaje jurídico que regula la actividad de transporte en la Región Metropolitana, hay compartimentos específicos en cada esfera gubernamental, que multiplican las agencias de cada nivel que se ocupan de los mismos temas aunque circunscriptos a su alcance territorial.

En definitiva, la fragmentación institucional favorece la aplicación de criterios basados en la oferta, ya que los diversos organismos estatales se ocupan específicamente de aquello en lo que tienen competencia, establecen vínculos directos y dispersos con los prestadores privados de servicios y carecen de incentivos para planificar de manera articulada políticas de desarrollo a largo plazo, diseñadas por encima de los intereses coyunturales.

5. LA NECESIDAD DE CONFORMAR UNA AUTORIDAD ÚNICA PARA EL TRANSPORTE PÚBLICO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. ¿NOVEDAD? ¿ALTERNATIVA?

La necesidad de conformar una autoridad única para el transporte de Buenos Aires ha sido, desde mediados del siglo XX, una cuestión que periódicamente se reactualiza ante la evidencia de que, sin una instancia superadora de la multiplicidad de jurisdicciones actualmente intervinientes, difícilmente encuen-

tre solución buena parte de los conflictos esenciales que enfrenta la movilidad en la región.[16]

Posteriormente a la gran crisis de 1929 y el consecuente quiebre institucional de la política local, el sistema de transporte de la ya densamente poblada metrópoli tuvo una autoridad pública/privada: la Corporación de Transporte de la Ciudad de Buenos Aires (Ley 12 311/36). Se formó para la regulación y coordinación de las empresas de transportes "colectivos" de pasajeros y sus prolongaciones fuera del distrito federal.[17] Creada con capital estatal, fue comandada, sin embargo, por ex integrantes de las empresas inglesas de ferrocarriles –aunque los ferrocarriles quedaban excluidos– y subterráneos, que pretendían incorporar controles al auge del taxi/colectivo en una metrópolis aún dominada por el tranvía. Tuvo vigencia hasta su derogación en el primer peronismo (Ley 13 501/49).

Esta particular conformación, con fuerte injerencia del capital privado, mostró claramente que la captación de espacios técnicos en las estructuras gubernamentales era funcional al sistema desde el punto de vista del control de la oferta: una constante, hasta nuestros días, en la forma de controlar la instrumentación de políticas públicas: cada vez que un grupo empresario ejerce su poder de *lobby* sobre el Estado, lo hace no sólo mediante presiones en la agenda mediática, sino incorporando hombres de su confianza en los diversos estamentos del Estado.

Más tarde tuvo lugar una experiencia enteramente pública, posterior a la nacionalización de las empresas de servicios públicos en 1952, llamada Administración General de Transportes de Buenos Aires (AGTBA), que incluía sólo la red de colectivos urbanos. La iniciativa fue disuelta en 1961 durante el gobierno radical de Arturo Frondizi. La década del sesenta estuvo signada por la privatización del sistema y la eliminación de uno de los tejidos tranviarios más grandes del mundo. Estas fueron las dos únicas experiencias concretas de agencias metropolitanas y no tuvieron continuidad en gobiernos democráticos ni de facto. En adelante, las propuestas alcanzarían la instancia de proyectos, sin que llegara a concretarse ninguno a la fecha.

En 1972 se elaboró, en el marco de la entonces Secretaría de Estado de Transporte y Obras Públicas de la Nación, el Estudio Preliminar de Transporte de la Región Metropolitana de Buenos Aires (EPTRM), un análisis exhaustivo de movilidad, infraestructura y desarrollo territorial de la ciudad. El do-

16 Véase Roberto Agosta, Patricia Brennan, Guillermo Krantzer y Alicia Ribera, "Estrategia institucional…", ob. cit.

17 Mario Rapoport y María Seoane, *Buenos Aires. Historia de una ciudad*, tomo I, Buenos Aires, Fundación Banco de la Ciudad de Buenos Aires, Planeta, 2007.

cumento oficial incluyó la propuesta de conformar un Consejo de Transporte Metropolitano, integrado por representantes de los poderes ejecutivos de la nación, la provincia y la ciudad de Buenos Aires.

