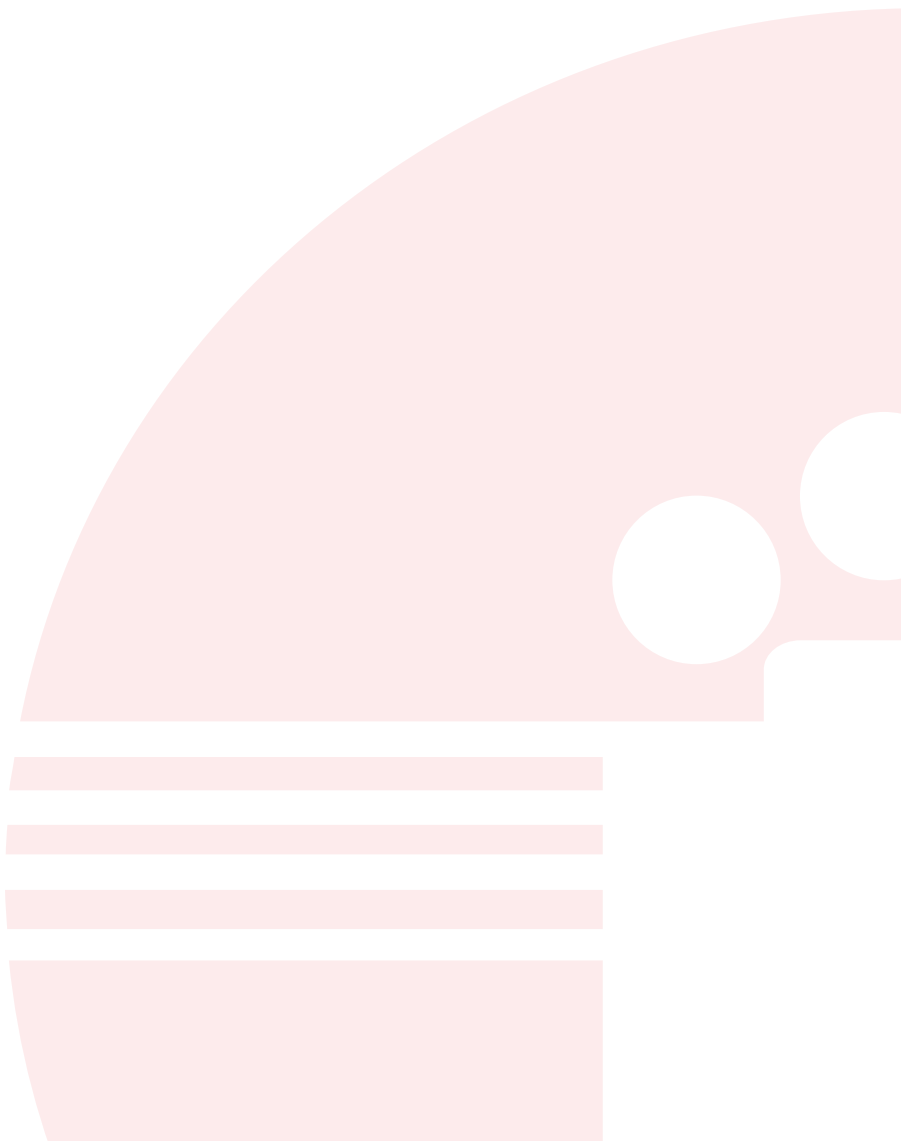


Derechos humanos en la Argentina
Informe 2016



Derechos humanos en la Argentina

Informe 2016

Centro de Estudios Legales y Sociales

siglo xxi editores, méxico

CERRO DEL AGUA 248, ROMERO DE TERREROS, 04310 MÉXICO, DF
www.sigloxxieditores.com.mx

siglo xxi editores, argentina

GUATEMALA 4824, C1425BUP, BUENOS AIRES, ARGENTINA
www.sigloxxieditores.com.ar

anthropos

LEPANT 241, 243 08013 BARCELONA, ESPAÑA
www.anthropos-editorial.com

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)
Derechos humanos en la Argentina: Informe 2016 // Centro de
Estudios Legales y Sociales (CELS).- 1ª ed.- Ciudad Autónoma de
Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2016.
336 p.; 23x16 cm.

ISBN 978-987-629-656-4

1. Derechos Humanos. I. Título.

CDD 323

© 2016, Siglo Veintiuno Editores Argentina S.A.

Diseño de cubierta: Alejandro Ros

Compilación y edición: Marcela Perelman y Ximena Tordini

ISBN 978-987-629-656-4

Impreso en Arcángel Maggio - División Libros // Lafayette 1695,
en el mes de junio de 2016

Hecho el depósito que marca la ley 11.723

Impreso en Argentina // Made in Argentina

Índice

Agradecimientos	11
Prólogo	13
1. Las políticas de memoria, verdad y justicia a cuarenta años del golpe	25
1. El proceso de justicia hoy	29
2. Debates en torno a las políticas de memoria, verdad y justicia	49
2. Vulneraciones de derechos en tomas de tierra y asentamientos. Entre la necesidad, el mercado y el Estado	57
1. Condiciones para la emergencia de las tomas en los últimos años	59
2. Dinámicas y lógicas de las tomas de tierra en el Gran Buenos Aires	63
3. Vulneraciones agregadas de derechos en tomas de tierra y asentamientos	72
4. Conclusiones	81
3. La construcción de una agenda regresiva en torno de la “cuestión narco”	85
1. La necesidad de discutir el prohibicionismo	88
2. Drogas, violencia e inseguridad en el debate político	90
3. Participación de integrantes de las fuerzas de seguridad y el Poder Judicial en las redes ilegales	107

4. El sistema de inteligencia en democracia.	
Una agenda de derechos humanos	127
1. Las agencias de inteligencia como problema de gobernabilidad y fuente de violaciones de los derechos humanos	132
2. La reforma de la Ley de Inteligencia Nacional como salida de la crisis	151
3. La inteligencia nacional como condicionante del sistema democrático	166
5. Hechos de violencia letal con participación de integrantes de las fuerzas de seguridad en el Área Metropolitana de Buenos Aires	169
1. Uso de la fuerza letal fuera de servicio	175
2. Perfil de las víctimas del accionar letal de funcionarios de las fuerzas de seguridad	180
3. Indicadores de letalidad policial	182
4. Conclusiones	187
6. Investigación y sanción judicial de casos de tortura. Estrategias efectivas en un contexto de impunidad	189
1. El Poder Judicial ante la tortura, los maltratos y la falta de asistencia médica	190
2. Investigación y sanción de tres casos de tortura	197
3. Estrategias contra la impunidad	215
7. Las consecuencias del aumento sostenido del encarcelamiento	219
1. La muerte de personas detenidas en el Servicio Penitenciario Bonaerense	230
2. La necesidad de reducir los niveles de encarcelamiento y producir datos sobre el sistema penal	234
8. Ni una menos. La violencia institucional a la luz de la Ley de Protección Integral a las Mujeres	237
1. Un amplio sistema legal de protección	239
2. El acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia de género en la provincia de Buenos Aires	242
3. “Para las travestis la justicia llegó de manera punitiva”	245

4. Justicia patriarcal: mujeres víctimas de violencia que son culpabilizadas por delitos cometidos por sus parejas	249
5. Mujeres encarceladas por delitos vinculados con drogas	251
6. Mujeres privadas de la libertad junto a sus hijos	254
7. Estado policial y violencia de género	260
8. La penalización del aborto como violencia institucional	263
9. Materias pendientes	268
9. El acceso a la justicia como una cuestión de derechos humanos	271
1. Una perspectiva de acceso a la justicia centrada en los conflictos y sus actores	278
2. Las oportunidades perdidas para desarrollar una agenda estructural de acceso a la justicia	281
3. Avances en el acceso a la justicia desde una perspectiva estructural y de derechos humanos	285
4. La Corte Suprema de Justicia de la Nación y la acción colectiva	288
5. Lineamientos para una agenda estructural de acceso a la justicia	293
10. Libertad de expresión: perspectivas desalentadoras	299
1. Los cambios realizados por el nuevo gobierno	299
2. AFTIC y Argentina Digital: poco debatidas, menos instrumentadas	306
3. Antena Negra TV: decomiso después de la LSCA	310
4. Proyecto de ley antidiscriminación	315
5. Publicidad oficial en la CABA: destino desconocido	317
6. El caso Radio Caracas Televisión en la Corte IDH: sus implicancias en la Argentina	319
Integran el CELS	327

Agradecimientos

Esta vigésima edición del Informe refleja el trabajo de investigación, litigio e incidencia que realizamos a diario para promover y proteger los derechos humanos. Desde 1994, en todas las ediciones los capítulos sobre el proceso de memoria, verdad y justicia, la violencia institucional y el acceso a la tierra y la vivienda ocuparon un lugar central. Además, cada año se incluyeron problemáticas surgidas de nuestro trabajo en diferentes momentos y contextos, junto con otras organizaciones e instituciones. La elaboración de este libro fue posible por el compromiso de todo el equipo del CELS y por los aportes de numerosos voluntarios, pasantes y estudiantes, a quienes agradecemos su tiempo y esfuerzo.

Agradecemos en especial al equipo de Siglo XXI, con quienes compartimos todas las etapas de la producción del Informe.

El CELS cuenta con el apoyo de diversas instituciones para el desarrollo de las líneas de trabajo. Agradecemos al Fondo de Contribuciones Voluntarias de las Naciones Unidas para las Víctimas de la Tortura, la Fundación Friedrich Ebert - Argentina, la Fundación Ford, la Fundación Heinrich Böll Cono Sur, la Iglesia Evangélica Valdense, la International Network for the Reduction of Abortion Discrimination and Stigma (inroads), la International Planned Parenthood Federation, la International Women's Health Coalition, la OAK Foundation, la Open Society Foundations, Pan para el Mundo - Servicio Protestante para el Desarrollo, el Sigrid Rausing Trust y la Unión Europea. Extendemos nuestro agradecimiento a los donantes particulares que con su generoso aporte acompañan nuestro trabajo. Agradecemos la confianza de los múltiples actores sociales, gremiales, funcionarios de los tres poderes del Estado, investigadores académicos y trabajadores de prensa, entre muchos otros con quienes articulamos estrategias y acciones. Dedicamos una gratitud especial a las víctimas y sus familiares, que comparten con nosotros su lucha por la justicia y por la transformación de las condiciones que las llevaron a atravesar situaciones de vulneración de sus derechos.

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*

I

En sus primeros cien días en el gobierno, la alianza Cambiemos tomó decisiones que impactaron sobre la vigencia de los derechos humanos en la Argentina. Entre las medidas con mayores consecuencias, están la declaración de emergencia nacional en seguridad, el confuso anuncio de un protocolo que busca limitar la protesta social, el desmantelamiento de áreas del Estado que participaban en la investigación de la complicidad empresarial con los crímenes de lesa humanidad y la detención arbitraria e ilegítima de una dirigente social.

El 40° aniversario del 24 de marzo coincidió con la visita del presidente de los Estados Unidos Barack Obama. Como resultado, la conmemoración y la lucha por la justicia y la verdad ocuparon el primer lugar en la agenda política nacional e internacional. Luego del homenaje a las víctimas con una ofrenda floral lanzada desde el Parque de la Memoria al Río de la Plata, donde los secuestrados eran arrojados adormecidos desde aviones, el presidente Macri se refirió al terrorismo de Estado con fórmulas elípticas que igualaron la violencia estatal con la de las organizaciones políticas armadas. Aun así, la relevancia del acto en el parque, otras piezas de comunicación pública sobre los cuarenta años del golpe y las declaraciones de varios funcionarios del gobierno nacional sobre la continuidad del proceso de memoria, verdad y justicia expresaron la reafirmación por parte del nuevo gobierno de las políticas públicas respecto de los crímenes de lesa humanidad; es temprano aún para evaluar la efectiva implementación de este compromiso.

* Este prólogo fue elaborado por Gastón Chillier, director ejecutivo del CELS. El autor agradece a Marcela Perelman y a Ximena Tordini, integrantes del equipo de trabajo del CELS.

El gobierno nacional puso en marcha una reconfiguración del modelo económico-social de la Argentina. Las primeras decisiones –entre las que se cuentan el desfinanciamiento del Estado debido a la reducción de impuestos y retenciones a los sectores de mayores ingresos, la apertura externa y el endeudamiento internacional, los límites al acceso a la cobertura previsional y el aumento de las tarifas de los servicios y el transporte– muestran una orientación de política económica que ya tuvo sus primeros impactos en la pérdida del poder adquisitivo de los salarios y de decenas de miles de puestos de trabajo públicos y privados. Como consecuencia, en los primeros meses se verificó una transferencia de ingresos que desplazó hacia la pobreza a más de un millón de personas, según investigaciones privadas sobre el primer trimestre de 2016, y acrecentó la desigualdad social.

Cuatro días después de asumir, Mauricio Macri designó a dos jueces de la Corte Suprema de la Nación “en comisión”, en un intento de saltar los mecanismos parlamentarios y participativos previstos. Luego del rechazo de representantes de todo el arco político, incluso de su alianza de gobierno, revirtió el procedimiento, retomó el proceso institucional estipulado por el Decreto 222/03 y envió los pliegos de los jueces para su tratamiento en el Senado.

Entre el 11 y el 23 de diciembre, mediante tres decretos presidenciales, el Poder Ejecutivo redujo de manera drástica el papel del Estado en la regulación del sistema de medios audiovisuales. La reforma de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA) avaló la concentración de la propiedad de las empresas de medios y transformó un esquema regulatorio que incluía mecanismos de participación social por uno en el que el Poder Ejecutivo y el mercado son los únicos actores con poder de decisión. El modo en que los decretos afectan el derecho a la comunicación fue expuesto por un arco amplio de organizaciones, incluido el CELS, el 8 de abril en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), durante una audiencia en la que los representantes del gobierno no pudieron justificar los motivos de una reforma que afecta el pluralismo y la diversidad, y, por lo tanto, la democracia. Con el pretexto de la deficiente aplicación de la norma –que señalamos en diversas oportunidades con anterioridad– y con la promesa de una futura convergencia tecnológica, el Poder Ejecutivo generó efectos jurídicos que perdurarán a favor de los mayores conglomerados de medios, por más que la justicia termine declarando inconstitucional la reforma.

Por otra parte, diferentes medidas tomadas en los primeros meses del gobierno atentan contra la implementación de la Ley Nacional de

Salud Mental (LNSM), una norma que expresó la lucha social para terminar con graves violaciones a los derechos humanos, ya que una combinación de acciones y omisiones muestra un programa contrario a su paradigma inclusivo. El Ministerio de Salud paralizó su participación en los ámbitos creados por la LNSM y también fue detenida la labor del equipo interdisciplinario que evalúa la situación de las personas que tienen causas en las que se determina su capacidad jurídica.

Entre 2003 y 2015, los derechos humanos tuvieron un lugar central en la agenda pública, marcado por el apoyo oficial a la reapertura del proceso de justicia por los crímenes cometidos por el terrorismo de Estado, que los organismos defensores de los derechos humanos ya habían logrado con diversas decisiones judiciales entre 1998 y 2003 –entre ellas, la nulidad de las leyes de Punto Final y Obediencia Debida– y por las políticas públicas que ampliaron el acceso a los derechos básicos a amplios sectores de la población, los más perjudicados por la rotunda crisis económica, política y social de principios de siglo. El ciclo de gobiernos kirchneristas también concluyó con importantes asuntos pendientes de la agenda de derechos humanos, como el funcionamiento de las estructuras de seguridad y penitenciarias y el acceso a la tierra y a la vivienda.

Algunas decisiones fundamentales en materia de protección de los derechos humanos no se sostuvieron con igual énfasis a lo largo del tiempo y en todo el país, y en ciertos casos resultaron erosionadas por medidas posteriores. Así ocurrió, por ejemplo, con la respuesta estatal a las protestas sociales. En otros casos, la débil institucionalidad de valiosas políticas públicas dificultó su consolidación y continuidad, como ocurrió con la implementación parcial de la LSCA y con las precarias condiciones laborales en determinadas agencias del Estado. Al mismo tiempo, decisiones que habían tenido un gran impulso en sus comienzos no fueron luego convertidas en acciones concretas, como sucedió con el demorado Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y con la implementación del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.

Este Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en la Argentina abarca hechos ocurridos durante 2015 y los primeros tres meses de 2016. En sus diez capítulos, compartimos un diagnóstico y proponemos una agenda de reformas y decisiones necesarias, algunas de ellas urgentes, para revertir patrones estructurales que dan lugar a violaciones de los derechos humanos.

II

El 16 de enero de 2016, fue detenida Milagro Sala, dirigente del movimiento social jujeño Tupac Amaru. En represalia a un acampe que esta organización realizaba en San Salvador de Jujuy, el fiscal de Estado Mariano Miranda –designado por el gobernador Gerardo Morales el primer día de su gobierno– inició una causa penal que dio lugar a la detención: acusó a Sala y a otros dirigentes de la Tupac de instigar a cometer delitos y de sedición. El juez Raúl Eduardo Gutiérrez ordenó detener a Sala porque “mediante arengas, señalamientos, ademanes y gestos” instigó una protesta que obstaculizaba la libre circulación, para manifestarse contra decisiones del recién asumido gobernador. Según este criterio, cualquier persona que participa de una protesta social o que convoca a hacerlo podría ser privada de su libertad.

A pesar de la evidente arbitrariedad e ilegitimidad de la detención, Sala estuvo trece días presa por haber convocado al acampe. El 29 de enero se le dictó la libertad, pero tampoco entonces salió de la cárcel: Gastón Mercau, el mismo juez que dispuso su libertad, ya había dictado otra orden de detención tres días antes en una causa iniciada el 15 de enero, en la que se la acusa de defraudación al Estado, extorsión y asociación ilícita, sin acreditar ninguna situación que justificara la detención preventiva. La cadena de denuncias y decisiones judiciales de esos días está repleta de irregularidades, y todas perjudican a Sala.

Lo que ocurrió en Jujuy es grave en sí mismo y como precedente negativo para la vigencia de derechos fundamentales: criminalizar la protesta es una aplicación ilegítima del derecho penal que restringe las libertades democráticas. El propio gobernador Morales reveló que tenían preparadas sesenta denuncias, que se irían escalonando en el tiempo. El juez Mercau es el padre de los nietos de la presidenta del Superior Tribunal de Justicia, Clara Aurora De Langhe de Falcone. En cuanto asumió la gobernación, Morales amplió de cinco a nueve el número de miembros de ese tribunal superior, tal como había hecho Carlos Menem en 1990 con la Corte Suprema federal, pero en esta ocasión sin cuidar siquiera las formas elementales. Dos de los diputados oficialistas que votaron la ampliación asumieron al día siguiente como ministros del Superior Tribunal. Además, el fiscal general de la Acusación Sergio Lello Sánchez, designado por Morales luego de que la Legislatura modificara el Ministerio Público de Jujuy, designó a Liliana Fernández de Montiel fiscal ad hoc para todas las causas que en el futuro pudieran abrirse contra Milagro Sala. Al cierre de este Informe, Sala lleva más de cien días presa.

El objetivo de estas medidas parecería estar dirigido a la destrucción del movimiento social que lidera Sala, que fue excluido de todos los planes sociales, tanto provinciales como nacionales, con los que había dado respuesta a problemas sociales graves de Jujuy que no eran asumidos por el sistema político. En ese contexto, coinciden en su contra la alianza Cambiemos, el Frente Renovador y el Partido Justicialista, que veían a la Tupac Amaru como una grave amenaza a un sistema político consolidado a espaldas de las necesidades populares. La dureza del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial sólo puede entenderse como un intento de quitarse de encima el liderazgo que construyó Sala a partir del trabajo de la organización territorial que ella encabeza. Todos los días se suman denuncias contra la dirigente jujeña, por diversos delitos, que deben ser investigadas. Sin embargo, no hay razones procesales que justifiquen su detención durante el proceso y, lamentablemente, la manipulación política del Poder Judicial de Jujuy no garantiza que se llevarán a cabo investigaciones independientes. La eventual condena en alguna de esas causas judiciales no elimina el carácter arbitrario de la detención.

En estos primeros días del gobierno nacional, la intención de disciplinar la disidencia también se expresó en la respuesta del Ministerio de Seguridad a las protestas que afectan el tránsito de vehículos. El 16 de febrero ese ministerio difundió el texto de un “Protocolo de actuación de las fuerzas de seguridad del Estado en manifestaciones públicas”.

Según el Protocolo, el “orden público”, la “armonía social” y la “libre circulación” son valores superiores a la integridad física, el derecho de reunión y la libertad de expresión. Asimismo, el texto no prohíbe que los policías que intervienen en las manifestaciones porten o utilicen armas de fuego y municiones letales, ni que usen balas de goma para dispersar. De esta manera, pretende deshacer los “Criterios Mínimos sobre la Actuación de los Cuerpos Policiales y Fuerzas de Seguridad en Manifestaciones Públicas” establecidos en 2011 por la Resolución ministerial 210. Estos Criterios fueron la mejor norma alcanzada por un proceso participativo sobre qué debe y qué no puede hacer el Estado, que comenzó en 2002 luego de las represiones en las que las fuerzas de seguridad asesinaron a decenas de personas. En 2015, como venía ocurriendo desde 2012, estos principios fueron incumplidos en diferentes oportunidades, por ejemplo, en octubre, en la represión de la Gendarmería a los trabajadores de la empresa Lear en los alrededores de la autopista Panamericana, y en agosto en la capital de la provincia de Tucumán –que adhirió a los Criterios en 2011–, en una represión brutal frente a la Casa de Gobierno.

A pocos días de asumir el nuevo gobierno, el 22 de diciembre la Gendarmería reprimió una protesta de trabajadores de la empresa Cresta Roja que reclamaban por el cobro pendiente de sus salarios y la continuidad laboral. El 8 de enero de 2016, en La Plata, la Policía Bonaerense reprimió una protesta de trabajadores municipales que habían sido cesanteados. En ambos casos se emplearon balas de goma a corta distancia, un modo de uso que puede ser letal. Este descontrol del desempeño policial en protestas y la relativa facilidad con que el gobierno pretende imponer un nuevo protocolo se explican, en parte, porque los Criterios no fueron oportunamente convertidos en ley.

La legitimación de la resolución violenta de los conflictos sociales llegó un mes después con el anuncio del Protocolo, que ordena disolver toda protesta que implique un corte de la circulación. En los días siguientes al anuncio del Protocolo y su envío a los medios de comunicación, mientras ocurrían algunas importantes manifestaciones públicas, Patricia Bullrich y Eugenio Burzaco –ministra y secretario de Seguridad, respectivamente– lo defendieron en múltiples entrevistas periodísticas. Bullrich dijo que se darían cinco minutos a los manifestantes para retirarse y que, de persistir, serían removidos por la policía. Sin embargo, hasta el cierre de este Informe, el Protocolo no tenía ningún rango legal: el 24 de febrero y el 11 de abril, el CELS consultó por su vigencia y el ministerio respondió que no estaba firmado, sino “abierto a consultas”. No obstante, la comunicación oficial sobre el estatus formal del Protocolo continuó siendo confusa, lo que generó incertidumbre sobre las condiciones para el ejercicio del derecho a la protesta y sobre qué facultades y prohibiciones tienen las fuerzas de seguridad durante las manifestaciones. En este contexto, el fiscal general adjunto de la ciudad de Buenos Aires Luis Cevasco dictó la Resolución 25/FG/16, que da al Protocolo por vigente y retoma sus lineamientos. El fiscal general sólo reconoce los derechos de “reunión” y de “peticionar a las autoridades” y afirma que eso no justifica los cortes.

En la historia argentina, las calles, los puentes y las plazas no son únicamente vías de circulación, sino también escenarios de la expresión popular. En nuestro país y en muchos otros, como se vio en los últimos años, ocupar los espacios públicos es uno de los modos de protesta más extendidos entre distintos sectores y clases sociales. Esto forma parte de la vida democrática y funciona como un megáfono que amplía el alcance de las demandas. Ante estos reclamos, los gobiernos pueden priorizar la resolución política de los conflictos mediante mecanismos no represivos o privilegiar el “orden público” con represión. Para el

gobierno de la alianza Cambiemos, las protestas deben ser consideradas sobre todo como un problema de seguridad y, por lo tanto, la primera respuesta del Estado a los reclamos en las calles será su dispersión por la policía u otras fuerzas.

III

“Terminar con el narcotráfico” fue una de las tres prioridades de gobierno que se anunciaron durante la campaña electoral, junto con “Pobreza cero” y “Unir a los argentinos”.

Para instalar un clima de alarma por el “avance del narcotráfico”, se simplifican problemas de gran complejidad: fuerzas policiales y de seguridad degradadas, redes que se dedican a negocios ilegales con connivencia o participación estatal, circulación de armas, muertes de jóvenes pobres que no son investigadas, operadores judiciales que protegen a los traficantes y criminalizan a los usuarios, aumento del consumo de determinadas sustancias declaradas ilegales. Desde hace años, en lugar de hacer un diagnóstico preciso de estos problemas, se sostiene que el prohibicionismo y la criminalización erradicarán la producción, el tráfico y el consumo de drogas. Como el consumo continúa y el mercado aumenta, se anuncian políticas más represivas que no tienen los resultados declamados, por lo que luego se anuncian otras aún más drásticas.

La experiencia internacional demuestra que el endurecimiento, la militarización, la persecución a los microtraficantes y a los consumidores y el encarcelamiento masivo no pueden cumplir la promesa de “terminar con el narcotráfico”, pero sí incrementan los niveles de violencia, generando efectos más nocivos que los que se pretenden combatir. En verdad, el uso del vocablo “flagelo” es más apropiado para la obsesión represiva que para cualquier sustancia. Los gobiernos parecen dispuestos a debilitar el estado de derecho y la vigencia de los derechos humanos, pero no a revisar si el prohibicionismo es un camino eficaz para reducir los daños ocasionados por el tráfico, el comercio y el consumo de determinadas drogas.

El endurecimiento de la retórica y las políticas de la lucha contra esas drogas no es una novedad. Como analizamos en el capítulo 3 de este Informe, en los últimos años los distintos gobiernos, el Poder Judicial y sectores de la Iglesia católica, entre otros, vienen sosteniendo estas posiciones. Sin embargo, el actual gobierno nacional ha dado graves saltos cualitativos. En enero decretó la “emergencia en seguridad”, que

considera al narcotráfico como la explicación de todos los problemas y habilita medidas extremas: el derribo de aviones que no se identifiquen –una forma encubierta de instalar la pena de muerte sin juicio previo– y la asignación de nuevas facultades a las Fuerzas Armadas. Algunas medidas de los gobiernos anteriores habían debilitado en la práctica la demarcación entre defensa y seguridad. Las nuevas medidas implican un quiebre, ya que se decretaron normas inconstitucionales que afectan el principio de separación y habilitan prácticas gravísimas en contra del derecho a la vida.

Este enfoque alineó a la Argentina con el modelo de las “nuevas amenazas” prescripto por los Estados Unidos. La visita, poco días después, de la ministra de Seguridad a las autoridades de la Administración para el Control de Drogas (DEA, por su sigla en inglés) y el lugar preponderante que tuvo este tema en los acuerdos que firmó el gobierno argentino con el estadounidense en ocasión de la reciente visita de Barack Obama reafirmaron el ingreso de la Argentina a ese paradigma. Esto va a contramano de los cuestionamientos cada vez más extendidos que se hacen evidentes en importantes espacios de debate internacional como la reciente Sesión Especial sobre el Problema Mundial de las Drogas (UNGASS), convocada por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

La “emergencia en seguridad” fue decretada pocos días después del deficiente desempeño oficial durante las dos semanas que duró la fuga de tres hombres condenados por un triple crimen ocurrido en la localidad de General Rodríguez y relacionado con el tráfico de estupefacientes. Sin embargo, no se consideró que la reforma, la democratización y la profesionalización de las estructuras de seguridad y penitenciarias fueran aspectos indispensables para los objetivos declamados y que deberían ser prioridades en la agenda del gobierno.

La falta de democratización de las fuerzas de seguridad y de los servicios penitenciarios es fuente de las más graves violaciones a los derechos humanos que persisten en la Argentina. La corrupción de amplias zonas de estas instituciones y las prácticas violentas siguen siendo problemas no resueltos. En el capítulo 5, analizamos la letalidad del accionar de las fuerzas de seguridad federales y de la Policía Bonaerense: es urgente poner fin al uso abusivo e indiscriminado de las armas.

Ante un hecho gravísimo de violencia institucional ocurrido en la ciudad de Buenos Aires en los primeros días del año, el gobierno nacional dio una respuesta alarmante. El 29 de enero efectivos de la Gendarmería que debían resolver una situación vinculada con el comercio de drogas ilegales dispararon balas de goma contra la murga

Los Auténticos Reyes del Ritmo e hirieron a niños y a adultos, en la Villa 1-11-14, en el Bajo Flores. La primera reacción de los funcionarios del gobierno fue justificar el accionar violento de la Gendarmería y difundir una versión falsa de lo que había ocurrido. Aun transcurridas semanas del hecho, no hubo siquiera un mensaje claro de condena a ese accionar por parte de la ministra responsable de la conducción de las fuerzas de seguridad.

En las cárceles, la falta de reformas y de controles adecuados de los servicios penitenciarios reproduce la tortura y los maltratos como métodos de gobierno de los detenidos. En el capítulo 6 de este Informe, enfocado en la provincia de Buenos Aires, mostramos cómo la deficiente actuación de amplios sectores del Poder Judicial y del Ministerio Público Fiscal es parte de las condiciones que habilitan la persistencia de la tortura en las cárceles de nuestro país.

IV

En enero de 2015, la muerte violenta del fiscal Alberto Nisman impactó en el mapa político argentino. La notoriedad que había adquirido Nisman en los días previos al denunciar a la presidenta Cristina Fernández de Kirchner por un supuesto plan para encubrir las responsabilidades del atentado a la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA) y a la Delegación de Asociaciones Israelitas Argentinas (DAIA) en 1994, el uso que la oposición hizo de esa denuncia y una crisis política previa hicieron que los vínculos entre el sistema de inteligencia, la justicia federal, ciertos políticos, algunos medios de comunicación y varias empresas quedaran expuestos y exigieran decisiones. La crisis también recordó un hecho que había perdido visibilidad pero no gravedad: la impunidad por el atentado de 1994. Más de veinte años después, las maniobras de encubrimiento y las deficiencias de la investigación explican que las víctimas, sus familias y la sociedad aún no tengan las respuestas que el Estado está obligado a dar.

El gobierno de Fernández de Kirchner anunció en esos primeros días de 2015 un replanteo del sistema de inteligencia al que su esposo y predecesor se había comprometido con las víctimas en 2005, diez años antes, ante la CIDH. Luego de un breve proceso de debate, la reforma tendió a la democratización del sistema de inteligencia, un área del Estado que, como analizamos en el capítulo 4, ha tenido un funcionamiento opaco y dañino para las instituciones, con graves

consecuencias para la vigencia de los derechos humanos. Luego de la sanción de la ley, sólo se dieron los primeros pasos, en particular, la reglamentación. Las medidas iniciales del gobierno de Cambiemos no estuvieron orientadas a profundizar esta indispensable reforma de los vínculos del sistema político con el de inteligencia y con la justicia federal, sino, más bien, a continuar las peores prácticas. Esto puede observarse en la designación de funcionarios sin haber cumplido –hasta el cierre de este Informe– con los mecanismos previstos por la ley y privilegiando los vínculos personales por sobre la competencia profesional.

V

De la resistencia a la política de exterminio del gobierno militar nació el movimiento de derechos humanos. Los familiares de las víctimas y los sobrevivientes de distintos grupos y organizaciones nos fuimos constituyendo en un movimiento social que primero luchó contra la violencia dictatorial y después para que esta fuera investigada y sancionada y se impidiera su repetición.

La voluntad de este movimiento de que se conociera en el país y en el mundo el sistema de desaparición forzada de personas y sus alcances y que los responsables fueran sancionados trazó el recorrido que hemos hecho. En ese camino, fuimos ampliando nuestro trabajo hacia las violaciones a los derechos humanos que ocurren en democracia, aunque no como parte de un plan sistemático. Sin embargo, aquellos crímenes son también parte del presente. Mónica Mignone –la hija de Emilio, uno de los fundadores del CELS y su presidente hasta 1998, y de Chela, quien integró la Comisión Directiva hasta su muerte en 2008– fue secuestrada en 1976, cuando tenía 19 años, y permanece desaparecida. En marzo de 2016, mientras cerramos este Informe, alegamos en el juicio en el que se juzgan las responsabilidades por su desaparición. Es probable que en 2017 haya una sentencia en este juicio, más de cuarenta años después.

En el cierre de ese alegato, recuperamos parte del testimonio que en el juicio ofreció Vera Jarach, madre de Franca Jarach, detenida-desaparecida a los 18 años, y que refleja de manera aguda nuestra posición sobre el proceso de justicia: “Sabemos que verdad, justicia y memoria son las mejores garantías para el *Nunca más*. Con nuestro empeño de memoria, tratamos de que estas tragedias no cai-

gan en el olvido y permitan, por el contrario, reconocer síntomas de repetición, ya que la historia nos enseña que lo que sucedió una vez desgraciadamente puede repetirse. Lo ejemplifica mi propia vida con las analogías de dos historias. La de mi abuelo materno, deportado y muerto en Auschwitz, y la de mi hija muchos años después, en la ESMA: dos campos de concentración emblemáticos, cámaras de gas y vuelos de la muerte. No hay tumbas, hay heridas que no cierran, sin duelo posible. Y muchas otras similitudes en la ferocidad y la voluntad no sólo de matar, sino de borrar todo rastro. Esto último no lo lograron ni lo lograrán mientras vivamos y la justicia cumpla su cometido dejando marcas éticamente indelebles”.

Las responsabilidades de los empresarios, de la Iglesia católica, de los funcionarios judiciales, de los medios de comunicación y de otros sectores civiles aún son mal conocidas y peor sancionadas. En los últimos años, algunas investigaciones académicas y periodísticas, y en menor medida judiciales, han comenzado a dar cuenta de formas de participación de estos sectores en los crímenes de la dictadura y también de la magnitud en la que muchos de ellos se beneficiaron con esa complicidad. Cuatro décadas después del golpe, el conocimiento sobre los hechos y la edad de los acusados y de los familiares de las víctimas aceleran el desafío de impulsar las investigaciones para poder completar el proceso judicial de averiguación de la verdad y de sanción de las responsabilidades. El apoyo del Poder Ejecutivo es indispensable para estas causas, ya que los procesos requieren una cantidad de tareas que exceden al Poder Judicial; entre ellas, la sistematización de información en poder de los ministerios y el acompañamiento a las víctimas. Sin embargo, muchas de estas dependencias especializadas fueron desarmadas o paralizadas por el nuevo gobierno.

El 24 de marzo de 2016, decenas de miles de personas salieron a las calles y plazas en todo el país y mostraron la fuerza que tiene el compromiso de amplios sectores de la sociedad argentina con la memoria, la verdad y la justicia, más allá de sus identidades ideológicas o pertenencias partidarias. Esto es en sí mismo un triunfo de la movilización y el activismo social. Los derechos humanos no son una agenda del pasado ni se agotan en lo que hemos logrado en relación con lo ocurrido hace cuarenta años. Su vigencia está en juego en el impacto de las políticas penales y de seguridad. En las consecuencias de que el mercado prevalezca sobre el Estado y la lógica mercantil prime sobre la de los derechos. En la continuidad de la violencia institucional en los establecimientos de encierro. En el respeto del derecho al trabajo. En que el

Estado y la sociedad asuman como prioritaria la lucha contra todas las formas de violencia hacia las mujeres. En la protección del ejercicio del derecho a la protesta. En todos esos ámbitos y en muchos otros, la lucha por los derechos humanos continúa.

1. Las políticas de memoria, verdad y justicia a cuarenta años del golpe*

La lucha contra la impunidad de los crímenes cometidos por el terrorismo de Estado ha marcado la historia reciente de la sociedad argentina. Durante la dictadura, la agresión desatada por el Estado sobre la sociedad condujo a la gestación de un frente de denuncia y resistencia liderado por los familiares de las víctimas. Esta iniciativa trascendió su contexto de surgimiento y se transformó en un componente permanente y decisivo de la política nacional en lo que respecta a la demanda por memoria, verdad y justicia y a la defensa de los derechos humanos.

En las cuatro décadas transcurridas desde el 24 de marzo de 1976, el movimiento de derechos humanos protagonizó la lucha contra la impunidad: con diversas estrategias, fue fundamental en el sostenimiento de las exigencias al Estado argentino para que investigara y sancionara a los responsables y otorgase reparación a las víctimas, en distintas coyunturas políticas, algunas más reactivas a sus demandas y otras más receptivas.

Durante la dictadura, el CELS recibió numerosos testimonios de víctimas, comenzó a documentar lo sucedido y llevó adelante la presentación de hábeas corpus colectivos con la convicción de que, a pesar de la

* Este capítulo fue elaborado por Luz Palmás Zaldúa, Verónica Torras, Sol Hourcade, Sebastián Blanchard y Tomás Griffa, integrantes del Equipo Memoria, Verdad y Justicia, con la colaboración de Edurne Cárdenas y Gabriela Kletzel del Equipo de Trabajo Internacional. El apartado sobre responsabilidad empresarial se basa en la investigación *Responsabilidad empresarial en delitos de lesa humanidad*, coordinada por Victoria Basualdo, Andrea Copani, Antonela Di Vruno, Elizabeth Gómez Alcorta, Luciano Hazan, Alejandro Jasinski, Diego Morales y María Laura Fabrizio. El equipo de investigación estuvo integrado por Mariel Alonso, Natalia Ayala Tomasini, Romina Chuffardi, Alejandra Esponda, Marianela Galli, Tomás Griffa, Silvia Nassif, Arturo Oviedo, Andrea Rocha y Belén Zapata, con la colaboración de Giselle Tepper.

respuesta burocrática de las instituciones, era una herramienta valiosa para el registro estatal de la represión. También trabajó en la preparación de la visita de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en 1979, que fue determinante para la denuncia y condena internacional de las violaciones masivas a los derechos humanos en nuestro país. La visita ofreció un encuadre institucional para la declaración de familiares y víctimas que hasta entonces sólo habían obtenido cobijo en las organizaciones locales de derechos humanos.

Una vez concluida la dictadura, los organismos tuvieron un rol central en la escena pública. Durante el gobierno de Raúl Alfonsín, acompañaron con sus archivos la tarea desarrollada por la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP) y colaboraron de manera activa en la realización del Juicio a las Juntas y con las causas que se abrieron con posterioridad a su histórica sentencia. Luego, encabezaron la resistencia a las leyes de impunidad con grandes movilizaciones en las calles, reclamos políticos y presentaciones judiciales tanto en nuestro país como en el exterior.

Cuando los indultos cerraron las puertas para continuar con el juzgamiento de la mayoría de los delitos, el movimiento de derechos humanos insistió: los organismos consiguieron que se iniciaran juicios en tribunales extranjeros, obtuvieron sentencias en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos que permitieron reabrir los planteos de inconstitucionalidad de las leyes de impunidad e indultos, y hacer exigibles el derecho a la verdad y la reparación económica de las víctimas en nuestro país. Estos organismos también participaron en los procesos de control de ascensos de militares y de acceso a cargos públicos; avanzaron en tribunales nacionales con los denominados “Juicios por la Verdad”, que, como los hábeas corpus presentados durante la dictadura, constituían una apuesta por la construcción de una memoria estatal y social de los crímenes y una base para su juzgamiento, con independencia del ánimo oscilante de los gobiernos.

Con diferentes estrategias, los organismos mantuvieron vivo durante cuarenta años el reclamo por justicia, de un modo efectivo en el campo simbólico y que produjo también avances institucionales trascendentes.

Para 2003, antes de comenzar el gobierno de Néstor Kirchner, en diferentes causas existían planteos y declaraciones de inconstitucionalidad de las leyes de impunidad y de los indultos, en primera instancia y en la Cámara Federal de Apelaciones de la ciudad de Buenos Aires; decenas de personas se encontraban detenidas por hechos vinculados con el terrorismo de Estado; se había restituido la identidad de 73 niños

y niñas secuestrados con sus padres o nacidos en el cautiverio de sus madres; se habían creado la Comisión Nacional por el Derecho a la Identidad y el Banco Nacional de Datos Genéticos; se habían exhumado e identificado los restos de cerca de 200 personas asesinadas y enterradas como N.N.; se habían dado pasos importantes para la reparación económica a las víctimas demandada al gobierno argentino por la CIDH a partir de un caso interpuesto por el CELS; se había aprobado en nuestro país la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas de la Organización de los Estados Americanos. Además, ya existían prácticas institucionales sostenidas de participación social en el control de los ascensos militares, por parte de diferentes organismos como el CELS.

La lucha del movimiento de derechos humanos por memoria, verdad y justicia a lo largo de la democracia, aun en los contextos más adversos, construyó las bases para el proceso iniciado en 2003, cuya mayor contribución es haber transformado esas demandas en políticas de Estado.

El compromiso simultáneo de los tres poderes del Estado y la Procuración General de la Nación permitió desde entonces un avance muy significativo en el juzgamiento de los delitos de lesa humanidad y el desarrollo de un variado conjunto de políticas públicas. Así, se profundizaron las vías de reparación a las víctimas, la restitución de la identidad de nietas y nietos apropiados, la sistematización de archivos y el hallazgo de información, la identificación de espacios en los que funcionaron centros clandestinos de detención, tortura y exterminio y la creación de sitios de memoria, entre otros. Se trata de un proceso que se consolidó hasta alcanzar niveles muy amplios de acuerdo social, una dinámica institucional difícilmente reversible y una referencia emblemática para la región y el mundo.

Con esta acumulación histórica, convive el recambio institucional y político que se produjo en diciembre de 2015. El presidente Mauricio Macri y muchos de los principales funcionarios de su gobierno han sostenido en diferentes oportunidades, antes y después de la elección, que mantendrán las políticas de memoria, verdad y justicia. Estas declaraciones confirman la fortaleza de este proceso colectivo y el consenso transversal que tiene la lucha contra la impunidad de los crímenes cometidos por la dictadura.

En los primeros meses del gobierno, estas declaraciones oficiales han convivido con medidas de ajuste del Estado con probables repercusiones negativas en el aporte del Poder Ejecutivo al proceso de justicia. Los despidos de personal en áreas de Derechos Humanos que funcio-

naban como soporte de los juicios por delitos de lesa humanidad generan incertidumbre. Hubo numerosas cesantías en el Programa Verdad y Justicia y en el Centro Ulloa, dependientes del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, que brindan protección y acompañamiento a testigos y querellantes. En el Ministerio de Seguridad, se desarmó el Área de Derechos Humanos que asistía en los allanamientos en casos de jóvenes apropiados, trabajaba en la identificación de cuerpos enterrados como N.N., y relevaba archivos y analizaba documentación de Prefectura, Policía Federal y Gendarmería que nutría a las investigaciones judiciales. La Subgerencia de Derechos Humanos del Banco Central fue disuelta; esta área analizaba la documentación generada por la entidad durante la dictadura. En el Ministerio de Defensa no sólo se redujo el equipo de la unidad de Relevamiento y Análisis del Área de Memoria de la Dirección de Derechos Humanos, cuya labor principal ha sido el aporte de prueba documental a juzgados y fiscalías, sino que no se le están encomendando ni estas ni otras tareas.

En vista de estas preocupantes evidencias, los organismos de derechos humanos plantearon la necesidad de resguardar y profundizar todas las políticas públicas de memoria, verdad y justicia en distintas reuniones con el presidente de la Nación, el jefe de gabinete, Marcos Peña, el ministro de Justicia y Derechos Humanos, Germán Garavano, y el secretario de Derechos Humanos, Claudio Avruj, durante los primeros meses de gobierno.¹

Pero la defensa de estas políticas no atañe sólo a los organismos. El rechazo a la impunidad de los crímenes del terrorismo de Estado es un asunto de interés colectivo. Así se puso en evidencia cuando, apenas conocido el resultado electoral, algunos actores reducidos en número pero influyentes en la opinión pública renovaron sus exigencias de impunidad. Los embates recibieron la respuesta rápida de trabajadores de prensa, investigadores y amplios sectores políticos y sociales que defendieron el proceso de memoria, verdad y justicia.

Desde la reapertura de las causas por crímenes de lesa humanidad que se inició en 2001 y se completó en 2005, el Poder Judicial enfrentó desafíos extraordinarios, tanto por la gran cantidad de víctimas –miles

1 Véanse <www.cels.org.ar/comunicacion/index.php?info=detalleDoc&ids=4&lang=es&ss=46&idc=2032>, y <cels.org.ar/common/documentos/Reunion_organismos_de_DDHH.pdf>.

de detenidos-desaparecidos y asesinados, miles de torturados sobrevivientes de centros clandestinos– y victimarios –cerca de tres mil identificados, miles sin identificar–, como por el tipo de delitos: secuestros, torturas, violaciones, homicidios, desaparición de personas, cometidos en forma premeditada, sistemática y clandestina.

La sinergia institucional de la última década entre los diferentes poderes del Estado comprometidos con la tarea del juzgamiento de estos crímenes debe acelerarse. Nos encontramos en un momento de inflexión: por el tiempo transcurrido desde los hechos; por la edad avanzada de los sobrevivientes, de los familiares de las víctimas y de los imputados; y por la trascendencia que tiene este proceso para la consolidación del Estado de derecho. Los esfuerzos deben orientarse a sostener procesos judiciales eficaces que concluyan en sentencias definitivas.

En los últimos años se ha ampliado la indagación y el esclarecimiento de las responsabilidades de diferentes actores civiles en los delitos de lesa humanidad. Del avance de estas causas depende la posibilidad de establecer en sede judicial la verdad sobre los vínculos entre el gobierno de facto y sectores del poder económico, eclesiástico y judicial. El 40° aniversario del golpe militar nos coloca frente al desafío de sostener y completar este proceso.

1. El proceso de justicia hoy

En junio de 2015, al cumplirse diez años del fallo “Simón”, la Procuraduría de Crímenes contra la Humanidad del Ministerio Público Fiscal de la Nación produjo un balance sobre el estado del proceso de justicia.² En ese trabajo se detalla que durante el período 1983-1987 se realizaron dos juicios por delitos de lesa humanidad: el Juicio a las Juntas y el juicio a la cúpula de la Policía Bonaerense, con un total de 17 imputados, de los cuales 11 fueron condenados y 6, absueltos. Entre 1988 y 2005, a partir de las leyes de impunidad, sólo continuaron vigentes las causas por apropiación de bienes y por apropiación de niñas y niños. Por este último delito se habían acumulado 23 condenas. En 2006, treinta años

2 “A diez años del fallo ‘Simón’. Un balance sobre el estado actual del proceso de justicia por crímenes de lesa humanidad”, Procuraduría de Crímenes contra la Humanidad, Ministerio Público Fiscal de la Nación, junio de 2015.

después del golpe, se dictó la primera sentencia posterior a la anulación de las leyes de impunidad y al fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que declaró su inconstitucionalidad.

Desde entonces el CELS, como representante de víctimas y familiares y como querellante institucional en causas de delitos de lesa humanidad, lleva un registro estadístico de las investigaciones abiertas en los juzgados, de las personas imputadas y de las condenadas.³ Según este registro, hasta el 31 de diciembre de 2015, se dictaron 154 sentencias, en las que se condenó a 662 personas por delitos de lesa humanidad y se absolvió a 60. Cuarenta y nueve condenados han fallecido y uno se encuentra prófugo. En la etapa de instrucción, 60 personas fueron sobreeséidas y a 199 se les dictó la falta de mérito porque se consideró que no había pruebas suficientes para procesar o sobreeser, es decir que ni siquiera llegaron al debate oral. Estos números muestran la plena vigencia del debido proceso y del respeto de las garantías constitucionales de los acusados.

La comparación entre los datos de los primeros años del proceso de justicia, hasta su cierre por las leyes de impunidad y los decretos de indulto, y los que surgen del proceso de reapertura pone en evidencia la gran cantidad de investigaciones judiciales realizadas en este último período, el conocimiento alcanzado sobre los responsables de los delitos, el incremento de sentencias, su distribución en el país y los avances reflejados en la investigación de responsabilidades de actores civiles. Desde la reapertura de las causas, los logros alcanzados en materia de justicia y reparación, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, son inéditos y trascendentes.

Según los registros del CELS, en diciembre de 2015 se llevaban adelante 14 juicios orales y 184 causas estaban en etapa de instrucción, 45 estaban elevadas a juicio y un plenario se desarrollaba por escrito bajo el trámite que se conoce como “código viejo”, sin instancias orales y públicas.

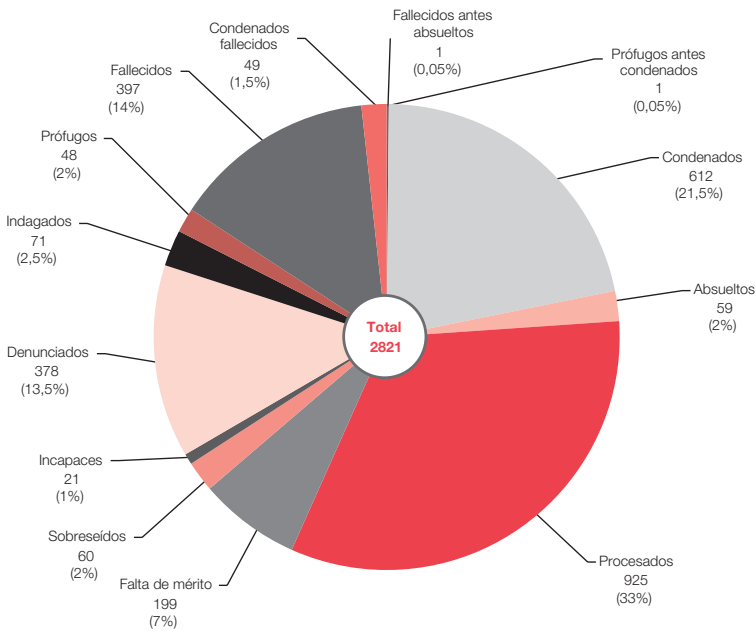
En las investigaciones judiciales abiertas, 378 personas se encuentran denunciadas y 925, procesadas. Entre las procesadas, 542 se encuentran con prisión preventiva y, de ellas, 224 tienen arresto domiciliario. Respecto de los lugares en los que se cumplen las condenas, 296 personas están en unidades penitenciarias y 187 se encuentran con arresto domiciliario. Al mismo tiempo, hay 112 condenados en libertad debido

3 Estos datos se pueden consultar en <www.cels.org.ar/blogs/estadisticas>.

a que, como llegaron libres al juicio oral, no corresponde que sean detenidos hasta que la condena esté firme. Otros siete se encuentran en unidades militares y sobre diez no disponemos de información sobre el lugar de detención.