El intento de crear una autoridad metropolitana continuó en los años de auge del neoliberalismo. El proyecto de ley para la creación de una Autoridad de Transporte del Área Metropolitana (ATAM) fue formulado con el auspicio del Banco Mundial en 1991; el Congreso lo trató recién en 1995. La propuesta incluía la conformación y puesta en funciones de un equipo técnico destinado a implementar programas de modernización del sistema. Al igual que el proyecto de 1972, esta propuesta de reforma consistía en crear un organismo autárquico interjurisdiccional, integrado por los poderes ejecutivos nacional, provincial y de la ciudad. En el marco del proceso de privatización de los servicios de transporte público, este organismo fue pensado para ocupar un rol central en la promoción de las reformas legales en las tres jurisdicciones, participar en los procesos de licitación y actuar como autoridad de aplicación y fiscalización.[18]

El programa fue transformado luego en el Proyecto de Transporte Urbano de Buenos Aires (PTUBA), que se ejecutó durante más de diez años y actualmente ha finalizado en el marco de la Secretaría de Transporte de la Nación. Fue reemplazado por el Proyecto de Transporte Urbano para Áreas Metropolitanas (PTUMA), que extiende su actuación sobre otras capitales de provincia y ciudades intermedias del país.

A pesar del fracaso del proyecto de la ATAM, años más tarde se volvió a presentar en el Congreso de la Nación un proyecto de ley para crear un ente de Coordinación de Transporte del Área Metropolitana (ECOTAM). En este caso, la iniciativa sumaba al órgano de coordinación a todos los municipios del Área Metropolitana y, al restringir sus funciones a la planificación y coordinación general, les quitaba todo poder de ejecución de políticas. La Ley 25 031/98, al ser menos precisa respecto de las funciones y el ordenamiento del organismo, no tuvo dificultades para ser aprobada en el Congreso y, por lo tanto, se encuentra vigente desde 1998. Sin embargo, para que el ente comience a funcionar es necesario que la provincia y cada uno de los municipios adhieran a la ley nacional, lo cual ha sido imposible de construir políticamente. Aun con esta norma nacional en vigencia pero sin ser implementada, en 2001 se volvió a presentar un proyecto de ley muy similar al de 1995 (pero proponía crear un fondo específico para su financiamiento), que constituía una autoridad de transporte metropolitano. Sin embargo, la iniciativa no adquirió relevancia parlamentaria.

18 Antonio Cicioni, *La Gran Buenos Aires: rompecabezas metropolitano*, Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung, 2007.

Esos proyectos y programas de conformación de agencias metropolitanas no llegaron a implementarse, en gran medida porque, al plantarse como entidad supra y para mantener la juridicidad, exigía a las jurisdicciones la cesión de múltiples atribuciones y responsabilidades, con la consecuente merma de poder económico y simbólico de las estructuras burocráticas. Al tiempo que mantener estas estructuras burocráticas permiten al sector privado, controlado por actores económicos muy poderosos, disponer de un control importante sobre la planificación e implementación de las políticas de transporte, ya sea mediante la presión o la introducción de cuadros técnicos y políticos en los diversos niveles gubernamentales.

6. HACIA LA DEFINICIÓN DE UNA PLURIAGENCIALIDAD EN LOS TRES NIVELES DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA

Es necesario precisar a qué nos referimos cuando hablamos de la problemática derivada de la multiplicidad de jurisdicciones y agencias con competencia en el sistema de transporte de la Región Metropolitana de Buenos Aires.

Conviene considerar que las fronteras institucionales propias de la organización política de la nación, con su diferenciación entre competencia federal, provincial o municipal, no han de coincidir con la dinámica de la movilidad de la población que en la región reside, pero deben ser contempladas en el análisis. En ese contexto, las acciones de cada agencia de gestión administrativa, en cada nivel de gobierno, pueden interpretarse en al menos dos posibles situaciones de conflicto:

- El carácter difuso de las competencias entre las diferentes agencias concernidas en la administración del sistema de transporte.
- La descoordinación derivada de la falta de unicidad en las decisiones de planificación, implementación y seguimiento de las políticas públicas sectoriales entre agencias con competencias claramente delimitadas, pero cuyo alcance sólo abarca una parte del sistema.