Estos datos permiten inferir que, durante la etapa de investigación, la privación de libertad no se dispone en forma automática. Su dictado se funda en criterios adecuados, como el riesgo de fuga y/o el entorpecimiento de las investigaciones. Además, las estadísticas de procesados y condenados con arresto domiciliario muestran que los jueces tienen en cuenta la edad y el estado de la salud de los imputados, contra lo que algunos críticos del proceso de justicia suelen afirmar para cuestionarlo.

Gráfico 1.1. Situación de los acusados en causas por delitos de lesa humanidad



Fuente: CELS, según datos propios al 31 de diciembre de 2015.




El Plan Cóndor, un juicio histórico

Desde marzo de 2013, se realiza en la ciudad de Buenos Aires el juicio por el Plan Cóndor, que investiga la coordinación represiva entre los regímenes dictatoriales de América Latina. Esta estructura tuvo como víctimas a militantes políticos, sociales, sindicales y estudiantiles de nacionalidad argentina, uruguaya, chilena, paraguaya, boliviana y brasileña. La causa ha permitido desplegar un cúmulo probatorio nunca antes visto sobre los hechos.

En el alegato, el CELS dio por probada la responsabilidad penal de Miguel Ángel Furci en las privaciones ilegales de la libertad y tormentos padecidos por 67 personas durante el cautiverio en el centro clandestino de detención (CCD) Automotores Orletti, que fue el más importante campo de concentración para las víctimas del Plan Cóndor en la Argentina, aunque no el único. Grupos de la extrema derecha de la comunidad internacional, como agentes de la CIA, cubanos anticastristas y fascistas italianos, entre otros, también fueron parte de esta empresa criminal. Un ejemplo de esta cooperación fue el asesinato de Orlando Letelier y Ronni Moffitt, en Washington D.C.

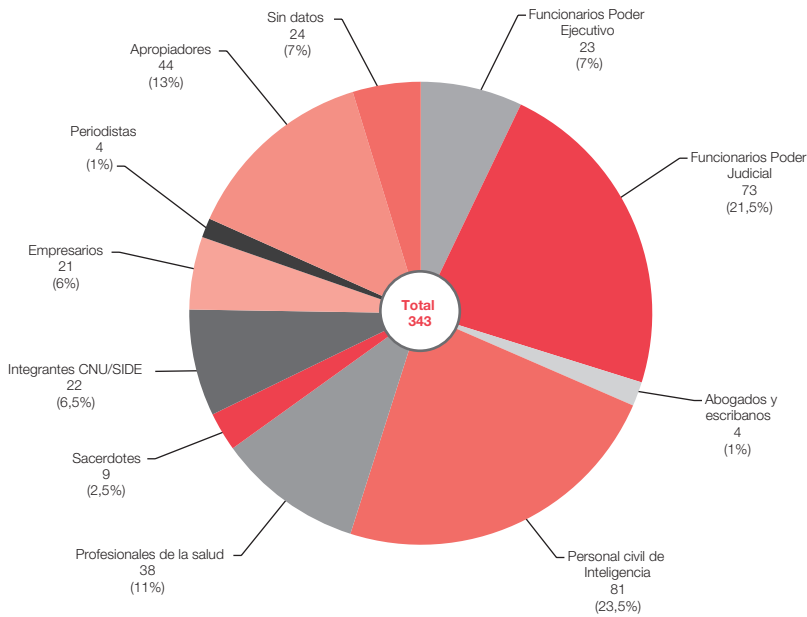
Este juicio tiene la posibilidad de sentar un precedente histórico pues, de resultar receptivos los planteos de las partes acusadoras, sería la primera sentencia que acredite al Plan Cóndor como un sistema criminal. Si bien Chile y Uruguay han avanzado en enjuiciar algunas operaciones de la coordinación represiva del Cóndor, ninguno de esos procesos judiciales tuvo ese alcance.

Con víctimas de distintas nacionalidades y con un militar uruguayo entre los imputados, el juicio adquiere importancia regional ya que ofrece garantía de verdad y justicia para víctimas de países que no han alcanzado la profundidad del proceso argentino. 

La responsabilidad penal de diferentes actores civiles

Uno de los principales desafíos de la etapa actual del proceso de justicia es la posibilidad de imputar penalmente a civiles que fueron responsables de delitos de lesa humanidad. De las 2821 personas que han estado implicadas en causas por este tipo de delitos desde la reapertura del proceso, 343 no son militares ni policías, de acuerdo con los registros del CELS. En 2015 se produjeron algunos avances en la posibilidad de juzgar a algunas de estas personas por su participación en hechos que formaron parte del terrorismo de Estado.

Gráfico 1.2. Área de actividad de civiles acusados por delitos de lesa humanidad



Fuente: CELS, según datos propios al 31 de diciembre de 2015.

Responsabilidades de integrantes de la Iglesia católica

En el último año, no ha habido avances significativos en el procesamiento judicial de las responsabilidades de miembros de la Iglesia católica en delitos de lesa humanidad, pese a la copiosa información producida en investigaciones académicas y periodísticas y a los testimonios que dan cuenta del compromiso de esta institución con la dictadura.

En 2015 se sumó el trabajo realizado por el historiador Lucas Bilbao y el sociólogo Ariel Lede sobre el vicariato castrense. De los diarios del provicario Victorio Bonamín, surge que “al menos 102 sacerdotes ejercieron su trabajo pastoral en unidades militares donde funcionaron centros clandestinos”.⁴ Este número contrasta con los sólo nueve

4 Véase <www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-277987-2015-07-27.html>.

religiosos implicados en causas judiciales por delitos de la dictadura⁵ y más aún con el hecho de que Christian von Wernich sea el único ex capellán condenado por delitos de lesa humanidad. El informe de la investigación de Bilbao y Lede fue entregado a la Procuraduría de Crímenes contra la Humanidad para nutrir las investigaciones judiciales.

Los organismos de derechos humanos han insistido en la importancia de avanzar en la reconstrucción de la verdad y la judicialización de estas responsabilidades. Sin embargo, la Iglesia católica no ha aportado información que contribuya al esclarecimiento de los crímenes ni de la participación y la responsabilidad de sus integrantes. La única excepción fue la entrega en 2014 de dos documentos: una carta y un informe titulado “Crónica de los hechos relacionados con el asesinato de los padres Longueville Gabriel y Murias Carlos”, los curas de Chamental asesinados el 18 de julio de 1976. Los escritos habían sido remitidos ese año por monseñor Enrique Angelelli a Pío Laghi, quien entonces estaba a cargo de la Nunciatura Apostólica en la Argentina. Los documentos fueron incorporados como prueba a través del Obispado de La Rioja, querellante en el juicio por el asesinato de monseñor Enrique Angelelli realizado en esa provincia durante 2014.

Fuera de este caso, la Iglesia católica sólo ha aportado a las causas judiciales documentos ya dados a conocer por investigaciones periodísticas y, en consecuencia, imposibles de ocultar. De tanto en tanto, el Vaticano o el Episcopado argentino anuncian una próxima desclasificación, pero siempre sin fecha ni precisiones. En la audiencia que las dirigidas de Familiares de Desaparecidos y Detenidos por Razones Políticas Ángela Boitano y Dora Salas mantuvieron en abril de 2015 en el Vaticano, el monseñor Giuseppe Laterza les dijo que era hora de dar vuelta la página y reconciliarse. Primero adujo que el Vaticano no tenía mucha información, sólo las denuncias de los propios familiares. Cuando Boitano le explicó la utilidad de esos documentos, que encajan como piezas imprescindibles para armar un rompecabezas, Laterza pasó al otro extremo y arguyó que tenían demasiada información y escaso personal para ordenarla y digitalizarla, por lo cual no creía que pudiera haber novedades antes de fines de 2016. Cuando de los archivos pasaron al pedido de autocrítica, Laterza dijo que era un tema complejo.

5 De acuerdo con datos propios recolectados a partir de expedientes judiciales y notas periodísticas.

Con motivo del 40° aniversario del golpe de 1976, el Episcopado emitió una declaración en la que por primera vez se refirió al “terrorismo de Estado, protagonista de crímenes de diversa índole, entre ellos: la tortura, el asesinato, la desaparición de personas y el secuestro de niños”, en el “período más oscuro de nuestra historia”. En la víspera del 24 de marzo de 2016, el secretario general de la Conferencia Episcopal Argentina, Carlos Malfa, anunció nuevamente que el Vaticano desclasificará documentos reservados del período de la dictadura argentina.

En 2015 el único avance judicial se verificó en la causa “Gómez Hugo c. Azar Musa y otros, privación ilegítima de la libertad, tormentos y asociación ilícita” que tramita en el Juzgado Federal de Primera Instancia n° 1 de Santiago del Estero, a cargo de Guillermo Molinari. En noviembre, el sacerdote Carlos Luis Marozzi, ex capellán auxiliar del Batallón de Ingenieros de Combate 141 de Santiago del Estero y párroco del Santuario de Nuestra Señora de la Consolación, en Sumampa, departamento Quebrachos, fue procesado por delitos de lesa humanidad por ser parte de una asociación ilícita e imponer tormentos a Hugo Alberto Gómez, quien permaneció secuestrado durante un mes en la unidad donde Marozzi prestó funciones como capellán auxiliar entre 1974 y 1997.

Responsabilidades de funcionarios judiciales

Durante la dictadura, importantes actores del Poder Judicial garantizaron la impunidad de los crímenes cometidos y algunos de sus miembros participaron en ellos. Es posible distinguir al menos tres posicionamientos: un grupo se identificó con la ideología del gobierno de facto e intervino en los delitos; la mayoría se limitó a rechazar los hábeas corpus presentados –la CONADEP identificó 5400 hábeas corpus rechazados–, y un sector minoritario de jueces ejerció su función e investigó lo que ocurría.

La intervención de los funcionarios judiciales en los delitos de lesa humanidad puede analizarse en procesos de destitución que tramitan en consejos de magistratura –*juries* de enjuiciamiento– y/o en investigaciones penales. Se trata de dos tipos de investigaciones independientes: en estos casos, el *jury* de enjuiciamiento busca la depuración de funcionarios que por acción u omisión cometieron violaciones a los derechos humanos; mientras que la investigación penal intenta atribuir responsabilidades por conductas que pueden configurar delitos.⁶

6 Véase P. Litvachky, “Las consecuencias jurídicas de la complicidad judicial con el terrorismo de Estado en el derecho argentino”, en J. P. Bohoslavsky (ed.),

En Bahía Blanca, en septiembre, el Consejo de la Magistratura decidió la apertura del procedimiento de remoción, suspensión y acusación del presidente de la Cámara Federal de Apelaciones de esa ciudad y docente de la Universidad Nacional del Sur, Néstor Luis Montezanti. La acusación se basó en que el juez habría “desplegado conductas incompatibles con la vigencia de los derechos humanos” y en la “falta de idoneidad moral y de vocación democrática”. En febrero de 2016, el *jury* llegó a la etapa de alegatos. Antes del veredicto, Montezanti presentó su renuncia ante el Poder Ejecutivo, en un intento por evitar su destitución. Al mismo tiempo, una causa penal lo investiga por su participación en el secuestro y las amenazas a Jorge Omar Riquelme Esparza, quien trabajaba en el Hospital Municipal de Bahía Blanca en 1977. Montezanti fue declarado en rebeldía porque en cuatro ocasiones no asistió a prestar declaración indagatoria. La desclasificación de archivos realizada por el Ministerio de Defensa mostró que Montezanti fue personal civil de inteligencia entre enero de 1981 y junio de 1982 como parte del Destacamento de Inteligencia 181.

En La Plata, luego de la sentencia dictada por el Tribunal Oral Federal n° 1 en la causa “Unidad 9” en octubre de 2010, Adolfo Pérez Esquivel, en representación del Servicio Paz y Justicia, denunció a Federico Nieva Woodgate, actual fiscal de Morón, ante el Consejo de la Magistratura para que se investigara su accionar durante la dictadura. El fiscal está acusado de haber autorizado, como juez de Lomas de Zamora en 1977, el traslado de Ángel Georgiadis al Regimiento de Infantería 7 de La Plata. Georgiadis nunca volvió del Regimiento y su familia recibió un telegrama donde se le comunicaba que se había suicidado. Nieva Woodgate aceptó la versión del suicidio sin adoptar ninguna medida de prueba pese a que el hecho ocurrió en circunstancias al menos poco claras. María Teresa Piñero, esposa de Georgiadis, también denunció el hecho y solicitó el *jury* de enjuiciamiento en el que se investiga si Nieva Woodgate encubrió un crimen de lesa humanidad. Al cierre de este Informe, el *jury*, en el que el presidente del CELS declaró como testigo, continúa su trámite.

Por otro lado, en junio de 2015, una investigación iniciada por la Liga Argentina por los Derechos del Hombre y la Asociación de Trabajadores Judiciales de Morón encontró tres hábeas corpus tramitados

¿Usted también, doctor? Complicidad de jueces, fiscales y abogados durante la dictadura, Buenos Aires, Siglo XXI, 2015.

durante la dictadura que estaban archivados en el Juzgado de Garantías de Morón a cargo de Alfredo Meade.⁷ Entre los expedientes estaban los hábeas corpus presentados en favor de María Elena Peter, su marido Armando Fioritti y Carlos Gustavo Morales Cortiñas, hijo de Nora Cortiñas. Antonio Peter había presentado uno de los hábeas corpus el 20 de noviembre de 1978, por su hija María Elena y su yerno Armando Fioritti. María Elena era empleada del Juzgado Penal n° 2 de Morón, ubicado frente al despacho del entonces fiscal de Cámara Nieva Woodgate, quien, a pesar de las denuncias, nunca investigó las desapariciones.

En la provincia de Mendoza se ha logrado un importante avance en materia de juzgamiento penal de miembros del Poder Judicial. Allí se encuentra en la etapa final el juicio que tiene entre los acusados a los ex jueces de la Cámara Federal de Apelaciones Luis Miret, Otilio Romano y Guillermo Petra Recabarren, que ejercieron en la dictadura los cargos de juez, fiscal y defensor, respectivamente. El juicio también incluye al ex juez federal Rolando Evaristo Carrizo Elst y al fallecido ex juez federal Gabriel Guzzo. En esta causa se investiga la responsabilidad de las autoridades judiciales más importantes de la provincia durante la dictadura.

Luego del fin de la dictadura, los imputados ocuparon cargos de jerarquía como integrantes de la Cámara Federal de Apelaciones de la provincia y desde allí obstaculizaron el avance de las denuncias de las víctimas.⁸ Están enjuiciados como partícipes de los delitos de homicidio agravado, privación ilegal de la libertad y tormentos; y como autores del delito de omisión de promover la investigación de los hechos. El 19 de junio de 2015, durante el debate, la fiscalía pidió que se ampliara la acusación contra los ex magistrados por los delitos contra la integridad sexual que conocieron y omitieron investigar y que –al igual que el resto de los ilícitos– se les deben atribuir en calidad de partícipes primarios.⁹ En julio el tribunal aceptó el pedido contra todos los imputados del proceso, incluidos los jueces.

Al momento de solicitar la elevación a juicio, tanto las querellas como el Ministerio Público Fiscal habían destacado que los imputados tenían

7 Véase <www.infojusnoticias.gov.ar/nacionales/habeas-corpus-recuperados-en-moron-419.html>.

8 J. P. Bohoslavsky (ed.), *¿Usted también, doctor?...*, ob. cit., p. 200.

9 Expte. F - 636, "Fiscal c. Guzzo", Tribunal Oral n° 1 de la provincia de Mendoza.

un denominador común: en ningún caso promovieron medida alguna a los fines de investigar la posible comisión de un hecho ilícito. En el tramo final del juicio, la querrela patrocinada por el Movimiento Ecu-ménico por los Derechos Humanos (MEDH) analizó en su alegato la voluminosa prueba documental, que consta de un conjunto de hábeas corpus y casi doscientos sumarios judiciales firmados por los acusados que muestran la decisión de cerrar las investigaciones. El MEDH afirmó que la justicia federal “hacía la retaguardia para que pudieran conti-nuar los secuestros y las desapariciones” y habilitó “una zona judicial liberada que propició la impunidad”.

Otro hecho significativo en el juzgamiento penal de integrantes del Poder Judicial ocurrió en junio de 2015, cuando el Tribunal Oral Fede-ral de Tucumán condenó a Manlio Martínez a dieciséis años de prisión como responsable de los delitos de abuso de autoridad, incumplimiento de la obligación de promover la persecución penal y por encubrimien-to en la investigación del asesinato de cinco militantes de Montoneros en 1976. También fue considerado responsable de la privación ilegal de la libertad por abuso de sus funciones agravado por grave daño a la persona y la salud, abuso de autoridad y prevaricato en el caso que tuvo como víctima a Miguel Atilio Romano, propietario de la vivienda donde se había llevado a cabo la matanza. En ambos casos, fue hallado culpable del delito de asociación ilícita agravada.¹⁰

En otras jurisdicciones también hubo avances en la investigación de la responsabilidad de integrantes del Poder Judicial.

En 2016 se iniciará en Salta el juicio oral al ex juez federal Ricardo Lona, procesado por los homicidios de 11 presos políticos durante la Masacre de las Palomitas en julio de 1976 y por prevaricato y encubri-miento en la causa que investiga la muerte del ex gobernador de la provincia, Miguel Ragone.¹¹

En Chaco el ex juez federal Ángel Córdoba y el ex fiscal federal Ro-berto Domingo Mazzoni serán juzgados por haber archivado las denun-cias realizadas por familiares de víctimas en comisarías, por no investi-gar torturas evidentes en los cuerpos de los detenidos que eran llevados

10 Causa n° 40.1118/2000/TO1, seguida contra Manlio Torcuato Martínez, registro del Tribunal Oral Federal n° 1 de Tucumán.

11 Véase <www.fiscales.gob.ar/lesa-humanidad/salta-la-camara-federal-confirmo-el-procesamiento-del-ex-juez-lona-por-encubrimiento-en-el-caso-del-gobernador-ragone>.

a sus despachos para ser indagados en el marco de la Ley Antisubversiva (20 840) y por el rechazo de hábeas corpus. A Córdoba y a Mazzoni se les imputan los delitos de incumplimiento de los deberes de funcionario público en la forma de abuso de autoridad, incumplimiento de la obligación de promover la persecución penal y encubrimiento por delitos cometidos en el centro clandestino que funcionó en la Brigada de Investigaciones en la provincia.

Otros avances se produjeron en La Rioja respecto del ex juez federal Roberto Catalán; en Mar del Plata contra la ex defensora oficial y ex jueza federal subrogante Ana María Teodori; y en Córdoba respecto del ex juez federal Miguel Ángel Puga, del ex secretario penal Carlos Otero Álvarez, de los ex defensores oficiales Ricardo Haro y Luis Molina y del ex fiscal federal Antonio Cornejo. A todos ellos se los está investigando por su responsabilidad en crímenes de lesa humanidad.

Responsabilidades de los actores empresariales en los crímenes de lesa humanidad

En diciembre de 2015, el CELS, el Área de Economía y Tecnología de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y el Poder Ejecutivo nacional, a través del Programa Verdad y Justicia y de la Secretaría de Derechos Humanos, ambos dependientes del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, difundieron la investigación *Responsabilidad empresarial en delitos de lesa humanidad. Represión a trabajadores durante el terrorismo de Estado*.¹² El documento también fue presentado a la Procuraduría de Crímenes contra la Humanidad del Ministerio Público Fiscal.

El trabajo aporta evidencias sobre la responsabilidad de un sector del empresariado nacional y extranjero en las violaciones a los derechos humanos cometidas contra trabajadores durante la dictadura. Se compiló un listado inicial de poco más de 100 empresas cuyos trabajadores fueron víctimas de la represión del terrorismo de Estado, de las cuales se seleccionaron 25, de distintas actividades económicas y regiones del país, a las que el Ejército atribuyó importancia especial. Dichas compa-

12 *Responsabilidad empresarial en delitos de lesa humanidad. Represión a trabajadores durante el terrorismo de Estado*, 2 ts., Buenos Aires, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, noviembre de 2015, disponible en <www.sajj.gob.ar>.

ñas fueron las siguientes: Minera Aguilar, La Veloz del Norte, Grafanor y los ingenios Ledesma, La Fronterita y Concepción (noroeste argentino); Alpargatas, Molinos Río de la Plata, Swift, Propulsora Siderúrgica, Astillero Río Santiago y Petroquímica Sudamericana (cordones del sur bonaerense); Grafa, Ford, Mercedes Benz, Lozadur, Cattáneo, los astilleros Astarsa y Mestrina, Dálmine-Siderca y Acindar (norte y oeste de la provincia de Buenos Aires y sur de Santa Fe); FIAT (zona Centro); Las Marías (nordeste argentino); y Loma Negra y La Nueva Provincia (Buenos Aires). En la actualidad, casi todas estas empresas son investigadas en relación con estos hechos por el Poder Judicial.

El equipo de investigación describió los distintos aportes empresariales que habilitaron, exacerbaron o facilitaron la comisión de los delitos y determinó en qué cantidad de casos se produjeron cada uno de esos aportes. Las prácticas más frecuentes fueron, en nueve de cada diez casos, el despido, la renuncia forzada y el secuestro de obreros activistas. Le siguieron, en orden decreciente, la entrega a las fuerzas represivas de listas de delegados e información privada de los trabajadores; la presencia y la actividad militar de control, supervisión y amedrentamiento dentro de las fábricas; la designación de oficiales de las Fuerzas Armadas o de seguridad en cargos directivos en las empresas; la infiltración de agentes de Inteligencia entre los trabajadores; los operativos militares dentro de los predios fabriles; la presencia de cuadros empresariales en las detenciones, secuestros o torturas a sus trabajadores; la instalación de las fuerzas represivas dentro de las fábricas; el empleo de vehículos de la empresa en operativos de detención y secuestro; el control del ingreso a la planta por fuerzas militares; la intervención militar en conflictos a solicitud de los directivos de las empresas; la detención de trabajadores en el camino entre la empresa y su domicilio y, en uno de cada cuatro casos, el funcionamiento de campos clandestinos de concentración en establecimientos de la empresa.

Todos estos hechos impiden referirse a complicidad o participación en delitos cometidos por otros, ya que lo que existió fue responsabilidad de un sector patronal en los crímenes cometidos contra trabajadores. El economista e historiador Eduardo Basualdo consideró que esta caracterización constituye un salto cualitativo en el conocimiento de la participación empresarial en la dictadura, que destruyó la industria y el empleo y abrió paso a un nuevo patrón de acumulación de capital basado en la valorización financiera.

En las 25 empresas, la investigación identificó a casi 900 víctimas del terrorismo de Estado. De ellas, 354 permanecen desaparecidas, 65 fueron asesinadas y más de 450 fueron secuestradas y luego liberadas.

La mayoría eran trabajadores y ex trabajadores de esas empresas que habían participado de los procesos de conflicto y organización obrera previos al golpe de 1976.


La investigación encontró que en cinco de las empresas hubo entre 70 y más de 100 trabajadores víctimas de la represión: Astillero Río Santiago, Dálmine-Siderca, Acindar, Ingenio Ledesma y FIAT. En otras cinco, las víctimas fueron entre 30 y 40. En 14 empresas, entre 10 y 30. Y en el diario *La Nueva Provincia* se registraron dos víctimas.



Acindar

En los años previos al golpe de Estado, los trabajadores de la planta de Villa Constitución de la empresa siderúrgica Acindar protagonizaron un proceso de organización que los convirtió en uno de los principales exponentes del sindicalismo combativo.

En esta empresa hubo 95 víctimas de delitos de lesa humanidad: 18 asesinados, 8 desaparecidos y 69 detenidos y liberados. La mayoría de estos delitos ocurrió antes del golpe militar. Además, existía una estrecha relación entre los directivos de la empresa y los militares: en 1975 José Alfredo Martínez de Hoz era presidente del directorio; en 1976 pasó a desempeñarse como ministro de Economía y fue reemplazado en sus tareas en Acindar por el general Alcides López Aufranc, quien había recibido formación del Ejército colonial francés en la guerra contrarrevolucionaria.

Acindar puso una miríada de recursos a disposición del aparato represivo. La planta fue militarizada y funcionaron dentro de ella un destacamento policial y un centro clandestino de detención. Varios trabajadores relatan haber sido torturados en los “albergues de solteros” dentro del predio de la planta. Algunos fueron detenidos en su lugar de trabajo y la empresa aportó medios de transporte, dinero y los legajos de los trabajadores, además de otra información que posibilitó que se llevaran a cabo las detenciones. En 1975 Acindar había dispuesto que sus operarios realizaran los trámites de cédula de identidad y de un nuevo carnet de fábrica. Las fotos tomadas por la empresa en esa oportunidad fueron luego usadas por el personal represivo para los secuestros. 

Según registra la investigación, el ciclo represivo tuvo una primera etapa entre 1974 y el 24 de marzo de 1976. Los casos más visibles e intensos de esta fase fueron los de las empresas FIAT en Córdoba; los ingenios Concepción y La Fronterita de Tucumán, en vinculación con el Operativo Independencia; los casos del Ingenio Ledesma en Jujuy; y los que sucedieron en el cordón industrial de zona norte, en particular Acindar en Villa Constitución y, en menor medida, Dálmine-Siderca en Campana.

Una segunda etapa represiva, en la que hubo un salto cualitativo en intensidad, se inició con los masivos operativos militares en las fábricas desde el 24 de marzo de 1976 y se caracterizó por su impacto violento sobre los trabajadores en el primer año de la dictadura. Abarcó diversas formas de violencia en los lugares de trabajo, la prohibición de asambleas y reuniones y la profundización de las estructuras de vigilancia y control. Se extendió hasta 1979, cuando comenzó un relativo descenso del impacto represivo.

Las prácticas eran protagonizadas por figuras de distinta jerarquía en las empresas que se relacionaban con los diversos actores militares, en terrenos diferentes: capataces, jefes de áreas como Seguridad y Vigilancia, Relaciones Industriales o Laborales y Personal, jerárquicos como jefes de Producción o superintendentes de fábrica y, en algunos casos, miembros del directorio, accionistas o dueños.

El informe demuestra que estas acciones deben ser analizadas en el marco del proceso general de militarización de los establecimientos laborales, que llegó a implicar que se instalaran centros clandestinos de detención y tortura dentro de los espacios de trabajo. En cinco de las empresas relevadas, funcionaron lugares de reclusión, donde las víctimas fueron ilegalmente detenidas y sujetas a maltratos y torturas: una siderúrgica en Santa Fe (Acindar), una automotriz y un astillero en partidos del Gran Buenos Aires (Ford y Astillero Río Santiago), un ingenio azucarero en Tucumán (La Fronterita) y una empresa de transporte en Salta (La Veloz del Norte). Además, en algunos de los casos, esta represión se complementó con la presencia de los directivos de las empresas en el secuestro, el cautiverio y la tortura de los trabajadores. En este sentido, se destaca el caso de Marcos Levín, entonces dueño de La Veloz del Norte.

La instalación de centros clandestinos de detención y tortura dentro de las fábricas fue la variante más extrema de la militarización. La más utilizada –con particular énfasis desde el golpe– fue la de los operativos de gran despliegue de efectivos y de fuerza en los predios fabriles. Allí se desarrolló un amplio arco de prácticas empresariales que compren-


dieron las convocatorias explícitas a la intervención militar y la provisión de materiales decisivos para su desarrollo. La participación de las empresas en la logística represiva incluyó el aporte de recursos económicos para el mantenimiento de soldados; el financiero, para solventar gastos; el móvil, para transportar tropas y secuestrados; y el informativo, que nutrió la política represiva.



Ingenio La Fronterita

El ingenio azucarero La Fronterita, a 45 km de San Miguel de Tucumán, vivió en los años previos a la dictadura un proceso de recuperación sindical dirigido por sectores combativos. A través de su comisión directiva y del cuerpo de delegados, se llevaron adelante varios conflictos con la empresa por mejoras en las condiciones de trabajo.

Al menos 25 obreros fueron víctimas de crímenes de lesa humanidad: 2 asesinados, 9 desaparecidos y 14 secuestrados y liberados. Por lo menos 7 de ellos habían integrado la comisión directiva o el cuerpo de delegados del sindicato. Un trabajador secuestrado relató que mientras lo torturaban le dijeron: “A vos te mandan en cana tus patrones”. La empresa aprovechó la situación para reforzar el disciplinamiento y el control de los trabajadores y redujo de esta manera la conflictividad laboral. En paralelo, efectuó un aporte económico importante al Fondo Patriótico Azucarero creado durante el gobierno dictatorial de Antonio Domingo Bussi.

La empresa otorgó al plan represivo parte de su propiedad, que fue utilizada como centro clandestino de detención donde fueron torturados sus trabajadores. Al menos 11 de las víctimas estuvieron secuestradas en esas instalaciones, aunque también pasaron por ese lugar personas ajenas a la compañía. Un obrero que estuvo secuestrado allí recuerda que al ser liberado los militares le dijeron que los días de cautiverio se los debía pagar el ingenio. La empresa también aportó camionetas que fueron utilizadas para los secuestros. Además, varios trabajadores fueron secuestrados en propiedades del ingenio, sin que la empresa realizara denuncia ni manifestación alguna por lo sucedido. 

La investigación concluye que, en el ejercicio del poder represivo contra los trabajadores, las Fuerzas Armadas contaron en numerosas ocasiones


con el aporte de los dueños o el personal jerárquico de las empresas. En algunos hechos particulares, las figuras empresariales se encontraron en franca posición de iniciativa represiva (más de un 30%). En otros, explicitaron posiciones de fuerza mediante amenazas directas (36%). En la mayoría, estuvieron presentes en el lugar y en el momento de los secuestros y las torturas (52%).



Ford

Durante el período previo a la dictadura, los trabajadores de la empresa Ford, agremiados en el Sindicato de Mecánicos y Afines del Transporte Automotor (SMATA), habían protagonizado conflictos con la empresa. Además, desempeñaron un papel clave en las jornadas de lucha contra los planes económicos de los ministros Celestino Rodrigo (1975) y Emilio Mondelli (1976) y se incorporaron a la Coordinadora Interfabril de Zona Norte, integrada también por los trabajadores de Laboratorios Squibb y de las fábricas Del Carlo y Terrabusi.

Por lo menos 37 trabajadores de la planta de General Pacheco de Ford fueron víctimas del terrorismo de Estado. La empresa se valió del contexto represivo para implementar una política de disciplinamiento con el fin de incrementar la productividad.

Durante la dictadura fue usual la presencia de militares en la fábrica. En el predio funcionaba un centro clandestino de detención donde fueron alojados y torturados los detenidos. Varios obreros fueron secuestrados en su lugar de trabajo. Además, cuadros empresariales confeccionaron en un papel con el logo de la empresa un listado de trabajadores que serían detenidos, que fue entregado a las fuerzas represivas, y facilitaron legajos de los empleados, fotografías y camionetas para efectuar los traslados. Varios trabajadores que fueron víctimas relataron que sus secuestradores les exhibieron la ficha de ingreso o la fotografía del legajo de la empresa que utilizaron para identificarlos. El jefe de seguridad de la planta llegó a participar de por lo menos un interrogatorio. 

Comisión de la Verdad sobre complicidades económicas y financieras

En noviembre de 2015, el Congreso de la Nación aprobó la Ley 27 217, que creó la Comisión Bicameral de Identificación de las Complicidades Económicas y Financieras durante la última dictadura. La ley dispone

una integración mixta con miembros del Poder Legislativo y de la sociedad civil. Su objetivo es elaborar un informe que debe analizar las características y las consecuencias de las políticas económica, monetaria, industrial, comercial y financiera adoptadas por el gobierno de facto e identificar a los actores económicos y técnicos que contribuyeron y/o se beneficiaron, aportando apoyo económico, técnico, político, logístico o de otra naturaleza.

La creación de la comisión recibió el apoyo de expertos y relatores independientes del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas,¹³ de la Comisión Internacional de Juristas y de Amnistía Internacional.¹⁴ Es fundamental que su trabajo permita profundizar el conocimiento de lo que ocurrió dentro de las empresas y facilite el avance de las investigaciones judiciales contra empresarios y cuadros gerenciales que participaron de la represión contra trabajadores.

Causas judiciales que investigan la responsabilidad empresarial en delitos de lesa humanidad

En los últimos años, se abrieron investigaciones judiciales sobre la responsabilidad de los dueños y/o directivos de empresas en la represión a trabajadores. La resistencia de sectores del Poder Judicial para avanzar en esa línea investigativa es notable y ha producido en los primeros meses de 2015 algunas resoluciones regresivas.

Así, el juez subrogante Claudio David Pontet dictó la falta de mérito del empresario Vicente Massot, dueño del diario *La Nueva Provincia*, en la causa que investiga el asesinato de los obreros gráficos Enrique Heinrich y Miguel Ángel Loyola, y los aportes efectuados por aquel medio al ocultamiento de los secuestros, las torturas y los homicidios de 35 personas. Además, la Sala IV de la Cámara Federal de Casación Penal tomó la misma decisión respecto a Carlos Pedro Blaquier y Alberto Lemos, del Ingenio Ledesma, en la causa que investiga el aporte de camionetas de propiedad de la empresa que fueron utilizadas por las fuerzas represivas para secuestrar y trasladar a gran cantidad de personas, entre ellas, a obreros del ingenio. Además, la Cámara Fe-

13 Véase <www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16733&LangID=E>.

14 Véase <www.amnistia.org.ar/noticias-y-documentos/archivo-de-noticias/argentina-134>.

deral de Apelaciones de la ciudad de Buenos Aires confirmó que los directivos de los diarios *Clarín*, Ernestina Herrera de Noble y Héctor Magnetto, y de *La Nación*, Bartolomé Mitre, por ahora no deberán prestar declaración indagatoria en la causa “Papel Prensa”.

En la segunda mitad del año, se inició el primer juicio oral a un empresario por delitos de lesa humanidad, Marcos Levín, dueño de la empresa de transporte La Veloz del Norte, en el que declaró como testigo el presidente del CELS. Durante los años setenta, en la firma tuvo lugar un proceso de conflictividad creciente, con reclamos obreros y fuerte resistencia por despidos injustificados, que fue truncado por el secuestro y la tortura de varios trabajadores en enero de 1977. Levín está acusado de instigar los tormentos que padeció Víctor Cobos, delegado gremial. Tanto el juez de instrucción como la Cámara Federal de Apelaciones de Salta sostuvieron que, si bien las 15 detenciones que fueron acreditadas en la causa son ilegales, sólo el caso de Cobos configuró un crimen de lesa humanidad, en función de su actividad gremial y la persecución de la que era víctima antes del secuestro. El criterio que excluye a los restantes 14 trabajadores es incorrecto, pues exigir que se acredite que la víctima tenía actividad gremial para considerarla como tal es aplicar un estándar diferente al del resto de las causas por delitos de lesa humanidad. Esta resolución fue recurrida por el fiscal mediante un recurso extraordinario federal interpuesto ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Los secuestros fueron realizados a raíz de una denuncia por supuestas “defraudaciones reiteradas” hecha por Levín en enero de 1977. En sus alegatos las acusaciones señalaron que Levín creó las condiciones favorables para el accionar represivo y proveyó información sobre los trabajadores, vehículos de la línea y automóviles de la empresa que se utilizaron para los secuestros y traslados. Y que también brindó personal para llevar detenidos que se encontraban en Tucumán, instalaciones para los secuestros y recursos económicos y dádivas al personal policial para que reprimiera a los trabajadores. El juicio concluyó en marzo de 2016 con un veredicto condenatorio para el empresario y los agentes de la policía provincial Víctor Hugo Almirón, Víctor Hugo Bocos y Víctor Enrique Cardozo. Levín fue condenado a 12 años de prisión como partícipe necesario de los delitos de privación ilegítima de la libertad agravada y tormentos agravados. Es el primer caso en el país de una condena contra un empresario por delitos de lesa humanidad cometidos contra trabajadores

a su cargo.¹⁵ En octubre de 2015, el Tribunal Oral en lo Criminal Federal n° 1 de La Plata dictó sentencia en la causa “Vaňek, Antonio y otros s. infracción al art. 144 bis inc. 1”.¹⁶ El fallo condena a varios miembros de las fuerzas represivas a penas de prisión por el delito de genocidio. Esta sentencia incluyó disposiciones relacionadas con la memoria y la reparación laboral a los trabajadores de las empresas Astillero Río Santiago, YPF, Propulsora Siderúrgica y el frigorífico Swift que fueron víctimas del terrorismo de Estado. Por ejemplo, ordenó que Astillero Río Santiago mantenga la remuneración económica a los trabajadores y a los familiares con derecho a pensión, hasta que puedan acceder de manera efectiva a la jubilación. Los jueces también dispusieron la corrección de los legajos de los trabajadores de esas empresas, “para dejar constancia de los verdaderos motivos del cese de la relación laboral”. Y exhortaron a las autoridades de varias empresas a que “permitan erigir en sus instalaciones un monumento recordatorio de los hechos ocurridos con los trabajadores de esas empresas durante la época de los hechos que fueron objeto de este proceso”, y a las de Astillero Río Santiago a que faciliten “la señalización del lugar en el que se encuentra el monumento recordatorio”, en ambos casos con la participación de las víctimas.

La discusión internacional sobre la responsabilidad de los actores económicos

La responsabilidad de los actores económicos en las violaciones a los derechos humanos ha motivado discusiones en distintos foros internacionales. La necesidad de indagar esas responsabilidades y complicidades se refleja en iniciativas de distintos órganos de derechos humanos que integran las Naciones Unidas.

En 2011 el Consejo de Derechos Humanos aprobó la Resolución 17/4¹⁷ por la que adoptó los “Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones

15 Véase <www.cij.gov.ar/nota-20568-Lesa-humanidad--condenaron-a-los-cuatro-acusados-en-un-juicio-oral-en-la-provincia-de-Salta.html>.

16 Sentencia del Tribunal Oral en lo Criminal Federal n° 1 de La Plata, en la causa n° 17/2012/TO1, caratulada “Vaňek, Antonio y otros s. infracción al art. 144 bis inc.1”, 19/10/2015; veredicto disponible en <www.cij.gov.ar/nota-18519-Lesa-humanidad--condenaron-a-los-ocho-acusados-en-un-juicio-oral-en-La-Plata.html>.

17 Consejo de Derechos Humanos, Resolución A/HRC/RES/17/4. Esta resolución fue patrocinada por la Argentina, Noruega, Ghana y Rusia.

Unidas para ‘proteger, respetar y remediar’”,¹⁸ estableció un Grupo de Trabajo sobre la cuestión (GT), integrado por cinco expertos independientes que deben dar seguimiento a la aplicación de los Principios. También dispuso la creación de un foro anual para examinar las tendencias y los problemas de aplicación de los Principios Rectores y promover el diálogo y la cooperación acerca de estas cuestiones.

Además, el inicio de un ámbito intergubernamental para la elaboración de un instrumento internacional jurídicamente vinculante para regular las actividades de las empresas en el derecho internacional de los derechos humanos evidencia el interés por indagar y establecer responsabilidades. Este proceso se inició por mandato de una Resolución del Consejo de Derechos Humanos aprobada en la sesión 26° de 2014¹⁹ y tuvo su primera sesión en julio de 2015. Fue celebrado por amplios sectores del ámbito de los derechos humanos, movimientos sociales, comunidades afectadas y organizaciones de la sociedad civil “convencidos de la necesidad de mejorar el marco jurídico internacional para proteger los derechos humanos en el contexto de las operaciones empresariales y de la necesidad urgente de mejorar el acceso a la justicia, los mecanismos de recurso y las reparaciones para las víctimas y de detener los abusos de derechos humanos por parte de las compañías”.²⁰ Los principios, alcances y elementos del instrumento serán los temas de las futuras sesiones del GT.

Los principios rectores, el GT y el foro anual coexisten con la iniciativa del Tratado. De hecho, durante la sesión en la que se aprobó la creación del GT para la elaboración del Tratado, el mandato fue extendido por tres años, con la indicación de que durante 2015 se

18 Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, John Ruggie, “Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para ‘proteger, respetar y remediar’”. Presentados por el Representante Especial junto a su informe final al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/17/31) y luego adoptados por la Resolución 17/4, del 16 de junio de 2011, disponible en <www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_SP.pdf>.

19 Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/RES/26/9. La Resolución fue patrocinada por Ecuador, Bolivia, Cuba, Sudáfrica y Venezuela.

20 Declaración de la “Alianza por el Tratado. Movimiento global por un tratado vinculante”. La declaración fue firmada por más de 400 organizaciones y más de 700 personas de todo el mundo, disponible en <www.treatymovement.com>.

ponga en marcha un proceso inclusivo y transparente de consulta con los Estados, abierto a otros interesados, con el fin de explorar y facilitar el debate sobre medidas de carácter práctico y jurídico tendientes a mejorar el acceso de las víctimas de violaciones de los derechos humanos relacionadas con actividades empresariales a la reparación, por vía judicial y extrajudicial, incluidos los beneficios y limitaciones que tendría un instrumento jurídicamente vinculante.²¹

2. Debates en torno a las políticas de memoria, verdad y justicia

Con el inicio de la campaña electoral de 2015, se intensificaron los planteos dirigidos a cuestionar el proceso de memoria, verdad y justicia. Podemos identificar algunos ejes para ordenar estos cuestionamientos:

1. el aprovechamiento del escenario electoral como oportunidad para instalar el paradigma de “la reconciliación” como alternativa superadora a los juicios;
2. la estigmatización del proceso de justicia como ejercicio de venganza y secuela de una lógica de enfrentamiento;
3. la impugnación al modo en que se llevan adelante los juicios y la pretensión de convertir a los condenados, procesados e imputados en víctimas;
4. la oposición entre justicia y verdad;
5. la relativización del terrorismo de Estado y la instalación de una agenda de “verdad completa”.

El diario *La Nación* funcionó como un núcleo ordenador de esos planteos, junto con ciertos sectores de la Iglesia católica y algunas universidades privadas. En agosto, en un editorial titulado “Les a venganza”, el matutino cuestionó los juicios por delitos de lesa humanidad: “No está de más continuar alertando respecto de cómo el objetivo de impartir justicia se diluye cuando la ideologización o el fraudulento armado de causas se constituyen en andamiaje del odio y la venganza en

21 Resolución A/HRC/26/L.1, párr. 8.

una sociedad”.²² En la misma semana, el obispo de San Isidro, Jorge Casaretto, en un debate organizado por la Pontificia Universidad Católica Argentina (UCA), expresó que, pasadas las elecciones, la sociedad “debe exigir a las fuerzas políticas que avancen con la agenda de la reconciliación y la verdad completa”.²³ Distinguió los componentes del proceso de memoria, verdad y justicia en la Argentina como términos de una suma negativa: “Cuanto más justicia aplicamos, parece que menos verdad recuperamos y cuanto más verdad queremos recuperar, más suaves tenemos que ser con la justicia aplicada”.²⁴

Abuelas de Plaza de Mayo, Madres de Plaza de Mayo Línea Fundadora, Familiares de Desaparecidos y Detenidos por Razones Políticas y el CELS le pidieron a la Conferencia Episcopal Argentina una aclaración sobre las declaraciones del obispo Jorge Casaretto. Señalaron que “el derecho a la verdad es inseparable del derecho a la justicia y de ningún modo puede ser considerado como una alternativa a la obligación de investigar, procesar y castigar” y que “Verdad y justicia no son ‘opciones’ frente a las cuales el Estado tiene que elegir, sino obligaciones que debe cumplir en conjunto”.

En respuesta, el Episcopado católico desautorizó al obispo Casaretto: “la reconciliación no es un borrón y cuenta nueva y menos impunidad”, dijo en una carta.

El encuentro en la UCA había sido anticipado por el diario *La Nación* como una iniciativa de la Iglesia católica: “Un paso en favor de la reconciliación y el perdón para que el país supere la lógica del enfrentamiento que caracterizó a la violencia política de los años setenta, cuyas secuelas se extienden hasta hoy”.²⁵ Unos días más tarde, ese debate fue celebrado como “un hecho de trascendencia histórica” en un editorial del mismo diario que reivindicó las leyes de impunidad y los indultos como “pasos en búsqueda de la pacificación”.²⁶

22 Editorial “Les a Venganza”, *La Nación*, 3 de agosto de 2015.

23 “Hoy, ninguna fuerza política habla de reconciliación, es un tema tabú en las elecciones”, *Infobae*, 5 de agosto de 2015, disponible en <www.infobae.com/2015/08/05/1746501-hoy-ninguna-fuerza-politica-habla-reconciliacion-es-un-tema-tabu-las-elecciones>.

24 Íd.

25 “Impulsa la Iglesia una iniciativa a favor de la reconciliación”, *La Nación*, 5 de agosto de 2015.

26 Editorial “Memoria y reconciliación”, *La Nación*, 16 de agosto de 2015.




El aporte de la justicia a la verdad

La causa “ESMA Unificada” abarca a 789 víctimas y a 55 imputados entre miembros de la Marina, la Prefectura Naval, el Ejército, la Policía Federal y civiles. Este juicio muestra la importancia que tienen los procesos judiciales para la reconstrucción de la verdad. Para el CELS tiene especial importancia ya que es el primer juicio que investiga la desaparición de Mónica Mignone, hija de uno de sus fundadores.

Durante el desarrollo del juicio, se desentrañaron la burocracia y la operatoria de los vuelos de la muerte y el lugar central del Comando de Operaciones Navales como proveedor de recursos materiales y de personal. También fueron identificados algunos de los pilotos y se reconstruyeron estructuras de funcionamiento que permitirán determinar a otros responsables. Por ejemplo, la inclusión de guardias entre los imputados terminó de exhibir la cadena de mandos y la imputación de los médicos reveló que la maternidad clandestina que funcionó en la ESMA tenía una infraestructura que incluía al Departamento de Sanidad y al Hospital Naval, lo que permite continuar la investigación de otras responsabilidades.

El juicio también permitió la reconstrucción del funcionamiento de los anexos de la ESMA, con las mismas condiciones de cautiverio que el Casino de Oficiales. La inspección ocular a la isla El Silencio, realizada durante el debate oral, profundizó el conocimiento que se tenía sobre la relación de la Iglesia católica con la dictadura y su responsabilidad en los crímenes.

La investigación judicial también permitió conocer las distintas etapas del funcionamiento de la ESMA y el modo en el que el plan represivo se fue adaptando a distintas coyunturas y necesidades del gobierno militar. Por ejemplo, a partir de 1979, cuando ya las organizaciones político-militares estaban diezmadas, desde la ESMA se instrumentó la persecución a los opositores exiliados y a quienes intentaban volver al país, en especial a los militantes de Montoneros. También se reconstruyó cómo funcionaba la estructura represiva triangular entre la ESMA, el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Embajada argentina en París para enfrentar “la campaña antiargentina”. Con este fin se pretendía replicar el Centro Piloto de París en otros puntos de Europa.

El juicio de la causa “ESMA Unificada” muestra que las búsquedas de verdad y de justicia no son contradictorias, sino complementarias. 

Los planteos relativos a la impunidad que realizaron esos sectores no incluyeron una reivindicación explícita del terrorismo de Estado, como sí había ocurrido en otras coyunturas. Sin embargo, efectuaron un cuestionamiento ideológico, político y jurídico al proceso de justicia, al que consideran un ejercicio de venganza. De modo implícito, se reivindica la teoría de los dos demonios para reclamar equidad en el reproche penal y el reconocimiento “de las víctimas de ambos sectores”. Así lo formulaba un editorial de *La Nación*:

Mientras miles de oficiales, suboficiales, policías y civiles fueron sometidos injustamente a juicio y encarcelados, no hubo ni hay, en cambio, juicios ni condenas para los asesinos y cómplices necesarios de los grupos terroristas. Antes bien, todavía hoy algunos ocupan cargos de gobierno y hasta son considerados como luchadores por la recuperación de la democracia en lo que constituye un colmo de hipocresía histórica.²⁷

Ante este conjunto de intervenciones públicas, se produjo un pronunciamiento crítico por parte de más de 400 académicos, muchos de ellos investigadores de la historia reciente argentina, que trabajan en universidades de todo el país y del extranjero. Bajo el título “La democracia se construye con verdad y con justicia”, el documento manifiesta su preocupación por los editoriales del diario *La Nación* y las conferencias organizadas por aquellas universidades. El texto subrayó que “las políticas públicas para procesar las violaciones masivas y sistemáticas a los derechos humanos han abarcado esfuerzos reconocidos en el país y a escala internacional” y advirtió sobre “la posibilidad más vasta de que se modifiquen los consensos sociales en cuanto a la condena de la violencia de Estado”.