En términos generales, la situación que enfrenta el sistema de transporte de la Región Metropolitana de Buenos Aires se asemeja al segundo caso: las competencias están delimitadas, es claro a quién compete cada área de intervención, pero el alcance de dichas competencias es limitado. No hay confusión, sino multiplicidad de decisores.

Esto conlleva al menos dos problemas prácticos medulares referidos a la

posibilidad de implementar determinadas políticas. Por un lado, exige que toda intervención que involucre a más de un decisor (ya sea por multiplicidad de jurisdicciones o por multiplicidad de agencias dentro de la misma jurisdicción) implique difíciles procesos de concertación. Por otro, la tendencia a no considerar al "otro" en la toma de decisiones individuales; así, la red de subterráneos se expande sin considerar de manera real el impacto sobre la red de colectivos, o las líneas de buses dependientes de una jurisdicción se superponen con las de otras atendiendo idénticos tránsitos, o una ampliación de carriles de una autopista promueve el uso del automotor y retrotrae la demanda que podría satisfacer el transporte ferroviario.

Más trascendentes aun que los problemas prácticos son las cuestiones de fondo, vinculadas con las diferencias entre los objetivos de las agencias, necesariamente parcializados ante la falta de una responsabilidad sobre el conjunto del sistema. Es decir, las acciones de las jurisdicciones individuales pueden apuntar a un resultado óptimo dentro de los límites de su competencia pero este, en general, se encuentra alejado de alcanzar un resultado óptimo para el sistema en su conjunto, cuando no resulta contradictorio con ese objetivo.

Esta lógica favorecería la tesis que propone el reemplazo de esta multiplicidad de agencias y jurisdicciones por una agencia única de alcance metropolitano, ya que en los hechos el ordenamiento jurídico actual se demuestra incapaz de guiar políticas públicas acordes a las necesidades de movilidad de las personas y los bienes.

Todo este estado de cosas tiene efectos negativos muy concretos para los principales sectores involucrados: los gobiernos, los operadores y, fundamentalmente, los usuarios.

- Las administraciones gubernamentales tienen serios inconvenientes para dar respuestas adecuadas a las demandas de los diferentes actores, ya sean operadores o usuarios, debido fundamentalmente a que, manejándose en compartimentos estancos, sus respuestas siempre resultan parciales, no consideran el conjunto del sistema. En consecuencia, muchas veces se superponen las iniciativas de las jurisdicciones, duplicando esfuerzos administrativos y financieros, que, generalmente, concluyen en fracasos de implementación o en continuas modificaciones de las políticas con la lógica del "parche" antes que con una lógica "planificadora".
- Los operadores enfrentan diferentes exigencias de acuerdo con las jurisdicciones de pertenencia, por lo cual también perciben distintos niveles de ingresos pese a la similitud del servicio prestado. A ello se deben sumar los escollos para planificar sus inversiones por la falta de explicitación de las políticas y proyectos

de inversión que, en general, emanan de diferentes instancias gubernamentales.

- Los usuarios, cuya movilidad es el objetivo central de cualquier sistema de transporte, enfrentan situaciones de auténtica inequidad toda vez que, según su lugar de residencia, los servicios de transporte suelen ser de distintas jurisdicciones y presentan, consecuentemente, diferentes niveles de calidad y de tarifa para idénticos desplazamientos.

También hay que destacar que los usuarios experimentan serias dificultades para canalizar sus demandas ya que, por un lado, no tienen claro adónde deben dirigirse y, por otro, los procedimientos difieren en cada instancia jurisdiccional.

En el mismo orden de ideas, la falta de integración en los planos operacional, físico y tarifario, característica del transporte de la región, se debe, en buena parte, a la multiplicidad de jurisdicciones. Como ejemplo, piénsese en los centros de transferencia intermodal de pasajeros: generalmente los colectivos que los alimentan son de jurisdicción municipal, provincial y/o nacional, los ferrocarriles son regulados por el Estado nacional y los terrenos necesarios para su construcción dependen de los concesionarios ferroviarios, de los municipios y/o de la Agencia de Administración de Bienes del Estado (que reemplazó en 2012 al Organismo Nacional de Administración de Bienes del Estado [ONABE]). La conclusión evidente es que, en estas condiciones, tornar eficientes los servicios por la vía de la integración es utópico.

En el extenso territorio de la región coexisten distintas jurisdicciones con facultades de decisión. Para planificar y regular de manera efectiva el transporte es necesario el acuerdo de todas esas jurisdicciones. También es muy necesario integrar los modos de transporte de manera que actúen en forma coordinada. Frente a esta situación, cabe reconocer que los distintos organismos gubernamentales con jurisdicción en la región han intentado reiteradamente concretar iniciativas de coordinación de sus acciones, sin éxito a la fecha.

Brevemente, y con el fin de identificar aquello a lo que llamamos "pluriagencial", mencionaremos en cada nivel de gobierno las agencias predominantes en materia de transporte:

Jurisdicción nacional

- *Secretaría de Transporte.* Durante 2012 se realizó un traspaso del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios hacia el nuevo Ministerio del Interior y Transporte, como organismo rector de las políticas de transporte, segmentado en subsecretarías sectoriales y organismos específicos.

- *Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT).* Debe proteger los derechos de los usuarios, promover la competitividad en los mercados de las modalidades del transporte comprendidas y lograr mayor seguridad, mejor operación, confiabilidad, igualdad y uso generalizado del sistema de transporte automotor y ferroviario, de pasajeros y de carga, asegurando un adecuado desenvolvimiento en todas sus modalidades.

- *Administración de Infraestructura Ferroviaria Sociedad del Estado (ADIFSE).* Organismo de planificación de la política ferroviaria y del mantenimiento de la infraestructura.

- *Sociedad Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado (SOFSE).* Procura garantizar, mantener y desarrollar la operación del sistema de transporte ferroviario, tanto de cargas como de pasajeros.

- *Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV).* Organismo descentralizado responsable de la coordinación y seguimiento del Plan Nacional de Seguridad Vial contemplado en el Convenio Federal sobre Acciones en Materia de Tránsito y Seguridad Vial.

- *Dirección Nacional de Vialidad (DNV).* Dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, se encarga del desarrollo vial federal.

- *Órgano de Control de Concesiones Viales (OCCOVI).* Depende del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Funciona como regulador y fiscalizador de las concesiones viales en rutas nacionales y en los accesos a la capital.

- *Proyecto de Transporte Urbano para Áreas Metropolitanas (PTUMA).* Es la Unidad Ejecutora del Préstamo 7794-AR de financiamiento externo otorgado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), junto con recursos del Tesoro nacional.

Jurisdicción provincial en la provincia de Buenos Aires

- *Agencia Provincial de Transporte.* Antes llamada Dirección Provincial de Transporte, ahora depende del Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros, con las atribuciones de planificación del transporte en el ámbito provincial.

- *Ente Regulador de la Verificación Técnica Vehicular.* Se encarga de la verificación de los vehículos de transporte automotor individual y colectivo.

- *Dirección de Vialidad de la Provincia de Buenos Aires.* Su objetivo básico es realizar estudios sobre la infraestructura vial de la provincia.

Jurisdicción municipal en la provincia de Buenos Aires

- *Agencias gubernamentales.* Cada uno de los 42 municipios ha estructurado las agencias gubernamentales para la habilitación y control de vehículos, determinación de paradas, estacionamientos, registros, vialidad y demás actividades relativas al transporte, generalmente dependiente de Obras Públicas, o directamente con el nombre de Tránsito o Transporte.