El interés por instalar públicamente la demanda de impunidad se hizo todavía más tangible un día después del balotaje por el que Mauricio Macri fue elegido presidente. El diario *La Nación* retomó sus planteos en tono de ultimátum en un editorial titulado “No más venganza”, considerando que el cambio de contexto generaba las condiciones para su recepción: “La elección de un nuevo gobierno es momento propicio

27 Íd.

para terminar con las mentiras sobre los años setenta y las actuales violaciones de los derechos humanos”. Los dueños del periódico plantearon que existían dos cuestiones urgentes para resolver:

Una es el vergonzoso padecimiento de condenados, procesados e incluso de sospechosos de la comisión de delitos cometidos durante los años de la represión subversiva y que se hallan en cárceles a pesar de su ancianidad. Son a estas alturas más de trescientos los detenidos por algunas de aquellas razones que han muerto en prisión, y esto constituye una verdadera vergüenza nacional. [...] En segundo lugar, de modo paralelo, han continuado actos de persecución contra magistrados judiciales en actividad o retiro.²⁸

Sin embargo, en un hecho inédito, algunos periodistas de *La Nación* comenzaron el mismo día por la mañana a tomar distancia pública del texto a través de redes sociales. Esa tarde una asamblea de periodistas y reporteros gráficos del diario, de la que participaron incluso algunos secretarios de redacción, hizo público un comunicado de repudio al editorial:

Los trabajadores de La Nación S. A. le decimos NO al editorial que, con el título “No más venganza” se publicó hoy, lunes 23 de noviembre de 2015, en la página 32 del diario.

Quienes trabajamos en el diario La Nación, en las revistas que edita la empresa, en las versiones online de todos los productos periodísticos, entendemos que la vida democrática implica la convivencia de distintas ideas, proyectos e identidades políticas. Convivimos entre estas paredes trabajadores que expresamos esa diversidad y desde nuestras diferencias construimos un sentido común.

Desde esa diversidad rechazamos la lógica que pretende construir el editorial de hoy, que en nada

28 Editorial “No más venganza”, *La Nación*, 23 de noviembre de 2015.

nos representa al igualar a las víctimas del terrorismo de Estado y el accionar de la Justicia en busca de reparación en los casos de delitos de lesa humanidad con los castigos a presos comunes y con una “cultura de la venganza”.

Los trabajadores del diario La Nación decimos SÍ a la DEMOCRACIA, a la continuidad de los juicios por delitos de lesa humanidad y decimos NO al OLVIDO.

Por MEMORIA, VERDAD y JUSTICIA

El texto completo fue publicado en el diario en una nota que reconoció que el editorial había suscitado numerosas críticas, “tanto en ámbitos políticos como en distintos medios periodísticos. Entre estos últimos está buena parte del propio *staff* del diario, cuya asamblea de trabajadores promovió una declaración y la foto que aquí se publica”.²⁹ La imagen mostraba una nutrida asamblea sosteniendo carteles que decían: “Yo repudio el editorial”.

Además, el Foro de Periodismo Argentino (FOPEA) emitió un comunicado en el que expresó:

Si bien el medio tiene su derecho a publicar sus editoriales, sobre el contenido del artículo editorial, FOPEA comparte las discrepancias de los periodistas del diario que así se manifestaron, por redes sociales e incluso en una asamblea.

Ante estas inesperadas reacciones, *La Nación* hizo una exégesis de su propio texto y explicó:

En rigor, el editorial no aboga por suspender los juicios sobre violaciones a los derechos humanos que se están llevando a cabo ni reivindica a genocidas. Por el contrario, condena al terrorismo de Estado, al tiempo que también cuestiona a grupos terroristas que actuaron en los años setenta. El edi-

29 “Fuerzas repercusiones por un editorial de *La Nación*”, *La Nación*, 23 de noviembre de 2015.

torial expresa la necesidad de resolver “la situación de padecimiento de condenados, procesados e incluso de sospechosos de la comisión de delitos cometidos durante los años de la represión subversiva y que se hallan en cárceles a pesar de su ancianidad” y a que se ponga fin a “actos de persecución” contra magistrados judiciales en actividad o retiro.³⁰

Consultado sobre el contenido del editorial en su primera conferencia de prensa como presidente electo, Macri contestó que durante su gobierno “la justicia tendrá total independencia para continuar con su tarea”, en referencia a las causas por crímenes de lesa humanidad.³¹ Este primer posicionamiento desmintió especulaciones sobre que el nuevo gobierno podría impulsar algún tipo de amnistía, pero expresó más un compromiso con la no interferencia en las tareas del Poder Judicial que con la continuidad del proceso de memoria, verdad y justicia como política de Estado.

Al conjunto de reproches a los juicios penales en curso por parte de sectores minoritarios, se sumaron algunos pronunciamientos tendientes a relativizar la magnitud y cualidad de los crímenes cometidos en el marco del terrorismo de Estado, como los expresados por el ministro de Cultura de la ciudad de Buenos Aires, Darío Lopérfido, y gestos públicos de mayor empatía con el desarrollo de una agenda de “verdad completa”, como el encuentro en el Espacio Memoria y Derechos Humanos (ex ESMA) del secretario de Derechos Humanos, Claudio Avruj, con el Centro de Estudios Legales sobre el Terrorismo y sus Víctimas (CELTIV), que considera que la acción de las organizaciones político-militares de los años setenta debe ser considerada como terrorismo.

Las declaraciones de Lopérfido fueron desautorizadas públicamente por el jefe de Gobierno de la ciudad de Buenos Aires, el secretario de Derechos Humanos de la Nación y el presidente Mauricio Macri. Organizaciones de derechos humanos y un frente de artistas impulsa-

30 Íd.

31 Véanse <www.lanacion.com.ar/1848124-mauricio-macri-la-justicia-va-a-tener-libertad-para-ir-a-fondo-y-que-no-haya-impunidad> y <www.infojusnoticias.gov.ar/nacionales/juicios-de-lesa-la-justicia-tendra-independencia-para-continuar-su-tarea-10628.html>.

ron un pedido de renuncia que obtuvo más de 8000 adhesiones y el reclamo por su renuncia fue uno de los ejes del documento leído en el acto conmemorativo del 40° aniversario del golpe, además de tener una presencia significativa en la plaza ese día. Por otra parte, aunque en entrevistas periodísticas, Avruj negó que el gobierno sostenga la teoría de los dos demonios y dijo que “cuando se habla de políticas de memoria, verdad y justicia se juzga al Estado porque es el que incumple y profana los derechos humanos”, el presidente Macri, tanto en el discurso de inauguración de las sesiones legislativas el 1° de marzo como en el acto de homenaje a las víctimas en el Parque de la Memoria realizado en ocasión de la visita del presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, el 24 del mismo mes, utilizó una fórmula más ambigua: “Nunca más a la violencia política, nunca más a la violencia institucional”, y en ningún pasaje se refirió al “terrorismo de Estado”.

De todos modos, las respuestas que surgieron frente a los diferentes cuestionamientos que se realizaron a los juicios permiten valorar que este proceso ha tenido, a lo largo de su historia, contribuciones múltiples: de los organismos de derechos humanos, que han sido su sostén principal, y también de los diferentes gobiernos constitucionales; de los distintos partidos políticos; de todos los poderes del Estado y de amplios sectores de la sociedad. Este carácter de construcción colectiva y plural es la mejor expresión de su legitimidad y el reaseguro más sólido para su continuidad.

2. Vulneraciones de derechos en tomas de tierra y asentamientos

Entre la necesidad, el mercado y el Estado*

En los últimos años, los asentamientos informales y las tomas de tierra cobraron mayor protagonismo en la agenda pública. A pesar del acceso de amplios sectores a políticas públicas inclusivas, las ocupaciones persisten como conflictos en los que se concentra un vasto conjunto de vulneraciones de derechos fundamentales. Esto se relaciona con las causas y particularidades que tiene el acceso informal de los sectores populares a la tierra urbana y con las formas que adquiere la violencia que atraviesa estos procesos.

Hechos como el desalojo del barrio Papa Francisco, que tuvo como precedente la represión de la toma del Parque Indoamericano en 2010, y las ocupaciones de tierras en distintos municipios del Gran Buenos Aires mostraron la interrelación entre las restricciones estructurales del acceso al hábitat, las prácticas represivas y criminalizantes del Estado y un entramado de actores y de negocios ilegales con connivencia policial, vinculados con el comercio de drogas y de tierras, entre otros. El modo en que estos fenómenos son expuestos por los medios e instrumentalizados por actores políticos suele enfatizar los hechos de violencia, soslayar las causas profundas de las tomas y ocupaciones y estigmatizar a los ocupantes.

En estas situaciones se expresa el conflicto entre lógicas distintas: las necesidades sociales, los mercados legales e ilegales y las políticas públicas. En este capítulo identificamos los actores que componen el entramado de la demanda por el acceso al suelo, los modos de articulación

* Este capítulo refleja la investigación conjunta de las áreas Derechos Económicos, Sociales y Culturales e Inclusión Social, Justicia y Seguridad e Investigación del CELS. El proyecto está integrado por Carlos Pingaro Lefevre, Eduardo Reese, Florencia Brescia, Guadalupe Basualdo, Luna Miguens, Manuel Tufro y Marcela Perelman. Laura Eder realizó la revisión bibliográfica. Agradecemos especialmente a Ximena Tordini.

con las diversas agencias del Estado y los distintos niveles de gobierno y los mecanismos de acumulación de renta. También analizamos diferentes momentos que atraviesan estos procesos: la ocupación del territorio, la consolidación, que incluye articulaciones con negocios informales y, en algunos casos, ilegales, y el desenlace del proceso que algunas veces concluye con la regularización en el largo plazo, y otras, con el desalojo. Examinamos, además, los factores que condicionan la reproducción de los asentamientos.

El presente capítulo expone los avances de una investigación que demandó ocho meses de trabajo de campo, y que incluyó relevamientos por observación y entrevistas a diversos participantes (de la ocupación de tierras, de la organización social en las tomas, de organizaciones de apoyo externo a estos procesos, así como funcionarios de diferentes niveles y agencias del Estado).

El trabajo de campo se focalizó en el barrio de Villa Lugano ubicado en la Comuna 8, que concentra un 33% de la población residente en villas y asentamientos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA),¹ y en los partidos de Moreno y Florencio Varela, que forman parte del segundo cordón del Gran Buenos Aires.² Estos dos distritos bonaerenses se caracterizan por un alto crecimiento poblacional y una franja periurbana semirrural en pleno proceso de transformación. En Moreno, la población aumentó un 19% entre los censos de 2001 y 2010 (de 380 000 a más de 450 000 habitantes). En Florencio Varela, la población aumentó en igual período cerca de un 22% (de 349 000 a 426 000 habitantes). En estos distritos se han producido múltiples tomas de tierra durante los últimos años con lógicas de organización que regulan la vida cotidiana en los “asentamientos informales”. Estos pueden definirse como un tipo de urbanización autogestiva cuya modalidad de ocupación del suelo tiende a imitar la trama urbana

1 Instituto de Vivienda de la Ciudad (2006).

2 Agradecemos a la Asociación Civil Madre Tierra; al Centro de Participación Popular Monseñor Enrique Angelelli - Espacio de Tierras para Todos y Todas de Florencio Varela; al Frente de Organizaciones en Lucha (FOL); al Frente Popular Darío Santillán; a Barrios de Pie, al MTD Aníbal Verón - Izquierda Latinoamericana; a la Asociación Civil El Arca, de Moreno; al Centro de Atención Primaria (CeSAC) n° 18, de la Villa 20, Lugano. También a todos los funcionarios y vecinos que colaboraron con sus relatos y reflexiones e hicieron posible esta investigación.

regular aunque no se encuadren en las normas vigentes, tanto en relación con el régimen de propiedad privada como con los estándares de desarrollo urbano. Estos asentamientos generalmente están ubicados en zonas alejadas de las áreas centrales y/o de baja calidad ambiental. A su vez, ambos municipios tienen una larga tradición de trabajo en la problemática de tierras.

De manera adicional, con el objeto de ampliar la perspectiva de abordaje, entrevistamos a otros actores relacionados con asentamientos de Quilmes y de Lomas de Zamora.

1. Condiciones para la emergencia de las tomas en los últimos años

La informalidad sociohabitacional es un rasgo que caracteriza a los países de la región. Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), “a principios del siglo XXI el 25% de la población urbana de América Latina y el Caribe, aproximadamente 130 millones de personas, viven en tugurios y asentamientos irregulares”.³ Edésio Fernandes,⁴ por su parte, sostiene que en la actualidad un 25% de la población latinoamericana accede a la tierra y a la vivienda a través de procesos informales. Los límites entre formalidad e informalidad, legalidad e ilegalidad, regularidad e irregularidad son difusos y dependen de las perspectivas que se adopten para su consideración (una amplia bibliografía da cuenta de la diversidad de marcos interpretativos de estos procesos y de su evolución, sobre todo en los últimos cuarenta años).

El desarrollo de estas problemáticas tuvo una fuerte correlación con el cambio de las políticas públicas, que pasaron de los rígidos y violentos programas de erradicación en la década del setenta del siglo pasado, cuando la pobreza se consideraba una patología social, a los de inserción en la ciudad, que suponen la regularización de la tenencia de la tierra en favor de los habitantes, la urbanización y hasta intervenciones en lotes y viviendas. Esto estuvo acompañado por un cambio

3 E. Rojas, *Construir ciudades: mejoramiento de barrios y calidad de vida urbana*, Washington, DC, BID, 2009.

4 E. Fernandes, “Políticas de regularización de la tenencia de la tierra: confrontando el proceso de crecimiento informal de las ciudades latinoamericanas”, en *Regularización de asentamientos informales en América Latina*, Cambridge, Ma, Lincoln Institute of Land Policy, 2007.

en la comprensión de las causas que originan y explican la informalidad habitacional latinoamericana y en las representaciones sociales del fenómeno; sin embargo, no implica que hayan dejado de utilizarse políticas de erradicación más o menos compulsivas. El caso más importante y reciente en la Argentina fue el traslado masivo de habitantes de villas de emergencia de la ciudad de Córdoba a los denominados “barrios ciudad” ubicados en la periferia y en otras localidades de la región metropolitana.

En nuestro país, la informalidad urbana no es una cuestión social novedosa. La conformación de las primeras villas de emergencia en la ciudad de Buenos Aires se remonta a la crisis de 1930, aunque existen registros fotográficos de viviendas de esas características de inicios del siglo XX. Las ciudades argentinas se han constituido con diferentes situaciones de acceso al suelo urbano, que incluyeron variadas formas de tenencia y de condiciones de urbanización.

En los últimos años, la interpretación que distintos autores han hecho del fenómeno muestra deslizamientos importantes. Mientras en la década del ochenta se señalaba que las tomas de tierra y los asentamientos eran parte de las luchas populares en el contexto de las múltiples tensiones sociales derivadas de las políticas de la dictadura, entre mediados y fines de los noventa se los emparentaba con la mercantilización impuesta por el modelo neoliberal. De manera reciente, se abrió paso una perspectiva que atribuye el mayor peso de la emergencia de los asentamientos a la relación entre punteros políticos locales, negocios ilícitos y especulación inmobiliaria del mercado informal.

En función de nuestro trabajo, es posible afirmar que en las tomas existen vínculos con la política, las redes de ilegalidad y el negocio inmobiliario. Sin embargo, estos elementos no son la causa originaria de la toma en ninguno de los casos que hemos investigado, sino oportunidades que aprovechan determinados actores para beneficiarse de las necesidades de los sectores sociales más vulnerados.

Las restricciones para acceder de manera legal a un hábitat adecuado o digno —ya sea a través del mercado, de la producción social o de las políticas públicas— y las múltiples formas de violación de derechos asociadas son algunos de los problemas sociales estructurales más urgentes. En primer lugar, porque los barrios informales se ubican, en general, en las zonas con peores condiciones ambientales y con mayores afectaciones a la salud, donde los niveles de inversión y de mantenimiento de infraestructura son bajos o nulos. En efecto, los estudios y las evaluaciones de las diferentes fases de la política de vivienda social en-

marcada en el Programa Mejoramiento de Barrios (PROMEBA)⁵ en la Argentina muestran la incidencia que tienen las condiciones socioambientales sobre la salud y, en particular, la relación con enfermedades respiratorias, gastrointestinales y dérmicas. Estas situaciones se agravan por las dificultades de acceso oportuno a los efectores de salud. Asimismo, las condiciones habitacionales de los barrios informales suponen alto riesgo de vida, en primer lugar debido a múltiples causas: desastres socioambientales (por ejemplo, inundaciones), accidentes derivados de las precarias instalaciones eléctricas, incendios ocasionados por las inseguras formas de calefacción y de uso de combustibles, etc. En segundo lugar, porque, asociado a esto, los sectores sociales que no acceden a un hábitat digno padecen múltiples afectaciones de derechos que se superponen: precarización e informalidad laboral; abuso, coerción y violencia; limitaciones en el acceso a la educación y a la justicia, entre otras. Esta superposición no se explica sólo por la situación de pobreza de la población, sino que involucra también un conjunto de factores articulados, entre los que se destacan los siguientes:

- a. un sistema tributario regresivo que agrava los altos niveles de desigualdad de ingreso y de acceso a oportunidades;
- b. las prácticas especulativas típicas de los mercados inmobiliarios, cuyo resultado más grave son los altos precios del suelo en todos los segmentos del mercado de tierras;
- c. las fragmentarias, inadecuadas y elitistas políticas estatales en materia de intervención y regulación territorial.

Garantizar la disponibilidad de suelo urbano, en cantidad y condiciones adecuadas, es un requisito fundamental para la implementación de una eficiente y eficaz política habitacional. En este sentido, la desregulación que ha prevalecido a lo largo de la historia en los mercados de tierra urbana ha producido una ciudad desigual con respecto a la economía, excluyente en lo social, espacialmente segregada e insostenible desde el punto de vista ambiental. En efecto, el mercado inmobiliario se convirtió en el refugio privilegiado de la renta financiera, lo que generó un incremento desproporcionado del precio del suelo urbano en relación con otros bienes, así como respecto del ingreso.

5 Véase <www.promeba.gob.ar/documentos.php>.

De tal forma, entre 2003 y 2015 se configuró una situación contradictoria: a la vez que el mercado y el Estado construyeron la mayor cantidad de unidades de vivienda de la que se tenga registro, se multiplicaron las tomas de tierra. Esto es así porque en el mismo período el crecimiento económico, la fuerte inversión pública, la debilidad de la política fiscal de base territorial y las frágiles regulaciones sobre el suelo incrementaron las expectativas especulativas de los agentes del mercado inmobiliario y, con ello, sus precios. La oferta privada se contrajo a los sectores de ingresos medios altos y altos, y, a pesar de las mejoras sociales y los programas estatales de vivienda y de regularización dominial, la población de ingresos medios y bajos vio cada vez más limitadas sus opciones para acceder a una vivienda a través de los mecanismos formales. Adicionalmente, la demanda de suelo se mantuvo en alza como producto del crecimiento demográfico, de cambios en la composición de los hogares y de procesos migratorios internos y externos.

A modo de ejemplo: según datos oficiales del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, los precios del suelo en el Área Metropolitana se incrementaron entre 2003 y 2013 casi 17 veces (medidos en pesos corrientes).⁶ En el mismo período, el salario mínimo, vital y móvil creció algo menos de 14 veces.⁷

Sin embargo, y a pesar de la magnitud y creciente gravedad de estos procesos, el acceso desigual a la ciudad no se ha planteado como una cuestión central en la agenda pública. En efecto, la formulación de las políticas ha mantenido una visión sectorial de los problemas urbanos y territoriales, expresada en la división institucional y organizativa de la administración estatal. De una parte, los problemas de la ciudad formal son resueltos por los organismos responsables de la planificación urbana; de la otra, los problemas de la ciudad informal son objeto de intervención de políticas sociales asistenciales, en general, y de vivienda de interés social, en particular. Esta atomización impide percibir que la

6 CELS, basado en los datos de la Secretaría de Planeamiento en *Distribución territorial del precio de oferta de Terrenos en la Región Metropolitana de Buenos Aires*, Ministerio de Desarrollo Urbano del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, septiembre de 2014.

7 CELS, basado en los datos de la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, *Consideraciones relevantes sobre el nuevo aumento del salario mínimo*, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, septiembre de 2013.

dificultad de acceso al hábitat está en el origen de los mayores problemas sociales que padece la sociedad argentina y que ocupan la atención pública en términos individuales y sensacionalistas, sin reflexión sobre sus causas ni propuestas razonables de superación.

La Ley 14 449 de Acceso Justo al Hábitat de la provincia de Buenos Aires es una excepción a este paradigma. La norma propone la aplicación de una serie de instrumentos de intervención directa sobre la dinámica del mercado inmobiliario, con el fin de generar oferta de suelo y vivienda para los sectores medios y bajos. Por esto mismo, sectores del poder económico y parte de la burocracia estatal bonaerense han resistido fuertemente su implementación.

De esta manera, el modelo de ciudad dual se consolida agravando las condiciones de vida de los más pobres. Los análisis muestran que, dada la imposibilidad de transitar por otros caminos formales o legales, la informalidad es el único refugio posible para amplios sectores y, al mismo tiempo, la peor de las salidas porque en ese estadio la violación de sus derechos es la moneda de cambio en respuesta a cada una de sus necesidades.

2. Dinámicas y lógicas de las tomas de tierra en el Gran Buenos Aires

La ocupación de terrenos

En la gran mayoría de las tomas de tierra, confluyen dos lógicas que, según el contexto, pueden funcionar de forma tanto contradictoria como complementaria: la de la necesidad de acceder a un lugar donde vivir y la del negocio inmobiliario. Cada una de ellas responde a los dos elementos que componen cualquier mercado: la demanda y la oferta.

La mayoría de los hogares que se instalan desde el primer momento de las tomas suelen estar compuestos por parejas jóvenes, con uno o dos hijos, que buscan un espacio propio. Estas nuevas familias que desean resolver el hacinamiento y la inestabilidad provienen de villas de la ciudad de Buenos Aires, de otros partidos del Gran Buenos Aires más cercanos a la capital o de barrios vecinos –muchos, anteriores asentamientos–. Gran parte de estas familias han migrado desde los países limítrofes.

En las villas, el hacinamiento está acompañado por el alto costo de los alquileres, un factor recurrente de expulsión. Esta problemática estuvo presente en la situación habitacional previa a la ocupación del terreno lindero a la Villa 20, que derivó en el asentamiento Papa Fran-

cisco en 2014, tal como explica Carlos Fernández, referente del Frente de Organizaciones en Lucha (FOL), una organización territorial con presencia en el barrio:

Los que tomaron en Papa Francisco son compañeros históricos del barrio, familias históricas del barrio, son nuevas familias. Son pibes de veintipico, 30 años, con bebés. Pibes que por ahí changuean con empleo informal y que están podridos de vivir en la piecita de arriba de lo de los viejos con su familia o alquilando un lugar que les cobran dos lucas, tres lucas. Si tienen cantidad de hijos no los dejan ir, tienen que compartir el baño...

Algunas familias que habitan en villas de la CABA deciden comprar de manera informal un lote en una toma nueva para acceder a su propio lugar y dejar de alquilar. Allí construyen su vivienda hasta que logran mudarse. En algunos casos, esperan a que el lote cuente con servicios mínimos para dejar la villa y trasladarse al asentamiento.

Estas estrategias muestran que los problemas habitacionales no siempre están vinculados con situaciones de pobreza extrema. Por el contrario, se requieren ingresos para pagar el lote y el alquiler, comprar los materiales para construir la vivienda y, en algunos casos, pagar la mano de obra. La demanda detrás de las ocupaciones informales de tierra resulta relativamente solvente, y es el resultado de cierta capacidad de ahorro e ingresos provenientes en su mayoría de empleos en la construcción y en casas particulares.

En el plano de la oferta, la compraventa informal de lotes constituye una vía de acceso a la tierra cada vez más masiva y naturalizada. La lógica mercantil está presente en el proceso de ocupación informal de tierras. El negocio de la venta informal de lotes ha adquirido, a partir de una demanda cada vez mayor, una creciente complejidad y sofisticación.

En los partidos de Moreno y de Florencio Varela, existen “loteadores” informales que identifican un terreno, lo subdividen y luego lo comercializan. Durante el proceso, suelen ceder lotes a los primeros habitantes a cambio de que mantengan el terreno libre de ocupantes mientras se avanza en la venta del resto del predio. En el caso del barrio Papa Francisco, el terreno se ocupó a medida que llegaron las familias. Si bien no existió un “loteador” que lideró y organizó la toma, hubo actores que se hicieron de varios lotes de antemano para luego venderlos.



Inmobiliarias formales, negocios informales: con o sin papeles

En la Argentina coexisten diferentes formas de tenencia y distintas condiciones de urbanización informal. Las políticas de regularización dominial y urbana han sido limitadas porque son procesos largos, complejos y costosos. Para los sectores pobres, el sostenimiento de la formalidad inmobiliaria en el ciclo de vida familiar implica altos costos en escrituración, pago de tasas y tributos varios y diligencias difíciles y caras para resolver cuestiones burocráticas como trámites hereditarios, separaciones conyugales, subdivisiones o cesiones de uso de inmuebles.

El resultado ha sido el paulatino crecimiento y consolidación de submercados inmobiliarios informales donde rigen lógicas parecidas a las del mercado formal, aunque con reglas particulares. La amplitud que ha adquirido la compraventa informal de lotes es tal que ya no es un negocio de actores marginales. En una gran cantidad de casos, agentes inmobiliarios formales deciden participar en el negocio, en particular durante la instancia de comercialización. Un funcionario municipal de Moreno comenta lo siguiente: “Voy un día por una calle por el sur de un barrio que es otra toma, casi pegado al río. En eso veo un auto parado con una mesita, dos muchachos y un cartelito de una inmobiliaria muy importante de la zona. Miro y los tipos me miran. Paso con mi autito y me vuelvo. ‘Muchachos, les quería preguntar, ¿están vendiendo lotes?’. ‘Sí’, me dicen. Me subo al auto, me voy para llamar directamente a la cana, y los tipos se suben al auto y se van. Se dieron cuenta...”.

La participación de inmobiliarias formales es un indicio de que la venta informal de tierras no es un negocio secundario o circunstancial, sino una oportunidad rentable. En un estudio de 2010, se identificó que las inmobiliarias del Gran Buenos Aires, Rosario y Córdoba ofrecían por igual terrenos “con” y “sin papeles” como parte de su práctica comercial habitual.⁸

8 J. Casazza, P. Monkkonen, E. Reese y L. Ronconi, *Análisis de las características del funcionamiento del mercado de suelo en tres ciudades de la Argentina: Buenos Aires, Córdoba y Rosario*, estudio realizado con apoyo de la Red de Centros de Investigación de América Latina y el Caribe del BID en el marco del proyecto de investigación “Land Markets in Latin America and Caribbean Cities”, Washington, DC, BID, 2010.

La compra de lotes puede darse para cubrir una necesidad o como inversión, para la posterior reventa o alquiler. De esta manera, tal como se refleja en el relato de una integrante de Madre Tierra, una organización del partido de Moreno con amplia experiencia en hábitat popular, la lógica especulativa del mercado de tierras formal se reproduce en el informal:⁹

Después empezabas a ver sobre la ruta que esas casillas todavía se mantenían después de siete años, aumentando su precio exponencialmente. Esas casillas, con techo y ventanas y postigones, en ese tiempo saldrían, no sé, 70, 80 pesos... ahora salen 1800. [...] Es un negocio que sigue. Pasaron siete años y sigue prosperando al costado de la ruta.

Efectos de la mercantilización de las tomas

La mercantilización como lógica presente en la ocupación de tierras se refleja en diversos aspectos de las tomas y los asentamientos. En este apartado haremos hincapié en dos cuestiones que se retroalimentan: la configuración territorial que adoptan los asentamientos y las dinámicas de organización interna.

A diferencia de la mayoría de las grandes ocupaciones que ocurrieron durante la década del ochenta, en el caso del barrio Papa Francisco y en las tomas recientes de Moreno y de Florencio Varela, la mediación de la lógica mercantil supuso que el proceso de ocupación no incluyera una planificación de mediano plazo que previera las necesidades comunes para la consolidación del barrio. La maximización del negocio implicó que no se reservaran lugares para la construcción de espacios de uso común e infraestructura urbana básica. De esta manera, las escuelas, los centros de salud, las plazas finalmente se localizarían en lugares de difícil acceso para muchas de las familias.

En los partidos de Moreno y Florencio Varela, a su vez, la gran extensión de varias tomas excede con creces a la demanda más inmediata. El desfase temporal entre la compra y la ocupación hace que los asentamientos puedan quedar semihabitados durante meses. Se genera un crecimiento urbano tendiente a la expansión con baja densidad, que

9 Véase V. Gago, *La razón neoliberal. Economías barrocas y pragmática popular*, Buenos Aires, Tinta Limón, 2014.

supone mayores costos en la provisión de bienes y servicios. Así lo explica un funcionario municipal con larga trayectoria de trabajo en tomas y asentamientos:

Se te armó un loteo de una toma de 300 familias cuando en realidad vos tenés 50 adentro. Esto te genera un barrio nuevo que ni siquiera está ocupado. ¿Se va a ocupar paulatinamente? En cierta manera, podría decirte que sí. En muchos otros casos, es un lote que circula, [...] una pequeña casilla que va pasando de mano en mano, y la casilla no se modifica nunca. No es que alguien tomó, se asentó y construyó.

La mercantilización como lógica presente en gran parte de las tomas se refleja, a su vez, en la debilidad de la mayoría de las ocupaciones en términos de organización interna. La compra del lote representa una forma de ingreso al asentamiento marcada por lo individual. Esto impacta luego en las dinámicas internas del barrio: las estrategias colectivas para luchar por las mejoras del asentamiento son poco frecuentes. En los relatos de funcionarios o referentes barriales de larga trayectoria, esta realidad contrasta con las primeras experiencias de tomas de tierra, cuando la urbanización del barrio aparecía como el horizonte compartido entre los ocupantes y funcionaba como motor para la organización comunitaria. La existencia de lotes que ya tienen dueño pero se mantienen deshabitados dificulta también los vínculos internos. Se trata de lotes que han sido comprados como negocio, o como estrategia habitacional de mediano o largo plazo. En cualquier caso, la ausencia física del comprador complica la organización del barrio.

Si en los años ochenta y noventa las organizaciones sociales y políticas protagonizaban los procesos de ocupación desde que se iniciaban, hoy por lo general se involucran una vez que la toma ya ocurrió. Su participación en el proceso inicial de ocupación del territorio es mucho menor o nula, ya que está dominado por quienes comercializan los lotes. Según Carlos Fernández del FOL, en el barrio Papa Francisco las agrupaciones aparecieron tras la ocupación de la tierra “para mejorar la situación de los compañeros” y tratar de conformar un cuerpo de delegados, con el fin de “construir interlocutores”. Esto sucedió también en Moreno, donde las organizaciones llegan a las tomas una vez que el terreno fue ocupado, loteado y vendido, por lo que intentan acompa-

ñar a los vecinos del barrio y promover su organización: “Se instalan en el barrio a partir de un centro cultural, un comedor barrial, y empiezan un proceso de organización y de acompañamiento para que sean reconocidos”, relata un funcionario municipal.

Si en general quienes impulsaron las tomas en la década del ochenta contaban con antecedentes de militancia política partidaria o sindical, en su mayoría la “generación de tomadores” actual no tiene esa experiencia. Un funcionario municipal de Moreno de larga trayectoria en estos temas afirma: “[En los ochenta] tenían un altísimo nivel de formación política, social, sindical. Todos los referentes barriales de aquellos años habían pasado por alguna experiencia de organización previa. [...] Acá hay otra realidad, que es diferente”.

Algunos actores consideran que la falta de trayectoria política es un factor que debilita la organización interna de los asentamientos. En el caso del barrio Papa Francisco y en las tomas de Moreno, fue muy difícil la construcción de liderazgos barriales que se constituyeran en interlocutores legitimados ampliamente por los habitantes del asentamiento. De esta manera, se agudiza el desencuentro entre un Estado –en los casos en que se presenta con voluntad de intervenir para mejorar las condiciones de vida del barrio– que carece de estrategias adecuadas para las cambiantes lógicas de ocupación y un barrio que no siempre se organiza social y políticamente en torno de referentes definidos.

Lógicas y modalidades de articulación con el Estado

La convivencia de la lógica de la necesidad habitacional con la especulación inmobiliaria y otros tipos de negocios informales convierte a las tomas en una trama compleja de actores y lógicas heterogéneas. Como parte de este entramado, el Estado, en sus diferentes niveles y representaciones, asume roles diversos y, en ocasiones, contradictorios.

El acceso a bienes y servicios urbanos básicos y la paulatina consolidación del asentamiento aparecen como los principales reclamos de los ocupantes hacia el Estado. El accionar estatal en relación con los procesos de urbanización, sin embargo, es en general lento e insuficiente. Asimismo, el nivel de receptividad a las demandas de los habitantes es muy variado. Los casos de Moreno y de Florencio Varela son ilustrativos en este sentido

En Moreno, los integrantes de organizaciones sociales y los funcionarios públicos coinciden en que el Estado municipal fue tolerante con las tomas y mostró voluntad de mejorar las condiciones habitacionales de quienes viven en la informalidad. Sin embargo, la capacidad estatal

se vio desbordada, sin posibilidad de dar respuestas a una problemática creciente tanto en términos de volumen como de complejidad. Moreno cuenta con uno de los menores presupuestos per cápita de toda la provincia de Buenos Aires. Además, el gobierno no pudo desarrollar las herramientas y estrategias de intervención adecuadas ante nuevas lógicas de ocupación informal del territorio, que plantean un escenario cada vez más esquivo a los modos con los que el municipio históricamente había intervenido en los asentamientos. Estos modos suponían, entre otras cuestiones, una presencia intensa y sostenida de los funcionarios municipales en el barrio, a partir de la cual se construía una relación de proximidad y confianza con los referentes barriales y los vecinos.

Un funcionario con larga experiencia en regularización de asentamientos afirma que, en contraste con este modo de trabajo, en la actualidad “el Estado regulariza desde afuera como un agente externo y no interviene como organizador del barrio”. Este fenómeno de distanciamiento del Estado municipal respecto de las dinámicas internas de los asentamientos se traduce en una cultura institucional que lo retroalimenta. El grado de compromiso que implica sostener un proceso de regularización urbana es cada vez más difícil de encontrar en las burocracias municipales, tal como lo ilustra el funcionario entrevistado: “Mover a un trabajador estatal a las nueve de la noche para hacer una reunión en la esquina de un barrio es muy difícil”.

En Florencio Varela se creó un Consejo de Tierras conformado por el Departamento Ejecutivo, la Pastoral Social de la Iglesia Católica, el Honorable Concejo Deliberante, la Central de Trabajadores de la Argentina local y la Universidad Nacional Arturo Jauretche, que atiende una parte importante de los conflictos a través de las llamadas “Prácticas Populares de Urbanización Comunitaria”. Sin embargo, diferentes actores sostienen que se trata de un Estado municipal menos tolerante a las tomas y reacio a la articulación con referentes de las organizaciones sociales involucradas. De tal forma, se dilatan los tiempos del diálogo en un marco de gran precariedad en las condiciones de vida, lo que genera un fuerte desgaste en la población. Ante esta estrategia del Estado local, definida como “indiferente y obstaculizadora”, un grupo de organizaciones encontró una alternativa para crear un espacio donde convergen delegados de distintas tomas. Se plantearon así reclamos y negociaciones colectivas con los funcionarios, que obtuvieron resultados diversos.

En el caso del barrio Papa Francisco, diferentes testimonios coinciden en caracterizar al Gobierno de la Ciudad como un actor que nunca

reconoció al cuerpo de delegados. Incluso, señalaron que tuvo altos niveles de connivencia con redes de ilegalidad y que utilizó hechos de violencia que ocurrieron dentro y alrededor de la toma como argumento para justificar el desalojo. Desde el Estado nacional tampoco existió voluntad de intervenir en un sentido constructivo para ordenar el proceso de ocupación. Este caso muestra la relevancia de los actores del Poder Judicial en estos procesos. Sus respuestas no fueron homogéneas: los distintos funcionarios que intervinieron suspendieron el primer desalojo y generaron espacios de interlocución, pero también contribuyeron a crear situaciones caóticas en la toma al criminalizar a varios referentes y prohibirles el ingreso. Estas decisiones agravaron los problemas de organización interna. Ante la presión mediática y política, finalmente ordenaron el desalojo del barrio.

Las redes de ilegalidad

Los procesos recientes de tomas de tierra y los problemas señalados de las intervenciones estatales configuran espacios urbanos informales con condiciones que permiten el desarrollo de redes de ilegalidad en el territorio. La mercantilización como mecanismo de acceso a la tierra, la menor participación de organizaciones sociales y políticas y las complejas formas de presencia y ausencia del Estado constituyen características reiteradas de algunas tomas y un factor importante en las vulneraciones de derechos de los ocupantes.

Algunos relatos mediáticos y académicos explican los procesos de toma de tierras a partir de la expansión de mercados ilegales como el tráfico de drogas ilícitas o la venta de autopartes de vehículos robados. En rigor, esta relación es mucho más compleja. La presencia de negocios delictivos en el origen de las tomas no es un dato que se verifique en la mayoría de los casos. Según hemos podido analizar durante nuestro trabajo de activismo e investigación, los vínculos entre estos diferentes mercados presentan características particulares y variaciones locales que en general no han sido tenidas en cuenta.

Según los testimonios de ocupantes y militantes de organizaciones que participan en las tomas, puede ocurrir que las denominadas “bandas” o “mafias” estén presentes en el puntapié inicial de estas acciones. Pero en general se las considera como actores ajenos al territorio que encuentran en las ocupaciones oportunidades para expandir negocios. Estas personas entrevistadas relatan conflictos entre bandas y otros grupos que intentan organizar la vida en la toma. Sus narraciones difieren de los relatos que sostienen que hay un rol central de la delincuencia organizada en

la planificación y ejecución de las ocupaciones y el posterior gobierno del territorio en los asentamientos. Donde estas bandas se afincan, aparece siempre la connivencia de sectores policiales y/o políticos.

En Moreno la presencia de algunas bandas ha generado preocupación entre las autoridades municipales y las organizaciones sociales. Los fines de semana se pueden ver, según vecinos de Cuartel V, “cantidad de automóviles importados y de alta gama” que circulan por las zonas más inaccesibles. Estas bandas acompañan o se instalan después de una toma, y controlan una porción del asentamiento desde donde realizan sus negocios, sin desempeñar un papel central en la organización de la vida comunitaria.

En 2012 y 2013, varias tomas en Florencio Varela presentaron altos niveles de violencia a partir de la instalación de bandas ajenas a estas zonas. Esos grupos provocaron fuertes tensiones con las organizaciones sociales que trabajaban en el lugar e intentaban regularizar la ocupación. Llamó la atención de los ocupantes el hecho de que las bandas se hubieran instalado cuando fue nombrado un nuevo comisario que provenía del mismo lugar que estas. En esos días, la policía local efectuó amenazas y detenciones ilegales a referentes sociales. Cuando tras reiterados reclamos y denuncias de las organizaciones el comisario fue desplazado, las bandas también abandonaron los asentamientos.¹⁰

El barrio Papa Francisco fue un caso resonante de una problemática habitacional, cuya cobertura mediática se centró casi exclusivamente en aspectos asociados al delito, la violencia y la inseguridad. Las bandas que se instalaron en la toma no provenían de otros barrios. Por el contrario, ocupantes y militantes identifican con claridad a un grupo ya conocido como responsable de los negocios ilegales en el asentamiento vecino. Se trata de una banda con una presencia de más de veinte años en la Villa 20 de Lugano. Según algunos, este grupo delictivo participó en el origen del proceso de toma y ofreció protección a quienes ocuparan los terrenos, para luego abandonarlos a su suerte y dedicarse a la reventa de lotes y a ampliar el tráfico de drogas, actividad que ya desarrollaba en la Villa 20. Según otros, la banda aprovechó la toma, se instaló en un sector y desde allí comenzó a amenazar y a desalojar a

10 Véase CELS, “El sistema de seguridad como ámbito de reproducción de violencias y desigualdad. Desencuentro entre las políticas y los problemas que afectan derechos humanos”, en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2013*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2013.

otros ocupantes a punta de pistola para expandir sus actividades y revender los lotes apropiados. En la Villa 20, ese grupo posee actividades varias, lo que un militante denominó un “pool de negocios”.

En Papa Francisco también diversificó sus actividades dentro del barrio, incluso más allá del tráfico de drogas. A diferencia de lo ocurrido en Varela, esta banda comenzó a disputar legitimidad dentro de la toma, al presentarse como facilitadora de ciertos recursos a los que el cuerpo de delegados, con menos conexiones políticas y criminalizados, no tenía posibilidad de acceder. Los cercanos contactos de la banda con funcionarios del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires le permitieron comenzar a distribuir informalmente servicios, como el acceso a la energía eléctrica e incluso a cloacas. Pero al mismo tiempo, al protagonizar graves hechos de violencia dentro de la toma, contribuyeron en buena medida a deslegitimarla y a crear las condiciones para el posterior desalojo.

3. Vulneraciones agregadas de derechos en tomas de tierra y asentamientos

Por las condiciones estructurales y las dinámicas hasta aquí analizadas, en los contextos de tomas de tierra y asentamientos se acumulan privaciones y violaciones de derechos, con importantes variaciones entre los casos. Los ocupantes, fuertemente estigmatizados por los medios y por diferentes actores políticos y judiciales, sufren vulneraciones de derechos por las acciones y omisiones del Estado en las tomas, por la expansión de negocios usurarios y mercados ilegales y por la circulación de diferentes formas de violencia.

El Estado como promotor de condiciones de vida precarias en tomas y asentamientos

La primera respuesta estatal a las tomas suele ser la amenaza de desalojo. Si este no se materializa rápidamente, deriva en procesos desgastantes de negociación, atravesados por maniobras dilatorias, por las que los ocupantes quedan en un limbo legal. Mientras tanto, deben autoorganizarse para poder dar respuesta a necesidades básicas, que no siempre pueden resolver.

Estar en la toma, como dicen muchos referentes, no es una cuestión sencilla ni épica. Las inclemencias climáticas se agudizan en los casos –frecuentes– en los que las tierras ocupadas son inundables. Hay que

organizar la presencia permanente en el terreno para evitar usurpaciones y desalojos internos, al menos en los primeros tiempos. Muchas personas pierden sus trabajos por participar en una toma, ya que deben permanecer días o semanas enteras en el terreno. Las mujeres muchas veces se quedan solas o con niños en la toma, y son el blanco predilecto de grupos que realizan, ante la indiferencia o la connivencia policial, desalojos ilegales para acaparar lotes para la reventa.

Las estrategias de dilación y desgaste implementadas por los funcionarios estatales alimentan la situación general de incertidumbre en la que se vive en la toma. Profundizar esa inseguridad es una de las formas de debilitar la organización interna y promover deserciones. Diferentes testimonios señalan la acción de “punteros” que circulan durante la toma, quienes anuncian la inminencia de un desalojo y recomiendan abandonarla.

Algunos ejemplos en este sentido son los conflictos habitacionales que culminaron con las tomas que dieron lugar a barrios como San Cayetano o Sol de Humahuaca, en Florencio Varela. En estos casos, la toma fue el desenlace de un proceso de negociación trunco con el Estado municipal. Las tácticas dilatorias crearon las condiciones para una situación de vulnerabilidad extrema. Así describe un participante de aquellas tomas las condiciones de vida en el acampe mientras negociaban con el gobierno municipal:

Hablamos con el gobierno. Nos dijeron que no había campos, que no había plata, que “vamos viendo dónde te metemos”. La cosa es que la gente se fue muriendo. Se murió un chico recién nacido de hipotermia, en una tormenta grande. Vivían ahí, no tenían dónde vivir. Y esa tormenta inundó toda la calle, entonces estábamos sobre la vereda y se levantó. Me acuerdo de las ratas. En el transcurso de los días falleció ese pibe. Le agarró hipotermia, se le durmió a la mamá. El mismo frío lo mató.

Luego de vivir durante más de siete meses en carpas, en condiciones de vida muy precarias, los delegados de los ocupantes se dieron cuenta de que “el gobierno municipal estaba mintiendo” y resolvieron ocupar tierras para encontrar una salida a la desesperante situación. El siguiente testimonio pertenece a otro participante de esta experiencia:

Entonces te impacta esa manera, en campamentos propios de las guerras de África, de los campamentos propios de refugiados parecía, que eran todos carperíos. Entonces a veces nos quieren hacer aparecer como “Nooo, a estos tipos les gusta hacer tomas”, y las tres tomas que organizamos fueron luego de un año de negociación con el Estado. San Cayetano nace porque treinta familias vivían en un pozo de agua podrida. Estuvimos seis meses negociando con el Estado que las mude y la respuesta fue: “Que vuelvan a las provincias de donde vinieron”. Frente a eso y tras una nueva inundación en la que la gente se ahogaba, un asco, tomamos un campo. No es que a nosotros se nos ocurrió decir: “Che, vamos a tomar tierras, qué bueno que la gente tome tierras”. Queremos un rol del Estado.

El sabotaje constante de funcionarios políticos y judiciales a las propuestas de los delegados para regularizar las tomas constituye una forma de aislamiento. Esto produce y reproduce condiciones de vida de precariedad extrema, que sólo se soportan por la expectativa de acceder a un lugar donde vivir.

En Moreno, en los últimos años hubo una serie de tomas en la zona de Cuartel V. Allí se presentaron otros problemas, comunes a distintos procesos de ocupación de tierras, como la mala condición de los accesos y las vías de circulación interna. Cuando estas últimas existen, suelen ser de tierra no preparada, por lo que las lluvias dificultan la circulación de los habitantes de los asentamientos, de los móviles policiales y de las ambulancias. En ciertas zonas donde se consiguió un nivel mínimo de organización entre los vecinos, sus reclamos lograron que el gobierno municipal rellenara con ripio algunos accesos para que las ambulancias pudieran acercarse.

La privatización de los espacios comunes es otro problema importante. Aun en los asentamientos en donde los vecinos deciden reservar lotes para construir plazas o canchas de fútbol, se debe ejercer una sostenida vigilancia de esos espacios para que no sean ocupados con el objetivo de lotearlos, de construir viviendas o de utilizarlos para negocios de particulares. La ausencia de una regulación estatal favorece este tipo de apropiaciones.

Finalmente, existe en Cuartel V un déficit importante de infraestructura escolar. Las escuelas de la zona se ven superadas por la cantidad de niños provenientes de los nuevos asentamientos y no tienen capacidad para dar respuesta. Por eso cientos de chicos no consiguen vacantes. Además, la expansión territorial provoca que las escuelas queden a gran distancia, en zonas donde el acceso al transporte público es muy precario o nulo. En algunos casos, por ejemplo, tienen que caminar hasta treinta cuadras para llegar a la ruta por la que pasa el colectivo.

Necesidades, negocios y vulneraciones de derechos

La precariedad y la falta de infraestructura y de acceso a servicios, sostenidas por la indiferencia estatal, generan necesidades que se transforman en terreno fértil para mercados desregulados, ya sean legales o ilegales. Estos negocios son usufructuados por algunos sectores del Estado, como la policía, o por actores con llegada a recursos estatales, como algunos referentes políticos. De esta manera, determinados ámbitos estatales habilitan negocios ilegales, y luego extraen un plus de ganancias de la situación de irregularidad a través de la extorsión.

Con el paso del tiempo, estos negocios se consolidan y se transforman en obstáculos para la regularización de los asentamientos, ya que la precariedad y la informalidad son condiciones para que ciertas actividades sigan siendo lucrativas.

La ausencia de regulación estatal formal hace que la provisión irregular de servicios sea mucho más cara que la “oficial” ofrecida en otros barrios. La población de los asentamientos suele pagar por servicios deficientes más que quienes viven en barrios consolidados. Una militante de la organización Madre Tierra describe esta situación en Cuartel V:


Lo que nosotros hicimos es un relevamiento de lo caro que es vivir ahí. Es carísimo. El desplazamiento también... la falta de conexión es fatal. Empezó a aparecer el tema del remís. Entonces te cobran quizá, por persona, 15 o 20 pesos, depende de la cara, depende si vas con bulto. El que no tiene agua y no pudo hacer la perforación tiene que pagar, por ejemplo, a la vecina, 40 pesos por día por el agua. Gas no tienen, tienen garrafa, que es carísima.



Remiserías ilegales manejadas por la policía en Cuartel V

La falta de acceso al transporte público en Cuartel V favoreció la aparición de agencias clandestinas de remises. Cuando un grupo de vecinos se organizó para contratar un micro que funcionara como colectivo, los remiseros lo incendiaron. Luego de muchos reclamos, comenzó a ingresar una línea de colectivo hasta una parte de Cuartel V, con una tarifa muy alta. Desde el momento en que el transporte público empezó a entrar en los barrios, se registraron también actos de violencia, como el apedreamiento de las unidades, que los vecinos atribuyen a quienes usufructúan el negocio de los remises ilegales. ¿Quiénes se benefician con estos negocios clandestinos?

En 2014, una comisión vecinal de un barrio de Cuartel V recibió la denuncia de una mujer que dijo haber sido demorada durante todo un día en la comisaría local, acusada de poseer dos vehículos que tenían pedido de captura. La señora dijo que los utilizaba para un servicio de remis en el barrio y que el comisario le pidió 45 000 pesos para liberarla. Explicó que la policía le había provisto ambos autos, con pedido de captura, para que ella los trabajara como remises a cambio de una comisión.

Según estas versiones, la policía saca de los corralones vehículos secuestrados por distintas irregularidades y los distribuye para armar negocios de transporte clandestino de los que cobra un “impuesto”. En este marco, el dinero exigido no era solamente una extorsión, sino la garantía de que el negocio siguiera funcionando. 

En una geografía determinada por la necesidad acuciante de vivienda, muchos de los grandes y pequeños negocios tienen que ver con la tierra. El contexto de informalidad acentúa las asimetrías entre quienes, aun por fuera del mercado formal, poseen una porción de tierra, una habitación o una casilla y quienes la necesitan. Para escapar del hacinaamiento y de los altísimos alquileres que se cobran en las villas, muchas familias tienen que someterse a situaciones de gran incertidumbre, no sólo por la amenaza latente de desalojos, sino porque los arreglos de palabra dan lugar a todo tipo de abusos. Se repiten los casos de personas que pagan y no obtienen nada a cambio, o que acuerdan una cifra que luego es modificada unilateralmente.