- *Consorcios municipales.* Por ejemplo, el de la Región Metropolitana Norte (integrada por los partidos de Tigre, San Fernando, San Isidro y Vicente López), que durante 2012 llamó a concurso de ideas y proyectos sobre movilidad en dicho recorte territorial del Conurbano bonaerense.

Jurisdicción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

- *Secretaría de Tránsito y Transporte.* Dependiente del Ministerio de Desarrollo Urbano, tiene como función elaborar políticas e instrumentarlas.

- *Ente Único Regulador de los Servicios Públicos.* Su objeto primordial consiste en ejercer el control, seguimiento y resguardo de la calidad de los servicios públicos prestados por la administración central o descentralizada, o por terceros.

- *Subterráneos de Buenos Aires Sociedad del Estado (SBASE).* Es la empresa del Gobierno de la ciudad que estudia, diseña y realiza los planes de expansión de la red de transporte subterráneo de la ciudad de Buenos Aires. Con un origen que se remonta a 1909, es la empresa pionera en Latinoamérica en la construcción y operación de redes subterráneas.

- *Descentralización.* Algunas actividades relativas al transporte, el estacionamiento y el control de las 15 comunas están descentralizadas. Existen a su vez organismos de Defensoría del Pueblo, una en cada jurisdicción, y alguna de orden municipal, que funcionan vinculadas a determinadas ONG.

Mediante este diseño institucional pluriagencial se ha consolidado en la región un conjunto de actores estatales con intereses derivados de los beneficios que pueden obtener de sus áreas de intervención (sostenimiento de la burocracia, participación en la ejecución de obras, entre otros). Frente a la ausencia de incentivos para actuar de forma conjunta, estos organismos funcionan con un débil nivel de coordinación y toman decisiones focalizadas que no adoptan una perspectiva integral del sistema de transporte metropolitano.

Por otro lado, la descentralización y sectorización de los actores estatales configuraron un vínculo personalizado con los actores privados y constituyeron múltiples espacios de negociación. La fragmentación institucional coexiste con un escenario en el que los operadores de servicios tienen, dada la concentración, una fortaleza relativa que debilita aun más la capacidad de regulación y control estatal. En este contexto, en el cual el sector privado interviene fuertemente en la escena del tránsito local, la coordinación de las políticas de transporte se vuelve extremadamente difícil.[19]

7. LA NECESARIA ARTICULACIÓN ENTRE MOVILIDAD Y USOS DEL SUELO

En la sociedad actual, la movilidad de las personas ha adquirido una importancia muy superior a la que tenía en períodos anteriores de la ciudad contemporánea. Prueba de ello es la relevancia que el término "movilidad" obtuvo en el discurso público cotidiano, desplazando a la palabra "transporte" y alejándose de su confinamiento técnico (dentro del discurso urbanístico y medioambiental, de planes de transporte, de articulación territorial o de desarrollo económico).

Según Peter Hall, las nuevas situaciones sociales que llevaron a este cambio conceptual se originan en el período de desarrollo de la electrónica y la telemática, que ha desembocado en la convergencia de complejas redes de infor-

19 Robert Cervero, "Integración del transporte y la planificación urbana", en Mila Freire y Richard Stren, *Los retos del gobierno urbano*, Washington, The World Bank Institute, 2001.

mación; estas redes diluyen los vínculos de proximidad y constituyen vínculos muy diferentes.[20]

Hoy podemos habitar en espacios de la ciudad con alta conexión hacia determinados lugares de la misma urbe, pero con bajas o nulas hacia espacios contiguos. Por ejemplo, en la ciudad de Buenos Aires, si se quiere transitar al centro o a la zona de Vicente López, existe una amplia oferta del corredor norte por la avenida Santa Fe y su continuidad, la avenida Cabildo, pero con una baja o nula conectividad hacia los barrios paralelos al corredor.

Este cambio de los vínculos de proximidad por relaciones de conexión es también el resultado del papel que han desempeñado y desempeñan las redes de infraestructura, como organizadoras del territorio, al punto de sustituir a los sistemas de asentamiento urbanos densos y compactos.