En Cuartel V, los vecinos señalan que hay efectivos policiales que reciben beneficios económicos de estas extendidas situaciones de irregularidad. Aseguran que algunos policías aceptan el pago de un “adi-

cional” para amenazar con o realizar desalojos forzosos irregulares. También se han registrado varios casos en los que la policía juega “a dos puntas” para sacar provecho. Por ejemplo, un quintero denunció ante la fiscalía de la zona que le habían ocupado las tierras en las que trabajaba. Él no tenía la tenencia regular de las tierras, pero aún así presentó la denuncia. El fiscal ordenó a la policía que se acercara a los terrenos para verificarla. La policía le solicitó dinero al quintero para “apretar” a los ocupantes y lograr que abandonaran el lugar. Al mismo tiempo, fueron a negociar con los ocupantes y les pidieron dinero para venderles el dato de que el quintero no podía demostrar ser el dueño legal de las tierras. Cobraron así a las dos partes en conflicto, aprovechando que ambas se encontraban en situación irregular.

Circulación de violencias

La escasa visibilidad social de las tomas, transformadas por la acción estatal en espacios de excepción sin acceso a servicios e infraestructura, favorece la circulación de diferentes violencias, algunas de ellas relacionadas con formas de sobreexplotación a través de negocios usurarios.


En las tomas y en los asentamientos, hay diferentes fuentes, contextos y modos en que se ejercen distintas formas de violencia. Entre ellas, se cuentan la violencia institucional aplicada de manera directa o indirecta por las fuerzas policiales y las violencias producidas por bandas ligadas a mercados ilegales –ambas fuertemente interrelacionadas–. También existen situaciones de robos y desalojos internos que sufren los ocupantes, así como disputas por cuestiones en apariencia menores, ligadas a la convivencia, que provocan situaciones muy violentas.

En un contexto de amplia circulación de armas y donde el Estado no cumple un rol de mediación del conflicto, los momentos de distribución de los lotes constituyen un escenario de situaciones violentas que sólo se atenúan con la intervención de alguna organización que tenga legitimidad. Con el loteo en proceso o ya concluido, se genera el mercado de reventa de los lotes. Algunos de quienes han ocupado parcelas por razones especulativas se las venden a aquellos que las necesitan. La configuración de este mercado promueve los denominados “desalojos internos”, procesos violentos de concentración de varios lotes en pocas manos, lo cual a su vez agrava el problema del acceso a la tierra.



Florencio Varela: complejas alianzas para gestionar la violencia

En Florencio Varela algunos referentes concluyeron que los embates de las bandas delictivas en las tomas se explican porque, para la policía, para esos grupos e incluso para el gobierno local “no es negocio” que los ocupantes se organicen. En este escenario, las organizaciones consiguieron resistir la expansión de las bandas a un costo muy alto, atravesando situaciones de tensión y violencia, como explicó Lucio, referente de Florencio Varela: “En ese contexto, que estaba la gente de la falopa, aprovechando los asentamientos para vender, negociando con la policía, teníamos que buscar la forma, con los muchachos más grandes, estuvieran en el delito o ya no estuvieran en el delito, pero con la gente grande que mantiene algunos códigos... Para mí eran nuestros aliados, en este momento de coyuntura. Pero teníamos que llegar a un acuerdo de ‘falopa no’. Claro, era complejo. Cuesta mucho entender que, en una coyuntura de esas, hay que sentarse con los tipos más grandes y decir: ‘Loco, ¿ustedes colaboran o ustedes quieren que esto sea el desastre final?’. Esto discutí yo con uno de ellos: ‘¿Qué querés hacer? ¿Vos querés alentar que sea todo un quilombo, que se rompa toda la organización, y después nos coma la banda de drogas? ¿Después nos matan?’. ‘No, que yo tengo códigos’, me contestó. Entonces le dije: ‘Bien, apicalos’”.

En determinadas circunstancias, los intereses de personas vinculadas con otras formas de delito y de referentes pueden coincidir en un punto: la necesidad de fortalecer la organización del asentamiento ante la llegada de bandas muy violentas que amenazan la viabilidad de la toma. Estos modos de gestión de algunas violencias dependen exclusivamente de los lazos personales que se puedan establecer. Pero también son modos que en sí mismos no excluyen la violencia como recurso. 

La violencia ejercida por grupos organizados o redes de ilegalidad afecta los procesos de organización en el interior de las tomas. La relación de fuerzas entre las bandas y los cuerpos de delegados u otras formas de representación de los ocupantes es variable. En las asambleas del barrio Papa Francisco, no se podía hablar abiertamente sobre los problemas de violencia por la intimidación de las bandas que estaban allí presentes: “Después venían y te hacían algo a la noche”. En las primeras semanas se pudo conformar un cuerpo de delegados, que comenzó a

ser hostigado. Según un militante que estuvo en la toma, la asamblea fue perdiendo legitimidad ante los ataques:

Iban a romper las asambleas. Iban los chabones y decían: “Acá no queremos políticos, no queremos organizaciones”. Apretaban a cara descubierta con cuchillo y revólver en mano.

La percepción de algunos militantes es que en Papa Francisco se pudo evitar el primer desalojo, que “se aguantó” contra la policía, pero luego “se perdió con las bandas”. Jaqueados entre la violencia de adentro y la estigmatización de afuera, la estrategia elegida fue visibilizar el problema para tratar de instalar públicamente la diferenciación entre las bandas delictivas y las organizaciones sociales. Estas acercaron datos a una organización que presentó denuncias ante la justicia identificando y caracterizando a la banda, pero las investigaciones nunca avanzaron.

Además, todo ocupante sabe que, en mayor o menor medida, está expuesto a la violencia del desalojo forzoso. La violencia policial en esas situaciones ha dejado heridos y, en el caso del Parque Indoamericano, muertos.¹¹ El desalojo del barrio Papa Francisco fue llevado adelante por la Policía Metropolitana y la Gendarmería Nacional el 23 de agosto de 2014. Los ocupantes consideran que fue sorpresivo y estuvo precedido por engaños y ardidés. En las semanas previas, referentes del asentamiento se habían reunido con el titular de la Comisaría 52 de la Policía Federal y con un jefe de Gendarmería. Diego, un ocupante, cuenta:

Nos dijeron que iban a ingresar, que iban a custodiar dos veces por día, o iban a andar por ahí adentro. Fueron a ver el predio, ingresaron con la camioneta, nos dijeron que les mejoremos las calles. Los vecinos aportamos, ponele 20 pesos cada uno, 30 pesos, y compramos escombros, todo para que se mejore. Hicimos todo lo posible para que ellos entren. Entraron, pero a sacarnos.

11 Véase CELS, “Umbrales perforados. Muertos y heridos por la represión de conflictos sociales”, en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2011*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2011.

Ese día la Policía Metropolitana se presentó y anunció que se trataba de un allanamiento, hecho que era anticipado e incluso esperado por muchos ocupantes debido a la violencia que desplegaban las bandas. Días antes la Gendarmería había realizado un primer allanamiento. Por eso muchos no opusieron resistencia, como cuentan Nélide y Álvaro, del barrio Papa Francisco:

Y bueno, ese día a la mañana me dice un vecino que supuestamente hay un allanamiento. Entonces vuelvo a salir y le digo: “Bueno, si es un allanamiento, quédense en su lugar y si tienen que abrir la puerta, ábranla”. Después al rato viene uno llorando diciendo que era un desalojo. Y sí. Era un desalojo, pero mal, porque venían a las piñas, patadas, no te dejaban, te sacaban como... No te dejaban sacar tus pertenencias, tu documentación, nada. Te sacaban. Estaban ahí, te sacaban de los pelos, a patadas o te daban con el escudo ese, balas de goma.

Había una mujer que decía: “Yo no me voy a ir, no me voy a ir, si quieren matarme, lo que sea, no me voy a ir”. ¡Cómo le pegaron a esa mujer! Y, encima, la llevaron a la comisaría. No quería irse. La llevaron. Hubo detenidos y después, cuando nosotros queríamos acercarnos, todos nos daban enseguida con balas de goma o con gases. Hubo desmayados. A una chica discapacitada la tiraron de la silla de ruedas. A una señora de 70 y pico de años le rompieron la cabeza.

La violencia ejercida sobre los ocupantes no se terminó con el desalojo. Muchos peregrinaron por diversos albergues y paradores del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, donde sufrieron amenazas, insultos, aprietes y restricciones para circular por parte del personal que gestiona esos espacios. Finalmente, el círculo se cerró y las familias volvieron al punto del que partieron, pero en condiciones mucho peores. Tuvieron que regresar al mercado de alquiler en las villas con precios que, después del desalojo, eran aún más altos debido al aumento de demanda que supuso la vuelta de los desalojados al mercado.

4. Conclusiones

En los últimos años, la compraventa y el alquiler informal de inmuebles en el Área Metropolitana de Buenos Aires ha crecido en volumen y complejidad. La explicación de este fenómeno reside, en gran parte, en la fragmentaria regulación del mercado inmobiliario. Regido exclusivamente por la lógica del lucro, permanece como un negocio cada vez más especulativo y concentrado. Esto se traduce en un aumento exponencial y desproporcionado de los precios del suelo, lo que genera condiciones de acceso cada vez más excluyentes. Por lo tanto, grandes sectores de la población no tienen otra alternativa que volcarse al mercado informal.

El mercado inmobiliario informal es un recurso cada vez más masivo, naturalizado, y complejo, y comparte múltiples características y puntos de articulación con el mercado formal. La especulación, la retención de terrenos y la compra como negocio no son prácticas exclusivas del mercado inmobiliario formal: en las villas, los habitantes más antiguos construyen cuartos para alquilar; en las tomas, algunos habitantes poseen varios lotes que retienen a la espera de la consolidación y valorización del barrio.

Esta forma de acceso a la tierra y a la vivienda supone, al mismo tiempo, vivir en condiciones de enorme precariedad. Las tomas informales de tierra constituyen escenarios de graves vulneraciones de derechos humanos. Quienes habitan en la informalidad suelen tener acceso limitado a servicios fundamentales como la salud o la educación. Además, viven en condiciones de incertidumbre en relación con la tenencia de su vivienda, y suelen ser objeto de violencia y extorsión por parte de actores estatales y no estatales. El ejercicio de la violencia aparece como un elemento de regulación de las relaciones sociales y de resolución de conflictos, incluso de aquellos no ligados directamente a los negocios, con el fin de generar las condiciones de posibilidad para la acumulación de capital. Allí donde no hay organizaciones sociales con legitimidad suficiente, parecen no existir instancias de mediación reconocidas por los diferentes actores que intervienen. Las agencias del Estado que deberían cumplir este rol de mediación y reducción de la conflictividad están ausentes o bien intervienen en el sentido contrario, alimentando la circulación de violencia.

Las tomas y los asentamientos son escenarios propicios para el despliegue de negocios ilegales que, a su vez, refuerzan la informalidad de esos territorios. El narcotráfico es el que tiene más visibilidad en los

últimos tiempos,¹² pero existen muchos otros. Los negocios relacionados con la tierra son centrales para entender tanto las dinámicas de ocupación como la dificultad para organizar y asentar a los ocupantes. En estos territorios conviven actores con intereses que pueden ser heterogéneos y hasta contradictorios. Por un lado, aquellos que buscan la organización e integración de la toma al resto de la ciudad, y que tratan de limitar los negocios y las violencias. Por otro, actores que buscan la reproducción de negocios y que se ven beneficiados si la informalidad se perpetúa y fracasan los esfuerzos regularizadores. El Estado en general es connivente con los segundos por dos razones principales: por una parte, porque distintos segmentos estatales son parte interesada en los negocios y, por otra, porque el fracaso de la organización y la deslegitimación de la toma suelen ser vistos con buenos ojos por las autoridades, ya que facilitan escenarios de desalojo o dispersión.

El Estado ocupa distintos roles. En algunos casos es cómplice y promotor de los negocios desplegados en las tomas o cumple directamente un rol represivo y expulsivo de los ocupantes. En otros, es un agente con voluntad de generar mejores condiciones de vida, aunque no siempre tiene capacidad para lograrlo. Y en otros, es un agente ausente de manera deliberada, indiferente, dilatorio de los diálogos y de los tiempos judiciales; este es sobre todo el caso de los poderes ejecutivos locales.

Vivir en una toma o en un asentamiento supone someterse a condiciones de vida que reproducen la precariedad. En un marco de tanta fragilidad e incertidumbre, se vuelve particularmente desafiante, por ejemplo, sostener un plan de estudio o un trabajo estable. Así, las tomas y los asentamientos son un recurso de acceso a la tierra y a la vivienda para una gran cantidad de familias, pero, a la vez, un escenario de reproducción de la informalidad y la pobreza.

El Estado opera también como cómplice silencioso de las vulneraciones de derechos que se dan en las tomas y en los asentamientos, en tanto, por omisión, decide no intervenir sobre los mecanismos del mercado formal que generan una ciudad injusta y excluyente. En este sentido, la implementación de políticas públicas que brinden una oferta habitacional accesible para todos los sectores sociales, tanto en el mercado de compraventa como en el de alquileres, no es sólo necesaria, sino una obligación estatal. Aquí reside una de las principales virtu-

12 Véase, en este mismo Informe, el capítulo “La construcción de una agenda regresiva en torno de la ‘cuestión narco’”.

des de la Ley de Acceso Justo al Hábitat, aprobada por la provincia de Buenos Aires en noviembre de 2012: a través de la puesta en marcha de una serie de instrumentos urbanísticos y fiscales, la norma promueve la transformación de paradigmas y prácticas naturalizadas que hasta hoy se imponen en la desigual estructuración de la ciudad. De tal forma, la ley fortalece la capacidad estatal, provincial y municipal para intervenir activamente en el mercado y ampliar la oferta de suelo urbanizado y de vivienda, como estrategia para que la informalidad no se constituya en la opción de los pobres.

La efectiva implementación de este tipo de políticas debería implicar también nuevas estrategias de intervención estatal en el territorio. Entre ellas, es necesario generar capacidades para vincular al Estado con las organizaciones que permitan, entre otras cosas, controlar el desarrollo de negocios que agudizan las vulnerabilidades de los habitantes. Al mismo tiempo, resulta indispensable implementar formas de control del accionar policial en el territorio, a través de las agencias penales, pero fundamentalmente del gobierno político de las fuerzas de seguridad, para evitar que las policías funcionen como un factor central de la violencia. De lo contrario, no será posible aplicar políticas públicas inclusivas para estas poblaciones en términos de hábitat y de goce del derecho a la ciudad.

3. La construcción de una agenda regresiva en torno de la “cuestión narco”*

El 19 de enero de 2016 el gobierno federal dio a conocer el Decreto 228/16 que declaró la “emergencia de seguridad pública” en el territorio nacional. Entre otras cuestiones, la medida consideró que el narcotráfico es una “amenaza para la soberanía” y estableció un protocolo para que las Fuerzas Armadas derriben aeronaves sospechadas de transportar drogas que sean consideradas “hostiles”. De esta manera, ganó estatuto jurídico en la Argentina la perspectiva de las “nuevas amenazas”, elaborada y difundida por los Estados Unidos desde los años noventa. Así, se declaró de forma oficial el ingreso del país en una “guerra contra las drogas”, una fórmula que resultó ineficaz y dañina en diferentes experiencias.¹

Pocas semanas antes, el 27 de diciembre de 2015, Martín y Cristian Lanatta y Víctor Schillaci, condenados como autores del triple crimen de General Rodríguez, se fugaron del penal de máxima seguridad de General Alvear en la provincia de Buenos Aires. El hecho irrumpió en las primeras semanas del nuevo gobierno, conmovió al sistema político y concentró la atención de los medios y la opinión pública. Después de quince días, los tres prófugos fueron recapturados en la provincia de Santa Fe.

El derrotero de los prófugos mostró que tenían capacidad para romper al Servicio Penitenciario Bonaerense, cometer crímenes vio-

* Este capítulo fue elaborado por Manuel Tufró, Victoria Darraidou, Agustina Lloret, Juliana Miranda y Florencia Sotelo, integrantes del Equipo de Seguridad Democrática y Violencia Institucional del CELS. Agradecemos los aportes de Ignacio Bollier, Paula Litvachky, Marcela Perelman, Luciana Pol y Ximena Tordini.

1 Véase el pronunciamiento del Acuerdo de Seguridad Democrática y del Grupo Convergencia, “Ante la declaración de emergencia en seguridad”, disponible en <cels.org.ar/comunicacion/?info=detalleDoc&ids=4&lang=es&ss=46&idc=2029>.

lentos y recurrir a complicidades asociadas más a redes familiares y a mercados ilegales del Conurbano que a una banda de narcotraficantes de primer nivel con logística y recursos a disposición. A medida que pasaban los días, fueron quedando en evidencia las fallas del sistema de seguridad, tanto nacional como bonaerense y santafesino, y los graves problemas de coordinación y conducción, la degradación de las fuerzas policiales, las complicidades con las redes ilegales y la falta de profesionalismo de las policías, los servicios penitenciarios y los poderes judiciales de las distintas jurisdicciones involucradas.

La triple fuga volvió a poner en primer plano un cuadro por muchos conocido y que había quedado a la vista con los levantamientos policiales de diciembre de 2013: la situación de las policías y de los servicios penitenciarios que, además de mostrar las importantes dificultades del sistema de seguridad, representa un grave problema de gobernabilidad y exhibe las limitaciones de las autoridades políticas para dirigir a estas fuerzas. El CELS lleva dos décadas planteando estas cuestiones, en alianza con otros actores sociales, a través de investigaciones y presentaciones judiciales nacionales e internacionales a lo largo de seis distintas jefaturas del Poder Ejecutivo nacional y bonaerense.² La índole estructural de esta problemática de ninguna manera exime de responsabilidad al gobierno actual. A pesar de la evidente gravedad de la situación, la emergencia a nivel nacional no prevé ninguna medida de reforma y/o control de las estructuras políticas y penitenciarias. En cambio, abre la puerta a la militarización de la seguridad interior.

Algunos matices se observaron en los mensajes de las autoridades de la provincia de Buenos Aires. El baño de realidad al que se expusieron políticos y funcionarios provinciales en ocasión de la triple fuga hizo que el discurso gubernamental incorporara, de manera efímera, la cuestión de la reforma del sistema de seguridad, que no había sido prioridad en la campaña y sobre la que hubo diferentes posicionamientos entre los nuevos funcionarios. De todos modos, al momento de cierre de este Informe, la posibilidad de una reforma y depuración de las policías y de los servicios penitenciarios de la provincia de Buenos Aires no ocupa un lugar central en la agenda política. A semejanza de lo ocurrido con la crisis del levantamiento policial de 2013, la idea de

2 Véase, por ejemplo, CELS, “Democratización de las estructuras de seguridad como condición para la gobernabilidad y la inclusión social”, en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2015*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2015.

reforma se terminó absorbiendo sin realizar ninguna transformación estructural. En aquel momento, cuando el tema dejó de estar en el centro de la discusión pública, tanto los gobiernos provinciales como el federal volvieron a su relación cotidiana de delegación y pactos para garantizar la gobernabilidad.

Como desarrollaremos en este capítulo, el mercado de las drogas de consumo prohibido por las autoridades, la circulación de violencia y la corrupción asociada están moldeadas también por las características de los mercados ilegales y las regulaciones prohibicionistas existentes. El narcotráfico, las redes ilegales y los problemas de violencia y delito en los barrios no pueden tratarse en forma indiscriminada, como si fueran un mismo y único problema. La comprensión de estos fenómenos no debería seguir eludiendo que el paradigma prohibicionista es el gran aliado del fortalecimiento empresarial del tráfico de drogas, de su financiamiento y de su lógica violenta. De igual modo, tampoco la connivencia entre las fuerzas de seguridad y las redes ilegales se reduce a la intervención de las policías en el negocio del narcotráfico o a la protección que le brindan a organizaciones o grupos de mayor o menor escala. Se trata de un deterioro institucional previo a la extensión de los fenómenos asociados a las drogas. En otros momentos, esto daba lugar a la articulación de la policía con diferentes mercados ilegales que en general no estaban asociados a índices elevados de violencia en los territorios, como el juego y la prostitución.

El uso de la “lucha contra el narcotráfico” como un fetiche discursivo y la falta de precisión en los diagnósticos tienen efectos más allá de lo retórico y consecuencias sociales que luego son difíciles o imposibles de reparar.

Mientras vemos que la capacidad del Estado para intervenir en los crímenes asociados a bandas grandes que incluyen el accionar de sicarios es limitada y deficiente, los discursos políticos continúan identificando a los barrios pobres como el centro del “flagelo” del narcotráfico. El riesgo que se corre ante estas crisis es que el endurecimiento del discurso y su lugar prioritario en la agenda orienten la política hacia esos territorios para dar alguna respuesta y al mismo tiempo mantengan el statu quo sobre la situación de las fuerzas de seguridad, los sistemas de inteligencia y los servicios penitenciarios. O que, aun si se decide avanzar con reformas policiales y penitenciarias, se las enmarque en políticas con orientación bélica y punitiva que vuelvan a dejar de lado el paradigma de seguridad democrática.

1. La necesidad de discutir el prohibicionismo

El reposicionamiento de los discursos de demagogia punitiva³ en el debate político argentino implicó un desplazamiento respecto a las propuestas tradicionales de mano dura. Si bien la producción y el tráfico de sustancias declaradas ilícitas es un elemento que siempre estuvo presente en la agenda de la seguridad ciudadana, más recientemente ha subsumido y opacado a otras problemáticas delictivas que antes causaban alarma social, como los delitos callejeros, las “salideras” bancarias, el robo de automóviles o los secuestros extorsivos. Hoy se tiende a establecer una equivalencia entre inseguridad y narcotráfico, y a presentar a este como la explicación última de toda violencia, lo cual no se basa en ninguna constatación empírica.

El paradigma de la guerra contra las drogas está atado al de las “nuevas amenazas”, promovido por los Estados Unidos para la región, una vez que concluyeron el ciclo de las dictaduras y la denominada “guerra contra la subversión”, a los que reemplazó como herramienta y justificación del control social sobre poblaciones que al mismo tiempo padecieron un generalizado empobrecimiento. El narcotráfico aparece como una de esas amenazas transnacionales que deben ser atacadas desde una perspectiva bélica, con respuestas duras, subordinadas a las estrategias de agencias de inteligencia y de seguridad extranjeras. Esta ha sido la forma de abordar estos problemas a nivel global y particularmente en la región. Sin embargo, por las consecuencias económicas, institucionales y humanitarias de estas políticas, a nivel internacional se ha consolidado un bloque de actores cada vez más importante que postula la necesidad de abandonar el modelo de la guerra a las drogas para explorar nuevas formas de regulación estatal de estos mercados, junto con políticas que apliquen el paradigma de la reducción de daños a los problemas de violencia, en lugar de atizarlos con más violencia proveniente del sistema penal y la militarización. A nivel regional e internacional, hasta 2015 la Argentina acompañó a los países que reclaman discutir la efectividad del paradigma de la “guerra contra las drogas”. Cuando este Informe esté impreso, ya se habrá realizado la Sesión Especial sobre el Problema Mundial de las Drogas (UNGASS), que la

3 Véase CELS, “Realineamientos punitivos en los debates sobre seguridad y las derivaciones en la política criminal”, en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2015*, ob. cit.

Asamblea General de las Naciones Unidas adelantó para abril de 2016, como escenario para estas discusiones.

A contramano de esta tendencia, en la Argentina se terminó de instalar el “avance del narcotráfico” como el marco interpretativo de los problemas de seguridad y violencia, con consecuencias muy regresivas. A través de este fuerte posicionamiento de la retórica beligerante, algunos actores políticos buscan redefinir la distinción entre los ámbitos de la seguridad interior y de la defensa exterior, uno de los consensos básicos del sistema democrático argentino.⁴ Al mismo tiempo, el clima de emergencia desplaza del debate cuestiones clave para un modelo de seguridad democrática, como la reforma y democratización de las fuerzas de seguridad y del Poder Judicial, o las formas en que el Estado debe garantizar y ampliar derechos en los barrios pobres.

Así, la situación de alarma se instala y confunde los diferentes problemas que se articulan en torno a las drogas, sin información certera que permita caracterizarlos con rigor. Según el grupo de expertos que elaboraron el documento titulado “Drogas: una iniciativa para el debate”:⁵

A la fecha, la Argentina no posee un diagnóstico integral del fenómeno de las drogas. Por “diagnóstico integral” entendemos la existencia y disposición en todos los niveles del Estado de un conocimiento institucional exhaustivo, sistemático y actualizado del fenómeno de las drogas. Ese no es el caso de nuestro país, donde desgraciadamente ha prevalecido la presunción, la intuición y la improvisación.

Pero esta ausencia de diagnóstico no pone en duda el paradigma prohibicionista, y la discusión se centra en torno a cuánto intensificar las intervenciones punitivas contra “narcos”, vendedores menores, traficantes, microtraficantes y hasta consumidores. Este tipo de enfoque ha mostrado ser inefectivo en sus objetivos –la disminución del consumo y el tráfico de drogas–, pero, en cambio, su impacto negativo sobre la ge-

4 Véase CELS, “Nuevos embates al principio de demarcación entre seguridad y defensa. Lecciones de la historia de la Argentina y de la región”, en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2015*, ob. cit.

5 Disponible en <cuestiondrogasargentina.blogspot.com.ar/?zx=1941642d0b998f38>.

neralización de la violencia y los derechos humanos ha sido documentado en el país y en la región.⁶ Los problemas reales de violencia que se registran en algunas zonas quedan así ocultos debajo del paraguas de una amenaza indefinida.

2. Drogas, violencia e inseguridad en el debate político

En 2013 ya era posible observar que el modo en el que se estaba estructurando la discusión sobre el narcotráfico podía favorecer regresiones punitivas.⁷ En 2015 la campaña electoral terminó de instalar al narcotráfico como tema central de agenda. Una variedad de actores políticos tomó posición sobre el tema: candidatos, asesores, periodistas, eclesiásticos, judiciales, académicos, organizaciones sociales. La discusión se dio en distintos registros: dentro de un mismo espacio político, hubo propuestas extremas en boca de los candidatos y posicionamientos más moderados –que incluso los contradecían o desmentían– entre los especialistas, técnicos o asesores. Un ejemplo de esto son las polémicas públicas durante el anterior gobierno entre el secretario de Seguridad, Sergio Berni, y el ministro de Defensa, Agustín Rossi. Con la nueva administración, parece instalarse una mayor homogeneidad a favor del peor término de la ecuación.

En esta sección recorreremos los argumentos más utilizados para instalar la alarma social y aportamos algunos datos para ponderarlos. Luego presentamos cuáles fueron las medidas sugeridas o adoptadas por las autoridades políticas. Nos interesa comparar lo que se conoce de los problemas planteados con las soluciones propuestas.

Narcotráfico y violencia: aportes para un diagnóstico ausente

Los argumentos más transitados para instalar la idea de que el avance del narcotráfico es uno de los problemas más graves que enfrenta la Argentina pueden resumirse en cuatro puntos: 1) el aumento del consumo de drogas; 2) el incremento de la violencia como consecuencia y a la vez como indicio del avance del narcotráfico y/o del crecimiento del consu-

6 Véase CELS, *El impacto de las políticas de drogas en los derechos humanos. La experiencia del continente americano*, 2015, disponible en <www.cels.org.ar/common/Drogas_web_hojas.simples.pdf>.

7 CELS, “Coartada de la mano dura”, *Página/12*, 17 de noviembre de 2013.

mo de drogas; 3) el cambio en el lugar de la Argentina en los circuitos del narcotráfico (de “país de tránsito” a “país de consumo y de producción”); 4) las transformaciones en las organizaciones criminales (“mexicanización”, “colombianización”, “cartelización”). De esta manera, se presenta una equivalencia, más o menos explícita según los casos, entre aumento del consumo, avance del narcotráfico e incremento de la violencia delictiva que tiene como efecto subsumir la “inseguridad” al narcotráfico.

Consumo de drogas, tráfico y homicidios

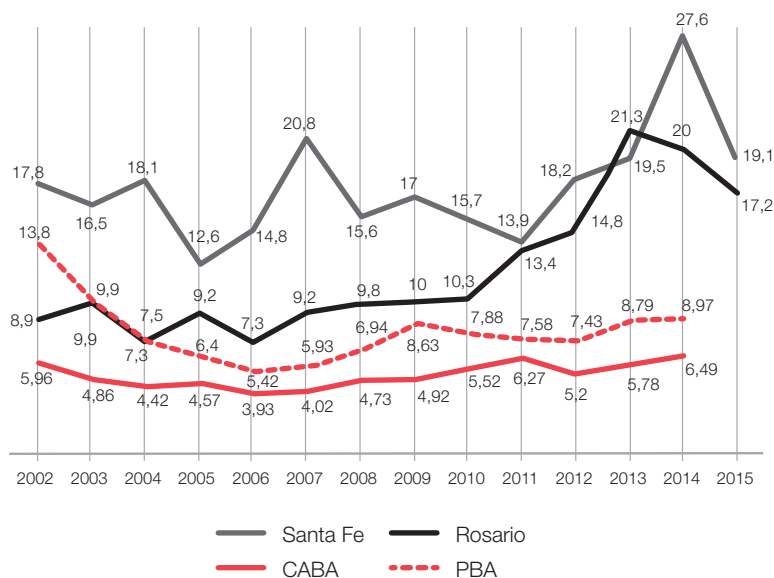
Existe cierto consenso entre los especialistas en que se produjo un incremento del consumo de drogas ilícitas en la Argentina, en línea con lo que ha sucedido en casi todos los países del mundo. Sin embargo, no hay datos que muestren una reciente explosión de consumo.⁸ Más bien se trata de un crecimiento sostenido en un período de veinticinco o treinta años. Este aumento podría ser entonces abordado como un problema de salud pública persistente, y no como una súbita epidemia o un “flagelo”. Al ser encasillado, justamente, como un “flagelo” que azota, se responde con retórica y propuestas grandilocuentes y de poca efectividad, que en general van asociadas a la cuestión criminal y no al problema de salud.

El aumento del consumo es percibido como una variable de seguridad, que se vincula directamente con el incremento de los delitos y la violencia, postulando una relación de causa y efecto. En los últimos años, la discusión política y mediática sobre el “paco” asumió estas características, estigmatizando a quienes lo consumen y, al mismo tiempo, invisibilizando los consumos de las clases medias y altas. A su vez, el aumento de la violencia pondría a la Argentina en el camino de los países de la región que presentan altísimas tasas de homicidios. Como prueba de esto, se suele mencionar la gran cantidad de asesinatos cometidos en Santa Fe capital y Rosario; sin embargo, los análisis más finos y desagregados no confirman la relación del narcotráfico con la mayoría de esas muertes.

8 Los datos oficiales sobre consumo disponibles son el *Estudio Nacional sobre Consumo de Sustancias Psicoactivas en Estudiantes de Enseñanza Media* (<scripts.minplan.gob.ar/octopus/archivos.php?file=4438>), la encuesta del Observatorio de Drogas de la SEDRONAR (<scripts.minplan.gob.ar/octopus/archivos.php?file=5429>) y la Encuesta Nacional sobre Prevalencias de Consumo de Sustancias Psicoactivas (<www.msal.gob.ar/saludmental/images/stories/info-equipos/pdf/2015-01-05_encuesta-nacional-sobre-prevalencias1.pdf>), aunque las dos últimas se realizaron por última vez en 2011.

No se han difundido datos estadísticos oficiales sobre tasas de homicidios a nivel nacional desde 2008. En distritos importantes, como las ciudades santafesinas mencionadas, la provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), los organismos que producen estos datos utilizan fuentes y metodologías muy disímiles, lo que dificulta en gran medida la comparación entre jurisdicciones. Pueden variar tanto las fuentes (policiales, judiciales o sanitarias) como las unidades de análisis (cantidad de víctimas, de investigaciones iniciadas, de hechos). Pese a estas limitaciones, es posible estimar una comparación de tendencias entre las cuatro jurisdicciones a partir de los datos oficiales disponibles.

Gráfico 3.1. Homicidios dolosos cada 100 000 habitantes, ciudades de Santa Fe y Rosario, provincia de Buenos Aires y CABA, 2002-2015



Fuente: Elaboración del CELS a partir de diferentes informes. Santa Fe y Rosario, Gobierno de Santa Fe. Las tasas de 2015 fueron proyectadas con datos del período enero-octubre. Provincia de Buenos Aires, Procuración General de la provincia de Buenos Aires. CABA, Corte Suprema de Justicia de la Nación (2010-2013), Consejo de la Magistratura (2014). Las tasas fueron ajustadas por el CELS según proyecciones poblacionales del INDEC.

Las ciudades de Santa Fe y Rosario presentaron en los últimos años tasas de homicidio que duplican o triplican las de otras ciudades grandes del país. Se trata de fenómenos distintos. En Rosario el aumento fue repentino y contemporáneo de la visibilización de algunos asesinatos vinculados con el tráfico de drogas y de escándalos por el involucramiento de altos jefes policiales en redes de ilegalidad, lo que llevó a asociar el crecimiento de la tasa con el narcotráfico. Si bien la presencia de grupos dedicados al narcomenudeo puede desempeñar un papel en el aumento de estos crímenes, son centrales otros factores, como las relaciones cotidianas violentas entre jóvenes, la gran circulación de armas y las prácticas abusivas de la policía.⁹ En la ciudad de Santa Fe, las tasas de homicidio han sido altísimas desde tiempo antes de la instalación pública del problema del narcotráfico. Los datos oficiales muestran un descenso en los homicidios dolosos en 2015 en ambas ciudades, aunque se mantienen en niveles muy preocupantes.

En la provincia de Buenos Aires, la tasa de homicidios experimentó un moderado crecimiento entre 2013 y 2014, pero dentro de los límites de fluctuación de la última década. Departamentos judiciales como La Matanza y Quilmes mostraron un descenso en sus tasas de homicidios entre esos años, en tanto que en otros, como Lomas de Zamora o San Martín y, en menor medida, San Isidro, se incrementaron. Avanzar en un análisis más fino requeriría un nivel de desagregación que las estadísticas oficiales no tienen. Estos datos no permiten ver con claridad que existen zonas o barrios específicos que presentan niveles preocupantes de violencia ni explicar sus dinámicas. Ante la ausencia de estudios criminológicos cualitativos basados en relevamientos específicos de estas zonas, se vuelven significativos otro tipo de datos, como los registros de primera mano que llevan adelante organizaciones sociales. Por ejemplo, en Villanueva, partido de Moreno, las organizaciones locales contabilizan al menos 17 jóvenes asesinados entre 2013 y 2015, casi todos ellos por acción de otros jóvenes, involucrados o no en negocios ilegales, o de la policía. En los barrios de Luján y Villa Argentina, en Florencio Varela, el Centro Enrique Angelelli registró entre 15 y 20

9 Véase entrevista a Enrique Font, "El fenómeno de drogas no es lo que está produciendo los homicidios en Rosario", *Infojus Noticias*, 24 de noviembre de 2013.

homicidios de jóvenes entre 2012 y 2014.¹⁰ Al igual que en los barrios pobres de Rosario, un porcentaje muy importante de estos homicidios nunca son investigados. Sin embargo, se ha instalado públicamente que la causa principal de estas muertes es “el narcotráfico”.

En la CABA, hay una moderada tendencia a la suba en la tasa de homicidios desde 2007, a excepción de 2012, cuando se registró una baja. También aquí las oscilaciones se dan siempre dentro de parámetros generales de una tasa en comparación más baja, entre 5 y 7 cada 100 000 habitantes. Sin embargo, este distrito es un ejemplo extremo de la distribución desigual de los homicidios entre zonas pobres y barrios de clase media o alta. Las villas y los asentamientos, donde vive el 5,7% de la población de la ciudad, concentran el 43% de los homicidios dolosos. En esos barrios habitan 165 813 personas, y las tasas de homicidios en el período 2010-2014 fluctuaron entre 28,34 y 51,26 cada 100 000 habitantes. Mientras tanto, en el resto de la ciudad (94,27% de la población total, más de dos millones y medio de habitantes), la tasa en los mismos años osciló entre 3,23 y 4,55 cada 100 000 habitantes.¹¹

El análisis desagregado de los asesinatos indica que no es posible atribuirlos en su mayor parte al narcotráfico, si por esto se entiende que son consecuencia de disputas territoriales entre bandas o ejecuciones por venganzas ligadas al negocio. En Rosario, en 2013, el 16% de los homicidios parece haber tenido vinculación con bandas criminales,¹² y de los 74 asesinatos ocurridos en los primeros cuatro meses de 2014, sólo 4 tenían “vinculación probada” con las redes de tráfico y venta de drogas, y otras 27 una vinculación “probable”.¹³ Esta “vinculación probable” incluye, por ejemplo, crímenes que involucran a jóvenes que quizás participan del narcomenudeo, pero cuyo móvil no tiene relación con el mercado de drogas ilícitas. En Santa Fe capital, según datos oficiales, una parte importante de los asesinatos cometidos entre enero y octubre de 2015 corresponde a peleas entre

10 Para el contexto de circulación de violencias en estos barrios, véase, en este mismo Informe, el capítulo “Vulneraciones de derechos en tomas de tierra y asentamientos. Entre la necesidad, el mercado y el Estado”.

11 Fuente: CSJN (2010-2013), Consejo de la Magistratura (2014).


12 “Antonio Bonfatti: ‘Los gobernadores están desesperados por el avance narco’”, *La Nación*, 30 de noviembre de 2013.

13 “Rosario: 4 de cada 10 crímenes están vinculados a los narcos”, *Clarín*, 8 de mayo de 2014.

conocidos (43%), mientras que las “peleas entre bandas” explican el 9% de los hechos, menos que las muertes en ocasión de robo (16%). Los homicidios cometidos por integrantes de las fuerzas de seguridad siguen siendo un factor central.



El peso de la violencia policial en la tasa de homicidios

Cuando se presenta el aumento de las tasas de homicidios en diversas ciudades como evidencia del avance del narcotráfico, en general se oculta el peso que tienen en esos números las muertes cometidas por las fuerzas de seguridad. Según datos oficiales, en Rosario, entre enero y septiembre de 2015, 16 personas fueron muertas por las fuerzas de seguridad, lo que representa el 10% del total de homicidios.¹⁴ En la provincia de Buenos Aires, en 2014 se contabilizaron al menos 168 personas muertas por efectivos policiales, lo que supone el 11,4% del total de asesinatos. En la CABA, también en 2014, se registraron al menos 24 personas muertas por fuerzas de seguridad, el 12,2% de todos los homicidios.¹⁵ Un trabajo sostenido para bajar la letalidad de las policías en estos distritos tendría un impacto significativo sobre la tasa de homicidios, tanto directo, por el porcentual que representan, como indirecto, porque su disminución también incidiría en la baja del resto de los asesinatos, dado que la sociedad no funciona en compartimentos estancos. Lo mismo puede decirse de la enorme cantidad de muertes traumáticas dentro de las unidades penitenciarias, con independencia de quienes sean los ejecutores materiales de cada crimen. 

Atribuir única o principalmente al narcotráfico este crecimiento de la violencia encapsulada en ciertos barrios es una simplificación. Los po-

14 Secretaría de Análisis y Articulación de Procesos Interministeriales, Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe.

15 Para la provincia de Buenos Aires y la CABA, el dato se construyó con la información sobre homicidios brindada por la Procuración de la provincia de Buenos Aires y del Consejo de la Magistratura y los datos sobre personas muertas por las fuerzas de seguridad del CELS. Véase, en este mismo Informe, el capítulo “Hechos de violencia letal con participación de integrantes de las fuerzas de seguridad en el Área Metropolitana de Buenos Aires”.

cos análisis desagregados o cualitativos de los homicidios muestran que la mayor parte de los casos responde a un fenómeno mucho más complejo de circulación de violencia en barrios pobres.¹⁶ En buena medida estas muertes ocurren en contextos en los que predomina la resolución violenta de conflictos a través del uso de armas de fuego. Sin embargo, el mercado ilegal de armas tiene menos prensa que el narcotráfico. De este modo, la amplia circulación de un discurso moralista y simplificador centrado en el avance del narcotráfico oculta las verdaderas dinámicas de la violencia en estos barrios.

“Mexicanización” / “cartelización”. Características de los “narcos” y situación de la Argentina en el mercado mundial

Otro argumento que se reitera es la supuesta transformación de la estructura de las organizaciones de tráfico y venta de drogas. Se insiste en que su crecimiento en número, sofisticación y poder de fuego nos pone en el camino de una “mexicanización” o “cartelización”. En este sentido, se repite que la Argentina ya no es un país de tránsito, sino de producción y consumo.

Ante los usos políticos de ciertas tipologías alarmistas que suponen que los grupos criminales se desarrollan en etapas que se cumplen de la misma forma más allá de los contextos, otros estudios sugieren que no puede haber en la Argentina una “colombianización” o “mexicanización” por las condiciones geográficas y de mercado. Por ejemplo, no tenemos frontera con los Estados Unidos, el principal mercado de drogas del mundo. Además, incluso en Colombia la lógica de los grandes carteles ha quedado atrás. Hoy en América Latina la tendencia indica que las organizaciones criminales son más bien pequeñas y, según el especialista colombiano Juan Garzón Vergara, funcionan con una lógica de microrred predatoria, como grupos de individuos que “trabajan juntos en un territorio determinado para explotar a otros en beneficio propio, toman provecho de la informalidad y el mercado negro recu-

16 Véase, por ejemplo, “Informe sobre homicidios dolosos en el partido de General Pueyrredón (Mar del Plata-Batán) 2013-2014”, Centro Municipal de Análisis Estratégico del Delito, Municipalidad de General Pueyrredón, 2015. También Eugenia Cozzi, “Los tiratiros. Usos y formas de la violencia altamente lesiva entre jóvenes en la ciudad de Santa Fe”, *Estudios*, n° 32, Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba, 2014.

riendo tanto a mercados legales como ilegales”.¹⁷ Esta caracterización se asemeja más a las organizaciones que operan en la Argentina que a la imagen de los grandes carteles mexicanos.

Estos grupos con niveles de organización comparativamente bajos pero que pueden ser violentos conviven con otros actores que participan del mercado del narcomenudeo y que están lejos de ser “bandas narco”. En algunos barrios hay familias enteras que se dedican, entre otras tareas, a la venta minorista de droga como forma de subsistencia. Subsumir a este tipo de actores dentro de la categoría de “los narcos” no hace más que habilitar la respuesta penal y el encarcelamiento de personas pobres, actores menores o residuales en las cadenas de ventas, igualándolos a los cabecillas o integrantes de bandas delictivas violentas.

En esta línea, el actual secretario de Seguridad de la Nación Eugenio Burzaco, antes de asumir, afirmó en notas periodísticas que el caso argentino podría llegar a parecerse más al brasileño que al colombiano o al mexicano, a pesar de que la columna donde expresó estas opiniones se tituló de manera alarmista “Mexicanización, por qué tiene razón el Papa”.¹⁸ En Río de Janeiro, los grupos criminales controlan algunos enclaves dentro de las favelas, aprovechando la ausencia/connivencia del Estado para extorsionar a la población. Lo que Burzaco no mencionó es el papel fundamental que la policía carioca y las llamadas “milicias”¹⁹ (bandas parapoliciales integradas por efectivos de las fuerzas de seguridad retirados, exonerados o en actividad) tuvieron en la escalada armamentista que se vivió en las favelas y en la violencia allí desatada, primero vendiendo armas a los traficantes²⁰ y luego adoptando una política de “guerra” al tráfico.

La discusión respecto del rol de cada país en el mercado de las drogas (productores, de tránsito, de consumo) no se da únicamente res-

17 Juan Carlos Garzón Vergara, “From Drug Cartels to Predatory Micro Networks: the ‘new’ face of organized crime in Latin America”, en Bruce M. Bagley, Jonathan D. Rosen y Hanna Kassab, *Reconceptualizing security in the western hemisphere in the 21st century*, Lanham, Lexington Books, 2014.

18 En *La Nación*, 5 de mayo de 2015.

19 Véase Ignacio Cano y Thais Duarte, *No sapatinho. A evolução das milícias no Rio de Janeiro (2008-2011)*, Laboratório de Análise da Violência (LAV-UERJ) & Fundación Heinrich Böll, 2012.

20 Raul Jungmann, *Comissão Parlamentar de Inquérito sobre Organizações Criminosas do Tráfico de Armas - Sub-Relatoria de Indústria, Comércio e CAC*, Câmara de Diputados de la República Federativa del Brasil, 2006.

pecto de la Argentina, ya que, entre otros factores, el carácter ilegal del mercado exige que las rutas muten y se readapten, de acuerdo con las posibilidades y con los costos que cada camino ofrece. Cuando se dice que la Argentina ya no es un país de tránsito, sino de consumo y de producción, se busca instalar la idea de que vamos hacia un escenario similar al de los grandes países productores de cocaína utilizando como evidentes categorías que no lo son. Como señala la especialista británica Julia Buxton, muchos países europeos son grandes proveedores de drogas químicas, pero en el mapa global de la “guerra contra las drogas” no se los considera como “productores”. Esa categoría sólo es utilizada para clasificar y estigmatizar a los países productores, no de drogas en general sino de derivados de sustancias orgánicas como la coca o la amapola: Colombia, Perú, Bolivia, Afganistán, entre otros. Estos derivados son los que históricamente han sido más perseguidos. La investigadora muestra que los mercados de drogas ilegales del hemisferio sur sobre los que se ha intervenido con mayor dureza son los que han desarrollado mayores niveles de violencia y corrupción, mientras que en países centrales “productores” de otros tipos de drogas el problema fue abordado con estrategias diferentes y los niveles de violencia son mucho menores.²¹

En el mismo sentido, el experto argentino Juan Gabriel Tokatlian, quien integra la Comisión Directiva del CELS, afirma que la distinción entre países de producción, consumo y tránsito es irrelevante en un mundo de mercados globalizados. Por ejemplo, Estados Unidos es el mayor consumidor de cocaína, y también el más importante productor de marihuana. Además, es uno de los principales centros de lavado de activos y un gran proveedor de armas.²² Por lo tanto, ser un país “productor” o “de tránsito” no quiere decir nada en sí mismo. Lo relevante son los niveles de violencia asociados a las transacciones que se producen en las distintas etapas del circuito de producción, transporte y consumo.

No hay datos que evidencien un aumento generalizado de la violencia ni la alegada “cartelización” o “mexicanización” de las bandas. Más

21 Julia Buxton, “Drugs and Development: The Great Disconnect”, Universidad de Swansea, enero de 2015, disponible en <www.swansea.ac.uk/media/The%20Great%20Disconnect.pdf>.

22 “Militarizar la lucha contra las drogas, un error terrible”, *Perfil*, 15 de junio de 2014.

bien parecen existir situaciones graves de violencia en zonas específicas de algunas grandes ciudades, muy poca intervención sobre el mercado ilegal y fenómenos de mayor o menor cooptación o inserción de estas estructuras ilegales en el Estado (en las policías, los sistemas de justicia o el sistema político).

En las últimas décadas, el consumo de drogas ha aumentado en todas las clases sociales, pero la violencia se ha concentrado casi de manera exclusiva en los barrios pobres y ha tenido como víctima principal a esas poblaciones. En buena medida esta concentración se explica porque se trata de las zonas de la ciudad donde es socialmente tolerable la instalación del narcomenudeo. Es cierto que los grupos que participan en mercados ilegales cumplen un rol en el aumento de la violencia, pero, más que ser su causa principal, se insertan en contextos donde ya se han instalado otras formas violentas de sociabilidad, y donde una policía también violenta y corrupta termina siendo la cara principal del Estado. Estos contextos generan las condiciones para que se conformen y subsistan grupos dedicados al narcomenudeo y a otras actividades ilegales, que agravan fenómenos de violencia anteriores y más complejos. Estas dinámicas profundizan no sólo las desigualdades entre estos barrios y las zonas de clase media o alta, sino también las diferencias en el interior de los barrios.²³

Sin un diagnóstico claro de estos problemas, que deje de lado las campañas alarmistas y la búsqueda de réditos políticos cortoplacistas, no se podrá avanzar en políticas de reducción de la violencia ni en el mejoramiento de la calidad de vida de esas poblaciones.

Posicionamientos, propuestas y políticas: el sistema penal como solución

Las propuestas de los principales candidatos durante 2015 no tuvieron la complejidad de los problemas señalados. Por el contrario, el consenso general se centró en un refuerzo del sistema penal, es decir, de la misma herramienta que viene siendo parte del problema. En general, todas las propuestas de los partidos políticos e incluso de actores como la Iglesia católica abrevan en el “modelo mixto”, que prescribe algunas medidas de reducción de daños para los consumidores

23 Véase, en este mismo Informe, el capítulo “Vulneraciones de derechos en tomas de tierra y asentamientos. Entre la necesidad, el mercado y el Estado”.

combinadas con políticas de guerra al narcotráfico. Como señala el especialista Damián Zaitch, este modelo supone falazmente que existe una separación tajante entre las esferas de la producción y la venta y la del consumo. Por ello se aplican políticas contradictorias, que buscan reducir daños y a la vez criminalizan a los mismos sectores destinatarios de esas políticas.²⁴

Las limitadas medidas de reducción de daños destinadas a los consumidores chocan con las políticas punitivas que vienen siendo aplicadas. Más allá de las decisiones de las autoridades, las burocracias penales siguen criminalizando a los consumidores de drogas y a los eslabones más débiles y fácilmente reemplazables de las redes de ilegalidad, en general personas pobres que se dedican a la venta minorista.