Con la ruptura de la ciudad continua, se despliegan sobre el territorio formas muy variadas de ocupación ligadas a actividades que ya no dependen de un núcleo urbano fijo circundante, sino que tienen relaciones especiales con otros espacios ubicados a muy distintas distancias. Esto obliga a reflexionar nuevamente sobre los clásicos conceptos de economía regional como eje regulador del territorio, que paralelamente se han desplazado y consolidado hacia el término "ordenamiento territorial" (criterios de oportunidad, oferta de externalidades, competencia entre espacios, especialización territorial, mutación constante de usos del suelo, entre otros debates).

En un territorio en constante modificación, donde se intercalan usos y se mezclan espacios centrales con espacios periféricos, con actividades diversas, cambiantes y efímeras de lugares especializados (de comercio, de ocio, de servicios), que no sólo atraen potenciales usuarios generando movilidad, sino que su propia supervivencia depende de su capacidad para seguir incrementando esa atracción, en ese territorio es donde se deben garantizar redes de infraestructura de movilidad de todos los tipos, niveles y servicios.

Las infraestructuras siguen siendo el soporte fijo de la economía de una región, como sector generador de empleo, innovación y como condicionante para su despliegue y desarrollo económico, social y cultural. Pero, simultáneamente, lo que se ha alterado es su rol como discriminador de los servicios ofrecidos a los ciudadanos con necesidades de movilidad.

El proceso de metropolización de Buenos Aires muestra que, desde mediados del siglo XX, se ha producido una expansión a nivel regional sin correlato espacial en la Argentina y que, a partir de la década del noventa, se ha permitido la incorporación de lugares de enclave en una periferia sin servicios

20 Peter Hall, "Megacities, World Cities and Global Cities (The First Megacities lecture)", Róterdam, 1997, disponible en <megacities.nl/?page_id=284>.

públicos, tales como barrios cerrados y centros comerciales, con la consolidación de una red de autopistas de acceso. Ello nos permite esbozar que se continúa acentuando el rol discriminador del transporte sobre los habitantes de la región, pues se favorece a quienes poseen automóvil por sobre quienes transitan de a pie.

El ejercicio del derecho a la conexión, a la movilidad de las personas y al transporte de bienes implica la atención de todas las formas de desplazamiento –claramente, el ente tripartito propuesto sólo considera los modos masivos de desplazamiento, pero excluye, por ejemplo, al mayoritario automotor privado–, lo que significa un cuidado preferente de los modos que consumen menos energía y crean menos dependencia, y obliga a poner el acento en infraestructuras que permitan gestionar el espacio público urbano.

Por lo tanto, dicho derecho supone la intervención del Estado para garantizar la oferta de espacios públicos adaptados a cada forma de movilidad y de sistemas de transporte específicos para ellas. Esto implica pensar la movilidad y el transporte insertos siempre en las problemáticas sociales, culturales y económicas del ordenamiento territorial, y paralelamente –aunque ocurra de manera tardía, no debe desdeñarse– procurar la reducción del consumo energético y de las emisiones con fuerte impacto ambiental del modelo de transporte basado fundamentalmente en el automóvil, orientando el modelo hacia la sostenibilidad energética, medioambiental y social (de nada sirve disponer de un sistema limpio de transporte si este tiene un costo tarifario que expulsa a las mayorías).

Tomamos como propio el enfoque de movilidad urbana propuesto por Manuel Herce: los instrumentos de gestión de movilidad deben tener en cuenta las insuficiencias del modelo tradicional de gestión de transporte, que ponía el acento en:

- elaborar planes en respuesta al comportamiento de la demanda de viajes;
- desarrollar la infraestructura vial con primacía sobre las restantes;
- gestionar la movilidad desde la óptica de los productores de infraestructura;
- desvincular la gestión del transporte de la regulación del uso del suelo.[21]

Los estudios de transporte estuvieron dominados por aproximaciones técnicas: con la lógica del desarrollo y la modernización, el transporte procuró ser

21 Manuel Herce, *Sobre la movilidad en la ciudad*, Barcelona, Reverté, 2009.

cada vez más eficiente y veloz, lo que llevó a la motorización, que a su vez exige mayores infraestructuras, más complejas y costosas, tanto de construir como de mantener. Eso llevó a alejarse cada vez más de cualquier noción de sustentabilidad. Hoy el paradigma indica que las infraestructuras para un transporte sustentable son de pequeña escala y de bajo costo. Todo lo contrario al paradigma del desarrollo.