Propuestas de campaña

Durante la campaña electoral, el punto más extremo de la escalada punitiva fueron las propuestas para habilitar la intervención de las Fuerzas Armadas en el combate al narcotráfico. Esta línea, promovida desde hace décadas por los Estados Unidos, fue adoptada por el candidato a presidente por el Frente Renovador Sergio Massa bajo la consigna de una “ley de seguridad ampliada” que anularía la distinción entre seguridad y defensa. Sus propuestas parecían más un mensaje demagógico electoral que un programa para ser implementado, a juzgar por lo absurdo de algunas medidas enumeradas en su anuncio televisivo (como “atacar y bloquear” nuestras fronteras)²⁵ y por el hecho de que su principal asesor en temas de seguridad, Diego Gorgal, rechazó el uso de las Fuerzas Armadas en la represión del narcotráfico.²⁶ Además del ataque a las fronteras propias, otra idea de Massa era utilizar a los militares para invadir los barrios pobres “copados por delincuentes”. Esta noción es especialmente peligrosa y estigmatizadora,²⁷ y no se puede descartar que tenga derivaciones como las “políticas de pacificación de

24 Damián Zaitch, “Reducción de daños, seguridad y tráfico de drogas ilícitas”, *Cuadernos de Seguridad*, n° 11, Buenos Aires, Secretaría de Seguridad Interior, 2009.

25 Véase el anuncio en <www.youtube.com/watch?v=PMunUd-sAlg>.

26 “Inseguridad y narcotráfico, ejes del reclamo social”, *La Nación*, 16 de octubre de 2015.

27 “Sergio Massa en Rosario: ‘Vamos a llevar a las FF.AA. a los barrios copados por narcos y delincuentes’”, *La Nación*, 23 de septiembre de 2015.

villas” propuestas hace un tiempo por el entonces legislador massista Diego Kravetz, actual secretario de Seguridad del municipio de Lanús. Los candidatos a presidente del Frente para la Victoria y de Cambiemos, Daniel Scioli y Mauricio Macri, fueron menos explícitos y se limitaron a señalar la necesidad de ampliar la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de apoyo logístico, algo que viene ocurriendo desde principios de esta década dentro de la legalidad vigente, pero tensando sus límites. Sin embargo, una vez en el poder, Macri decretó la mencionada emergencia en seguridad que habilita la participación militar en el derribo de aviones.

La disposición a utilizar a las Fuerzas Armadas contra el narcotráfico es preocupante más allá de su factibilidad. La intervención de militares en cuestiones de seguridad interior choca con el paradigma de las actuales leyes de Defensa Nacional, Seguridad Interior e Inteligencia Nacional, sancionadas y reglamentadas bajo cuatro presidencias distintas, en el mayor acuerdo político de la democracia posdictatorial. Además, los países que han recurrido a la herramienta militar para reprimir el narcotráfico no muestran disminución de las actividades de las organizaciones criminales, sino incremento de gravísimas violaciones a los derechos humanos y corrupción institucional.²⁸

La cuestión de las “fronteras porosas” es otro lugar común que ha derivado en consensos en torno a la necesidad de “blindar” la frontera norte del país. Para esto se propusieron medidas que implicaban la pena de muerte encubierta, como aprobar una ley para derribar aviones sospechosos²⁹ (finalmente habilitada por el decreto de emergencia en seguridad); profundizar la militarización, como aumentar el número de militares desplegados en coordinación con las fuerzas de seguridad;³⁰ o algunas otras, técnicas, como radarizar las fronteras.

También hubo propuestas para endurecer el sistema penal, a través del incremento de penas o del aumento del poder de las policías. En ese contexto, Massa propuso subir las penas para las actividades vincula-

28 Véase “Nuevos embates al principio...”, ob. cit.

29 “Macri: ‘La incapacidad del Gobierno permitió que los narcos avancen’”, *tn.com.ar*, 5 de agosto de 2015.

30 “Promesa de campaña: Daniel Scioli propuso blindar las fronteras con las Fuerzas Armadas contra el narcotráfico”, *La Nación*, 2 de noviembre de 2015.

das con el comercio de drogas, al punto de solicitar reclusión perpetua para narcotraficantes y bajar la edad de imputabilidad a los 14 años.³¹

Finalmente, los tres espacios políticos principales coincidieron en la necesidad de crear una agencia federal especializada. Sin mayores precisiones, el latiguillo de la “agencia especial parecida al FBI” o la “agencia especial parecida a la DEA” funcionó también como propuesta efectista antes que como expresión de un programa de política criminal destinado a intervenir sobre el crimen organizado. La creación de una agencia especializada puede ser una medida positiva o negativa, pero nada se puede decir hasta no conocer su diseño, composición, atribuciones y relación con las estructuras de gobierno y policiales actuales o con los servicios de inteligencia.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) también tuvo una intervención política de alto perfil al crear una “comisión judicial para la lucha contra el narcotráfico”, durante la campaña electoral. En los meses anteriores, la CSJN había emitido una serie de mensajes alarmistas sobre el tema, a partir de los reclamos de jueces federales del norte del país, encabezados por Raúl Reynoso. Distintas organizaciones mostraron su preocupación por esta medida, enmarcada en la perspectiva efectista de “lucha contra las drogas”, con la cual la Corte se colocó en el centro de la política de persecución penal, una atribución que no le compete ni parece ser una estrategia eficaz para mejorar la respuesta estatal en el tema. El rol de liderar o coordinar los esfuerzos contra el narcotráfico es propio del Poder Ejecutivo con el Ministerio Público Fiscal, no de la Corte, que sí podría desempeñar un papel importante para que el sistema de justicia produzca mejor información,³² área de vacancia especialmente sensible en el tema drogas, similar al que cumplió con los datos sobre homicidios entre 2010 y 2014. Sin embargo, su aporte en el último año consistió en abandonar esa tarea y pasársela al

31 “Sergio Massa presentó su plan de gobierno para combatir la inseguridad”, *La Nación*, 17 de agosto de 2015.

32 Véase CELS y otros, “CSJN: controvertida decisión para encabezar la ‘lucha contra el narcotráfico’”, 7 de noviembre de 2015, disponible en <www.cels.org.ar/comunicacion/index.php?info=detalleDoc&ids=4&lang=es&ss=46&idc=2002>, y Asociación Pensamiento Penal (APP), “APP y la creación de una Comisión para la Lucha contra el Narcotráfico por la Corte Suprema de Justicia”, 30 de octubre de 2015, disponible en <www.pensamientopenal.org.ar/app-y-la-creacion-de-una-comision-para-la-lucha-contra-el-narcotrafico-por-la-corte-suprema-de-justicia>.

Consejo de la Magistratura, a contramano de las respectivas competencias y atribuciones. Esa comisión fue también otra forma de reafirmar la centralidad política de la Corte Suprema en el sistema judicial, ya no por su rol constitucional, sino por el manejo de recursos institucionales que, entre otras cosas, da la posibilidad de que los integrantes viajen periódicamente a la Capital con los costos pagos y viáticos. El juez federal de San Ramón de la Nueva Orán, Raúl Reynoso, fue invitado a participar de la comisión, pero no pudo integrarla porque fue procesado por delitos vinculados con organizaciones dedicadas a la comercialización ilícita de drogas.³³

Desfederalización y criminalización de consumidores y pequeños vendedores

Mientras distintas voces plantearon propuestas de endurecimiento del sistema penal como modo de solucionar los problemas vinculados con las drogas y el narcotráfico, las políticas efectivamente aplicadas muestran un sistema penal ya endurecido, sustentado en la saturación policial de los barrios y la persistencia de altos niveles de encarcelamiento. La vigencia de la actual ley de drogas, que criminaliza el consumo y propone escalas penales indiferenciadas para los distintos delitos relacionados con el tráfico, es otro factor central de la orientación punitivista. Mientras muchos países de la región ya han avanzado en la descriminalización del consumo, en la Argentina los incipientes debates por la reforma de la ley fueron barridos por el discurso único del “avance narco”.

La desfederalización parcial del juzgamiento de los delitos de drogas ha sido uno de los pilares de la política criminal dirigida a organizar la persecución del narcotráfico entre el sistema federal y las provincias. Esta política se creó en 2005 para dar respuesta a los problemas asociados con la venta y el consumo de drogas en el espacio público, que eran desatendidos por la justicia federal y representaban una fuerte demanda social hacia los poderes locales. La desfederalización nació del supuesto de que si las policías y justicias provinciales se ocuparan de los delitos vinculados con el pequeño comercio y el consumo de estupefacientes, la justicia federal podría concentrarse en los casos más graves. En la actualidad, las provincias de Buenos Aires, Salta, Córdoba

33 Véase “Participación de integrantes de las fuerzas de seguridad y el Poder Judicial en las redes ilegales”, en este capítulo.

y Formosa adhirieron a esta norma y varias otras demandan recursos para implementarla.

Según un informe de la Procuraduría de Narcocriminalidad (Procurar), la desfederalización en la provincia de Buenos Aires, implementada en 2005, tuvo consecuencias negativas. En primer lugar, la Procurar registró la falta de coordinación entre jurisdicciones, que dificulta que, mientras a nivel provincial se avanza en los casos pequeños, el fuero federal avance en la investigación de los casos de narcotráfico. A partir de que la provincia adhirió a la ley de desfederalización, el porcentaje de causas por infracciones a la ley de drogas en la justicia federal bonaerense pasó de representar el 40% en 2005 al 6% en 2006, el 5% en 2007 y el 3% en 2008. La Procurar sostiene que esa migración muestra en parte la cantidad de causas de menor peso que ingresaban a la justicia federal, pero a la vez verifica la poca capacidad de iniciar causas federales por tipos penales de su exclusiva competencia.

La consecuencia de la desfederalización ha sido trasladar a la Policía Bonaerense y a la justicia provincial el manejo de las investigaciones y peleas por el territorio, lo que implica a veces limitar las investigaciones a las responsabilidades menores y frustrar las de mayor envergadura. Esto ha hecho que se privilegie la persecución penal de consumidores y pequeños vendedores. En todo el país aumentaron las causas iniciadas por tenencia, pero este incremento fue mucho más marcado en las provincias que desfederalizaron, donde llegó a un 200% contra un 61% promedio del resto de las provincias.³⁴

Según el informe estadístico de la Procuración General de la provincia de Buenos Aires sobre causas judiciales, en 2014 se registraron 33 165 causas iniciadas en materia de estupefacientes, de las cuales el 28,83% fueron por tenencia para consumo personal. Si bien la Procuración destaca que este número es el más bajo desde 2006, se trata aún de un porcentaje elevadísimo: casi una de cada tres causas por drogas. En el departamento bonaerense de San Martín, se registraron 2060 causas por consumo, 301 por tenencia y 2336 por comercialización. El departamento de San Isidro, cuyo fiscal general fue imputado por encubrir

34 Ley de desfederalización parcial de la competencia penal en materia de estupefacientes (Ley 26 052). Estudio preliminar sobre su implementación, Procuraduría de Narcocriminalidad, Ministerio Público Fiscal de la Nación, 2014.

a redes internacionales de tráfico de drogas,³⁵ presenta un panorama similar: se iniciaron 1322 causas por consumo, 1149 por tenencia y 1669 por comercialización.

Pese a que la CSJN, en el fallo “Arriola”, ha expresado que la criminalización de la tenencia de estupefacientes para consumo personal es inconstitucional, en los hechos se siguen cargando las tintas sobre la persecución de los usuarios. Si bien con la desfederalización las provincias podrían enfocar su trabajo sólo hacia el narcomenudeo –sin emitir opinión aquí sobre las ventajas o desventajas de esto–, lo que sucede en la práctica es que el aparato punitivo provincial (policía y justicia) sigue persiguiendo al usuario. Esta intervención estatal lo pone frente al sistema penal y lo aleja del servicio de salud, aumenta el poder de las policías y no aporta a la desarticulación de redes. Con estos antecedentes, si efectivamente más provincias adhieren a este esquema de intervención, podría pronosticarse una ampliación de la estructura policial y tribunalaria que implicará un incremento de la persecución al consumo.

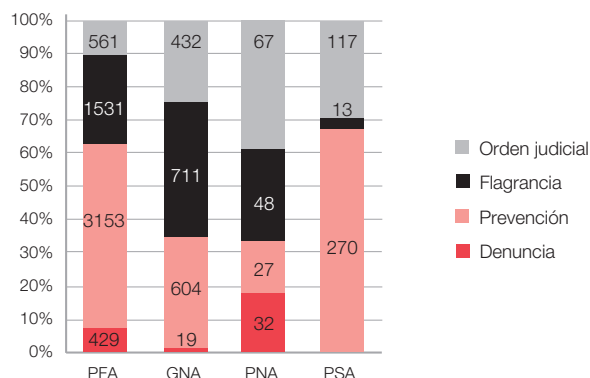
Los datos sobre detenciones policiales también muestran esta orientación punitiva centrada sobre todo en consumidores y pequeños vendedores. Esto puede verse, por ejemplo, en las estadísticas sobre el origen de las detenciones por infracción a la Ley 23 737 de las dos fuerzas de seguridad federales más grandes, Policía Federal y Gendarmería.

Las órdenes judiciales de detención o allanamiento, es decir, los casos que supuestamente están respaldados por algún tipo de investigación, dan origen a menos del 15% de las detenciones, en promedio. Más del 75% surgen en el trabajo rutinario de las fuerzas en las calles, intervenciones de escasa complejidad sobre consumidores o a lo sumo pequeños vendedores. Por ejemplo, en 2013 la Policía Federal detuvo al menos a 667 personas por consumir drogas en la CABA (gráfico 3.2). El hostigamiento policial y judicial a los consumidores de drogas en los barrios pobres es una política de hecho que contradice disposiciones emanadas desde distintas agencias del Estado. Por ejemplo, las del fallo “Arriola” o las directivas impartidas desde el Ministerio de Seguridad de la Nación en la gestión de Nilda Garré, en las que se ordenaba a las fuerzas federales no detener a consumidores. También colisiona con otras políticas públicas como la de los Centros Preventivos Locales de Adicciones (CePLA), dispositivos territoriales implementados desde la

35 Véase, en este capítulo, “Participación de integrantes de las fuerzas de seguridad y el Poder Judicial en las redes ilegales”.

SEDRONAR con una perspectiva de inclusión social y ampliación de derechos para jóvenes con consumos problemáticos.

Gráfico 3.2. Fuerzas de seguridad federales. Detenciones por infracción a la Ley 23 737, según origen de la intervención. Fuerzas e instituciones de seguridad federales, 2013 y 2014



Nota: PFA, Policía Federal Argentina; GNA, Gendarmería Nacional Argentina; PNA, Prefectura Naval Argentina; PSA, Policía de Seguridad Aeroportuaria.

Fuente: CELS, con datos del Ministerio de Seguridad de la Nación.

Estas políticas punitivas se ven amplificadas por el gran crecimiento de la cantidad de efectivos policiales desplegados, por ejemplo, en los partidos del Gran Buenos Aires. Las nuevas autoridades provinciales y nacionales que asumieron en diciembre de 2015 han manifestado su intención de sostener la saturación policial y de ir contra los vendedores chicos como herramienta central de las políticas de seguridad.³⁶ Es la continuidad de una mirada sobre la seguridad que no pone en discusión el papel que las policías y el Poder Judicial tienen en la circulación de la violencia, ni el modo en que funcionan los mercados ilegales. La ausencia de reflexión sobre este punto resulta aún más significativa des-

³⁶ Véase “Patricia Bullrich sobre narcotráfico: ‘Vamos contra el chico también, porque le vende paco a la gente’”, *La Nación*, 15 de diciembre de 2015.

de el momento en que las nuevas autoridades insistieron en colocar al narcotráfico como “problema principal” de la Argentina.

3. Participación de integrantes de las fuerzas de seguridad y el Poder Judicial en las redes ilegales

La participación de integrantes de las fuerzas de seguridad, del Poder Judicial y del poder político en redes de ilegalidad, en general presentada por los medios de comunicación y las autoridades como si se tratara de casos particulares de “corrupción”, puede comprenderse con el análisis de las lógicas de los mercados ilegales.³⁷ Estas redes operan en mercados en los que se intercambian mercancías legales o ilegales por dinero y también por lo que el sociólogo brasileño Michel Misse denomina “mercancías políticas”.³⁸

La prohibición del comercio de ciertas drogas es un elemento central en la configuración del mercado. A través de la prohibición, el Estado genera incertidumbre en compradores y vendedores, y a la vez monopoliza determinados recursos (autorizaciones, licencias, procesos judiciales, y también la capacidad de bloquear estos procesos) que son fuentes de renta y moneda de cambio apreciada para reducir esa incertidumbre. De esta manera, ciertos segmentos del Estado son productores de un tipo específico de “mercancías” fundamentales para la configuración, persistencia y expansión de los mercados ilegales: las fuerzas policiales y los operadores del Poder Judicial tienen acceso a decisiones que pueden ser vendidas como mercancías políticas. Más recientemente, el investigador argentino Matías Dewey adoptó un punto de vista similar, pero especificando que lo que se compra y vende es la suspensión de la aplicación del derecho, mercado en el que la oferta

37 Véase Alberto Binder, “El control de la criminalidad en una sociedad democrática. Ideas para una discusión conceptual”, y Gustavo Palmieri y Florencia G. Wagmaister, “La dinámica de delito-policía en los procesos de reforma policial”, ambos en Gabriel Kessler (comp.), *Seguridad y ciudadanía. Nuevos paradigmas, reforma policial y políticas innovadoras*, Buenos Aires, Edhasa, 2009.

38 Michel Misse, *Malandros, marginais e vagabundos & a acumulação social da violência no Rio de Janeiro*, tesis de doctorado, Río de Janeiro, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 1999.

está en manos de la policía, los políticos y el Poder Judicial.³⁹ Sin embargo, como demuestran los casos que presenta Dewey, no se trata sólo de suspender la aplicación de la ley, sino de procesos más complejos que incluyen coacciones, violaciones flagrantes y aplicaciones arbitrarias de la ley, como en el caso de las detenciones ilegales o las imputaciones falsas con fines extorsivos. Esto significa que hay un uso discrecional e instrumental de las leyes y de los procedimientos judiciales y administrativos para proteger a aliados, castigar a competidores y encubrir los propios delitos. La ilegalidad de estos mercados es una condición necesaria para estas prácticas.

Cualquier visión criminológica no ingenua parte del supuesto de que la eliminación total del delito es imposible. A su vez, siempre va a existir alguna forma de regulación policial del delito, aunque más no sea por la selectividad que se deriva del hecho de que no se puede perseguir a todos los que delinquen. La cuestión es cuán imbricados están esos mercados ilegales en las estructuras estatales, cuánta autonomía y protección se negocia con las autoridades políticas, judiciales o policiales, así como cuán violentos son esos mercados que se toleran o promueven. Marcelo Sain sostiene que hoy ocurre una regulación del delito por parte de la policía como “estrategia de control criminal a través de la participación criminal”⁴⁰ y como oportunidad para realizar negocios individuales y colectivos, posibilitados por la amplia autonomía que las autoridades políticas otorgan a las cúpulas policiales. Este es el caso de la Policía Bonaerense y otras fuerzas de seguridad del país. Desde la academia y el periodismo se ha investigado la participación de la policía y de la política en redes de ilegalidad, aunque menos se ha dicho en general sobre el Poder Judicial.⁴¹

Este entramado fundamental para la expansión y persistencia de este tipo de mercados ilegales está ausente de los discursos alarmistas que

39 Matías Dewey, *El orden clandestino. Política, fuerzas de seguridad y mercados ilegales en la Argentina*, Buenos Aires, Katz, 2015.

40 Marcelo Sain, “La regulación policial del narcotráfico en la provincia de Buenos Aires”, ponencia presentada en el seminario “What Happens When Governments Negotiate with Organized Crime? Cases Studies from the Americas”, Washington DC, Woodrow Wilson International Center for Scholars, octubre de 2013.

41 Véase, por ejemplo, CELS, “El Ministerio Público de la provincia de Buenos Aires como engranaje de un sistema penal violatorio de derechos”, en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2015*, ob. cit.

pregonan cruzadas contra el narcotráfico y proponen linealmente incrementar la dureza de la respuesta de las agencias penales, de seguridad, militares y de inteligencia. Una amplia literatura muestra cómo esta línea viene formateada desde organismos como la DEA estadounidense, el organismo al cual los punitivistas argentinos recurren en busca de orientación y equipamiento.

Actores del Poder Judicial involucrados en las redes de tráfico de drogas ilegalizadas

Importantes sectores del Poder Judicial se han posicionado públicamente como actores políticos interesados en instalar alarma social en torno al “avance del narcotráfico”. Esta postura es contemporánea de casos en los que altos funcionarios judiciales aparecen sospechados de encubrir y proteger redes de ilegalidad.

Suspensión e indagatoria al fiscal general de San Isidro, Buenos Aires

El caso del fiscal general de San Isidro, Julio Novo, es en especial significativo, ya que involucra a una de las pocas investigaciones que han acreditado la existencia de una importante red de tráfico de drogas con conexiones internacionales, que utilizaba sicarios y era capaz de mover grandes cantidades de cocaína hacia Europa. La investigación del fiscal federal Fernando Domínguez muestra que esta red tenía fluidos contactos en la Fiscalía Departamental de San Isidro, en la provincia de Buenos Aires, que pretendían encubrir a sus integrantes. Novo y varios de sus ayudantes, parientes y empleados están acusados de obstaculizar la investigación sobre el doble asesinato ocurrido en el *shopping* Unicenter en 2009. Según la causa judicial, como parte de las maniobras para garantizar la impunidad de los investigados, Novo negaba recursos y hostigaba al fiscal Luis Angelini, quien, al investigar los asesinatos, había encontrado conexiones entre los sicarios y el empresario argentino Gustavo Juliá, más tarde detenido por tráfico de cocaína en España. Según Domínguez, estas prácticas encubridoras no podrían haber sido llevadas adelante sin la aquiescencia o el conocimiento de altos funcionarios del Ministerio Público Fiscal de la provincia de Buenos Aires.⁴²

En enero de 2015, luego de allanar tres dependencias de la Fiscalía General, la jueza federal de San Isidro Sandra Arroyo Salgado imputó a Novo y a otros funcionarios por encubrimiento agravado, atentado a la

42 Íd.

autoridad por estorbo al acto funcional, abuso de autoridad y violación de sus deberes oficiales. El avance de la investigación judicial destrabó también el pedido de juicio político al fiscal, que había sido obstaculizado desde ámbitos políticos y judiciales. El 28 de septiembre de 2015, por cuatro votos contra tres, el Tribunal de Enjuiciamiento de Magistrados bonaerense decidió abrir el juicio político. El 19 de noviembre, la Suprema Corte de la provincia de Buenos Aires suspendió a Novo y a su equipo.

La investigación contra Novo fue muy dificultosa y resistida por sectores judiciales y políticos importantes del sciolismo y del massismo. Incluso, fue poca la repercusión pública y política de este escándalo judicial si se toman en cuenta los planteos que señalan al narcotráfico como el principal problema del país.

Además, el entramado puesto al descubierto dio cuenta de los graves problemas de funcionamiento del Ministerio Público Fiscal bonaerense: falta de control, cercanía con los poderes políticos locales, entre otras cosas. En esas relaciones se configuran tramas que posibilitan la formación y persistencia de redes de ilegalidad de distinto tipo, desde las menos sofisticadas pero con presencia territorial en barrios pobres hasta las que conectan con los flujos globales del crimen organizado transnacional. La suspensión de Novo y sus adjuntos por parte de la Suprema Corte implicó una intervención muy fuerte sobre la Procuración General, que se había negado a avanzar en esa línea. Dos llamadas telefónicas entre Novo y la procuradora general María del Carmen Falbo se produjeron el día en que el fiscal propuso la designación como secretaria de Fiscalía de la abogada defensora de Juliá y la noche anterior a su nombramiento por la procuradora.

Procesamiento del juez federal de Orán, Salta

La porosidad de la frontera norte del país y las diferentes propuestas para “blindarla” constituyen otro de los tópicos reiterados en la discusión sobre el narcotráfico. Los debates sobre la radarización y el envío de militares para tareas de apoyo logístico a las fuerzas de seguridad⁴³ se enmarcan en esta cuestión. Los jueces federales del Noroeste Argentino (NOA) y el Nordeste Argentino (NEA) se cuentan entre quienes más han trabajado para instalar un clima de alarma, aprovechando la

43 Véase “Nuevos embates al principio...”, ob. cit.

preocupación pública para pedir más recursos humanos y financieros. En 2013 la CSJN se hizo eco de sus reclamos y los amplificó, instalándose como un actor político en el debate.

Raúl Reynoso, juez federal de Orán, Salta, fue particularmente activo. En reiteradas oportunidades Reynoso se presentó ante los medios de comunicación como ejemplo de funcionario judicial heroico que, ante la falta de recursos, llevaba adelante una lucha quijotesca contra las grandes mafias del narcotráfico. También se transformó en un referente entre sus pares. Fue anfitrión de la segunda reunión de jueces federales del NEA y del NOA, realizada en Orán en mayo de 2014, ocasión en la que los magistrados renovaron la voz de alarma por el avance del narcotráfico y los reclamos por mayores recursos. En septiembre del mismo año, disertó sobre el “cuadro de situación actualizado e integral del narcotráfico” ante un auditorio de jueces federales en Formosa,⁴⁴ y en diciembre formó parte del panel de presentación de un informe de la Auditoría General de la Nación sobre los problemas de los pasos fronterizos. En octubre de 2015, Reynoso fue invitado a participar del Coloquio del Instituto para el Desarrollo Empresarial de la Argentina (IDEA), el evento que reúne a los principales empresarios y referentes políticos del país.⁴⁵ Cuando para esas fechas la CSJN creó la “comisión judicial para la lucha contra el narcotráfico”, convocó a Reynoso para integrarla, aunque luego dio marcha atrás ante las advertencias emanadas desde el Ministerio Público Fiscal de la Nación en torno a las causas judiciales que lo involucraban.

En noviembre de 2015, tomó estado público una denuncia contra Reynoso, como consecuencia de un allanamiento a su despacho. La acusación fue impulsada por el fiscal federal n° 2 y fiscal coordinador del distrito Salta, Eduardo José Villalba, y por el titular de la Procurar, Diego Iglesias. El juez que intervino fue Julio Leonardo Bavío. Reynoso está sospechado de ser el jefe de una asociación ilícita dedicada a

la gestión y concesión de resoluciones judiciales tendientes a mejorar la situación procesal, especialmente la libertad ambulatoria, de distintas personas

44 “El Dr. Reynoso disertará sobre narcotráfico ante jueces federales”, *Radio 10 Orán*, 3 de septiembre de 2014.

45 “El narcotráfico se metió en la agenda de los empresarios de IDEA”, *El Cronista Comercial*, 15 de octubre de 2015.

imputadas y detenidas en el marco de expedientes de trámite ante el Juzgado Federal de la ciudad de San Ramón de la Nueva Orán en los que se investigan conductas de narcocriminalidad internacional, a cambio de dinero y/o dádivas.⁴⁶

Los acusadores sospechan que un grupo de abogados –entre los que se cuentan defensores de personas indagadas por Reynoso en causas relacionadas con narcocriminalidad– habrían actuado como intermediarios entre el juez federal y los procesados, que recibieron distintos beneficios a cambio de dádivas. También entre estos abogados mediadores hay familiares de Reynoso e incluso el jefe de despacho de su juzgado. Todos ellos, según señalan los fiscales, “se vieron favorecidos con el producto económico generado con el actuar disvalioso”.

Uno de los casos investigados es el de un acusado de narcotráfico detenido por Reynoso que le habría entregado una finca ubicada en el departamento de Rivadavia, Salta. Lo habría hecho como forma de pago para lograr su liberación y el dictado de una falta de mérito que luego se convertiría en un sobreseimiento.⁴⁷ La sospecha de los acusadores es que se habría simulado dos veces la venta de la finca, para de esta manera ocultar la entrega de dádivas al magistrado a cambio de los beneficios procesales para el acusado. Se sospecha que Reynoso benefició a personas detenidas por narcotráfico en al menos once causas judiciales.⁴⁸

El 30 de noviembre de 2015, el juez federal Bavío procesó a Reynoso y a los demás coimputados en la causa. Le dictó también prisión preventiva, que no se hizo efectiva por que aún tiene inmunidad de arresto por ser magistrado. A su vez, el 22 de diciembre el Consejo de la Magistratura suspendió al juez y avaló el pedido de juicio político en su contra.


46 Resolución del 3 de noviembre de 2015 del juez federal de Salta, Julio Bavío, publicada en el portal del Centro de Información Judicial (CIJ).

47 “Detuvieron a dos nuevos acusados de integrar la organización liderada por el juez Reynoso”, 11 de noviembre de 2015, disponible en <www.fiscales.gob.ar>.

48 “Las pruebas que pesan sobre el juez Reynoso”, *La Nación*, 8 de noviembre de 2015.



Liberación de rutas para el transporte de drogas

Quizás el caso más significativo que involucra a Reynoso es el del empresario boliviano José Luis Sejas Rosales, acusado de liderar una banda dedicada al narcotráfico. Sejas Rosales fue detenido cuando intentaba ingresar más de 450 kg de cocaína a la Argentina, y se le inició una causa por contrabando de estupefacientes. Más adelante, el empresario recuperó su libertad luego de que, sorpresivamente, se lo procesara sin prisión preventiva en calidad de partícipe secundario del delito que se le imputaba. El jefe de despacho del juez Reynoso declaró que el magistrado lo obligó a redactar la resolución por la que se le asignaba a Sejas Rosales un nivel de participación más leve, que le permitía recuperar su libertad. El abogado salteño David Leiva dijo que tomó conocimiento de que en la causa de Sejas Rosales se pagaron 350 000 dólares por la libertad del empresario. Otros testimonios recolectados en Orán dan detalles de cómo se negocia que no haya controles en la ruta, con pagos que pueden llegar al medio millón de dólares y que se realizan directamente en Bolivia. Estas transacciones cuentan con una suerte de “seguro”: si la droga es descubierta en el trayecto, un operador judicial al que se le paga para tal fin resuelve la situación con rapidez, de manera de no demorar el cargamento. 

Cuando trascienden casos como este, las propuestas de militarizar y blindar las fronteras parecen no sólo peligrosas, sino ingenuas o malintencionadas, según los casos. A la hora de utilizar la metáfora de la “frontera porosa” para hablar del norte argentino, habrá que tener en cuenta que los grandes “agujeros” que permiten la entrada y la circulación de drogas ilícitas están en buena medida en las instituciones que deben evitarlos.

Participación policial en redes de ilegalidad: un problema estructural

La preocupación por el involucramiento de efectivos policiales en redes de ilegalidad no es nueva. En los años noventa, mientras el entonces presidente Carlos Menem proponía la pena de muerte para los narcotraficantes, desde el CELS Sofía Tiscornia y Alicia Oliveira señalaban que la participación de policías en redes de ilegalidad era un fenómeno estructural que se estaba transformando. La dinámica de control y participación de la policía en actividades ilegales, históricamente centrada en la regulación del juego clandestino y la prostitución, estaba cambiando con la llegada de un nuevo actor:

Nos referimos al narcotráfico y al protagonismo que los cuerpos especializados de las fuerzas de seguridad tienen a este respecto. Sin duda estamos asistiendo a las múltiples fracturas que, en el gobierno de las corporaciones policiales, la competencia por el poder territorial del narcotráfico provoca. La autonomía con la que parecen actuar diferentes grupos dentro de las policías está cambiando, peligrosamente, las ya históricas relaciones peligrosas entre el poder político y el poder policial.⁴⁹

Casi veinte años después, la cantidad de casos de efectivos policiales involucrados en estas redes de narcocriminalidad (aunque nunca sólo en eso) y el alto grado de responsabilidad institucional de muchos de ellos confirman que se trata de un asunto estructural grave, directamente relacionado con fenómenos de violencia delictiva e institucional. El problema atraviesa a las policías de distintas jurisdicciones.

En 2013 y 2014, altos jefes policiales fueron procesados en Santa Fe y Córdoba por narcotráfico. El ex jefe de la policía santafesina, Hugo Tognoli, fue condenado en octubre de 2015 a seis años de prisión por coacción, encubrimiento e incumplimiento de los deberes de funcionario público. Según los jueces, Tognoli ayudó a un vendedor de estupefacientes a eludir investigaciones judiciales y fraguó una causa contra una mujer que había denunciado el tráfico de drogas en su barrio.⁵⁰ En Córdoba el denominado “narcoescándalo” tomó estado público en septiembre de 2013 a partir de las denuncias de un informante de la policía provincial. El fiscal federal Enrique Senestrari, que venía investigando el caso, procesó a Rafael Sosa, ex responsable de la agencia policial antinarcóticos, y a otros siete policías por integrar una asociación ilícita con conexiones con narcotraficantes. Al

49 Alicia Oliveira y Sofía Tiscornia, “Estructura y prácticas de las policías en la Argentina. Las redes de ilegalidad”, en CELS, *Control democrático de los organismos de seguridad interior en la República Argentina*, Buenos Aires, 1997, p. 23, disponible en <www.cels.org.ar/common/documentos/control_democratico2.pdf>.

50 “Por qué condenaron a prisión a Hugo Tognoli, ex jefe de la policía de la provincia”, *La Capital*, 6 de noviembre de 2015.

cierre de este Informe, aún no se había iniciado el juicio oral, demorado en reiteradas ocasiones por las dificultades de la justicia federal para integrar el tribunal.⁵¹

Durante 2015 una sucesión de hechos hace sospechar que los casos conocidos son apenas una pequeña parte de un universo muy complejo de connivencias. Entre las fuerzas federales, fueron detenidos tres suboficiales de Gendarmería por enviar cocaína en encomiendas desde Salta hacia Córdoba; en un allanamiento realizado en un puesto de Gendarmería en Villa Soldati, en la CABA, se secuestró cocaína y marihuana, supuestamente utilizada para “plantar” pruebas falsas en procedimientos; un comisario de la Dirección de Toxicología de la policía de Entre Ríos, dos policías federales y un gendarme fueron detenidos en esa provincia acusados de integrar una banda dedicada al narcotráfico.

En la provincia de Buenos Aires, dos policías de la comisaría de Munro, partido de Vicente López, fueron detenidos junto a un empleado municipal sospechados de vender drogas, regentear prostíbulos y extorsionar a delincuentes; tres policías, entre ellos el jefe de la Comisaría 3^a de San Nicolás, fueron detenidos por comercializar drogas; un fiscal de Lomas de Zamora pidió penas de entre cuatro y seis años de prisión para dos policías acusados de extorsionar a narcotraficantes para no realizarles allanamientos; Juan Reboredo, jefe del Comando de Prevención Comunitaria (CPC) de Luján, fue detenido acusado de haber amenazado a comerciantes de la feria de La Salada, en connivencia con barrabravas, cuando era titular de la comisaría de Ingeniero Budge, en Lomas de Zamora. También fue detenido Pablo Avitabile, quien había sido jefe de calle en la misma seccional.

En Santa Fe un comisario inspector de la Secretaría de Delitos Complejos fue preso acusado de asociación ilícita, pues supuestamente integraba la banda de “Los Monos”, y el titular de la Comisaría 19^a de Rosario fue detenido, acusado de tener relación directa con el líder de una banda de narcotraficantes.

Un policía salteño y otras cinco personas fueron detenidos en Córdoba cuando trasladaban más de 300 kg de cocaína en dos camionetas; un efectivo de una comisaría de Orán fue detenido transportando 69 kg de cocaína en una camioneta policial.

51 “Inconcebible mora judicial”, *La Voz del Interior*, 3 de enero de 2016.

En Misiones tres policías fueron condenados a penas de hasta nueve años de prisión por haber robado casi 900 kg de marihuana que estaba secuestrada en el puerto de Posadas.⁵²

No se trata de una lista exhaustiva. El periodista Gustavo Carabajal contabilizaba, a mediados de 2015, que, entre enero de 2013 y esa fecha, al menos 111 efectivos de fuerzas de seguridad provinciales y federales fueron procesados por delitos relacionados con drogas, incluyendo a media docena de oficiales jefes y superiores.⁵³ Los casos mencionados muestran que, además de proteger a estas redes, efectivos policiales se involucran en el transporte y la venta de drogas ilegalizadas.

San Martín, provincia de Buenos Aires

El partido bonaerense de San Martín es señalado como una zona en la que operan grupos dedicados a la venta de drogas. Dos de sus rasgos distintivos son los repetidos enfrentamientos entre bandas por el control territorial del mercado, que han causado varias muertes, y el involucramiento de funcionarios policiales en el negocio, quienes participan de un modo activo en las disputas territoriales. Dos comisarías parecen ser en especial problemáticas: la 4ª, de José León Suárez, y la 5ª, de Billinghamurst. La zona ha sido escenario de una serie de escándalos que visibilizaron de manera parcial la participación policial en redes de ilegalidad. La sucesión de estos hechos habla de la persistencia de la problemática y del carácter superficial de las medidas que, supuestamente, se han tomado para resolverla.

El 2 de septiembre de 2009,⁵⁴ la Villa 9 de Julio, ubicada en jurisdicción de la Comisaría 5ª, fue escenario de un feroz tiroteo conocido como la “Batalla de las 300 balas”. Allí se enfrentaron dos bandas: una liderada por Gerardo Goncebat, que había perdido el manejo del territorio; la otra, bajo las órdenes de “El Negro” Gómez, quien había desplazado a la gente de Goncebat. El lugarteniente de “El Negro” Gó-

52 Los hechos reseñados en estos párrafos fueron reconstruidos con información publicada en medios nacionales y provinciales entre abril y noviembre de 2015.

53 “Cada vez son más los policías procesados por narcotráfico”, *La Nación*, 12 de julio de 2015.

54 Este apartado fue elaborado sobre la base de cinco expedientes iniciados en 2009 por la Auditoría de Asuntos Internos de la Policía Bonaerense, en los que se investiga la participación de personal policial de San Martín en la comercialización y distribución de estupefacientes en esa zona.

mez era Daniel “Cartucho” Brítez, hermano del subcomisario Claudio Valentín Brítez.⁵⁵ Este último había hecho toda su carrera policial en San Martín, pero al momento de estos hechos se desempeñaba en una comisaría de Escobar. Por eso, a los investigadores de Asuntos Internos les llamó la atención que Claudio Brítez y personal a sus órdenes se encontraran en la escena del crimen, como si estuvieran formando parte de un operativo cuando no tenían ninguna jurisdicción sobre ese territorio. De hecho, no tenían por qué saber lo que allí sucedía.

Las investigaciones iniciadas contra Brítez por este episodio dieron lugar a nuevas informaciones. Los testimonios indicaron que Brítez, junto con el teniente Isidro “El Chaqueño” Gómez y otros policías, formaban parte de un grupo conocido como “Los Cuatro Fantásticos”, o “Los Cinco Magníficos” o “Los Magníficos”. Ellos habrían trabajado juntos desde 1997 brindando protección a quienes vendían droga dentro del estadio de Chacarita Juniors, cuando el presidente del club era el sindicalista gastronómico y político del Frente Renovador Luis Barriónuevo. Brítez se desempeñó como jefe de calle de la Comisaría 6ª de Villa Maipú, en cuya jurisdicción se encuentra el estadio. Un testigo dijo que, en un principio, Brítez y “Los Magníficos” trabajaban para el “capo mayor de la droga en zona norte”, Miguel Ángel “Mameluco” Villalba. Sus funciones eran proteger el negocio y “eliminar la competencia”. Con el tiempo la banda de policías fue ganando terreno y empezó a disputarle el control de la comercialización de droga en la zona. Brítez, dice el testigo, se transformó en el rival de “Mameluco”. Aun desempeñando tareas en Escobar, Brítez siguió interviniendo en la zona de San Martín para apoyar a su hermano.

Pocos días antes de la “Batalla de las 300 balas”, el Poder Judicial recibió dos denuncias anónimas en las que se informaba que Brítez brindaba protección a la banda de su hermano y que los alertaba cuando se producían allanamientos. En el expediente de Asuntos Internos, figura el testimonio de un informante de la policía que el día del tiroteo se dirigió “por propia curiosidad” a la Villa 9 de Julio cuando se enteró de que se estaban produciendo enfrentamientos. Ingresó por los pasillos y vio al subcomisario Brítez y al teniente Isidro Gómez, que se jactaban de

55 Para una reconstrucción de este episodio, véase Sebastián Ha-
cher, “300 balas: la guerra narco en San Martín”, *No Contesta*,
13 de septiembre de 2009, disponible en <nocontesta.wordpress.
com/2009/09/13/300-balas-la-guerra-narco-en-san-martin>.

haber matado a varios “transas”. El testigo informó que quienes se habían enfrentado ese día antes eran socios, y contaban con la protección de Brítez. También indicó que los entonces titulares de las Comisarías 1ª y 5ª de San Martín recaudaban “dinero a cambio de proteger delincuentes narcotraficantes y dedicados al robo de automotores”, mientras que la función de Brítez en esa red era mantener la relación con los jefes de turno de las comisarías y con la Delegación Departamental de Investigaciones (DDI) de San Martín. También se recibieron denuncias indicando que Brítez extorsionaba a delincuentes para que trabajaran para él.

A pesar de estos indicios, el sumario administrativo contra Brítez se cerró sin resultados.

En 2011, dos años después de las denuncias realizadas contra Brítez y compañía, la escandalosa investigación del secuestro y posterior asesinato de Candela Rodríguez, una niña de 11 años, volvió a visibilizar los vínculos entre policías y venta de drogas en San Martín. Una comisión legislativa especial elaboró un informe sobre el caso en el que concluyó que el asesinato de la niña estuvo vinculado con disputas entre bandas delictivas de San Martín dedicadas, entre otras cosas, a la venta de drogas. Sin embargo, las más altas autoridades policiales y de la justicia de Morón hicieron lo posible para desviar la investigación hacia otros actores y escenarios. Esto sólo puede explicarse como un intento por mantener alejada la atención pública de los negocios que se desarrollan en San Martín. El informe de la “Comisión Candela” concluyó que a la niña “se la buscó, principalmente, donde no estaba”.⁵⁶

En su declaración testimonial en la causa, el padre de Candela había señalado a personas vinculadas al mundo del delito de la zona de San Martín que podrían haber tenido motivos para vengarse de él. Entre otros, mencionó a Héctor “El Topo” Moreira, que luego sería investigado como autor intelectual del asesinato, y a Sergio Chazarreta, un “policía de Toxicomanía”. Cuando el entonces superintendente de Investigaciones de la Policía Bonaerense, comisario general Roberto Castronuovo, declaró ante la comisión investigadora, reveló que tenía trato con Moreira porque este le había dado datos sobre Miguel Ángel “Mameluco” Villalba, uno de los jefes narco de San Martín. Según Castronuovo, Moreira había hablado porque estaba enfrentado con Villalba y con Chazarreta, policía de la zona nuevamente nombrado.

56 Introducción al Informe de la Comisión Especial de Acompañamiento para el esclarecimiento del asesinato de Candela Sol Rodríguez, pp. 3-4.

Otros testigos aseguraron que este último trabajaba con Claudio Brítez y con Isidro Gómez, y que también tenía cercanía con Marcelo “Chivo” Chebriau, jefe de la DDI de La Matanza cuya intervención, según el informe parlamentario, estuvo orientada al encubrimiento. Castronuovo no denunció a estos policías ante la justicia penal porque supuso que Asuntos Internos avanzaría con una investigación.⁵⁷ De Chebriau volvió a saberse en 2015, cuando fue puesto al frente del operativo policial de búsqueda de Schillaci y los hermanos Lanatta.



Relaciones políticas y judiciales de un policía sospechado

En los expedientes de Asuntos Internos relevados, consta la declaración de una persona que aportó a los investigadores una tarjeta personal con el nombre del abogado Hernán Francisco Córdoba. Este testigo aseguró que Córdoba era el abogado de Brítez y que de allí venían los vínculos del subcomisario con el poder político y judicial. Hernán Córdoba es un ex fiscal de San Martín, que luego fue asesor del ex intendente de Malvinas Argentinas, Jesús Cariglino. Córdoba figura como titular de dos empresas de seguridad y vigilancia: “Servicios Privados de Seguridad SRL” y “CQ Security Group SRL”. La primera de estas sociedades fue originalmente creada por la esposa y la madre de Leandro Vales, funcionario del área de Seguridad de Malvinas Argentinas durante la gestión de Cariglino. En 2010 la sociedad fue cedida a favor del ex fiscal Córdoba. En ese mismo año, se firmaron contratos millonarios entre esta sociedad y el municipio que manejaba Cariglino para la provisión de 50 cámaras de seguridad.⁵⁸ Se trataría entonces de una trama de relaciones entre un policía sospechado de múltiples delitos y abogados, operadores judiciales y funcionarios políticos que han obtenido enormes ganancias gracias al negocio de la “inseguridad” en la zona noroeste del Gran Buenos Aires. Según fuentes judiciales, Brítez tiene, además, conexiones con fiscales de primera instancia y de cámara de San Martín, La Matanza y Morón. ▀

57 *Ibíd.*, punto I, pp. 36-37.

58 “Vinculan a funcionario con empresa proveedora de cámaras de seguridad”, *Tiempo de Tortuguitas*, 18 de octubre de 2013, disponible en <www.tiempodetortuguitas.com.ar/index.php?VINCULAN-A-FUNCIONARIO-CON-EMPRESA-PROVEEDORA-DE-CAMARAS-DE-SEGURIDAD-1045>.

También declaró ante la comisión parlamentaria el abogado Marcelo Mazzeo, quien volvió a mencionar a Chazarreta, alias “El Chino”, describiéndolo como

el subcomisario que también interviene en la investigación y que se conoce con el “Topo” Moreira y Gustavo Sancho ya que se criaron juntos. Vendían aceite. Uno se hizo policía, el otro informante, “buche” de la policía, y el último narcotraficante. Los tres están vinculados a la causa. Chazarreta participó de la investigación con Marcelo Chebriau.⁵⁹

Esto significa que un policía sospechado de connivencia con el narcotráfico y señalado por el padre de Candela como posible autor intelectual del crimen había participado en la investigación de la desaparición de la niña.

A pesar de todos estos indicios, el entonces jefe de la Policía Bonaerense, comisario Juan Carlos Paggi, aseguró ante la comisión que no había elementos para suponer que el narcotráfico tuviera relación con el caso.⁶⁰ También dijo que durante la investigación el propio Brítez, al igual que Chazarreta, se habían “puesto a disposición” para colaborar.

En las conclusiones del informe, la “Comisión Candela” recomendó exonerar a la cúpula de la Bonaerense, y también separar de sus cargos e iniciar investigaciones administrativas a medio centenar de funcionarios, entre ellos Brítez, Chazarreta y Gómez.⁶¹ El gobierno provincial no tomó ninguna de las medidas recomendadas. En 2009, María Alejandra Provítola, por entonces auditora de Asuntos Internos de la Policía Bonaerense y actualmente secretaria del fiscal Stornelli, había declarado a los medios que Brítez sería pasado a disponibilidad⁶². Sin embargo, en 2013 Brítez se desempeñaba como subcomisario en el partido de Tres

59 Introducción al Informe, cit., punto VI, pp. 15-16.

60 *Ibid.*, punto VI, p. 16.

61 Véase CELS, “El sistema de seguridad como ámbito de reproducción de violencias y desigualdad. Desencuentro entre las políticas y los problemas que afectan derechos humanos”, en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2013*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2013.

62 Declaración emitida por C5N, disponible en <www.youtube.com/watch?v=sefUokvj5yE>.

de Febrero, nuevamente en la jurisdicción de la Departamental San Martín, y al cierre de este informe sigue en actividad.

La persistencia de redes de ilegalidad con participación policial en esta zona del Gran Buenos Aires fue confirmada en 2015 por una investigación llevada adelante por el Juzgado Federal n° 2 de San Martín, a cargo de Alicia Vence, en la que participaron investigadores de la Policía Federal y de Asuntos Internos de la Policía Bonaerense. Los trabajos comenzaron cuando personas detenidas en allanamientos llevados a cabo en la villa La Cárcova en febrero de 2015 mencionaron a varios policías involucrados en la protección de la venta de drogas. Mediante escuchas telefónicas, los investigadores establecieron conexiones entre policías y narcotraficantes que operaban en los partidos de San Martín y Tres de Febrero. El 24 de junio de 2015, cinco funcionarios policiales fueron detenidos.⁶³ No se trata de policías de bajo rango: entre los detenidos había un capitán, un teniente, un oficial principal de la división de Drogas Peligrosas, un integrante del CPC de San Martín y un comisario mayor. Este último resultó ser José Luis Santiso, quien hasta 2014 se había desempeñado como jefe departamental de San Martín. La ex esposa de Santiso declaró en los medios:

Usaba a mis hijos como pantalla para hacer sus negocios. [...] Los pasaba a buscar, los llevaba al Tigre y desde un yate les pasaba bolsas con armas a hombres que estaban en otros yates. Mis hijos se daban cuenta y me lo contaban.⁶⁴

La mujer aseguró que durante años presentó varias denuncias en Asuntos Internos contra su ex marido por distintos delitos, incluidas amenazas. Pero Santiso sólo fue detenido cuando el fiscal federal Jorge Sica impulsó la investigación. Las escuchas telefónicas brindaron indicios importantes. Por ejemplo, que José Víctor Gutiérrez, uno de los presuntos traficantes detenidos en los allanamientos de febrero, habría tenido una relación muy cercana con la DDI de San Isidro. Según fuentes judiciales, “entraba como un empleado más a la DDI de San Isidro

63 “Detienen a cinco policías bonaerenses acusados de proteger narcos en San Martín”, *Télam*, 25 de junio de 2015.

64 “Usaba a mis hijos como pantalla para sus negocios”, *Clarín*, 27 de junio de 2015.

y hasta llegó a participar en distintos operativos antidroga”.⁶⁵ De las escuchas también se desprende un sistema recaudatorio que muestra que el involucramiento policial en la protección del narcotráfico en esa jurisdicción era estructural. Los efectivos recaudaban al menos 160 000 pesos por mes, prorrateados de la siguiente manera: 60 000 iban a la Dirección de Drogas de San Martín, 20 000 al CPC y otros 60 000 a la Comisaría 4^a de José León Suárez. Todas las reparticiones respondían a Santiso, jefe departamental.⁶⁶

Luego de estos hechos, en octubre de 2015, en la coyuntura electoral, fueron enviados 700 efectivos de la Policía Federal a los municipios de San Martín y Tres de Febrero, medida que se presentó como un “refuerzo” de la seguridad, pero que, en rigor, implicó una suerte de intervención para controlar el trabajo de la policía local, ya que se anunció que el secretario de Seguridad nacional Sergio Berni estaría a cargo de la conducción operativa del despliegue. Se resolvió, por ejemplo, que las imágenes registradas por las cámaras de seguridad de ambos municipios fueran “replicadas” (es decir, controladas) en el centro de monitoreo de la Policía Federal.⁶⁷

Esta serie de denuncias y escándalos hilvanados a lo largo de más de seis años y la ausencia de cambios significativos muestran que en San Martín la participación policial en redes de ilegalidad, especialmente en la venta de drogas ilícitas, es un fenómeno estructural. Aunque cambien las cúpulas policiales, las actividades ilícitas permanecen, protegidas por tramas judiciales y políticas.

En estos años, el Ministerio Público Fiscal de la provincia no investigó este entramado ni tuvo acciones específicas para abordar los mercados ilegales ni la participación policial en estas redes.⁶⁸ Por el contrario, la procuradora Falbo protegió todo lo que pudo al fiscal Novo, hasta que la Suprema Corte tomó cartas en el escandaloso asunto. Las agencias de control de la Policía Bonaerense, como la Auditoría de Asuntos Internos, no fueron proactivas ni tuvieron líneas de trabajo específicas y sostenidas para investigar la participación policial en las redes de ilegala-

65 “Descubren que un narco tenía a trece policías en su agenda telefónica”, *Perfil*, 27 de junio de 2015.

66 Íd.

67 “La Federal refuerza con 700 policías el conurbano”, *La Nación*, 2 de octubre de 2015.

68 “El Ministerio Público Fiscal de la provincia de Buenos Aires”, ob. cit.

lidad. En el medio de un problema gravísimo sólo ha habido decisiones puntuales que, con el enfoque de las manzanas podridas, se activaron cuando resultaron funcionales a las internas entre sectores policiales, judiciales y de inteligencia.

Esto no significa que el sistema federal funcione correctamente ni que sea eficaz para intervenir ante estos mercados o estructuras ilegales, sino que algunos pocos fiscales y jueces hacen su trabajo. Al mismo tiempo, en muchos de estos casos, las investigaciones tuvieron como impulso las internas entre sectores de los servicios de inteligencia, de las policías y del sistema judicial. En su abrumadora mayoría, las investigaciones provinciales o federales no dan cuenta de patrones de funcionamiento ni se basan en el análisis de información de inteligencia criminal sistemática y, por lo tanto, no tienen capacidad para desarmar de manera estructural las redes delictivas. Sin embargo, más allá de las internas o de la particularidad de las investigaciones, las tramas que salen a la luz en estas causas permiten ver el nivel de degradación del funcionamiento policial en muchas jurisdicciones y las limitaciones del aparato de investigación criminal.

4. Delimitar los verdaderos problemas para reducir la violencia

Hasta el momento, los discursos punitivos y demagógicos que predominan en el debate político sobre drogas y narcotráfico no se han correspondido con la construcción de diagnósticos rigurosos de problemáticas diversas relacionadas con el consumo de drogas, con su producción y comercialización, y con fenómenos complejos de violencia concentrados generalmente en los barrios pobres que no pueden reducirse a “los narcos”. En general, “los narcos” perseguidos y encarcelados son microvendedores o traficantes de poca monta provenientes de los sectores más pobres. El despliegue del sistema penal enfocado sobre estos actores oculta complicidades institucionales con grandes traficantes y con circuitos que no pasan por los barrios pobres.

Lo que de manera rápida y poco precisa se denomina “avance del narcotráfico” implica en la práctica la interrelación de una diversidad de fenómenos: fuerzas policiales violentas y degradadas, amplia circulación de armas entre ciertos sectores de la población, muertes de jóvenes pobres que nadie investiga, redes de ilegalidad con connivencia estatal que intervienen en una multiplicidad de negocios legales e ilegales, consolidación de formas violentas de resolver conflictos, ope-

radores judiciales que venden protección a grandes traficantes y criminalizan a consumidores, entre otros. Es evidente que estos problemas no se solucionan militarizando las villas ni recurriendo únicamente a la herramienta policial.

El rol clave que cumplen actores del Poder Judicial, el Ministerio Público Fiscal, las fuerzas de seguridad y del poder político en la protección y expansión de redes de ilegalidad es un aspecto llamativamente ausente en los discursos políticos y judiciales. Por el contrario, estos discursos proponen atacar el problema fortaleciendo a las agencias penales en su dimensión más punitiva, lo cual profundiza el círculo vicioso descrito. Esta participación en los mercados delictivos debe ser leída en relación con la estructura de funcionamiento de estas agencias, y no como fenómeno aislado. No se trata de manzanas podridas, ni de que todos los policías, jueces y fiscales estén involucrados, sino de dinámicas de connivencia y recaudación que son constitutivas de los modos de funcionamiento de estas instituciones en diferentes niveles.

Para establecer otro nivel de discusión y orientar posibles intervenciones políticas, las fuerzas de seguridad y el Poder Judicial deben atravesar cambios que impliquen el fortalecimiento de las capacidades de investigación de policías y fiscalías y su orientación a la persecución de la criminalidad compleja y de las redes de ilegalidad con participación policial. Para ello es necesario también transformar la lógica de funcionamiento de las oficinas de control de las fuerzas de seguridad, como las diferentes auditorías internas o externas. La reforma de la actual ley de drogas es otro aspecto central para avanzar en políticas que no criminalicen a los consumidores.

Pero la cuestión de la violencia asociada a los mercados ilegales y otros delitos atravesados por la connivencia policial –porque finalmente de esto se trata, y no del “narcotráfico”– no puede ser abordada sólo a partir de intervenciones desde el sistema penal. Según los expertos que elaboraron el documento de convergencia “Drogas: una iniciativa para el debate”, se trata de desplegar un conjunto de iniciativas de mediano y largo plazo, enfocando los recursos del Estado en la prevención y el tratamiento.⁶⁹

Resulta también fundamental repensar las políticas públicas de inclusión social que se despliegan en los territorios. La colisión entre algunas

69 Disponible en <cuestiondrogasargentina.blogspot.com.ar/?zx=1941642d0b998f38>.

políticas positivas en términos de ampliación de derechos y la persistencia de distintas formas de violencia con participación directa o indirecta de fuerzas de seguridad que victimizan sobre todo a los jóvenes ha sido la dinámica predominante hasta el momento. Al mismo tiempo, el Estado debería garantizar la protección de las organizaciones populares que hacen trabajo político y social en los barrios pobres. En los últimos años, varios militantes de estas organizaciones fueron agredidos por bandas armadas con cobertura policial; se trata de una vulneración de derechos que afecta directamente a los esfuerzos por organizar y mejorar la vida en esos barrios.⁷⁰

Otro aspecto importante es el de la producción de información para poder delimitar, distinguir y diagnosticar problemas que son muy diferentes entre sí pero que en el debate público aparecen solapados. Es fundamental producir información periódica para estudiar los consumos, tanto de drogas legales como ilegales. De igual modo, se requiere trabajar sobre los datos criminales y el estudio de las situaciones particulares de violencia. Además, las formas de medición oficiales tienden a informar sobre la actividad policial más que sobre el fenómeno en sí mismo. Los indicadores tradicionalmente utilizados que se centran en el accionar de las fuerzas de seguridad (cantidad de droga decomisada, cantidad de personas detenidas) miden algunos procesos pero no resultados, reflejan los intereses de los actores del sistema penal y naturalizan las medidas punitivas como única solución. Según la especialista colombiana Katherine Aguirre Tobón, “los indicadores convencionales no permiten hacer una medición de lo que se ha logrado, sino de qué tan duros hemos sido en la lucha contra las drogas”.⁷¹ La necesidad de elaborar nuevos indicadores para describir los fenómenos y evaluar las políticas relativas a las drogas y al narcotráfico se plantea incluso a nivel internacional.

Las primeras medidas adoptadas por las nuevas autoridades federales y provinciales que asumieron en diciembre de 2015 van en otra direc-

70 El modo en que estas redes de ilegalidad afectan el trabajo de organizaciones en tomas de tierras y asentamientos se desarrolla en el capítulo 2, “Vulneraciones de derechos en tomas de tierra y asentamientos. Entre la necesidad, el mercado y el Estado”, en este mismo Informe.

71 Katherine Aguirre Tobón, “Políticas de drogas: midiendo el fracaso y redefiniendo el éxito”, *La Silla Vacía*, 10 de febrero de 2015, disponible en <lasillavacia.com/elblogueo/blog/politica-de-drogas-midiendo-el-fracaso-y-redefiniendo-el-exito-49552>.

ción, confirmando la centralidad de “el narcotráfico” como problema genérico para las políticas de seguridad. El nombramiento de un jefe de la Policía Bonaerense proveniente de la Superintendencia de Investigaciones del Tráfico de Drogas Ilícitas, la creación de una Secretaría de Fronteras en el Ministerio de Seguridad de la Nación y el decreto de emergencia que consagra al narcotráfico como amenaza a la soberanía nacional así lo indican. No se trata, sin embargo, de un problema exclusivo del nuevo partido gobernante: en la reunión del Consejo de Seguridad Interior llevada a cabo el 17 de diciembre de 2015, los representantes de las áreas de Seguridad de todas las provincias apoyaron “por unanimidad” la declaración de la emergencia en seguridad, con el narcotráfico como cuestión central. La idea de que hay un problema general en todo el país permite evadir la responsabilidad de hablar de las dificultades concretas de cada jurisdicción.

Finalmente, la consolidación de un discurso que asocia el “narcotráfico” a la violencia y a la pobreza, que instala al “paco” como la principal amenaza y que sostiene la necesidad de perseguir con igual vehemencia al narcotraficante “grande” y al “chico” tiene derivaciones peligrosas en términos de selectividad penal y legítima intervenciones violentas en los barrios pobres,⁷² en lugar de implementar estrategias de reducción de la violencia. Estas consecuencias sociales requieren otra forma de definir y abordar los conflictos, menos ligada a la generación de miedo y más volcada al conocimiento riguroso de la variedad de problemáticas asociadas a la circulación de violencias, entre ellas, la expansión de mercados ilegales.

72 “Patricia Bullrich sobre narcotráfico...”, ob. cit.

4. El sistema de inteligencia en democracia

Una agenda de derechos humanos*

Durante 2014 y 2015, como nunca antes, irrumpió como un problema político el funcionamiento de los organismos de inteligencia, su amenaza a la gobernabilidad y sus vínculos con los tres poderes del Estado. En este capítulo analizamos el impacto institucional de este debate. Al mismo tiempo, identificamos las relaciones entre las prácticas de inteligencia, unas de las más opacas y poco estudiadas de los ámbitos de la seguridad y de la defensa, y la protección y vigencia de los derechos humanos.

El 14 de enero de 2015, el fiscal Alberto Nisman, quien desde 2005 estaba a cargo de la investigación del atentado a las sedes de la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA) y la Delegación de Asociaciones Israelitas Argentinas (DAIA), presentó ante el juez federal Ariel Lijo¹ una denuncia penal contra la presidenta Cristina Fernández de Kirchner, el canciller Héctor Timerman y el diputado Andrés Larroque, entre otros. Nisman los acusó de conformar “un plan delictivo destinado a dotar de impunidad a los imputados de nacionalidad iraní” a cambio de que se reactivara el intercambio comercial con Irán y afirmó que tenía escuchas telefónicas que lo probarían.

El lunes 19 Nisman iba a participar de una reunión de la Comisión de Legislación Penal de la Cámara de Diputados de la Nación, convocada por su presidenta, Patricia Bullrich, de Propuesta Republicana (PRO).

* Este capítulo fue elaborado por Paula Litvachky e Ignacio Bollier, del área de Justicia y Seguridad, y Ximena Tordini, del área de Comunicación, con la colaboración de Soledad Ribeiro, del área de Litigio. Agradecemos los aportes de Marcelo Sain, Nicolás Rodríguez Gámez, Santiago Fernández, Natalia Federman, Alejandro Rúa y Rodrigo Borda.

¹ El juez Ariel Lijo tiene a su cargo un expediente en el que investiga las responsabilidades penales de distintos funcionarios en el encubrimiento del atentado a la AMIA.

Los diputados del Frente para la Victoria habían anunciado que participarían del encuentro y exigieron que fuera público. Hacia el final de la tarde del sábado 17, el asesor informático personal de Nisman, Diego Lagomarsino, lo visitó en su departamento. Lagomarsino declararía que se encontró con el fiscal para llevarle una pistola Bersa calibre 22, arma que le había pedido para proteger a sus hijas. Después de un día entero sin comunicación con Nisman, la custodia de la Policía Federal que tenía asignada y la madre del fiscal ingresaron al departamento. En el piso del baño hallaron su cuerpo sin vida con un disparo de arma de fuego en el cráneo y la pistola Bersa de Lagomarsino cerca de él.

La investigación para determinar las circunstancias de la muerte quedó a cargo de la fiscal nacional de instrucción que estaba de turno, Viviana Fein, y de la jueza Fabiana Palmaghini. En diciembre de 2015, la jueza reasumió la investigación que había delegado en la fiscal. Sus primeras decisiones estuvieron orientadas a sostener su competencia en línea con lo investigado por la fiscal. Sin embargo, luego de tomar declaración testimonial al hombre fuerte de la Inteligencia durante las últimas décadas, Antonio Horacio Stiuso, se declaró incompetente, remitió la causa a la justicia federal y presentó una denuncia penal contra Fein. Según Stiuso, en enero de 2015 había declarado, igual que ahora, que a su juicio Nisman fue asesinado, pero la fiscal no lo habría consignado en el expediente. La denuncia contra Fein fue desestimada y la Cámara del Crimen de la ciudad de Buenos Aires confirmó el pase del expediente al fuero federal. La hipótesis del homicidio fue sostenida desde la noticia de la muerte de Nisman por la querrela de la jueza federal Sandra Arroyo Salgado, que representa a las hijas del fiscal, con el acompañamiento de sectores judiciales,² políticos y mediáticos.

La información de la causa que se conoce hasta el momento indicaría que no hubo participación de terceras personas en el momento del disparo y que se trataría de un suicidio. Según declaró el abogado de Stiuso en medios de prensa, el ex espía no aportó pruebas concre-

2 Antes de la declaración de Stiuso, el fiscal de Cámara Ricardo Sáenz apeló la decisión de Palmaghini, que había rechazado el pedido de la querrela para que la investigación pasara al fuero federal porteño. Para justificar su postura, Sáenz sostuvo que se trató de un homicidio, apoyado en la versión de la querrela pero sin ninguna prueba.

tas de homicidio sino interpretaciones de los hechos.³ El fundamento de Palmaghini para remitir la causa al fuero federal es contradictorio con sus decisiones anteriores: afirma que hubo una manipulación de las computadoras y de los teléfonos del fiscal y que no se puede descartar que haya habido acceso a su correspondencia, algo que, si hubiera ocurrido, sería un delito federal. Las constancias que avalarían esta hipótesis estaban en el expediente desde meses antes, pero la jueza recién en ese momento las utilizó como argumento para declararse incompetente. Un esquema similar se advierte en la causa seguida por espionaje y venta de información contra el ex jefe de la Secretaría de Inteligencia (SI), Juan Yofre; el general Daniel Reimundes; el editor del sitio SEPRIN, Héctor Alderete, y los periodistas Carlos Pagni y Roberto García, entre otros. La jueza Arroyo Salgado los procesó en 2012, pero el 30 de diciembre de 2015 anuló su propia resolución y cerró la causa. Sostuvo que había comenzado por información de agentes de inteligencia infiltrados, dato que consta en la primera foja del expediente que ella condujo durante nueve años.

La muerte de Nisman ocurrió tres semanas después de que la presidenta Cristina Fernández de Kirchner removiera a la cúpula de la SI y desplazara a Stiuso, hasta ese momento director de Operaciones de ese organismo. Stiuso quedó enfrentado con el gobierno y fue denunciado por hacer inteligencia ilegal y armar maniobras de desestabilización. Durante los gobiernos kirchneristas, Stiuso había ocupado un lugar central en el esquema de inteligencia nacional y tuvo a su cargo la investigación del atentado a la AMIA. Su relación política con el gobierno de Fernández de Kirchner se terminó de romper con la firma del Memorándum de Entendimiento con Irán, que intentaba destrabar la investigación judicial del caso.

El dominio de la línea operativa de Stiuso, ante otras minoritarias de la inteligencia estatal, se había sostenido en relaciones y acuerdos con líneas internas de los distintos gobiernos, con operadores políticos, sectores de la justicia y estudios jurídicos de mucha influencia, empresarios, lobistas y servicios de inteligencia extranjeros. Más allá de la coyuntura política que generó el quiebre, quedó a la vista el

3 Véase “Stiuso no tiene pruebas directas de que a Nisman lo mataron, tiene una interpretación”, *Clarín*, 2 de marzo de 2016, disponible en <www.clarin.com/politica/Stiuso-pruebas-directas-Nisman-interpretacion-0-1532846834.html>.

juego propio de ese sector, su capacidad política y económica para desestabilizar y su ramificación capilar en las instituciones de gobierno y judiciales.

La pelea tuvo consecuencias importantes y motorizó una reforma del sistema de inteligencia con aspectos normativos positivos. El 25 de febrero el Congreso sancionó un proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo que disolvió la SI y creó la Agencia Federal de Inteligencia (AFI). Hasta el momento, su impacto y su capacidad para transformar las prácticas y los modos de relación con el sistema político y judicial son limitados.

El gobierno que asumió en diciembre de 2015 nombró a cargo de la AFI a Gustavo Arribas, una persona sin experiencia en el tema, ligada al mundo empresarial, de la máxima confianza del presidente y de su principal operador judicial Daniel Angelici; y designó como subdirectora a Silvia Majdalani, una ex diputada cercana al ex presidente Carlos Menem, integrante durante estos últimos años de la Comisión Bicameral de Seguimiento de las actividades de inteligencia y cercana al ex subdirector de la SI Francisco Larcher. También nombraron director de finanzas a Juan José Gallea, quien había ocupado ese cargo durante el gobierno de la Alianza y había sido director financiero del Grupo Veintitrés, de fuertes relaciones con la SI. Además, transfirió por decreto las interceptaciones telefónicas de la Procuración General de la Nación a la Corte Suprema de Justicia, que las delegó en la justicia federal porteña.

La crisis del sistema de inteligencia no comenzó con la separación de Stiuso ni con la muerte de Nisman, pero estos hechos exhibieron las rupturas que ya estaban operando y marcaron el reingreso de la cuestión a la agenda pública, con la potencia política, social y mediática que le dio una muerte violenta.

El debate quedó enmarcado en la confrontación entre el gobierno y la oposición, como si la lógica política que sostuvo las prácticas de inteligencia ilegal no se hubiera consolidado a lo largo de los últimos treinta años, a partir de la alianza de parte del sistema político y judicial, además de grupos económicos y sindicales, con estos sectores de la inteligencia nacional. Estos vínculos de cooperación o cooptación, motivados en racionalidades políticas y económicas, les dieron a los servicios de inteligencia amplios márgenes de autonomía, manejo de recursos y capacidad para apoyar gobiernos o desestabilizarlos y los convirtieron en un actor político. Como explica Marcelo Sain, cada gobernante que asume entiende que tiene “licencia” para aprovechar el

funcionamiento subterráneo e ilegal de las agencias de inteligencia sin límites ni contrapesos y así garantizarse gobernabilidad. Estas ilegalidades se legitimaron históricamente por la naturalización de este uso del aparato de inteligencia.⁴

En el verano de 2015, quedó a la vista cómo afecta este esquema al funcionamiento de las instituciones democráticas. Desde los primeros años del gobierno alfonsinista hasta hoy, sectores políticos, académicos y sociales advirtieron sobre la necesidad de promover reformas en el sistema de inteligencia. Se lograron cambios normativos y objetivos prioritarios, como prohibir que las Fuerzas Armadas realicen tareas de inteligencia interna y evitar que intervengan en los conflictos sociales, pero el carácter político de los organismos de inteligencia y sus prácticas ilegales se mantuvieron.

Las derivaciones políticas y judiciales del caso AMIA son expresión de este entramado que alcanza al sistema judicial, de seguridad y de defensa. Por ejemplo, la disputa por el sentido de la muerte del fiscal Nisman fue utilizada políticamente por un sector de mucho peso de la justicia federal de la ciudad de Buenos Aires. Ese sector, liderado por los fiscales generales Germán Moldes (del fuero federal) y Ricardo Sáenz (del de instrucción ordinario), se reivindicó como la reserva republicana y moral del país a pesar de haber sido una pieza central de este esquema, de las fallas de la investigación del atentado y de la estrategia que pretendió garantizar impunidad a los que lo encubrieron. Como lo expresaron los familiares de las víctimas nucleados en Memoria Activa, la muerte de Nisman puso en evidencia

la falta de investigación con la consiguiente obstrucción de la justicia, el uso y abuso político que se le ha dado a la causa AMIA durante estos veintiún años y a su muerte en estos últimos seis meses. La falta de control e interés sobre lo que hizo Nisman durante diez años en la Fiscalía AMIA a pesar de nuestras reiteradas y públicas denuncias. Quedó expuesta, también, la relación delictiva entre el Poder Judicial y los servicios de inteligencia.⁵

4 Marcelo Sain, "Democracia e Inteligencia. Retos y dilemas de la reforma de la Inteligencia Nacional en la Argentina", mimeo, 2016.

5 Véase <memoriaactiva.com/?p=483>.

1. Las agencias de inteligencia como problema de gobernabilidad y fuente de violaciones de los derechos humanos

El funcionamiento opaco e ilegal de los servicios de inteligencia permeó muchas capas del sistema político y de las instituciones, con consecuencias negativas para la vigencia de los derechos humanos.

Impunidad en el caso AMIA: los sistemas de inteligencia y de investigación criminal en crisis

Desde que ocurrió el atentado a la AMIA y la DAIA en 1994, la investigación estuvo a cargo de distintas líneas internas del sistema de inteligencia nacional. Su activa participación como auxiliares del Poder Judicial ha sido un ejemplo muy claro de los problemas que acarrea confundir las actividades de inteligencia con las de una investigación criminal. Las graves fallas del aparato de inteligencia no permitieron prevenir el atentado y, luego, el Estado fue incapaz de investigar y de dar respuesta y reparación a las víctimas. La investigación recayó en el juez federal Juan José Galeano, designado menos de un año antes, sin experiencia en la investigación de delitos complejos y menos aún de actos terroristas. El caso quedó sumido en luchas políticas, internas judiciales y de inteligencia nacional y extranjera, y en la ineptitud y corrupción de las fuerzas de seguridad federales.

Dos teorías pretenden explicar el atentado. Una sostiene que una camioneta Traffic suministrada por el reducidor de autos robados Carlos Telleldín fue estrellada contra la AMIA por un kamikaze reclutado por el grupo terrorista Hezbollah y financiado por el gobierno de Irán, con apoyo local provisto por miembros de alguna fuerza de seguridad. La segunda niega la existencia de un coche bomba y afirma que los explosivos fueron colocados en un volquete que se hallaba en el ingreso a la AMIA y dentro del edificio, donde se efectuaban refacciones. Esta tesis señala que los responsables fueron ciudadanos de origen sirio residentes en la Argentina, vinculados con funcionarios y allegados al gobierno de Menem.

La exigencia de esclarecer lo sucedido e identificar a los responsables fue un fuerte reclamo de la sociedad y una necesidad política de primer orden para el gobierno, en un contexto en el cual el atentado de marzo de 1992 contra la Embajada de Israel seguía impune. Menem buscó una salida política y judicial coordinada con los Estados Unidos e Israel.⁶ No

6 Sobre las gestiones de los gobiernos de la Argentina, Israel y los Estados Unidos para consensuar “una versión coincidente” sobre lo suce-

abonamos aquí una u otra hipótesis sobre el atentado, sino que destacamos que la respuesta del Estado no estuvo determinada por la búsqueda de la verdad, sino por las disputas políticas, el resguardo de intereses propios y de otros Estados y sus agencias de inteligencia, y la degradación de los sistemas de seguridad y judicial argentinos.

A pocas horas del atentado, un equipo de emergencias del Ejército de Israel que participó de las tareas de búsqueda de sobrevivientes aseguró que el atentado había sido producido por un coche bomba conducido por un terrorista suicida.⁷ Entre los escombros del edificio, se hallaron autopartes de una camioneta Renault Trafic, entre ellas, algunas piezas con la numeración intacta que correspondían a un vehículo que se había incendiado en marzo de 1994. Telleldín era el último propietario y había comprado la camioneta para usarla en la cadena del comercio ilegal de vehículos. Tenía vínculos con efectivos de la División Sustracción de Automotores de la Policía Bonaerense, encabezada por el subcomisario Juan José Ribelli, a quienes les entregaba dinero o autos a cambio de que le permitieran seguir con su negocio.

La Dirección de Contrainteligencia de la Secretaría de Inteligencia del Estado (SIDE) estaba encabezada por Jorge Luis Lucas y Stiuso. Este sector fue uno de los que, desde los primeros días del atentado, participó en las investigaciones y, junto con integrantes de la Policía Federal y con la participación activa de policías bonaerenses, ubicó a Telleldín, negoció su entrega y lo detuvo un mes después del atentado.

Hacia los primeros meses de 1996, la presión nacional e internacional sobre el gobierno de Menem por la causa AMIA era intensa. El testimonio de Telleldín se volvió fundamental para mantener la versión que involucraba a Hezbollah, a Irán y a una conexión local.

Durante dos años, Telleldín no declaró a quién le había vendido la Trafic con el motor encontrado entre los escombros. En 1995 comenzó a recibir visitas. El capitán Héctor Pedro Vergez, un oficial de inteligencia del Ejército que durante la dictadura había comandado el campo de exterminio de La Perla y el Batallón de Inteligencia 601, se entrevistó con Telleldín tres veces, una vez en el juzgado de Galeano y dos

dido en la AMIA, véase Horacio Verbitsky, "La InfAMIA", *Página/12*, 18 de julio de 2004, disponible en <www.pagina12.com.ar/diario/el-pais/1-38318-2004-07-18.html>.

⁷ Declaraciones del general del Ejército de Israel Zeev Livne a la prensa, disponibles en <www.youtube.com/watch?v=kgOPiS6qaJA>.

en la cárcel de Ezeiza. En el juicio oral por el atentado, que se realizó en 2001, Vergez afirmó que un conocido suyo de la SIDE lo había contactado para que hablara con Telleldín porque conocía a su padre, un suboficial del Ejército que había participado en la represión ilegal en Córdoba. En esas entrevistas Telleldín mencionó sus problemas con la Policía Bonaerense. También habló con la camarista federal María Luisa Riva Aramayo, una jueza cercana al entonces ministro del Interior Carlos Corach. Riva Aramayo afirmó que Telleldín le dijo que le había entregado la Trafic que voló la AMIA a unos policías bonaerenses y que el acusado “condicionó su cooperación al cumplimiento previo de determinadas exigencias que no le fueron precisadas”. Estas entrevistas en la cárcel dieron inicio a la versión de la supuesta “conexión local del atentado”: el grupo de policías bonaerenses conducidos por el comisario Juan José Ribelli.

El 4 de julio de 1996, la esposa de Telleldín, Ana María Boragni, recibió \$400 000 en efectivo que provenían de los fondos de la SIDE. La operación fue aprobada por el secretario de Inteligencia Hugo Anzorreguy y por su segundo, el vicealmirante Juan Carlos Anchezar (quien durante la dictadura había sido un estrecho colaborador de Emilio Massera), y ejecutada por el mayor (R) del Ejército Alejandro Brousson y por Patricio Finnen, jefes de Sala Patria, el otro grupo de la SIDE que competía con el sector de Contrainteligencia comandado por Lucas y Stiuso.

Un día después, Telleldín se presentó ante el juez Galeano y declaró que le había entregado la Trafic al grupo de policías de Ribelli, por lo que fueron todos detenidos y se anunció el desbaratamiento de la “conexión local”. El atentado parecía esclarecido. Según el Tribunal Oral que en 2001 juzgó el caso y anuló la investigación

la declaración indagatoria del 5 de julio de 1996 estuvo precedida de un arquitectónico armado, consentido y guiado por el juez federal Galeano, del que no fue ajena la camarista Riva Aramayo, quienes eran los que debían velar para que ese tipo de maniobras ilícitas nunca sucedieran.⁸

8 Sentencia del Tribunal Oral en lo Criminal Federal n° 3 de la ciudad de Buenos Aires del 29 de octubre de 2004, disponible en <www2.jus.gov.ar/amia/sentencia/TI%20CVIII%20E5.pdf>.

En 1997 Ribelli recibió un video en el que se ve al juez Galeano negociando con Telleldín. Nunca se esclareció quién robó el video de la caja fuerte del juzgado ni quién fue el responsable de su filtración a la prensa, pero es muy probable que se haya tratado de una interna entre sectores de la SIDE y de la inteligencia de la Policía Federal. La investigación por el pago quedó en manos del juez federal Gabriel Cavallo, quien en cuatro meses sobreseyó a Galeano. En abril de 2015, en un fallo muy importante, la Corte Suprema confirmó la sentencia de Casación que anuló por “fraudulento” el fallo de Cavallo,⁹ quien había ocultado su amistad con el acusado.

A partir del video, ganaron notoriedad las graves irregularidades de la investigación y el sector de Stiuso se quedó con el control del caso de mayor trascendencia política nacional e internacional del país, en detrimento de Sala Patria que quedó asociada al soborno. El 15 de agosto de 2000, el entonces ministro de Justicia, Ricardo Gil Lavedra, presentó una denuncia formal a Nicolás Becerra, procurador general de la nación, basada en las declaraciones públicas de Claudio Lifschitz, abogado y ex prosecretario de Galeano, sobre esas irregularidades. Después se supo que también Lifschitz era un agente de inteligencia infiltrado allí por la Policía Federal.

El 24 de septiembre de 2001, comenzó el juicio oral contra Telleldín, Ribelli y el grupo de policías bonaerenses acusados de ser la “conexión local”. Durante el juicio, se pudieron conocer con mayor detalle las intimidaciones a los testigos, el *lobby* de Riva Aramayo y de Vergez y las negociaciones entre el juez Galeano, con la participación de los fiscales del caso José Barbaccia y Eamon Mullen, la SI y los imputados. Sin embargo, tras meses de audiencias, aún no se contaba con elementos suficientes para explicar la participación de la SIDE en la extorsión a Telleldín. Durante el gobierno interino de Eduardo Duhalde, la SIDE, encabezada primero por Carlos Soria y luego por Miguel Ángel Toma, le negó al Tribunal Oral el acceso a los sumarios internos por el pago a Telleldín. El Decreto 41/03, firmado por Duhalde y por su ministro de Justicia Juan José Álvarez, facultó a Toma a relevar de la obligación de

9 La decisión de la Cámara de Casación de agosto de 2013 que anuló el sobreseimiento de Galeano, convalidada por la Corte Suprema en abril de 2015, puede consultarse en <www.cij.gov.ar/nota-12001-Causa-AMIA-Casaci-n-rechaz-un-planteo-del-exjuez-Galeano-contra-la-anulaci-n-de-su-sobreseimiento.html>.

guardar secreto a los jefes de departamento y a los jefes de operaciones de la SI, pero no a los agentes operativos que le pagaron a Telleldín. A pesar de los pedidos del tribunal, los presidentes Fernando de la Rúa y Eduardo Duhalde no permitieron el acceso a la documentación producida por los organismos de inteligencia.

La verdad comenzó a emerger en septiembre de 2003, cuando el agente de la SIDE Isaac García aportó a uno de los sumarios internos un *ticket* del 4 de julio de 1996 por el pago de un café en un bar de Villa Ballester. García dijo que había pedido el café mientras participaba del operativo que protegía a los agentes de Sala Patria mientras se reunían en un banco con la esposa de Telleldín. El presidente Néstor Kirchner levantó el secreto de Estado sobre las actuaciones administrativas de la SIDE y autorizó la declaración de todos los agentes de Sala Patria en el juicio oral.¹⁰ Brousson, Finnen, los agentes operativos que participaron del pago y Anzorreguy confirmaron ante el tribunal que Telleldín había recibido \$400 000 a cambio de incriminar a los policías.

Una vez que se descartó por fraudulenta la declaración de Telleldín no quedó ninguna prueba que vinculara a Ribelli y a su grupo con la Trafic. Los fiscales Barbaccia y Mullen fueron apartados por el tribunal del juicio y reemplazados por Alberto Nisman, quien se desempeñaba como fiscal ayudante de ese equipo. Nisman sostuvo la acción penal contra todos los acusados; el 29 de octubre de 2004, los jueces anularon lo actuado por Galeano y los absolvieron. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) registró las irregularidades de la investigación de Galeano en el informe del comisionado Claudio Grossman, quien fue veedor del juicio oral a partir de la denuncia por falta de justicia que hizo Memoria Activa con el patrocinio del CELS y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL).¹¹

En 2005 el Poder Ejecutivo, mediante el Decreto 812, reconoció la responsabilidad internacional del Estado por las violaciones denunciadas y afirmó que “existió incumplimiento de la función de prevención” e “incumplimiento grave y deliberado de la función de investigación”.

10 Decretos 291 y 787 de 2003.

11 El Informe Grossman, que relata todas las irregularidades cometidas durante la instrucción, puede consultarse en <www2.jus.gov.ar/amia/grossman.htm>. La sentencia completa del Tribunal Oral está disponible en <www2.jus.gov.ar/amia/sentencia.htm>. Sobre la denuncia ante la CIDH de Memoria Activa, petición n° 12 204, véase <www.pagina12.com.ar/1999/99-09/99-09-07/pag03.htm>.

También se comprometió a avanzar en las causas pendientes, a remover y sancionar a los funcionarios judiciales que permitieron el encubrimiento y a poner en marcha reformas y medidas institucionales para que no se repitan este tipo de hechos.

En ese año, Galeano fue destituido en un juicio político. La investigación por el atentado recayó en el juez Rodolfo Canicoba Corral, quien delegó la instrucción en la Unidad Fiscal AMIA (UFI-AMIA), a cargo, llamativamente, de Nisman, que estaba comprometido con la investigación anulada. La Unidad Fiscal fue dotada de gran autonomía funcional y se le asignó un presupuesto millonario. Durante años Nisman privilegió la investigación de la llamada “pista iraní”, a partir de la colaboración estrecha de Stiuso, quien desde su cargo de director general de Operaciones ya era uno de los agentes más poderosos de la SI. En los hechos, era Stiuso quien dirigía la investigación. Según reconstruyeron los medios periodísticos, fue el ex presidente Kirchner quien le recomendó a Nisman apoyarse en Stiuso para la investigación del caso.¹²

Los hallazgos de Nisman fueron muy escasos y en general se trató de información improbable de fuentes de inteligencia que vinculaba a Hezbollah o a Irán con el atentado y que no pudo ser validada judicialmente.¹³ Por ejemplo, en noviembre de 2005, en ocasión de la visita a la Argentina de una delegación del Comité Judío Estadounidense, Nisman anunció que había identificado al supuesto terrorista suicida, un combatiente de Hezbollah llamado Ibrahim Hussein Berro, quien habría sido detectado por la SIDE en proximidades de la Triple Frontera a principios de 1994. Pocas semanas más tarde, los hermanos de Berro afirmaron que vieron a Ibrahim con vida en agosto de 1994, un mes después de la voladura de la AMIA, y que su hermano había muerto en noviembre de 1994. Nunca se comparó el ADN de la familia Berro con los restos hallados entre los escombros. En 2006 Nisman, basándose en informes de inteligencia que citaban a opositores del gobierno de Irán, dictaminó que el atentado había sido planificado por las más altas autoridades iraníes en 1993. El juez Canicoba Corral emitió entonces un pedido de captura contra, entre otros, el ex presi-

12 Sonia Budassi y Andrés Fidanza, “El rompecabezas Nisman”, *Anfibia*, disponible en <www.revistaanfibia.com/cronica/el-rompecabezas-nisman>.

13 Véase “AMIA: más dudas sobre el chofer suicida”, *La Nación*, 13 de mayo de 2006, disponible en <www.lanacion.com.ar/805686-amia-mas-dudas-sobre-el-chofer-suicida>.

dente Ali Rafsanjani, los ex ministros de Inteligencia y de Relaciones Exteriores Ali Fallahian y Ali Velayati, el ex jefe de la llamada Guardia Revolucionaria Mohsén Rezai, el embajador de Irán en la Argentina al momento del atentado, Hadi Soleimanpour, y el agregado cultural Moshen Rabbani. Irán rechazó extraditar a sus ciudadanos. La Interpol decidió emitir “alertas rojas” contra los acusados y solicitó a los Estados que colaboraran con la captura de los iraníes. La decisión de Interpol sólo tuvo en cuenta la legitimidad formal de la orden de Canicoba Corral. Desde 2007 y durante años, la investigación estuvo estancada: la Argentina solicitaba la captura de los acusados iraníes e Irán negaba su extradición.

En enero de 2013, los gobiernos de la Argentina e Irán informaron que, después de meses de negociaciones secretas, habían suscripto un documento titulado “Memorándum de Entendimiento entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República Islámica de Irán sobre los temas vinculados al ataque terrorista a la sede de la AMIA en Buenos Aires el 18 de Julio de 1994”. El documento preveía la conformación de una “Comisión de la Verdad” para analizar la información, interrogar a los acusados en compañía del juez argentino y emitir un informe con recomendaciones.¹⁴ El Memorándum fue presentado por el gobierno argentino como una iniciativa para lograr la declaración indagatoria de los imputados y salir del pantano en el que estaba la causa AMIA. Sin embargo, contenía graves problemas técnicos y tuvo pocos efectos prácticos.

El Memorándum dio lugar a intensas controversias. La agrupación Memoria Activa fue escéptica sobre su posible impacto, aunque no consideró que impidiera la búsqueda de verdad. Algunos sectores de la oposición afirmaron que provocaría la impunidad de los responsables iraníes del atentado. El Memorándum fue convertido en ley en febrero de 2013. La DAIA y la AMIA lo apoyaron luego de recibir una explicación del canciller Timerman, pero, al conocerse el rotundo rechazo del gobierno de Israel, cambiaron de posición y pidieron la declaración de inconstitucionalidad.

El sector de Stiuso, que había sostenido la “pista iraní” alentada por los servicios de inteligencia extranjeros, consideró que la sanción del Memorándum era una traición. A comienzos de 2013, entró en crisis la

14 Cláusula 4. El Memorándum fue aprobado por Ley 26 843, sancionada el 27 de febrero de 2013.

convivencia de años del gobierno con estos sectores de la ex SIDE. Una serie de escándalos ha sido atribuida a esta ruptura: acusaciones judiciales contra funcionarios del gobierno, el avance y el cierre de denuncias contra agentes de inteligencia, periodistas y lobistas por el tráfico ilegal de información, entre otros. Algunas versiones también atribuyeron a esta ruptura y a los realineamientos derivados, el fortalecimiento del área de inteligencia militar a cargo del entonces jefe del Ejército César Milani y el armado de una estructura para contrarrestar la falta de confianza en Stiuso; hasta ahora la existencia de esta estructura paralela no ha podido ser probada.

En un primer momento, Nisman no se pronunció sobre el Memorándum, pero, en noviembre de 2013, le presentó al juez Canicoba Corral un pedido de inconstitucionalidad por violar, entre otros principios, la separación de poderes y la independencia judicial, que fue aceptado por la Cámara Federal en mayo de 2014. El Memorándum nunca pudo ser aplicado.

En diciembre de 2014, las relaciones entre el gobierno de Cristina Fernández y la SI encabezada por Stiuso se rompieron definitivamente y, como vimos, la presidenta desplazó al secretario Héctor Icazuriaga, al subsecretario Larcher, a Stiuso y a otros agentes que le respondían.

Menos de un mes después, tuvieron lugar la denuncia de Nisman y su muerte. El núcleo de la acusación del fiscal era que el gobierno argentino había abandonado la persecución penal de los acusados iraníes a cambio del restablecimiento de las relaciones comerciales con Irán. Los postulados de Nisman fueron desmentidos. El ex director ejecutivo de Interpol, Ronald K. Noble, afirmó que el Estado argentino no había pedido el levantamiento de las alertas rojas sobre los iraníes, sino que se mantuvieran. Desde 2012, el intercambio comercial entre Irán y la Argentina se mantuvo estable. Irán ni siquiera ratificó el Memorándum, que no llegó a tener ningún efecto jurídico. Puede evaluarse la pertinencia y conveniencia política del acuerdo, pero nada indica que haya existido una conspiración criminal para liquidar la investigación del atentado. El juez Daniel Rafecas y la Cámara Federal archivaron la denuncia porque los hechos no podían ser encuadrados en ninguna figura delictiva. La decisión quedó firme al no ser apelada ante la Cámara de Casación.¹⁵

15 Resolución en la causa n° 777/2015, caratulada: "Fernández de Kirchner Cristina y otros s. encubrimiento", disponible en <www.cij.gov.ar/nota-

Mientras esto sucedía, el repentino interés de ciertos sectores por el caso AMIA hizo que, después de quince años de lucha casi en soledad, las víctimas del atentado lograran que se fijara la fecha de comienzo del juicio por el encubrimiento.

En 2013 la Corte Suprema había tenido que resolver una queja presentada por la querrela de Memoria Activa por retardo de justicia. El máximo tribunal ordenó a la Cámara Federal de Casación Penal que resolviera en cuarenta y ocho horas un recurso de casación presentado cinco años antes por la defensa de Juan José Galeano, que pedía la revocación del fallo que había rechazado su sobreseimiento en la causa por el pago a Telleldín. Este recurso era el obstáculo más grande para avanzar hacia el juicio. Tras cinco años de dilación injustificada del trámite, la Corte afirmó que había habido una “desaprensiva actuación” judicial y un “verdadero retardo de justicia” de la Sala II de la Cámara de Casación.

En este trámite los fiscales federales encabezados por Germán Moldes y Raúl Pleé, a cargo de las fiscalías de Cámara y de Casación respectivamente, hicieron todo lo posible para no mantener la acción y consentir las maniobras dilatorias de las defensas. Pleé dejó de impulsar la causa y estuvo ausente en la audiencia donde se debatió el sobreseimiento revocado de Galeano. A principios de 2015, en contradicción con el comportamiento que tuvieron en la causa, los dos fiscales lideraron las marchas en las que se denunciaba impunidad y falta de independencia judicial.

En marzo de 2015, después de fuertes reclamos, la Corte Suprema intervino para que se integrara el Tribunal Oral y se concretara el inicio del juicio. Además de esto, la ruptura entre el gobierno nacional y el sector de Stiuso generó nuevas condiciones para que el Poder Ejecutivo avanzara con el cumplimiento de algunos de los compromisos asumidos diez años antes, entre ellos, un mayor apoyo a la querrela de la Unidad AMIA del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

La parte más importante de la investigación del encubrimiento del atentado es juzgada desde agosto de 2015 por el Tribunal Oral Federal n° 2. Están acusados el ex presidente Menem, Anzorreguy, Anchezar, Finnen, el ex juez Galeano y los entonces fiscales Eamon Mullen y José Barbaccia. También están acusados los ex comisarios Jorge “El Fino” Palacios y Carlos Castañeda, así como Telleldín, su esposa Ana María

14965-El-juez-Rafecas-desestimla-denuncia-presentada-por-el-fiscal-Nisman.html>.

Boragni y su abogado Víctor Stinfale. Son juzgados por haber armado el relato de la conexión local ligada a la Policía Bonaerense y encubierto a los verdaderos responsables. Están acusados por peculado y por la privación ilegítima de la libertad de los policías bonaerenses. También por entorpecer la investigación y alejarla de la “pista siria”, que involucraba a Kanoore Edul, un comerciante vinculado con la familia Menem y con Rabbani, agregado cultural de la Embajada de Irán en la Argentina en el momento del atentado, quien hasta hoy está acusado de ser una de las cabezas del ataque.

En paralelo, el juez federal Ariel Lijo sigue a cargo de la parte de la investigación que no fue elevada a juicio oral y que involucra al ex ministro del Interior Carlos Corach. A lo largo de los años, Lijo intentó desligar a Corach de la causa. A fines de 2014, la Cámara Federal revocó el sobreseimiento que el juez le había dictado al ex ministro. También se investiga, entre otros, al ex comisario bonaerense Luis Ernesto Vicat –vinculado con la inteligencia y que operaba para el ex juez Galeano–, al actual juez bonaerense Federico Guillermo José Domínguez y a la abogada Marta Parascándalo, quienes habrían participado en los aprietes a los policías bonaerenses para acusar a Ribelli. Lijo los sobreseyó tres veces; las dos primeras la Cámara le revocó la decisión, la última fue apelada y al cierre de este Informe no ha sido resuelta. En el trámite de este expediente se puede apreciar con claridad la protección de la que han gozado funcionarios políticos, judiciales y ex policías. Antes de ser designado juez federal en 2005, Lijo se desempeñó como secretario de la camarista Riva Aramayo quien tuvo una intervención determinante en la maniobra de encubrimiento del atentado.

El avance del sector de inteligencia sobre el sistema judicial

En los últimos años, distintos episodios mostraron, cada vez con mayor detalle, la inserción de ciertos sectores de la inteligencia nacional en la justicia federal. Políticos, empresarios, abogados y funcionarios judiciales están vinculados con el aparato de inteligencia, influyen en el nombramiento de jueces, fiscales y funcionarios o son intermediarios en la resolución de conflictos. Este fenómeno no ha sido exclusivo del último período de gobierno: el accionar de estas redes que traspasan las instituciones y prometen gobernabilidad puede rastrearse desde la recuperación de la democracia. Además del papel que desempeñaron en la investigación del atentado a la AMIA, han operado, por ejemplo, en el caso de las coimas en el Senado para la aprobación de la ley de flexibilización de los contratos de trabajo en 2000 y en el intento de

encubrimiento del asesinato de Mariano Ferreyra. Estos casos hicieron visibles partes de tramas ocultas que, sin embargo, están presentes en las conversaciones de todos los días en los tribunales federales del país.

En los ámbitos de la seguridad y de la investigación de delitos, el Poder Ejecutivo y los jueces y fiscales dependen de la intervención de las estructuras de inteligencia para resolver casos criminales de cierta complejidad. Esto se debe en buena medida a los graves problemas que tienen las estructuras de seguridad que deberían dedicarse a la investigación criminal. En muchos casos, se utilizó al sector operativo de la SI para contrarrestar los problemas de la Policía Bonaerense en el Conurbano, por ejemplo, en la investigación de los secuestros extorsivos. Esto ha tenido también como consecuencia que las estructuras de inteligencia y seguridad compitan por el control del territorio y se acusen mutuamente mediante causas judiciales. La colaboración operativa en los expedientes ha desnaturalizado la función de inteligencia y ha generado un vínculo muy promiscuo con jueces y fiscales. Este vínculo es aprovechado luego para el intercambio de favores y el armado de alianzas internas.

La investigación del asesinato de Mariano Ferreyra puso en evidencia cómo las estructuras de inteligencia intervienen en la investigación criminal de casos que tienen, o pueden tener, consecuencias políticas de magnitud. Además, la investigación en curso por el intento de soborno a jueces y funcionarios para evitar que los acusados del homicidio fueran condenados sigue mostrando los efectos de esa dependencia y lo dificultoso que es el proceso judicial cuando entre los investigados hay funcionarios o ex funcionarios judiciales.

En octubre de 2010, Mariano Ferreyra, militante del Partido Obrero, fue asesinado por una patota que respondía a la Unión Ferroviaria (UF), mientras participaba en una protesta de trabajadores ferroviarios tercerizados. En la investigación, un área de la SI facilitó que la jueza y la fiscal pudieran cruzar información y desentrañar los hechos, identificar a quienes habían atacado a los manifestantes y develar la estructura sindical-empresarial que estaba detrás del homicidio.

En 2011, cuando los integrantes de la patota sindical ya habían sido detenidos, la jueza Wilma López profundizó la investigación sobre las responsabilidades de la cúpula de la UF y pidió la intervención de los teléfonos de su entonces secretario general, José Pedraza, y de su segundo, Juan Carlos Fernández. En estas escuchas se detectó que había en marcha una maniobra para evitar que se confirmara el procesa-

miento de los detenidos, encabezada por el ex agente de inteligencia Juan José Riquelme, de asiduos contactos con jueces y funcionarios de la Cámara Federal de Casación, y por el ex secretario judicial de esa Cámara, Octavio Aráoz de Lamadrid, ex juez federal subrogante y abogado de algunos acusados. La maniobra buscaba dirigir el sorteo de la apelación de los procesamientos hacia la Sala III de la Cámara de Casación Penal, compuesta en ese momento por Eduardo Riggi, Gustavo Mitchell y Mariano González Palazzo, para que resolviera de manera favorable la situación de los primeros imputados. Las escuchas exhibieron la familiaridad y camaradería entre el agente Riquelme y el juez Riggi.

Estos hechos derivaron en una nueva causa judicial que tuvo innumerables dilaciones y obstrucciones. Con el tiempo, quedó claro que no se realizaron las medidas de prueba que hubieran permitido conocer hasta dónde llegaba la maniobra y la investigación se interrumpió con el allanamiento al estudio de Aráoz de Lamadrid antes de que el soborno se pagara con los 50 000 dólares que allí se encontraron. Por eso no se pudo saber a dónde iba el dinero ni el grado de participación de los jueces.

La causa judicial se paralizó por una seguidilla de excusaciones, recusaciones y planteos dilatorios que llevaron a que el expediente pasara por las manos de veintiún jueces, lo que mostró la falta de voluntad de investigar a los pares. La excepción han sido los fiscales Sandro Abraldes y Paloma Ochoa, quienes impulsaron la causa todo lo que pudieron.