Ese modelo tradicional, utilizado durante gran parte del siglo XX, dio como resultado: alta movilidad para pocos, y mayorías relegadas de las conexiones necesarias. Por lo tanto, frente al riesgo de exclusión social de las personas, son necesarias políticas públicas dirigidas a:

- atender todas las formas y motivos de desplazamiento;
- revisar la conectividad generada por la infraestructura;
- atender la flexibilidad y el costo de acceso a los sistemas de transporte;
- lograr la concertación social de las inversiones y gestión del sistema;
- priorizar los sistemas de menor consumo de energía;
- acentuar la intermodalidad y los espacios de intercambio entre modos del sistema;
- regular la distribución urbana de mercancías y la distribución de desechos.

Por lo tanto, es importante establecer vínculos más fuertes entre las legislaciones de transporte y las relativas a los usos del suelo, de forma tal de alejarse de las interpretaciones sectoriales, hacia interpretaciones de carácter integral, donde movilidad y territorio confluyan para garantizar el acceso al transporte en condiciones de aceptable igualdad para quienes habitan la región.

8. CONCLUSIONES

La vida en sociedad implica la necesidad de movilizarse dentro del territorio, pero el acceso a la movilidad genera situaciones de inclusión o exclusión de los individuos de una comunidad. En el caso de Buenos Aires, la demanda de transporte crece por dentro y por fuera de las históricas redes de infraestructura ferroviaria y vial (de naturaleza más radial y concéntrica que transversal e integrada), provoca una creciente disminución de la cobertura de transporte y aumenta las diferencias entre quienes poseen un automóvil particular y quienes deben movilizarse en los sistemas masivos.

Para mejorar la capacidad de intervención estatal y buscar que las políticas del sector se orienten hacia la satisfacción de las diversas y complejas necesidades de la ciudadanía (y de la ciudad), es indispensable discutir la actual distribución de responsabilidades e influencias en la gestión del sistema de transporte metropolitano. Hasta ahora, los intentos de reformar las condiciones en las que es administrado ocupan un lugar marginal en la agenda pública, y la participación de los usuarios en ellos es escasa.

Para implementar una reforma exitosa, probablemente sea necesario no sólo que la propuesta tenga en cuenta el necesario equilibrio de intereses privados e intereses estatales que la hagan políticamente viable, sino que incorpore también en la discusión a los grupos de usuarios que buscan incidir en el mejoramiento del sistema. En definitiva, no sólo es importante quebrar la actual falta de coordinación y de planificación estatal, sino que además sería muy bueno que se incrementaran el control y la participación de los distintos tipos de usuarios, de modo de equilibrar el peso de los intereses privados y presionar al Estado para que garantice la eficiencia de los servicios.

De mantenerse y profundizarse el ente tripartito de transporte presentado a mediados de 2012, deberá superar los desafíos presentados hasta la fecha, que han impedido la efectiva consolidación de una autoridad de transporte metropolitano.

Esto se lograría combatiendo las actuales prácticas de las agencias en cada nivel de las burocracias nacionales, provinciales y municipales; controlando la incorporación de personal técnico y político con intereses privados por sobre los públicos y, sobre todo, dando respuesta, en el marco de un verdadero derecho a la movilidad, a las necesidades de circulación de las mayorías, privilegiando el transporte público menos contaminante y regulando el transporte privado individual.

Una propuesta superadora tal vez deba renunciar a la pretensión de imponer una superestructura que reemplace y anule un sendero histórico de construcción legislativa que, en pos de salvaguardar un aparente orden republicano y federal, separa jurídicamente atribuciones y responsabilidades.

CELS-Informe 2013.indb 596 07/10/13 13:47

Integran el CELS

COMISIÓN DIRECTIVA

Horacio Verbitsky
presidente

Laura Jordán de Conte
vicepresidenta

Damián Loreti
secretario

David Blaustein
tesorero

VOCALES

Carlos Acuña*
Eduardo Basualdo
Marcelo Alejandro Ciaramella
Eduardo de la Serna*
Luis Fara
María José Guembe
Carmen A. Lapacó
Victorio Paulón
Silvina Ramos*
Julieta Rossi
Jorge Taiana
Carolina Scotto
Sofía Tiscornia
Juan Gabriel Tokatlian
Patricia Valdez*

* Integraron el CELS hasta 2012.

EQUIPO DE TRABAJO

DIRECCIÓN EJECUTIVA

Gastón Chillier, director ejecutivo
Erika Schmidhuber, asistente
Natalia Somma, asistente*

ÁREAS

Justicia y Seguridad
Paula Litvachky, directora

Equipo Políticas de Seguridad y Violencia Institucional
Marcela Perelman, coordinadora
Luciana Pol, coordinadora
Maximiliano Medina
Federico Efron
Manuel Tufró

Guadalupe Basualdo, becaria investigadora

Equipo de Justicia Penal y Políticas de Encarcelamiento
Eva Asprella, coordinadora
Anabella Museri, coordinadora
Mariano Lanziano
María Dinard

Gustavo Plat, consultor externo
Constanza Tabbush, consultora externa

Litigio
Carolina Varsky, directora*
José Nebbia, coordinador*
Diego Morales, director
Daiana Fusca, coordinadora
Marcos Kotlik
Mónica Zwaig
Denise Sapoznik
Lucía de la Vega

Pablo Asa, coordinador de la Clínica Jurídica*

Santiago Felgueras, consultor externo
Rodrigo Borda, consultor externo
Alberto Bovino, consultor externo
Alejandro Rúa, consultor externo

DESC e Inclusión Social
Diego Morales, director*
Gustavo Piantino, director**
Lourdes Bascary, coordinadora
Carolina Fairstein
Silvina Zimerman*
Nadia Pieczanski*
Carlos Píngaro Lefevre
Camilo Andrés Galindo Marín

Equipo de Salud Mental
Macarena Sabin Paz, coordinadora
Soledad Ribeiro
Rosa Díaz
Laura Sobredo*
Lionel Giglia

Laura Conte
Elena Lenhardtson
Anahí Giglio
Roberto Gutman
Marcelo Marmer
Adelqui Del Do
Gervasio Noailles
Mariana Biaggio
Mariana Wikinski
Sol Cortés
Luis Prieto

Equipo Internacional
Gabriela Kletzel, coordinadora
Lourdes Bascary*
Camila Barretto Maia*
Pétalla Timo
Mara Arizaga, representante en Ginebra*

Investigación
Valeria Barbuto, directora*
Lorena Balardini, coordinadora
Patricia Panich
Mariel Alonso
María Teresa Texidó
Andrea Rocha

Comunicación
Diego de Charras, director
Alejandro San Cristóbal, coordinador
Mariela Baladron
Ezequiel María
Aluminé Cabrera*

Desarrollo Institucional
Victoria Wigodzky, directora*
Alejandra Slutzky, directora**
Cecilia Ales, directora
Vanina Mona
Carmen Martinez López

Administración y Gestión Institucional
Jimena Pérez Alzueta, directora
María Villarruel
Ernesto Sigaud
Natalia Amor
Laura Pérez
Carla López*
Jimena Llanos
Alan Larrosa
Romina León
Samanta Sosa
Blanca Gómez
Celina Domínguez
Pedro Campos

Raúl Romero, consultor externo
Raúl Cardoso, consultor externo

** Integraron el CELS hasta 2013.

CELS-Informe 2013.indb 601 07/10/13 13:47

CELS-Informe 2013.indb 606 07/10/13 13:47