Los procesamientos de Riquelme y de Aráoz de Lamadrid fueron confirmados por la Cámara del Crimen de la ciudad de Buenos Aires en noviembre de 2012; sin embargo, la causa terminó en la justicia federal porque así lo buscaron los investigados. En octubre de 2015, la fiscalía federal a cargo de Paloma Ochoa pidió la indagatoria de Riggi, porque, entre otros elementos, el juez mantuvo múltiples comunicaciones telefónicas con el agente de inteligencia Riquelme y tenía fuertes vínculos personales con Aráoz de Lamadrid y Ameghino Escobar, el funcionario que manipuló el sorteo. Sin embargo, en febrero de 2016, el juez federal Norberto Oyarbide lo sobreesayó. En su resolución, Oyarbide negó que Riggi estuviera al tanto del pago del soborno de Riquelme a Aráoz de Lamadrid, a pesar de que reconoció que ambos procesados tenían una relación amistosa con el juez.

Como extremos opuestos, las investigaciones por el asesinato de Ferreyra y el intento de soborno muestran los modos en que este engraje de la justicia con sectores de los servicios de inteligencia funciona

tanto para hacer avanzar las investigaciones judiciales, como para obstaculizarlas y encubrir las.

Afectación de derechos esenciales por prácticas actuales de inteligencia ilegal

La digitalización de las comunicaciones y su enorme presencia en la vida cotidiana de las personas y de las instituciones tiene como contrapartida el desarrollo de herramientas de vigilancia más poderosas. Al mismo tiempo, la “lucha contra el terrorismo” ha servido como discurso justificativo de programas gubernamentales de espionaje que abarcan a cada vez más ciudadanos. En los últimos años, organizaciones de distintos lugares del mundo señalan que la recopilación de grandes volúmenes de información para desarmar estructuras criminales no debe avasallar los derechos a la privacidad y la intimidad. También advierten que estos dispositivos de vigilancia masiva pueden facilitar la criminalización y persecución de actividades políticas legales.

En nuestro país, los episodios que se han conocido en los últimos años están relacionados con el modus operandi “más tradicional” de los servicios de informaciones autóctonos para hacer inteligencia política, con prácticas que pueden rastrearse en las últimas dictaduras y los primeros años de la democracia. Como veremos en los casos siguientes, en amplios sectores del sistema persiste esa inercia, que no ha sido asumida como un problema, sino usufructuada por los gobiernos que se sucedieron desde 1983.

Inteligencia basada en criterios ideológicos

Recolectar información sobre la base de criterios ideológicos está prohibido por la Ley de Inteligencia Nacional. Sin embargo, ha sido una práctica recurrente en nuestra historia como puede verse, por ejemplo, en el archivo histórico de la Dirección de Inteligencia de la Policía de la Provincia de Buenos Aires (DIPBA).¹⁶

El subsistema de inteligencia militar ha dado muestras de su capacidad para realizar tareas de espionaje político en democracia. En 1998 el comodoro Salvador Ozán de la Fuerza Aérea fue sancionado por realizar tareas de inteligencia en perjuicio de periodistas de medios gráficos. En 1999 se develó, en el marco de una investigación por desaparición

¹⁶ Puede consultarse en <www.comisionporlamemoria.org/archivo/?page_id=4>.

de personas, que el Ejército había conducido operaciones de seguimiento e interceptaciones telefónicas ilegales contra partidos políticos, gremios y abogados que impulsaban las investigaciones por los crímenes cometidos en el III Cuerpo del Ejército durante la dictadura.¹⁷

Un caso que mostró la continuidad de esas prácticas fue el espionaje ideológico que realizaba la Armada Argentina a través de su estructura de inteligencia, descubierto en la Base Almirante Zar de Trelew. En 2006 un suboficial de la Armada dio a conocer que la Dirección General de Inteligencia de esa fuerza recopilaba y almacenaba de manera sistemática información sobre activistas, defensores de derechos humanos, funcionarios públicos y periodistas, y que la enviaba a la conducción. Los datos eran etiquetados y clasificados sobre la base de “factores ideológicos” como “derechos humanos”, “reclamos sociales/gremiales” y “política nacional”. El CELS denunció esta práctica y se presentó como querellante en la causa abierta en Chubut contra los ejecutores de las tareas de inteligencia y sus superiores inmediatos, y también en la causa en la justicia federal de Buenos Aires contra el por entonces jefe de la Armada Almirante Jorge Omar Godoy y el subjefe Benito Rótolo. En julio de 2012, trece marinos fueron condenados por infringir las leyes de Inteligencia y de Defensa Nacional, que prohíben el espionaje político. En marzo de 2015, el Juzgado en lo Criminal y Correccional Federal n° 7 de la Capital Federal condenó a Godoy y a Rótolo por considerarlos responsables de haber impartido las órdenes.

En septiembre de 2015, la Defensoría Oficial de la provincia de Chubut denunció que en un legajo fiscal sobre la presunta usurpación de terrenos pertenecientes a la empresa Benetton aparecieron fichas con información sobre “activistas en zona de la comarca andina” que contenían fotos y datos de personas del movimiento “No a la mina”, de Esquel. Algunas de las fotos pertenecían a las redes sociales de los investigados y otras parecían haber sido sacadas en reuniones. Las imágenes iban acompañadas con textos como: “Actual concejal Frente Vecinal. Opositor a todo con un alto perfil de izquierda”, “Periodista de radio. Permanentemente realiza juicios de valor sobre la actividad, los funcionarios y las fuerzas” y “Empleado público. Gremialista. Autor ideo-

17 Véase CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2000*, disponible en <www.cels.org.ar/common/documentos/ia2000.pdf>.

lógico de muchas de las acciones del NO A LA MINA”. La fiscalía no aportó una explicación convincente sobre quién había confeccionado los documentos o si provenían de una fuerza de seguridad o de una estructura de inteligencia privada. La defensa pública presentó una denuncia penal ante la justicia federal por espionaje ilegal y el Consejo de la Magistratura de la provincia de Chubut abrió un sumario contra los fiscales que intervinieron en el expediente.¹⁸

Proyecto X

En noviembre de 2011, un grupo de delegados sindicales y activistas sociales que protagonizaban un conflicto laboral en la empresa Kraft denunció en la justicia que la Gendarmería realizaba tareas de inteligencia ilegales contra ellos. Aportaron videos que mostraban que unos gendarmes se hacían pasar por trabajadores de prensa para conseguir información sobre el desarrollo de las protestas. También denunciaron que esa fuerza federal confeccionaba una base de datos con los nombres de participantes en protestas sociales.

El juez federal que intervino en la causa, Oyarbide, solicitó que la Gendarmería informara qué bases de datos utilizaba. El entonces jefe de la fuerza, Héctor Schenone, describió que la Gendarmería volcaba toda la información que poseía en dos bases de datos: el Sistema de Antecedentes de Gendarmería (SAG) y el Sistema de Gestión Operativa (SGO). El SAG integraba, en una sola base de datos, pedidos de secuestro de vehículos y armas, solicitudes de captura y búsquedas de paraderos e información sobre el tráfico migratorio. El SGO registraba la información derivada de todos los procedimientos judiciales y policiales ejecutados por la Gendarmería. Schenone informó que, además de esas dos bases, utilizaba el Proyecto X, un *software* diseñado para entrecruzar volúmenes grandes de información que había sido donado por los Estados Unidos en la década del noventa.

Cuando se hicieron públicos el acopio y la sistematización ilegal de información cruzada por el *software* Proyecto X se visibilizaron algunas

18 Véase CELS, “Espionaje ilegal contra activistas en Chubut”, comunicado del 4 de septiembre de 2015, disponible en <cels.org.ar/comunicacion/?info=detalleDoc&ids=4&lang=es&ss=46&idc=1973>. Agradecemos a Fernando Radziwilowski, defensor público oficial de Esquel, y al defensor general de la provincia de Chubut, Alfredo Pérez Galimberti, por la información.

cuestiones. Por un lado, que la Gendarmería utilizaba a personal encubierto para reunir información, que luego almacenaba, sobre organizaciones sociales y participantes de protestas.¹⁹ Por otro lado, que las tareas de inteligencia e identificación de personas eran utilizadas para iniciar causas penales contra referentes sociales y activistas políticos. Sin embargo, la Ley de Inteligencia Nacional prohíbe la reunión de información basada en la “raza, fe religiosa, acciones privadas, u opinión política, o de adhesión o pertenencia a organizaciones partidarias, sociales, sindicales, comunitarias, cooperativas, asistenciales, culturales o laborales”. También la Ley de Seguridad Interior limita las atribuciones de las áreas de inteligencia criminal de las fuerzas de seguridad: sólo están habilitadas a producir información para prevenir o sancionar delitos identificados y no pueden reunir ni acopiar información sobre organizaciones sociales y referentes que, presumen, harán una protesta y cortarían las calles.²⁰

Proyecto X puso en discusión las prácticas de la inteligencia sobre las organizaciones sociales y el modo en que operan para limitar el derecho a la protesta.

Infiltraciones políticas ejecutadas por el Cuerpo de Informaciones de la Policía Federal Argentina

En 2015, en los debates por la nueva Ley de Inteligencia Nacional, distintos sectores planteamos la necesidad de suprimir el Cuerpo de Informaciones de la Policía Federal Argentina (PFA) y reemplazarlo por instancias encargadas de realizar inteligencia criminal, en el nuevo marco del Sistema de Inteligencia Nacional.

El Cuerpo de Inteligencia de la PFA depende de la Superintendencia de Interior y Delitos Federales Complejos. Sus normas constitutivas y su estatuto profesional son de la década del sesenta.²¹ Esas normas auto-

19 Véase, CELS, “El sistema de seguridad como ámbito de reproducción de violencias y desigualdad”, en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2013*, Buenos Aires, Siglo XXI, p. 223.

20 La presentación del CELS como *amicus curiae* (“amigo del tribunal”) puede consultarse en <www.cels.org.ar/common/documents/Amicus%20GN.%20Bases%20SGO%20-%20SAG%20-%20Proyecto%20X.pdf>.

21 Estatuto del Cuerpo de Informaciones de la PFA sancionado por Decreto-ley “S” 9021/63 (convalidado por Ley 16 478) y su reglamentario Decreto “S” 2322/67.

rizan, por ejemplo, a los agentes de inteligencia de la Policía Federal, conocidos como “plumas”, a realizar tareas extrapoliciales sin incompatibilidades de ningún tipo, lo que es alentado por las autoridades para usar esos trabajos como cobertura. En la práctica, este Cuerpo tiene plena autonomía y una cantidad importante de personas poco calificadas. Muchas de ellas son hijos de oficiales superiores (por los beneficios del doble puesto) que realizan tareas operativas, como la infiltración de partidos políticos, medios de comunicación, juzgados u organizaciones sociales.²²

En la década del noventa, la agente Mónica Amoroso se infiltró en el partido Nueva Dirigencia, que encabezaba Gustavo Beliz, y trabajó en la Legislatura de la ciudad de Buenos Aires. Amoroso llegó a ser jefa de despacho del legislador Miguel Doy, con quien convivía. La Policía Federal afirmó, en el marco de una acción de hábeas data promovida por Nueva Dirigencia, que Amoroso había recibido de sus superiores el encargo de realizar “tareas de búsqueda de información sobre las actividades y los propósitos de personas, grupos, entidades y organizaciones con actuación en el ámbito político, a fin de prevenir toda acción tendiente a alterar, afectar o violar el orden constitucional”. La investigación judicial nunca profundizó el análisis de las responsabilidades penales por lo sucedido. Cuando Beliz fue ministro de Justicia, en el primer año del gobierno de Néstor Kirchner, firmó la Resolución 38/03 que interpretaba que, a partir de la sanción de la Ley 25 520, la ley orgánica del Cuerpo de Informaciones de la PFA quedaba tácitamente derogada e instruyó a las áreas de inteligencia policiales a que ajustaran sus actividades a la nueva ley. Sin embargo, a la fecha el Cuerpo sigue sin ser desactivado.

Además del caso del prosecretario de Galeano, Claudio Lifschitz, entre 1986 y 2000, el espía policial José Alberto “Iosi” Pérez estuvo infiltrado en organizaciones de la comunidad judía con funciones relacionadas con la seguridad en la Organización Sionista Argentina, en la AMIA hasta meses antes del atentado y en colegios judíos. Pérez suministró planos de seguridad del edificio de la AMIA a sus superiores en la Policía Federal y decidió revelar la situación cuando comenzó a

22 Sobre el Cuerpo de Informaciones de la PFA, véase Marcelo Sain, “Los intocables”, *Página/12*, 26 de enero de 2010, disponible en <www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-139049-2010-01-26.html>.

sospechar que su trabajo había sido utilizado por sus superiores para cometer o facilitar el atentado.²³

Los “plumas” volvieron a ser noticia en mayo de 2013. Los periodistas de la Agencia Rodolfo Walsh supieron que uno de sus reporteros, Américo Alejandro Balbuena, era un espía del Cuerpo de Inteligencia de la PFA.²⁴ Balbuena solía cubrir manifestaciones de víctimas de violencia institucional y había llegado a construir una relación de proximidad con muchas de ellas. El Ministerio de Seguridad ordenó su pase a disponibilidad y la apertura de un sumario administrativo para determinar si los superiores de Balbuena avalaron sus actividades. La investigación penal está a cargo del juez federal Sergio Torres, quien dispuso el análisis de los discos rígidos secuestrados en la casa de Balbuena. Ninguno de los dos procesos de investigación avanzó sobre este núcleo de poder de la PFA y tampoco se desactivó en la reforma de 2015.

La reiteración de casos de infiltración política y social de estos agentes de la PFA obliga a remover esa estructura cuyas actividades no tienen vínculo con la investigación criminal.

Las escuchas ilegales: un sistema poroso sin verdadero control judicial

En octubre de 2009, se descubrió que durante 2008 y 2009 se habían mantenido intervenidas de manera ilegal las comunicaciones de Sergio Burstein, familiar de una víctima del atentado a la AMIA; de Néstor Leonardo, cuñado del actual presidente Macri, y del empresario Carlos Ávila. Esta maniobra era realizada por una estructura con fuertes vínculos con el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires e incluía a jueces y policías de Misiones y a agentes de inteligencia contratados como empleados del gobierno local. Los efectivos de la Policía de Misiones habían pedido a jueces de Posadas la intervención de líneas telefónicas de Buenos Aires en causas provinciales con imputados prófugos. Ninguna de las personas escuchadas estaba vinculada con esas investigaciones. Un auxiliar de inteligencia de la PFA, Ciro Gerardo James, se encargaba de tramitar los oficios con las órdenes judiciales y de retirar los casetes de la sede de la Dirección de Observaciones Judiciales (DOJ), dependiente de la SI.

23 Véase Miriam Lewin y Horacio Lutzky, *losi. El espía arrepentido*, Buenos Aires, Sudamericana, 2015.

24 Véase Ana Soffietto, “El espía de la Walsh”, *Anfibia*, disponible en <www.revistaanfibia.com/cronica/el-espia-de-la-walsh>.

Si esta maniobra pudo ocurrir fue por los desvíos y las graves falencias que existían en la gestión y en el control de los circuitos judiciales y administrativos de las escuchas legales, en ese entonces a cargo de la SI, sin que los jueces ejercieran un control adecuado. En este caso también aparecieron vinculaciones entre integrantes de las fuerzas de seguridad con investigadores privados y la cuestión de la privatización del sistema de inteligencia estatal. En reiteradas oportunidades, antes y después de concurrir a la DOJ, James se había comunicado con el ex comisario de la Federal “Fino” Palacios, acusado del encubrimiento del atentado a la AMIA y primer jefe de la Policía Metropolitana. En la PFA, Palacios fue el jefe del Departamento Unidad de Investigación Antiterrorista (DUIA). Se lo acusa de haber tapado la llamada “pista siria”. Burstein era uno de los denunciantes de ese encubrimiento. En el allanamiento al departamento de James, la Policía encontró equipamiento para captar señales de telefonía celular a corta y mediana distancia. James, además de su trabajo en la PFA y de las gestiones que realizaba para la Policía de Misiones y para Palacios, estaba contratado por el Ministerio de Educación de la ciudad de Buenos Aires, aunque nunca se aclaró cuáles eran sus funciones.

James, Palacios, el ex ministro de Educación de la ciudad Mariano Narodowski, los jueces misioneros que autorizaron las escuchas y los policías que las solicitaron fueron procesados por asociación ilícita e interceptación ilegal de comunicaciones. El entonces jefe de gobierno Mauricio Macri fue procesado en mayo de 2010 por el juez Oyarbide por haber ordenado, a través de Palacios, las interceptaciones ilegales. En los últimos días de 2015, poco después de haber asumido como presidente, Macri fue sobreseído por el nuevo juez de la causa, Sebastián Casanello. La decisión se fundó en el testimonio de Guillermo Montenegro, ministro de Seguridad de la ciudad durante la gestión de Macri, quien declaró que la decisión de designar a Palacios a cargo de la Policía Metropolitana fue suya. Para el fiscal Jorge Di Lello, que en 2010 había impulsado la acción penal contra Macri, la declaración de Montenegro constituía “un cuadro [probatorio] nuevo y distinto”. Se estima que el resto de los acusados enfrentarán un juicio oral a fines de 2016 o comienzos de 2017.

Una de las maniobras que se conocieron como consecuencia de la crisis del sistema de inteligencia de 2015 es el armado de precausas judiciales con el fin de conseguir la autorización judicial para realizar escuchas telefónicas. El entonces director de la AFI, Oscar Parrilli, denunció que en 2011 el sector de Stiuso le solicitó al juez federal

Torres la interceptación de las comunicaciones de unas veinte líneas de teléfono que pertenecían supuestamente a una empresa de seguridad llamada Dark Star Security. La SI sostuvo que Dark Star realizaba tareas de inteligencia para el Reino Unido. El Poder Judicial autorizó las escuchas, que se mantuvieron activas por tres años sin que nadie informara los hallazgos y sin que el juez supervisara la investigación o reevaluara la necesidad de continuarlas.

El fiscal Federico Delgado emitió finalmente un dictamen en el que sostuvo que la denuncia contra Dark Star era falsa. De allí derivó la presentación de Parrilli contra Stiuso por realizar tareas de inteligencia ilegal contra sectores del gobierno, jueces y empresarios, entre muchos otros.²⁵ También surgieron versiones periodísticas que señalaron que los teléfonos interceptados por la SI no pertenecían a Dark Star, sino a otra empresa de seguridad llamada C3, vinculada con un histórico antagonista de Stiuso en el mundo de la inteligencia, Fernando Pocino, el jefe de la Dirección de Reunión Interior de la SI al momento de los hechos.²⁶ Según estas versiones, esa empresa era utilizada para hacer inteligencia ilegal. La causa judicial por las escuchas basadas en la causa Dark Star recayó en el juez federal Luis Rodríguez, quien aún no profundizó la investigación. La cuestión de las empresas de seguridad vinculadas con la inteligencia nacional para desviar recursos y acciones es de las más importantes si se quiere desarmar este oscuro entramado. Esto requiere otro tipo de regulación para evitar el posible armado de sociedades de cobertura; aspecto que no fue considerado en la reforma de 2015.

2. La reforma de la Ley de Inteligencia Nacional como salida de la crisis

Durante años se conocieron escándalos de espionaje ilegal y se profundizó una marcada influencia de agentes de inteligencia sobre políticos y funcionarios judiciales. Cada vez adquirieron mayor auto-

25 Véase "Las escuchas ilegales del ex espía", *Página/12*, 23 de junio de 2015, disponible en <www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-275525-2015-06-23>.

26 Véase "Una causa por espionaje que preocupa al poder podría caerse", *Clarín*, 29 de junio de 2015, disponible en <www.clarin.com/politica/espionaje-inteligencia-causa-stiusso-side-escuchas-ilegales-dark-star_0_1384661567.htm>.

mía, lo que derivó en la fragmentación del sistema de inteligencia nacional.

El enorme impacto público de la denuncia y la muerte de Nisman fue determinante para que el Poder Ejecutivo impulsara modificaciones a la ley que regula el Sistema de Inteligencia Nacional. Ese era un compromiso que había asumido diez años antes en la CIDH con Memoria Activa, representada por el CELS, y que hasta entonces había incumplido. El oficialismo le dio poco tiempo a la discusión parlamentaria. La oposición tampoco colaboró: no asistió al debate de comisión en la Cámara de Diputados, acusó al gobierno de oportunista y de tener poca voluntad de discutir una reforma, y no aportó una mirada de fondo sobre la relación entre el sistema político y las estructuras de inteligencia.

Desde el CELS, junto con otras organizaciones y expertos,²⁷ promovimos que la reforma apuntara a reducir el tamaño del sistema de inteligencia y delimitara con precisión las funciones y el campo de actuación que cada organismo debe ocupar. Además, insistimos en que debían incorporarse normas orientadas a transparentar el sistema. El CELS participó del debate y formuló algunas críticas y propuestas al texto enviado por el Poder Ejecutivo al Congreso. El 3 de marzo de 2015, después de que el Ejecutivo aceptara incorporar una serie de modificaciones relevantes, se promulgó la Ley 27 126.

27 Véanse, entre otros, “Observaciones y propuestas al proyecto de reforma de la Ley de Inteligencia Nacional”, documento elaborado por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), la Asociación por los Derechos Civiles (ADC), Contadores Forenses, Fundación Directorio Legislativo y Poder Ciudadano, disponible en <www.adc.org.ar/wp-content/uploads/2015/02/Documento-propuestas-AFI.pdf>; Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), comunicado de prensa del 10 de febrero de 2015, disponible en <www.inecip.org/index.php/comunicados/577-agencia-federal-de-inteligencia>; “Reforma de la Secretaría de Inteligencia: ¿cambiar para que nada cambie?”, Fundación Vía Libre, 3 de febrero de 2015, disponible en <www.vialibre.org.ar/wp-content/uploads/2015/02/analisis.proyecto.ley_inteligencia.pdf>; y “Consideraciones sobre ‘Mensaje PEN 143/15. Proyecto de ley de modificación de la Ley 25 520’”, documento de Nuevo Encuentro presentado ante la Cámara de Senadores por Marcelo Fabián Sain, Nicolás Rodríguez Gámez y Santiago Fernández.

La creación de la AFI

El diseño de un sistema de inteligencia presenta dos grandes núcleos de decisiones. Por un lado, el perfil de las diferentes agencias, sus atribuciones, misiones y recursos: más militarizado u operativo, de corte policial o más orientado a entrecruzar información con un cuerpo de analistas. Por otro lado, el reparto de las competencias y la colaboración entre las distintas agencias. Definir con precisión los roles de cada una de ellas es crucial para limitar sus acciones y facilitar la rendición de cuentas.

El criterio más extendido a nivel mundial es asignar a una agencia la inteligencia exterior y a otra la inteligencia interior. En nuestro país este parámetro nunca fue adoptado. Durante las primeras décadas del siglo XX, las Fuerzas Armadas y los cuerpos policiales organizaron sus propias oficinas de inteligencia. En 1946 se creó el primer organismo civil de inteligencia nacional: la Coordinación de Informaciones de la Presidencia de la Nación. Pero es sobre todo desde 1956, cuando se creó el Servicio de Informaciones del Estado (SIDE), que el país tiene una agencia de inteligencia escindida de la que realizan las Fuerzas Armadas y de seguridad. Sin embargo, su primer jefe fue el general Juan Constantino Quaranta y hasta la finalización de la última dictadura estuvo a cargo de militares, marinos o aviadores.²⁸ A partir de la segunda mitad de la década del cincuenta²⁹ y durante los años sesenta y setenta,³⁰ en plena vigencia de la Doctrina de Seguridad Nacional y del alineamiento del país al bloque occidental de la Guerra Fría, la SIDE fue una pieza fundamental de la represión. En abril de 1961, el Decreto 2985 le

28 El Decreto "S" 1792/73, del 9 de marzo de 1973, disponía que el secretario de Inteligencia, los subsecretarios y quienes estuvieran a cargo de las direcciones de la SIDE debían ser oficiales superiores de las Fuerzas Armadas.

29 Una muestra de la relación entre agentes de inteligencia de la SIDE y personajes del mundo de la delincuencia fue el asesinato del abogado Marcos Satanowsky en junio de 1957. Una investigación parlamentaria y el trabajo de Rodolfo Walsh establecieron que el asesinato había sido cometido por matones a sueldo del por entonces jefe de la SIDE, el general Juan Constantino Quaranta.

30 Para un relato de la participación de la SIDE en operativos represivos en la década del sesenta, véase Sebastián Chiarini y Rosa Elsa Portugueseis (coords.), *Plan Conintes. Represión política y sindical*, Buenos Aires, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, Secretaría de Derechos Humanos, Archivo Nacional de la Memoria, 2014.

asignó la dirección y supervisión de la acción del Estado “en materia de comunismo y otros extremismos”, y reconoció algo que ya ocurría. Los gobiernos posteriores consolidaron el rol de la SIDE en la represión de la disidencia política.

Durante la última dictadura, la SIDE fue comandada por los generales Otto Paladino, Carlos Laidlaw y Carlos Alberto Martínez. Allí se nuclearon algunos de los grupos de tareas más violentos, entre ellos, la banda de Aníbal Gordon, que encabezó la rama argentina del Plan Cóndor y organizó el centro clandestino de Automotores Orletti.³¹

Ya en democracia, a partir de diciembre de 1983, el Poder Ejecutivo impulsó un lento y oscilante proceso de desmilitarización. Algunos agentes de inteligencia desmovilizados, que se referenciaban en la SIDE o en las fuerzas de seguridad federales y en las Fuerzas Armadas, fueron conocidos por su participación en secuestros extorsivos muy reñuables, lo que dio lugar al eufemismo “mano de obra desocupada”.

En paralelo, los nuevos consensos en materia de defensa y de seguridad interior tuvieron impactos normativos en las funciones y atribuciones de la SIDE. En noviembre de 1987, el presidente Alfonsín, mediante el Decreto secreto “S” 1759, reactivó la Central Nacional de Inteligencia (CNI).³² El objetivo era colocar a los organismos de inteligencia militares y policiales bajo la autoridad del entonces jefe de la SIDE y nuevo jefe de la CNI, el abogado Facundo Suárez, de confianza del presidente. En esta línea, la Ley 23 554 de Defensa Nacional, sancionada en 1988, pocos meses después del alzamiento del sector militar “carapintada”, excluyó a la inteligencia militar de las cuestiones relacionadas con la seguridad interna y limitó sus competencias al análisis de información útil para producir inteligencia estratégica militar ante amenazas externas.³³ Luego, en 1992, la Ley de Seguridad Interior 24 059 sentó las bases del subsistema de inteligencia criminal y adjudicó

31 J. P. McSherry, *Los Estados depredadores: la Operación Cóndor y la guerra encubierta en América Latina*, Santiago de Chile, LOM, 2009.

32 La CNI fue un organismo creado durante la dictadura de Juan Carlos Onganía para coordinar a todos los servicios de inteligencia del país. Estaba a cargo de un oficial de las Fuerzas Armadas.

33 El diputado Augusto Conte, fundador del CELS, denunció las acciones de los servicios de inteligencia para desestabilizar la democracia y propuso un texto alternativo para prohibir a las Fuerzas Armadas la realización de inteligencia política o social.

a cada una de las áreas de inteligencia policial la función de colaborar con el mantenimiento de la seguridad interior.

A pesar de estos cambios normativos, la función de la SIDE no fue clarificada. Hasta fines de 2001, se rigió por su ley orgánica 20 195 de 1973, que le asignaba la función de “producir inteligencia de Estado para la Seguridad Nacional”. La influencia de sectores relacionados con las Fuerzas Armadas no cesó por completo. Durante esos años, no se precisó si el concepto “seguridad nacional” de la Ley 20 195 era distinto al de “seguridad interior” de la Ley 24 059, ni si la SIDE estaba inhibida de realizar tareas de investigación criminal.

La Ley de Inteligencia Nacional 25 520, sancionada en noviembre de 2001, tampoco clarificó por completo ese interrogante, ni delimitó con precisión el rol y las funciones de la SI.³⁴ Sus principales virtudes fueron prohibir la inteligencia por factores subjetivos, respetar la separación entre los ámbitos de la defensa (inteligencia militar) y la seguridad (inteligencia criminal),³⁵ y reconocer que todos los organismos de inteligencia de la Nación debían integrarse en un sistema cuyo vértice estuviera ocupado por un organismo civil dependiente del Poder Ejecutivo: la SI. Sin embargo, las competencias específicas de la SI continuaron difusas, en particular en lo que respecta a los límites entre la llamada inteligencia nacional, propia de la SI, y el área de inteligencia criminal.

La reforma de enero de 2015 no planteó una revisión de todo el modelo del Sistema de Inteligencia Nacional, sino el reemplazo de la golpeada ex SIDE por la nueva AFI. La primera versión del proyecto debilitaba la demarcación entre seguridad y defensa y proponía una imprecisa definición de inteligencia nacional.³⁶ Sin embargo, los cambios introducidos en el debate impidieron esos retrocesos normativos.

El texto final reguló en forma más acotada las competencias de la AFI, aunque, por los limitados cambios que se hicieron, se las definió con mala técnica legislativa. En esta línea, se logró establecer con mayor detalle el campo de la inteligencia nacional, ámbito de competencia

34 Paula Canelo, “Elites parlamentarias y ‘cuestión militar’. Los debates en torno a la Ley de Defensa Nacional, la Ley de Seguridad Interior y la Ley de Inteligencia Nacional (Argentina, 1988-2001)”, XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires, Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

35 Marcelo Sain, “Democracia e Inteligencia...”, ob. cit.

36 Véase el documento presentado por Nuevo Encuentro, ob. cit.

exclusiva de la AFI. Se la facultó a analizar toda la información que les solicitase a los subsistemas de inteligencia militar y criminal, pero no se le permitió emplear medios propios de reunión de información. El sentido de esta disposición fue consolidar a la AFI como vértice del sistema y permitirle organizar un plantel de analistas especializados en entrecruzamiento de información y generar las condiciones para promover la colaboración entre los distintos organismos de inteligencia.

Bajo la influencia del paradigma de “las nuevas amenazas”, la ley permitió, sin embargo, que la AFI continuase reuniendo información con medios propios para la producción de inteligencia en materia de delitos complejos, terrorismo y atentados contra el orden constitucional. Aparentemente, los argumentos que el CELS expuso en el Senado sobre la inconveniencia de que la AFI asumiera funciones propias del subsistema de inteligencia criminal fueron tomados por el actual gobierno en un proyecto de ley que devolvería al Ministerio de Seguridad las tareas de recolección de información con medios propios de inteligencia criminal.

En este aspecto, pasa a ser central que exista voluntad política de profesionalizar la nueva estructura y orientarla al cumplimiento de las reglas de institucionalización de los programas y directrices de inteligencia, así como de habilitar los mecanismos para supervisar las actividades operativas de la AFI.

El CELS también llamó la atención sobre la necesidad de que se diferenciaron con claridad las tareas de inteligencia criminal de las de investigación criminal. Estas últimas implican la recolección de evidencias para sustentar una acusación judicial determinada, mientras que las tareas de inteligencia criminal buscan crear conocimiento especializado sobre los fenómenos y las problemáticas criminales, información indispensable para el diseño de una política de seguridad pública.³⁷

Como muestra el caso AMIA o los de narcotráfico, la intervención operativa de las estructuras de inteligencia acarrea serios riesgos derivados de la relación de los agentes con servicios y Fuerzas Armadas nacionales y extranjeras. Además, su participación como auxiliares del sistema de justicia aumenta el riesgo de afectaciones a las garantías

37 En este sentido, se pronunció el INECIP en el documento aportado al debate parlamentario “Sobre la reforma de la ley de inteligencia y la necesidad de establecer límites claros entre las tareas de inteligencia e investigación criminal”, 4 de febrero de 2015.

constitucionales de víctimas y acusados y las chances de que su trabajo secreto sea utilizado para desviar el curso de las investigaciones. Ya en 1996 quedaron claros estos riesgos cuando el entonces juez federal Mariano Bergés intentó allanar la SIDE ante la negativa de revelar la identidad de un agente que no se presentó a declarar en una causa por estafa. El allanamiento fue suspendido por pedido del ex juez Galeano porque esos agentes estaban vinculados con la causa AMIA. A pesar de ello, en una solución de compromiso, la ley incorporó la regla que prohíbe la participación de la AFI en investigaciones criminales salvo que exista una solicitud expresa del juez a cargo y con aprobación del director de la agencia.

La gestión de la información y del derecho al acceso a la información producida por las agencias de inteligencia

Como vimos en la sección anterior, uno de los principales desafíos de las políticas de inteligencia es limitar el tipo de información que se permite recolectar y acopiar, así como determinar con precisión hasta qué punto el Estado está habilitado a mantener en secreto la información que posee.³⁸ Desde la perspectiva de los derechos humanos, un aspecto central es cómo se garantiza un eficiente control sobre los datos personales almacenados y cómo se promueven evaluaciones regulares sobre la pertinencia y exactitud de la información en poder de los servicios de inteligencia. Además, es clave legislar en detalle en qué supuestos se justifica el levantamiento del secreto de Estado.

Desde el final de la dictadura, en la Argentina estos dilemas se resolvieron de la peor manera: todo aquello que estuviera relacionado con la función estatal de inteligencia fue clasificado como secreto y apartado del conocimiento de la ciudadanía. Sólo dos datos del funcionamiento de la vieja SIDE y de la SI eran públicos: las identidades del secretario y del subsecretario de Inteligencia y el monto total de los recursos anuales asignados para su funcionamiento. Este sistema de clasificación de la información condujo, por ejemplo, al absurdo de que los empleados administrativos o de maestranza de la SI se vieran obligados a adoptar una identidad encubierta. Más grave aún fue

38 Estas recomendaciones fueron recopiladas por Martin Scheinin, el relator especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, y aprobadas por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU en 2010.

que esto inhibió cualquier tipo de control externo, ya sea parlamentario, judicial, de los organismos de control de la gestión pública o de la sociedad civil. Los casos de inteligencia ilegal o de irregularidades –como, por ejemplo, el rol de la SIDE en el encubrimiento del atentado a la AMIA, las infiltraciones políticas del Cuerpo de Informaciones de la Policía Federal, las coimas en el Senado por la ley de flexibilización laboral o las escuchas ilegales vinculadas con el Gobierno de la Ciudad– se pudieron conocer por filtraciones motivadas por internas políticas o por imperativo de la conciencia moral de los agentes encargados, y no por la intervención de un sistema de control eficaz.

La decisión de mantener bajo secreto todas las actividades de inteligencia no había sido adoptada por el Congreso ni se fundamentaba en el texto de ninguna ley. La Ley 25 520 reformó la ley orgánica de la SIDE, vigente desde 1973, y dispuso que las actividades, el personal y las bases de datos de los organismos de inteligencia tuvieran “la clasificación de seguridad que corresponda en interés de la seguridad interior, la defensa nacional y las relaciones exteriores de la Nación”. En junio de 2002, el Decreto reglamentario 950/02 firmado por el presidente interino Eduardo Duhalde extendió el ámbito del secreto hasta cubrir todo aquello que estuviera relacionado con la inteligencia. El art. 10 establecía cinco niveles o criterios de clasificación, pero en la práctica el único importante era el primero: “ESTRICTAMENTE SECRETO Y CLASIFICADO”, aplicable a “toda información, documento o material que esté relacionado con la organización y actividades específicas de los organismos del Sistema de Inteligencia Nacional”. La amplitud de esa definición legal fue la llave para mantener las acciones de inteligencia fuera del escrutinio público, y perpetuar la lógica secreta de la SIDE.

El proyecto de 2015 no advirtió este problema y casi lo agrava al pretender darles jerarquía de ley a los criterios de clasificación formulados por el Decreto 950/02 sin modificarlos. El corto debate permitió visibilizar ese error. El texto de la Ley 27 126 invirtió el principio general y dispuso que sólo puede ser clasificada como “SECRETO” o “CONFIDENCIAL” la información que al ser divulgada pudiera afectar en forma total o parcial valores o intereses fundamentales de la Nación³⁹ o la seguridad de las operaciones de inteligencia, respecti-

39 Por ejemplo: “La soberanía e integridad territorial; el orden constitucional y la seguridad del Estado; el orden público y la vida de los ciudadanos; la capacidad de combate o la seguridad de las Fuerzas Armadas y de sus

vamente. Además, eliminó las clasificaciones de “ESTRICTAMENTE SECRETO Y CLASIFICADO” y “RESERVADO”. Sin embargo, al día de la fecha, lo único que se ha hecho público son los decretos reglamentarios 1311/15 y 2704/15.

La Ley 27 126 también innova en otros aspectos. En primer lugar, somete las bases de datos pertenecientes a los organismos de inteligencia a las disposiciones de la Ley 25 326 de Protección de los Datos Personales. El Decreto reglamentario 2704, firmado el 3 de diciembre de 2015, reguló el acceso a la Base de Datos de Antecedentes de la AFI, pero sólo se refiere a una parte de la totalidad de la información en poder del Sistema Nacional de Inteligencia. A su vez, el art. 12 establece que cualquiera que acredite un interés legítimo puede solicitar la desclasificación de cualquier información o documento en poder de los organismos que componen el sistema (ya sea en lo que se refiere a datos personales como a información de interés público). Al cierre de este Informe, este artículo aún no ha sido reglamentado, a pesar de lo cual nada impide eventuales presentaciones.

Como se observa, restan puntos importantes por resolver, como avanzar en la reglamentación del acceso a otros tipos de información y que se regule el proceso para solicitar la desclasificación. También que se admita la posibilidad de efectuar desclasificaciones parciales de documentos y que se impulsen políticas proactivas en materia de relevamiento, análisis y desclasificación periódica de la documentación e información histórica en poder del sistema de inteligencia.

Hasta el momento, la modificación legal no ha generado cambios importantes en el manejo del secreto y la información. Como excepción, hay que mencionar que por primera vez, con el título “Nueva Doctrina de Inteligencia Nacional”, se han hecho públicos los lineamientos generales de la política de inteligencia para los próximos años y las prioridades de la AFI (anexo al Decreto reglamentario 1311/15). Sin embargo, no se avanzó en dar mayor publicidad a la planta y al presupuesto que se aprobaron a fines de 2015.

Con una cultura basada en el secreto llevado hasta el absurdo, esta cuestión depende casi con exclusividad de la voluntad política que tengan los nuevos responsables para generar procesos de apertura y transparencia, que no parecen tampoco estar en la agenda del gobierno actual.

aliados; la efectividad o la seguridad de las operaciones de las fuerzas de seguridad; las relaciones exteriores de la Nación”.

Presupuesto y administración de los recursos: inversión de la regla del secreto

La gestión de los recursos económicos asignados a las agencias de inteligencia del Estado, en especial a la SIDE y a la SI, fue un punto central en el debate legislativo de principios de 2015 y permanece como un aspecto crucial que debería merecer la atención de todo el sistema político.

A lo largo de los años, ha habido sospechas y denuncias de que el presupuesto de la SIDE fue utilizado para financiar operaciones ilegales. Estas prácticas son difíciles de probar a causa del carácter secreto de los fondos. Uno de los pocos casos en los que se logró reconstruir esta trama fue, como vimos, el de la AMIA. La declaración en el juicio oral de los agentes de inteligencia que participaron del pago a Telleldín fue la única forma de probar que ese hecho había sucedido. No se pudo recuperar ninguna constancia documental, a excepción del *ticket* del bar aportado por un agente. El ex secretario de Inteligencia Anzorreguy declaró en el juicio oral que había visto, junto con el ex juez Galeano y los ex jefes de Sala Patria Brousson y Finnen, un video en el que la pareja de Telleldín, Boragni, reconocía haber recibido los \$400 000. El video, que para los altos funcionarios de la SIDE debe haber cumplido la función de un recibo, nunca fue hallado.

En la SIDE en y en la SI, los gastos se asentaban en un acta o planilla que luego quedaba depositada en la Dirección de Administración, dependiente del secretario y del subsecretario de Inteligencia. La declaración de Anzorreguy en el juicio oral es elocuente:

Al tiempo de su declaración no había forma de descifrar una rendición; a modo de ejemplo, dijo que no se podía saber si esta respondía a una operación llevada a cabo aquí, en Francia o en España.⁴⁰

Los órganos de control interno o externo del Estado no podían acceder a ningún tipo de información relacionada con la ejecución del presupuesto. Tampoco existió voluntad política para que el único organismo habilitado para ejercer tareas de supervisión, la Comisión Bicameral de Fiscalización de los Organismos y Actividades de Intelligen-

40 Declaración testimonial ante el Tribunal Oral en lo Criminal Federal nº 3, disponible en <www2.jus.gov.ar/amia/sentencia/TI%20CVIII%20G5.pdf>.

cia del Congreso nacional, se constituyera como un actor de peso para controlar o impulsar cambios.

La centralidad de este tema es tal para la agenda de derechos humanos que fue uno de los compromisos fundamentales que el Estado argentino asumió en el Decreto 812/05 con motivo del reconocimiento de responsabilidad internacional en el caso AMIA. El Estado se obligó, entre otras cosas, a impulsar reformas normativas destinadas a “transparentar el sistema de utilización de fondos reservados de la Secretaría de Inteligencia”. Sin embargo, en los años siguientes no hubo avances.

La coyuntura de principios de 2015 fue también una oportunidad para que, diez años después, el Estado comenzara a cumplir su compromiso. La primera propuesta del Poder Ejecutivo se limitaba a reformular algunas de las facultades asignadas ya por la Ley 25 520 a la Comisión Bicameral y delegaba en la reglamentación los “mecanismos de contralor adecuados”. Junto con el mantenimiento de los criterios de clasificación de la información del Decreto 950/02, esta falta inicial auguraba que se iba a sostener la regla del secreto y de los fondos sin registro.

La ley aprobada incorporó algunos principios generales que tienden a limitar los niveles de discrecionalidad e invirtió la regla del secreto. Se estipuló que las partidas presupuestarias asignadas son públicas y deben observar las pautas vigentes en la Ley de Administración Financiera del Estado. Los gastos sólo se pueden clasificar como reservados si su divulgación puede afectar el normal desarrollo de las acciones de inteligencia a las que están asignados.

El Decreto reglamentario 1311/15 profundizó estos criterios. Los fondos de carácter público son los que están destinados a “solventar erogaciones ordinarias” y los de carácter reservado son aquellos “necesarios para solventar las labores de inteligencia y que su publicidad pueda afectar el normal desarrollo de las mismas, poniendo en riesgo la defensa nacional o la seguridad interior”. El decreto creó un sistema de registro de cada gasto reservado en actas de respaldo, que deben asentarse en un libro rubricado por el presidente de la Comisión Bicameral. Estos serán los puntos centrales que la Comisión deberá monitorear para avanzar hacia la plena implementación de las nuevas reglas.

Medidas orientadas a limitar el poder y la autonomía de la AFI

Como dijimos, en diciembre de 2014, la presidenta Fernández removió a la cúpula de la SI y nombró como titular a Oscar Parrilli, por entonces secretario general de la Presidencia, y como segundo a Juan Martín

Mena, subsecretario de Política Criminal del Ministerio de Justicia. En los primeros días de esa gestión, se tomaron decisiones orientadas a desmontar la estructura de poder de Stiuso: fue apartado del cargo y se desplazó a varios de sus colaboradores. En términos institucionales, se reformó el organigrama y se eliminó la Dirección General de Operaciones que estaba a su cargo, para subordinar todas las direcciones operativas a los funcionarios políticos.

En esta línea, algunas de las reformas de la nueva ley tuvieron como objetivo limitar la autonomía de la nueva Agencia. Por un lado, se dispuso que el director y el subdirector de la AFI asumieran con acuerdo del Senado, de modo de generar algún nivel de control y debate sobre esos cargos. Por otro lado, se otorgó a las nuevas autoridades un mecanismo legal para apartar del servicio activo a los agentes que estaban en condiciones de acogerse a la jubilación voluntaria y realizar algún nivel de depuración. Además, se sacó del área de inteligencia el manejo de las intervenciones de las comunicaciones y se incorporaron disposiciones para institucionalizar las tareas.

Transferencia de la “Ojota”

La Dirección de Observaciones Judiciales, conocida como “Ojota” por sus iniciales, tenía a su cargo el monopolio de la gestión de las interceptaciones de las comunicaciones que se hicieran por razones de inteligencia o a pedido de los jueces en el marco de causas penales. El rol de intermediario entre el sistema judicial y las empresas de telefonía le había sido otorgado por el ex presidente Menem (Decreto 1801/92).⁴¹ Durante años, la “Ojota” se caracterizó por su ineficiencia, por el atraso tecnológico de sus sistemas de registro y por la permeabilidad de sus circuitos administrativos a maniobras ilegales y relacionadas con el encubrimiento de delitos.

Existen distintos modelos de gestión de las interceptaciones de las comunicaciones. En algunos países, la oficina encargada de esa tarea depende del máximo organismo judicial; en otros, está a cargo del Ministerio Público o de la Policía en función judicial; y, en algunos casos, el sistema está gestionado por las empresas de telefonía, que deben cumplir con los requerimientos que les hacen los tribunales o los auxiliares de la justicia. El modelo vigente en la Argentina era excepcional:

41 Los agentes que ejecutaban las escuchas en la sede de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTel) pertenecían formalmente a la SIDE.

todos los trámites, ya sea por una investigación criminal o como parte de un ciclo de inteligencia, debían pasar por la agencia dependiente del Poder Ejecutivo. En este marco, el traspaso de la Dirección de Observaciones Judiciales al Ministerio Público Fiscal propuesto por la nueva ley ocupó un lugar central.

La decisión de transferir la “Ojota” a la órbita del Ministerio Público Fiscal se basó en el proceso de reforma del procedimiento penal a nivel federal para implementar un sistema acusatorio. La Procuración General de la Nación asumió a mediados de 2015 el control de la ex “Ojota”, ahora llamada Departamento de Interceptación y Captación de las Comunicaciones (DICOM), y la incluyó dentro de una nueva Dirección General de Investigaciones y Apoyo Tecnológico a la Investigación Penal (DATIP), cuya meta es proveer de recursos tecnológicos y científicos a las distintas fiscalías para la investigación. En pocos meses, el DICOM avanzó en la racionalización de los procesos de escuchas directas en casos de urgencia y redujo de manera significativa el tiempo transcurrido entre la orden judicial y el comienzo de la interceptación y en el ordenamiento del personal heredado. El DICOM también organizó un consejo de expertos y otro de organizaciones civiles que actuarían como veedores.

Este proceso se interrumpió en diciembre de 2015. A pocos días de asumir, el presidente Macri modificó la Ley de Inteligencia Nacional con un decreto de necesidad y urgencia y dispuso el traspaso de las funciones del DICOM al ámbito de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. El argumento central para justificar el cambio es que la imparcialidad y el debido proceso legal se ven afectados si la Procuración General administra el sistema de escuchas. Los sucesos posteriores desmintieron la necesidad y la urgencia de legislar por decreto. La Corte Suprema aceptó el traspaso recién a partir del 15 de febrero de 2016 y estableció que el sistema de escuchas esté a cargo de un juez de Cámara electo por sorteo por un año y por funcionarios judiciales permanentes. Con la Acordada 02/16, se designó al presidente de la Cámara Federal porteña, Martín Irurzun, como responsable de la Dirección de Captación de Comunicaciones del Poder Judicial de la Nación. También se nombró director ejecutivo de esa oficina a Juan Tomás Rodríguez Ponte, secretario del juez Lijo.⁴²

42 Véase “Un secretario del juez Lijo será el director ejecutivo de la nueva dirección de escuchas judiciales”, *Clarín*, 17 de febrero de 2016,

La decisión sobre el sistema de escuchas quedó atrapada en el enfrentamiento que planteó el presidente Macri con la procuradora general de la Nación, Alejandra Gils Carbó: su mensaje antes y luego de asumir fue que ella debía renunciar y que le recortarían poder y atribuciones. De los distintos modelos posibles, la Ley 27 126 había optado por darle esa tarea a la Procuración General. Las razones para interrumpir un proceso que era reconocido como positivo fueron más políticas que institucionales o técnicas. En los hechos significa un fuerte guiño a los sectores del fuero federal porteño más cercanos al gobierno y al mundo de la inteligencia. Además, la nueva regulación no prevé ninguna instancia de participación o control externo para el proceso de traspaso y regulación del nuevo sistema.⁴³

Institucionalización de las tareas de inteligencia

El Decreto reglamentario 1311/15 precisó las misiones y prioridades de la nueva Agencia Federal y avanzó en la generación de circuitos administrativos que institucionalicen las tareas de inteligencia. El decreto creó un mecanismo administrativo para que las máximas autoridades de la AFI aprueben por medio de directivas el comienzo de cada ciclo de producción de inteligencia sobre una problemática determinada y se documenten los motivos para iniciarlo. Estas directivas son ejecutadas por las mesas operacionales, que deben producir reportes periódicos y finales con los resultados obtenidos, los cuales se deben enviar al director y a subdirector. Lo que se pretendió es que este nuevo procedimiento racionalice el sistema y facilite el control interno y externo de las actividades.

Hasta el momento, no se conoce que este mecanismo se haya implementado ni que empiece a ser parte de la rutina burocrática de la AFI. La gestión anterior no produjo directivas de este tipo.

disponible en <www.clarin.com/politica/secretario-Lijo-escuchas_judiciales_0_1524447935.html>.

43 Véase Asociación por los Derechos Civiles (ADC), "Reflexiones sobre la creación de la Dirección de Captación de Comunicaciones", disponible en <adc.org.ar/reflexiones-sobre-la-creacion-de-la-direccion-de-captacion-de-comunicaciones>.

Profesionalización de la carrera de inteligencia y control de las actividades

La reducción de la SI a un servicio de informaciones que operaba para influir en los ámbitos políticos, judiciales, empresariales, periodísticos o sindicales obstaculizó el desarrollo de las capacidades técnicas y profesionales indispensables para la producción de inteligencia sobre cuestiones centrales del Estado de derecho y la seguridad (ataques al orden constitucional, terroristas o de Estados extranjeros, criminalidad organizada o maniobras económicas desestabilizadoras, entre otras).

En un alto porcentaje, los agentes “de planta” y los empleados “inorgánicos” (los no reconocidos formalmente) son espías que realizan tareas de vigilancia tradicional –los “callejeros”– u operaciones simples para reunir información básica sin analizarla ni procesarla. Salvo excepciones, siembran los expedientes judiciales de rumores imposibles de ser incorporados como prueba y no brindan aportes para que se conozca la verdad.

Durante el debate de la nueva ley, varios sectores políticos y sociales subrayamos la necesidad de que la nueva agencia se dotara de personal idóneo, especializado en la gestión y producción de conocimiento y, sobre todo, que se apartara de los modelos del agente de inteligencia “callejero” y/o intermediario entre distintos grupos de interés.

Con el objetivo de jerarquizar el perfil profesional de la AFI, la ley incorporó algunos criterios que luego fueron profundizados en el Decreto reglamentario 1311/15. Se modernizó la regulación que define los derechos, los deberes y las obligaciones de los agentes; se dividieron los escalafones entre personal de inteligencia, personal encargado de tareas de seguridad y personal administrativo; y, dentro del personal de inteligencia, se distinguió entre aquellos afectados a tareas de reunión de información y los asignados a tareas de gestión y análisis. También se instauró un sistema anual obligatorio de evaluación del desempeño. En esta línea, fue importante la reformulación de las capacidades de la Escuela Nacional de Inteligencia (ENI) para proporcionar una adecuada formación inicial a los aspirantes, así como una capacitación permanente a quienes ya pertenecen al cuerpo de analistas.

Se creó, además, un sistema de control de las conductas profesionales de los agentes. La estructura orgánica de la antigua Secretaría carecía de una oficina de Asuntos Internos que impulsara controles preventivos o investigaciones disciplinarias ante eventuales irregularidades. Existía, en cambio, una oficina de sumarios administrativos subordinada a la Dirección General de Recursos Humanos, lo que equiparaba las faltas disciplinarias a una eventualidad más de la gestión del personal. El

Decreto 1311/15 creó una Inspectoría General de Control que depende del director general de la AFI, quien supervisa el trabajo de la Inspectoría General de Asuntos Internos, oficina encargada de producir auditorías preventivas e investigaciones sumariales, aplicar sanciones ante faltas leves y graves y sustanciar la acusación ante faltas gravísimas, y del Tribunal de Disciplina de la AFI, que se encarga del juzgamiento de las faltas gravísimas que pueden derivar en la cesantía del personal investigado.

La consolidación de dinámicas de trabajo cotidianas que garanticen mecanismos transparentes de asignación de destinos, de evaluación periódica del desempeño profesional y de ascensos basados en el mérito forma parte de la agenda de transformaciones que deben ser encaradas por las conducciones políticas de la AFI.

Estos han sido avances normativos que deben servir de base para la reconversión de la SI. Sin embargo, en los primeros meses de la implementación, hubo mucha resistencia interna en las estructuras históricas, incluso entre las líneas internas opuestas a Stiuso pero que compartían el modo de concebir el funcionamiento de la SI. En algunos casos, se estableció una normativa interna opuesta a lo que fijó el decreto reglamentario.

La Comisión Bicameral de Seguimiento del Congreso tiene asignado un rol importante que, en los últimos años, no ha cumplido. Las nuevas regulaciones sobre secreto y gestión de fondos deberían posibilitar un mejor control. Es fundamental que se constituya y consolide como un ámbito donde todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria ejerzan la supervisión de las actividades de inteligencia, reciban denuncias y, en especial, evalúen la ejecución del presupuesto. Los casos de inteligencia ilegal que tomaron estado público se conocieron por filtraciones e internas y no por un sistema de control político y judicial eficaz.

3. La inteligencia nacional como condicionante del sistema democrático

Como hemos visto, sostener un sistema de inteligencia como herramienta de gobernabilidad política afecta profundamente el sistema democrático. Sobre todo si se trata de una estructura que tiene una historia vinculada con la persecución de la disidencia política y con los negocios ilícitos. Este esquema es funcional a una red con inserción capilar en el Estado, en el sistema político, en los grupos empresarios, en

los sectores sindicales, entre otros, con objetivos políticos y económicos propios y una gran capacidad de desestabilización institucional.

A lo largo de los años, este pacto ha cobrado un peso determinante en el sistema de justicia. Las estrechas relaciones entre jueces, fiscales, abogados, periodistas y operadores o agentes de inteligencia condujeron a que el funcionamiento del sistema judicial federal quedara condicionado a estas alianzas coyunturales o permanentes. Esto le dio al sistema de inteligencia una fuerte capacidad extorsiva.

Los gobiernos democráticos pueden beneficiarse de este esquema en el corto plazo, pero luego pierden la capacidad de manejar las estructuras de seguridad e inteligencia y de impedir que estas adquieran autonomía. Por este camino, esos instrumentos benefician hasta que se transforman en un serio problema de gobernabilidad. El caso AMIA es un prisma para entender muchas de estas dimensiones y procesos ocultos que tienen impacto en la superficie: primero se usó a la inteligencia para orientar la investigación hacia el lugar que resultaba políticamente más conveniente; luego fue difícil salir de esa inercia y equilibrio político. A más de veinte años del atentado, las maniobras de encubrimiento y las notables deficiencias de la investigación resultaron efectivas. No se sabe quiénes, por qué, ni cómo se perpetró el más grave atentado ocurrido en nuestro país.

Este esquema también ocasiona una fuerte distorsión del aparato de investigación federal, que está relacionada con los altos niveles de impunidad ante los grandes fenómenos criminales y los delitos en los que el Estado está involucrado. Este diagnóstico subyace a muchas demandas sociales de justicia y de seguridad.

A pesar de las limitaciones, la Ley 27 126 aportó un buen punto de partida para el objetivo de elevar los estándares en materia de transparencia, institucionalización y acceso a la información en el campo de la inteligencia estatal. Sin embargo, quedan pendientes reformas importantes y, sobre todo, la decisión del sistema político de cambiar la matriz de sus vínculos con el sistema de inteligencia. Las primeras noticias de la nueva gestión de gobierno no muestran que esa transformación esté en la agenda.

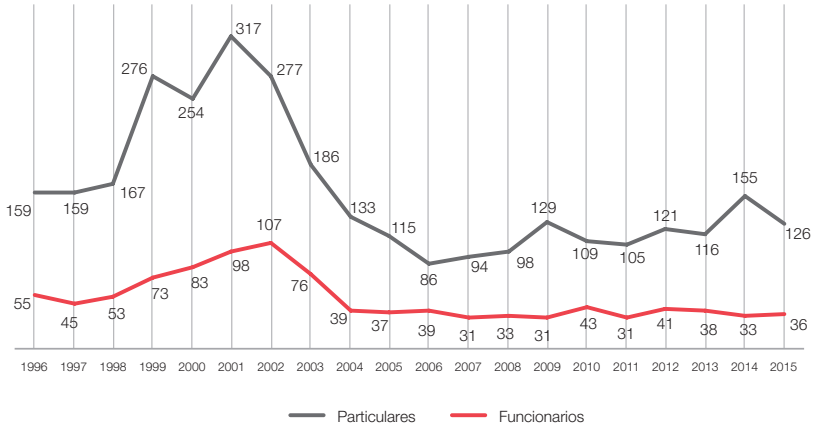
5. Hechos de violencia letal con participación de integrantes de las fuerzas de seguridad en el Área Metropolitana de Buenos Aires*

La Argentina presenta graves deficiencias en la producción y en el acceso a las estadísticas oficiales de criminalidad. Los datos de muertes cuyos responsables integran instituciones de seguridad son especialmente limitados. Salvo excepciones muy puntuales, no se produce información desde una perspectiva que considere a la letalidad y a la violencia institucional como problemas de gobierno. De esta manera, es imposible la construcción de indicadores de desempeño de las fuerzas de seguridad y se pierde un insumo clave para formular políticas públicas efectivas con el fin de reducir la violencia. La falta de este tipo de información oficial no es un problema exclusivo de la Argentina.

Ante esta ausencia de producción estadística oficial, desde 1996 el CELS lleva adelante una base de datos que registra hechos de violencia en los que participaron funcionarios de instituciones de seguridad y en los que alguna persona resultó muerta o herida. La fuente principal y sistemática son las noticias publicadas en los periódicos de mayor circulación del país, a la que se suman fuentes complementarias. El trabajo centrado en materiales periodísticos implica el posible subregistro de casos, sobre todo en los hechos con víctimas de la acción policial. Sin embargo, el sostenimiento de la metodología durante veinte años permite presentar series y observar las tendencias de distintos fenómenos asociados a la letalidad y a la violencia policial.

* Este capítulo fue elaborado por Juliana Miranda y Manuel Tufro, integrantes del Equipo de Seguridad Democrática y Violencia Institucional del CELS. Participaron en el equipo de producción de datos los estudiantes de la carrera de Sociología de la Universidad de Buenos Aires que realizaron prácticas de investigación en el CELS durante 2015: Bruno Loffreda, Josefina Alfonsín, Eugenia Serres, Marina Clur y María Agustina Peralta. Agradecemos los aportes de Paula Litvachky, Marcela Perelman, Ximena Tordini y Gustavo Palmieri.

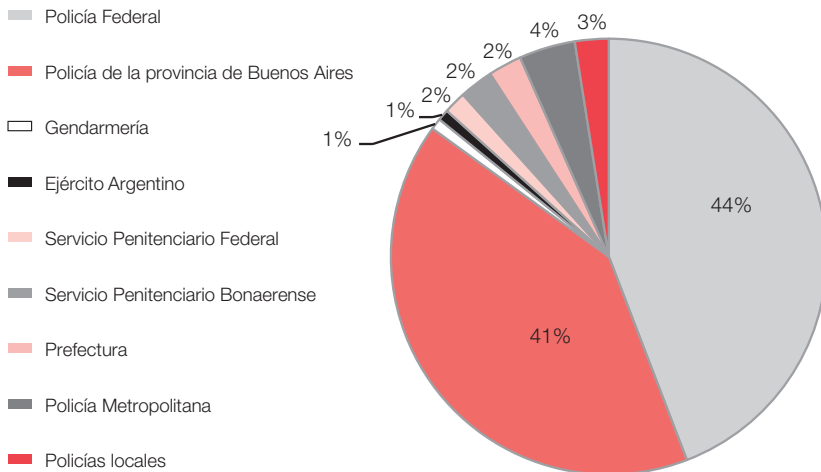
Gráfico 5.1. Evolución de la cantidad de personas muertas en hechos de violencia con participación de funcionarios de fuerzas de seguridad. Área Metropolitana de Buenos Aires, 1996-2015



Fuente: CELS. No se incluyen personas muertas por custodios privados.

Durante 2015 murieron al menos 162 personas en hechos de violencia en los que participaron miembros de instituciones de seguridad: 36 eran integrantes de esas instituciones y 126 eran particulares. Se observa un descenso de la cantidad de particulares muertos respecto de 2014, año en el que se había registrado un pico pronunciado en relación con la última década. Con los valores de 2015, se retorna a niveles semejantes a los alcanzados entre 2009 y 2013. Es decir, persiste un núcleo duro de muertes que las estrategias desplegadas por el Estado no han podido reducir. Respecto de los funcionarios de seguridad fallecidos, se advierte una estabilidad en los niveles de los últimos doce años, que se mantuvo en 2015. Estos números son menores a los registrados en la segunda mitad de los años noventa y principios de la década de 2000. De los 126 particulares muertos registrados por la base del CELS en 2015, 53 fueron ultimados por la Policía Federal, 49 por la Policía Bonaerense, cinco por la Policía Metropolitana, tres por las policías locales, tres por la Prefectura, uno por Gendarmería, otro por un funcionario del Ejército, dos por el Servicio Penitenciario Federal y tres por el Servicio Penitenciario Bonaerense. De otros seis no se disponen datos relativos a la fuerza en que se desempeñaba el funcionario.

Gráfico 5.2. Personas muertas por funcionarios de seguridad, según fuerza. Área Metropolitana de Buenos Aires, 2015



Fuente: CELS. No se incluyen hechos con participación de custodios privados, ni sobre los que no se disponen datos.

Si se dividen los hechos en función del gobierno del que dependen las fuerzas de seguridad involucradas, 57 corresponden al conjunto de las fuerzas federales, 52 a la provincia de Buenos Aires y cinco a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA).

Salvo algunos períodos específicos, históricamente la fuerza policial que concentraba mayor cantidad de hechos de violencia letal era la Policía Bonaerense. Sin embargo, en los últimos tres años, hemos registrado más muertes ocasionadas por la Policía Federal que por la Bonaerense (gráfico 5.3).

Del conjunto de las fuerzas federales (Policía Federal, Gendarmería Nacional, Prefectura Naval y Policía de Seguridad Aeroportuaria), las muertes cometidas por miembros de la Policía Federal conforman la amplia mayoría de los hechos, como muestra el cuadro 5.1.

Cuadro 5.1. Personas muertas por acción de integrantes de fuerzas federales. Área Metropolitana de Buenos Aires, 2006-2015

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Policía Federal	29	36	34	48	49	34	44	50	64	53
Gendarmería	4	2	3	0	4	3	2	3	3	1
Prefectura	0	0	1	2	1	0	2	2	4	3
Policía de Seguridad Aeroportuaria	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0
Total	33	38	38	50	54	38	48	55	72	57

Fuente: CELS.



El asesinato de Carlos González por un agente de la Policía Bonaerense


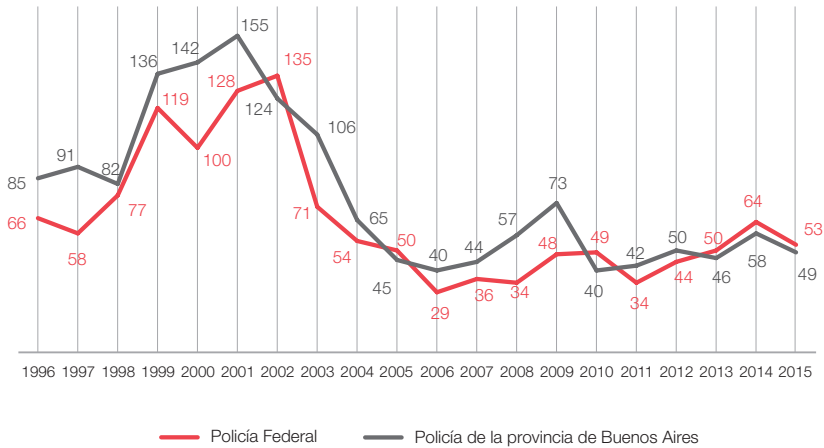
Fernando Matías Rodríguez, de 22 años y recientemente incorporado al Comando de Prevención Comunitaria de San Martín, dependiente de la Policía Bonaerense, mató a Carlos Adrián González, de 19 años, a principios de abril de 2015 en el partido de San Martín. Rodríguez patrullaba el barrio El Libertador con una compañera, cuando González y un amigo pasaron por el lugar en una moto. Los policías consideraron que se encontraban en “actitud sospechosa” y les exigieron que se identificaran. Los jóvenes se asustaron y avanzaron por un puente peatonal por el que el patrullero no podía continuar. Rodríguez se bajó del vehículo y los siguió a pie. Según la versión oficial, el policía fue atacado con tiros y decidió repeler la agresión con varios disparos de su pistola reglamentaria. En la esquina de las calles Chascomús y Patagonia, González cayó herido de gravedad a la altura de la clavícula izquierda. Los médicos de emergencias que acudieron no pudieron salvarlo. Esta versión quedó desmentida por el fiscal que tomó intervención en el caso, Favio Alberto Cardigonde, de la Unidad Fiscal de Instrucción n° 7 de San Martín, que constató que González no estaba armado. Por ello, detuvo al policía y ordenó el relevamiento de las cámaras de seguridad de la zona y la búsqueda de testigos. Tanto Rodríguez como su compañera fueron desafectados por disposición del Ministerio de Seguridad bonaerense. El 2 de febrero de 2016 la causa fue elevada a juicio. 

Gráfico 5.3. Evolución histórica de la cantidad de personas muertas por funcionarios de la Policía Federal y de la Policía de la provincia de Buenos Aires. Área Metropolitana de Buenos Aires, 1996-2015



Fuente: CELS.

Esta distribución no se modificó de manera sustancial en los últimos años, a pesar del despliegue territorial de otras fuerzas federales como Gendarmería y Prefectura en varios lugares de la CABA y en partidos del Conurbano. Esto podría responder a diferentes pautas de uso de la fuerza en estas instituciones, pero el dato más significativo es que en la mayoría de los hechos en los que un policía federal mató a una persona el efectivo estaba fuera de servicio.


Otro indicador relevante para analizar el uso de la fuerza policial es la cantidad de personas heridas –con distintos grados de gravedad– por funcionarios de las fuerzas de seguridad. Extraer estadísticas sobre heridos es más difícil que en los casos de muertes, ya que es menor su noticiabilidad. Sin embargo, el registro de estos hechos en la base de datos permite su análisis cualitativo y afirmar que en muchos de ellos el accionar policial fue equivalente al de situaciones que terminaron en muertes y en otros tantos se advierte un uso ilegítimo de la fuerza. Estas prácticas son reproducidas por las instituciones más nuevas, como las policías locales de la provincia de Buenos Aires y la Policía Metropolitana.



Policía Metropolitana: graves heridas a Lucas Cabello

Lucas Cabello, un joven de 20 años, fue herido por Ricardo Ayala, oficial de la Comuna 4 de la Policía Metropolitana, el 9 de noviembre de 2015 en el barrio porteño de La Boca. Cabello recibió tres balas disparadas a corta distancia que impactaron en el bazo, los testículos y la nuca; una de ellas quedó alojada en la médula, y le provocó una cuadriplejía irreversible. Desde la Metropolitana señalaron que había sido un tiroteo, pero los testigos sostuvieron que Cabello no estaba armado y que vieron cómo Ayala disparó dos veces mientras la víctima estaba en el suelo.

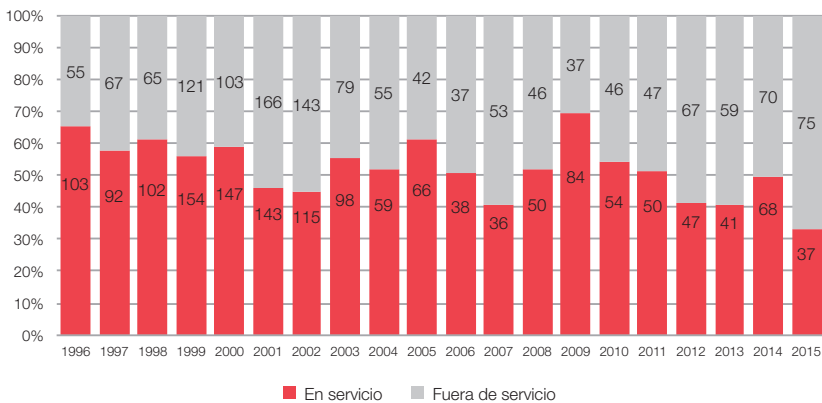
La versión oficial –difundida por quien era la vicejefa de Gobierno de la CABA, actual gobernadora de la provincia de Buenos Aires María Eugenia Vidal, y el entonces ministro de Justicia y Seguridad porteño Guillermo Montenegro– sostuvo que Ayala había intervenido porque estaba ocurriendo una situación de violencia de género y en esas circunstancias Cabello lo apuntó con un arma. Sin embargo, como se confirmó después, Cabello no era la persona sobre la que pesaba una restricción judicial por violencia contra una mujer, ni se encontraron indicios de que estuviera armado. Ayala quedó detenido en la Comisaría 24 de la Policía Federal Argentina y tomó intervención la Procuraduría de Violencia Institucional (PROCUVIN).

El 11 de noviembre, Ayala fue indagado por Osvaldo Rappa, del Juzgado de Instrucción porteño n° 35, ante quien sostuvo que los disparos habían sido en defensa propia y que Cabello tenía un arma. En el lugar se encontraron tres vainas servidas calibre 9 mm, pero no se halló ningún arma, y las declaraciones de Ayala no coincidieron con los testimonios de los testigos que presenciaron los últimos disparos. El 26 de noviembre Ayala fue procesado por el delito de “homicidio en grado de tentativa agravado por su condición de miembro de una fuerza de seguridad con exceso en ejercicio de legítima defensa”. Se dispuso su inmediata libertad. La fiscalía y los abogados querellantes apelaron su liberación. A fines de diciembre, la Sala VI de la Cámara del Crimen revocó la decisión del juez Rappa por entender que no se trató de un caso de exceso en la legítima defensa. Al eliminar esta atenuante, el hecho pasó a ser investigado como un homicidio doloso en grado de tentativa y se dispuso la detención del policía. A fines de enero de 2016, la Cámara Nacional de Casación Penal confirmó esta decisión. 

1. Uso de la fuerza letal fuera de servicio

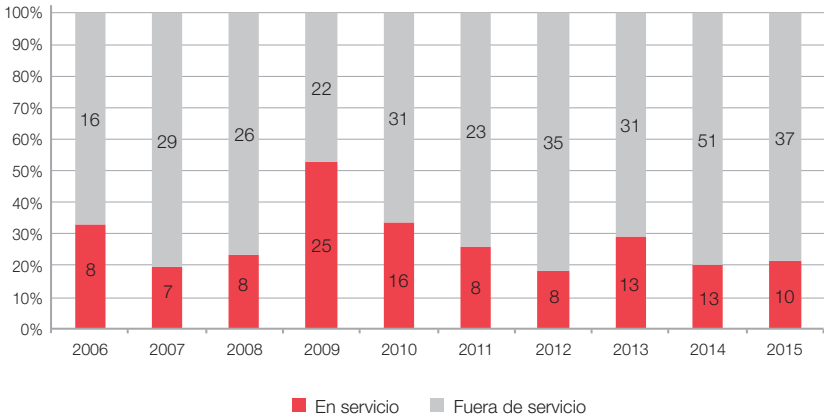
Las muertes de civiles por parte de policías fuera de servicio se mantienen como un problema central del uso de la fuerza policial letal. Durante 2015 el 67% de las víctimas fatales de la acción de las fuerzas de seguridad fue muerto por un funcionario que no estaba de servicio. Si bien los valores absolutos de 2015 no difieren de los del año anterior e, incluso, son menores que en otros períodos, la proporción de estos casos es la mayor desde 1996, el período abarcado por la base de datos del CELS. Los casos que involucran a la Policía Federal, a la Bonaerense y a la Metropolitana registraron altas proporciones de víctimas civiles a manos de agentes fuera de servicio en ese año, lo cual demuestra el agravamiento del problema.

Gráfico 5.4. Particulares muertos por acción de fuerzas de seguridad, según condición del funcionario. Área Metropolitana de Buenos Aires, 1996-2015



Fuente: CELS. No se incluyen hechos de los que no se disponen datos.

Gráfico 5.5. Particulares muertos por acción de integrantes de la PFA, según condición del policía. Área Metropolitana de Buenos Aires, 2006-2015



Fuente: CELS. No se incluyen hechos de los que no se disponen datos.

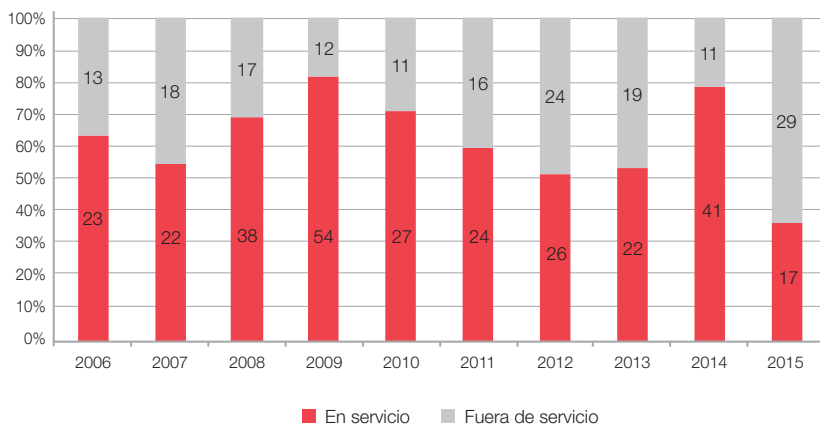
Esta problemática es especialmente grave en la Policía Metropolitana y en la Policía Federal. En 2015 funcionarios de la Policía Metropolitana mataron a cinco personas, en cuatro casos el policía estaba fuera de servicio: las víctimas fueron Lucas Balverdi (25), Mario Ezequiel Villagra (19), Javier López y otro hombre del cual se desconoce nombre y edad. Respecto de la Policía Federal, en la última década, durante todos los años –a excepción de 2009– se registraron más casos de víctimas muertas por policías fuera de servicio que en servicio: la proporción de hechos causados por policías federales que se encontraban fuera de servicio no bajó del 65%, y en varios años rondó el 80%.

Como los funcionarios de la Policía Federal matan mucho más cuando están fuera de servicio que en servicio, se genera una distribución territorial particular: más hechos ocurren en partidos del Gran Buenos Aires, lugar de residencia de muchos policías, que en la CABA, donde prestan servicio. Según nuestros registros, en 2015 el 81% de las muertes como consecuencia del accionar de la PFA ocurrió en partidos bonaerenses. Se trata del mayor porcentaje anual de casos de esta fuerza en el Conurbano desde los inicios de la base del CELS. Muchos de estos hechos son informados como situaciones de intento de robo a funcionarios policiales, en los que el homicidio ocurre cuando el policía se

defiende de un asalto. Entre estos relatos, llama la atención la cantidad de intentos de robo de autos a funcionarios policiales informados en partidos del Gran Buenos Aires.

En contraposición, en la última década, los integrantes de la Policía Bonaerense generaron más víctimas fatales mientras estaban en servicio. Sin embargo, esta regularidad se modificó en 2015: 17 personas murieron por acción de policías que estaban cumpliendo funciones, mientras 29 fallecieron por acción de policías fuera de servicio. En otros tres casos, no se dispone de datos fehacientes sobre la condición del policía al momento del hecho.

Gráfico 5.6. Particulares muertos por acción de integrantes de la Policía Bonaerense, según condición del policía. Área Metropolitana de Buenos Aires, 2006-2015




Fuente: CELS. No se incluyen hechos sobre los que no se disponen datos.



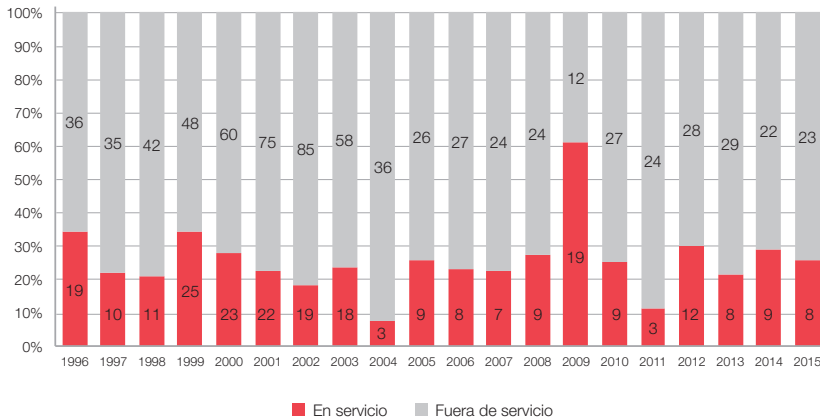
Uso particular de la fuerza fuera de servicio: asesinato de Oscar Ledesma por un efectivo de la PFA en Florencio Varela

Oscar Ledesma, de 19 años, fue asesinado el 18 de abril de 2015 por un efectivo de la Policía Federal de 24 años, Edgardo Cazón, que prestaba servicios en el Cuerpo de Prevención Barrial en la CABA. En el mismo hecho resultó herido Carlos Kaminsky, de 21 años. Según las versiones de testigos, Cazón y Ledesma, que vivían en el barrio La Capilla en Florencio Varela, tenían diferencias que databan de tiempo atrás. La agresión se produjo a la madrugada cuando, luego de una discusión, el efectivo, quien se encontraba de franco y vestido de civil, extrajo su pistola reglamentaria y disparó repetidas veces contra los dos jóvenes. Ledesma fue herido en la región torácica y trasladado al hospital Mi Pueblo, donde falleció.

Luego de haber disparado, el policía se presentó en la Comisaría 5ª de Florencio Varela e intentó presentar una versión falsa de los hechos, al denunciar que había sido víctima de un intento de robo y que se había defendido. Sin embargo, a partir de otros testimonios y de los peritajes realizados por la Gendarmería en el lugar del hecho, se pudo determinar que el efectivo había discutido con Ledesma y Kaminsky y que, sin mediar intento de robo alguno, les disparó. El efectivo policial se encuentra detenido, imputado por homicidio agravado y tentativa de homicidio agravado. La causa continúa en trámite, llevada adelante por la fiscal Vanesa Maiola de la Unidad Funcional de Instrucción y Juicio (UFIJ) descentralizada n° 6 de Florencio Varela, y actualmente se está por efectuar su elevación a juicio. 

Con frecuencia, los policías intervienen de manera espontánea ante una situación conflictiva o delictiva cuando están fuera de servicio, aun estando solos o en situación desventajosa, sin medir las consecuencias para sí mismos o los demás ni atender a la proporcionalidad de su acción. Esta práctica tiene raíces en tradiciones que hacen al estado policial, normas y costumbres que se relacionan con la función, la portación del arma y el principio de actuar en cualquier circunstancia, sin atención a los riesgos que corren, muchas veces mayores al que procuran controlar. Como consecuencia, la mayor cantidad de funcionarios policiales fallecidos también estaban fuera de servicio al momento de su muerte.

Gráfico 5.7. Funcionarios muertos en hechos de violencia, según su condición. Área Metropolitana de Buenos Aires, 1996-2015



Fuente: CELS. No se incluyen hechos de los que no se disponen datos.

Entre los policías que resultaron asesinados cada año, el porcentaje que estaba fuera de servicio al momento de su muerte no suele bajar del 65%, salvo en 2009, y en general oscila entre el 70 y el 80%. En algunos años, como 2004 y 2011, llegó incluso al 90%. En 2015 tres cuartas partes de los homicidios de funcionarios sobre los cuales se disponen datos ocurrieron cuando no estaban cumpliendo funciones. Entre los 23 integrantes de fuerzas de seguridad que fueron asesinados fuera de servicio a lo largo de 2015, 21 estaban de franco y dos eran retirados. De otros cinco casos no se disponen datos.

Como ocurre con la distribución territorial de los homicidios cometidos por policías, la gran mayoría de los funcionarios de seguridad fallecen en hechos que ocurren en los partidos del Gran Buenos Aires. Del total de agentes muertos registrados, 14 pertenecían a la Policía Bonaerense, 14 a la Federal, tres eran gendarmes, otros cuatro eran miembros de las policías locales bonaerenses y uno del Servicio Penitenciario Federal.

2. Perfil de las víctimas del accionar letal de funcionarios de las fuerzas de seguridad

Los datos muestran que la enorme mayoría de las víctimas de hechos de violencia letal cometidos por funcionarios de seguridad son hombres. Entre 1996 y 2015, murieron por acción de las fuerzas de seguridad 3093 varones y 163 mujeres.

Cuadro 5.2. Particulares muertos en hechos de violencia con participación de fuerzas de seguridad, según sexo de la víctima. Área Metropolitana de Buenos Aires, 1996-2015

	Total	Porcentaje
Hombres	3093	95%
Mujeres	163	5%

Fuente: CELS.

De los 3093 hombres fallecidos entre 1996 y 2015 en la CABA y el Gran Buenos Aires, se tienen datos sobre la edad de 1770. El hecho de que no se pueda recuperar información relativa a la edad de las víctimas en un número significativo de casos se debe a que, como ya mencionamos, el trabajo con fuentes de prensa no permite contar con información completa. A pesar de ello, es posible identificar una tendencia: del total de casos con información disponible, en el 87,5% se trata de hombres de 35 años o menos. Este porcentaje es algo menor en las mujeres, pero igual importante: casi siete de cada diez mujeres muertas en estas circunstancias corresponden a la misma franja etaria.

Las víctimas de violencia letal de las fuerzas de seguridad son en su mayoría personas jóvenes: a lo largo de los últimos quince años, ocho de cada diez casos con información disponible tuvieron como víctimas fatales a varones de hasta 35 años.

Cuadro 5.3. Particulares muertos en hechos de violencia letal con participación de fuerzas de seguridad, por sexo según rangos de edad (en porcentajes). Área Metropolitana de Buenos Aires, 1996-2015

	35 años o menos	36 años o más	Total
Hombres	87,57%	12,43%	100%
Mujeres	68,1%	31,9%	100%

Fuente: CELS. No se incluyen hechos sobre los que no se disponen datos.

Los hechos en los que estos varones mueren son generalmente presuntos enfrentamientos armados con la policía: al menos un 34% de los casos corresponde a este relato. Decimos “presuntos” porque la práctica policial usual es presentar como enfrentamientos armados o tiroteos otro tipo de situaciones, y la prensa suele hacerse eco, sin otros chequeos, de las versiones policiales. Además, entre 1996 y 2015, al menos 173 varones de ese rango de edad fueron asesinados en situaciones caracterizadas como ejecuciones, es decir, en las que no medió agresión alguna al o a los efectivos policiales involucrados. Las ejecuciones representan casi un 6% del total de casos cuyas víctimas eran hombres.

Las mujeres de esa franja etaria que murieron en supuestos enfrentamientos representan un 26,4%. Los hechos con víctimas fatales mujeres suelen enmarcarse en “usos particulares de la fuerza letal”, situaciones en las que un funcionario causa la muerte de una persona por motivos que no guardan relación con su función profesional. Los hombres que mueren en situaciones de uso particular de la fuerza son el 3,4% del total de víctimas fatales masculinas, pero para las mujeres este porcentaje asciende a un 33%. Más de la mitad de las mujeres que fallecieron en esos contextos tenían 35 años o menos. Estos casos suelen estar relacionados, aunque no exclusivamente, con fenómenos de violencia de género.¹

¹ Véase, en este mismo Informe, el capítulo “Ni una menos. La violencia institucional a la luz de la Ley de Protección Integral a las Mujeres”.

3. Indicadores de letalidad policial

Para elaborar un diagnóstico sobre el abuso de la fuerza letal en las instituciones de seguridad argentinas, resulta fundamental contar con información oficial sobre diferentes variables. A nivel internacional, se identifican algunos indicadores relevantes, de los cuales el más utilizado es el “índice de letalidad”, que se construye estableciendo la relación entre la cantidad de civiles fallecidos y la de heridos por acción de la policía. Según estándares internacionales, si los disparos se efectúan sin intención de matar, se debería constatar un número mayor de heridos que de muertos.² Por lo tanto, este cociente debería ser siempre menor a 1 y próximo a 0. Si tenemos en cuenta las fuentes oficiales, entre abril y octubre de 2014 esta relación fue de 0,52 para la Policía Bonaerense. En cambio, para el conjunto de las fuerzas federales fue de 0,31 en 2012 y 0,36 en 2013. No es posible construir este indicador para otros años o jurisdicciones debido a la falta de información oficial disponible.

También se utiliza como indicador la relación entre la cantidad de policías y de civiles muertos. Si bien suele haber un número mayor de civiles que de policías muertos –debido a la capacitación específica de estos últimos y a los medios con que cuentan para protegerse–, y aunque la Argentina se encuentra lejos de los niveles de otros países, cuando esta relación es muy elevada introduce alertas sobre la posibilidad de abusos de la fuerza letal.³ Según datos del CELS, en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) esta relación alcanzó en 2014 su nivel más preocupante en dos décadas, ya que la cantidad de personas muertas por la policía casi quintuplicó la de los funcionarios de seguridad fallecidos.

Otro indicador relevante es la relación entre la cantidad de enfrentamientos y la de personas fallecidas en ellos. Una categoría utilizada para referirse a estos hechos es la de *shootings*,⁴ traducida en la bibliografía en castellano como “enfrentamientos”. No obstante, como menciona-

2 CELS, “Muertes en enfrentamientos”, documento de trabajo, agosto de 1999.

3 CELS, “Violencia y enfrentamientos policiales. Civiles y policías muertos en enfrentamientos de los que participaron miembros de la Policía Federal Argentina. Años 1996-2001”, abril de 2002.

4 Paul Chevigny, “Police Deadly Force as Social Control: Jamaica, Brazil and Argentina”, *Série Dóssie NEV*, n° 2, 1991, p. 10, San Pablo, Núcleo de Estudos da Violência, USP.

mos, las muertes que resultan de la acción policial pueden abarcar una multiplicidad de circunstancias de uso legítimo o ilegítimo de la fuerza que pueden quedar englobadas bajo esta amplia categoría, sin que con ello se las convalide jurídicamente. El indicador debe leerse de la siguiente manera: cuanto mayor es el número de enfrentamientos por cada víctima fatal menor es la letalidad de la fuerza policial.

A partir de información oficial fragmentaria, estimamos la siguiente relación de letalidad de la Policía Bonaerense (sólo para los años 1999, 2005 y 2014):

Cuadro 5.4. Relación entre los enfrentamientos protagonizados por la Policía Bonaerense y la cantidad de particulares muertos en esos hechos, según información disponible

	Enfrentamientos	Muertes	Relación
1999 (enero-septiembre)	992	104	1 muerto cada 10 enfrentamientos
2005 (enero-septiembre)	677	45	1 muerto cada 15 enfrentamientos
2014 (abril-octubre)	598	111	1 muerto cada 5 enfrentamientos

Fuente: Para los datos de 1999 y 2005, Dirección General de Evaluación de Información para la Prevención del Delito, Departamento de Análisis de Seguridad Institucional, “Análisis sobre los Enfrentamientos Policiales”. Los datos de 2014 corresponden al último informe difundido por la Oficina de Prensa del Ministerio de Seguridad de la provincia de Buenos Aires en octubre de 2014.

Si los datos difundidos por el gobierno de la provincia de Buenos Aires en el contexto de la “emergencia en seguridad” de 2014 son correctos, durante ese año la letalidad de la Policía Bonaerense se duplicó en relación con 1999 y se triplicó en relación con 2005.

Para el caso de las fuerzas de seguridad federales, es posible construir un indicador similar de manera más sistemática a partir de los datos producidos por el Programa sobre Uso Racional de la Fuerza y Empleo de Armas de Fuego del Ministerio de Seguridad de la Nación. Cabe aclarar que en esta agencia estatal no se utiliza la categoría “enfrentamientos”, sino la de “hechos”, ya que se incluyen todas aquellas

situaciones en las que se reportó el disparo de un arma policial, aunque no hayan sido enfrentamientos.

Cuadro 5.5. Relación entre los enfrentamientos protagonizados por la Policía Federal y la cantidad de particulares muertos en esos hechos, 2013-2015

	Hechos	Muertes	Letalidad
2013	485	75	1 muerto cada 6,5 hechos
2014	665	75	1 muerto cada 9 hechos
2015	436	75	1 muerto cada 6 hechos

Fuente: Ministerio de Seguridad de la Nación, Programa sobre Uso Racional de la Fuerza y Empleo de Armas de Fuego, y Policía Federal Argentina, "Informe sobre estadísticas de Uso Racional de la Fuerza. Diciembre de 2015".

Cuadro 5.6. Relación entre los enfrentamientos protagonizados por la Gendarmería Nacional y la cantidad de particulares muertos en esos hechos, 2012-2013

	Hechos	Muertes	Letalidad
2012	65	6	1 muerto cada 11 hechos
2013	93	5	1 muerto cada 18,5 hechos

Fuente: Ministerio de Seguridad de la Nación, Programa sobre Uso Racional de la Fuerza y Empleo de Armas de Fuego.

Estos datos muestran que la Policía Federal presentó en los años analizados altos niveles de letalidad que se acercaron en 2013 y en 2015 a los registrados por la Policía Bonaerense en 2014. Al mismo tiempo, la Gendarmería aparece como una fuerza que (en los años en los que hay datos disponibles) exhibió niveles de letalidad sensiblemente menores a los de la PFA y la Bonaerense.

Aun cuando la dimensión, las lógicas de despliegue y las características de las tareas de seguridad que presta la Policía Federal hacen previsible que sea esta la institución que registre la mayor cantidad de hechos, víctimas fatales y lesionados, los datos sugieren que las diferencias también pueden obedecer a lógicas en el control, en la doctrina

de mando y en la capacitación sobre el uso de la fuerza. Las rutinas de uso de las armas por parte de la Gendarmería siguen apareciendo como cualitativa y cuantitativamente diferentes de las prácticas de uso de las armas por parte de las instituciones policiales, tanto de nivel federal como provincial. Así, aun cuando a partir de 2011 se incrementó bastante el número de gendarmes en el Conurbano bonaerense y en la zona sur de la CABA, la cantidad de muertos por esta fuerza no aumentó de un modo significativo.

Otro indicador importante es la relación entre la cantidad de personas muertas por las fuerzas de seguridad y el total de homicidios dolosos. Entre 2013 y 2014, el peso relativo de las muertes por acción de funcionarios policiales sobre el total de los homicidios dolosos (medido por organismos oficiales) había aumentado en la provincia de Buenos Aires (de 10,7 a 11,4%) y en la CABA (de 9,1 a 12,2%). No existen datos actualizados que permitan calcular este indicador para 2015.

Cuadro 5.7. Porcentaje de muertes por acción de integrantes de fuerzas de seguridad sobre el total de homicidios dolosos. CABA y provincia de Buenos Aires, 2013-2014

		Víctimas de homicidio doloso	Muertos por fuerzas de seguridad	Porcentaje de muertes por acción de fuerzas de seguridad sobre el total de homicidios dolosos
CABA	2013	176	16	9,10%
	2014	198	24	12,20%
PBA	2013	1432	153	10,70%
	2014	1478	168	11,40%

Fuente: CELS, sobre la base de la Procuración General de la provincia de Buenos Aires, de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y datos propios.


Aun cuando el aumento entre 2013 y 2014 fue más pronunciado en la CABA que en la provincia de Buenos Aires, si se tienen en cuenta años anteriores (a pesar de la falta de información para algunos de ellos), en términos relativos este peso se ha reducido en la CABA respecto de niveles anteriores, pero en la provincia se ha mantenido relativamente estable entre 2002 y 2014. Además de ser una estimación, este dato no permite realizar observaciones particulares sobre las distintas fuerzas.

El porcentaje abarca a todas las fuerzas que actúan en cada jurisdicción y también los casos fuera de servicio que, como dijimos, ocurren más en zonas donde viven los efectivos policiales que en donde trabajan. Con todo, este indicador demuestra que las fuerzas de seguridad continúan teniendo una importante participación sobre el conjunto de hechos de violencia letal de estos distritos.



Una experiencia de producción de datos para prevenir la violencia policial

El Programa sobre Uso Racional de la Fuerza y Empleo de Armas de Fuego del Ministerio de Seguridad de la Nación fue una excepción a la ausencia de datos estadísticos sobre uso de la fuerza policial. Cuando estuvo en pleno funcionamiento, durante 2012 y 2013, constituyó una herramienta integral de abordaje de los problemas asociados al uso de la fuerza por parte de los efectivos de las fuerzas federales. Así, produjo datos, investigó hechos de violencia con participación de efectivos policiales que eventualmente podían dar lugar a la apertura y el seguimiento de sumarios administrativos y desarrolló políticas de formación y capacitación. Sus atribuciones fueron recortadas en 2014 y 2015.

La resolución que creó el Programa en 2012, estableció que uno de sus objetivos era registrar todo “hecho en el cual hubiera disparos de armas de fuego producidos por o en contra de personal de los Cuerpos Policiales o de las Fuerzas de Seguridad, haya o no heridos o fallecidos a consecuencia de dicho suceso”. Esto hizo posible contar con información no sólo de los incidentes en los que se ocasionaron muertes o lesiones de personas en ejercicio de las funciones de seguridad, sino también de todos los hechos de uso de armas aunque estos no hayan tenido consecuencias para la integridad física. Los datos permitieron conocer elementos fundamentales de una de las prácticas más sensibles y críticas de las fuerzas de seguridad y, luego, desarrollar políticas. Adicionalmente, la información elaborada por el Programa permitió realizar un control de las tendencias señaladas por la base de datos del CELS. 

4. Conclusiones

El análisis estadístico y casuístico de hechos de violencia policial es muy importante para la discusión general sobre el delito y la violencia. La lectura de los datos y los casos que presentamos aquí muestra que en el AMBA persisten patrones de violencia policial y, en ciertos contextos, altos índices de letalidad policial, que constituyen problemas de seguridad pública y graves afectaciones a los derechos humanos.

El universo analizado incluye a la totalidad de hechos con intervención policial en el AMBA en los que al menos una persona resultó muerta. El registro de este universo de casos permite tener un parámetro sobre la letalidad de la respuesta policial, indicador importante de su eficacia y de su apego por las normas y el respeto por los derechos humanos.

Si bien todos los hechos registrados pueden conceptualizarse como episodios de “violencia policial”, en algunos casos el uso letal de fuerza puede haber estado justificado y, por lo tanto, cumplir con el requisito de la legalidad. Hay otro conjunto de casos que es importante diferenciar: aquellos en los que las muertes son resultado de un accionar ilegítimo porque se trata de una ejecución policial o porque se advierte una respuesta policial por fuera de la regulación justificada de la fuerza. En la medida en que no hay información oficial, la reconstrucción de este subgrupo es sumamente difícil.

La información sobre letalidad es un insumo insustituible para intervenir sobre el grave problema de la violencia policial y la profesionalización y democratización de las fuerzas policiales, parte central del gobierno y control de las instituciones de seguridad. Saber cuándo, cómo y por qué mata la policía debe ser una meta para todo gobierno interesado en la seguridad, la protección de los derechos humanos y la implementación de políticas de reducción de la violencia.

6. Investigación y sanción judicial de casos de tortura

Estrategias efectivas en un contexto de impunidad*

En las cárceles y en las comisarías de todo el país, la violencia hacia las personas detenidas es parte de las rutinas de los agentes penitenciarios y policiales desde hace décadas. Esto se agudiza en algunas jurisdicciones, como la provincia de Buenos Aires. El sistema bonaerense de encierro penal de adultos es una estructura militarizada, está bajo la órbita de dos fuerzas de seguridad con altos niveles de corrupción y márgenes amplios de delegación y autogobierno, y no tiene entre sus prioridades el cuidado de las personas detenidas. Salvo intentos esporádicos y de corta duración, no han existido reformas orientadas a revertir esas lógicas ni un gobierno que controle el accionar penitenciario y garantice condiciones dignas de detención.

En este contexto de violaciones a los derechos humanos, el rol de control y protección del Poder Judicial es determinante. La impunidad de los hechos de tortura o maltratos, y de los de corrupción, se explica por las malas investigaciones judiciales, que no logran llevar a juicio a los responsables o que llegan débiles a esa instancia. El Ministerio Público Fiscal de la provincia no tiene una política criminal orientada a investigar los delitos cometidos por funcionarios estatales en el en-

* Este capítulo fue elaborado por Eva Asprella, Mariano Lanziano, María Dinard y Marina García Acevedo, integrantes del Equipo de Política Criminal y Violencia en el Encierro. Agradecemos a quienes colaboraron con información y a los que intervienen en los casos que analizamos: Anabella Muserí, Andrea Casamento, Belén Maruelli, Fabio Villarroel, Juan Manuel Combi, Maximiliano Medina, Sebastián Pacilio, Sebastián Vergara y Virginia Creimer. También agradecemos a los integrantes del Comité contra la Tortura de la Comisión Provincial por la Memoria de la Provincia de Buenos Aires (PBA), a Fernanda Mestrín (defensora Pública de la PBA), a José Luis Calegarí (La Angelelli - Covic), a la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH) - La Matanza, a Xumek (Mendoza), a la Coordinadora de Trabajo Carcelario (Santa Fe), a la Asociación Pensamiento Penal (APP) y a la Procuración Penitenciaria de la Nación (PPN), con quienes compartimos nuestro trabajo diario.

cierto que apunte a revertir la resistencia generalizada a investigar este tipo de hechos. Esta situación no es privativa de los casos de tortura, sino que ocurre en general con los delitos cometidos por agentes estatales en los lugares de detención.

La inacción o la demora de los fiscales se enmarcan en la ausencia de un sistema de justicia provincial que focalice en los casos que deben ser considerados de importancia institucional. La investigación por el incendio del penal de Magdalena en el que murieron 33 personas es un ejemplo de esto: hace siete años que la causa espera ir a juicio. Sin una política del Poder Judicial provincial que fije prioridad a un caso de esta gravedad, el Tribunal Oral n° 5 de La Plata dispuso que el juicio se desarrollará recién en agosto de 2017, doce años después de los hechos. Las nuevas autoridades de la provincia designaron como jefe del Servicio Penitenciario Bonaerense (SPB) a Fernando Díaz, quien estaba a cargo en el momento del incendio y no impulsó las investigaciones correspondientes ni colaboró con la investigación judicial.

En este capítulo analizaremos la respuesta judicial a la tortura y a los maltratos en el encierro. En particular, consideraremos tres casos graves ocurridos en el sistema penal de la provincia de Buenos Aires que lograron sentencias condenatorias en los últimos años: la tortura y la muerte de Patricio Barros Cisneros ocurridas en la Unidad Penitenciaria (UP) 46 del SPB, las torturas de las que fue víctima Luciano Arruga en el destacamento policial de Lomas del Mirador, en el partido de La Matanza, y el homicidio de Daniel Migone en la Comisaría 9ª de La Plata.

Como veremos, en estos casos se alcanzaron resultados judiciales excepcionales. Algunas particularidades de estas experiencias nos permitirán reflexionar sobre las estrategias que resultaron efectivas para superar los problemas que se reiteran en muchas investigaciones fallidas.

1. El Poder Judicial ante la tortura, los maltratos y la falta de asistencia médica

Los problemas que impiden que el Poder Judicial brinde una respuesta efectiva a las víctimas no son exclusivos de los casos de tortura, sino que aparecen, también, en las demás investigaciones sobre hechos ocurridos en el encierro, particularmente cuando se trata de determinar la responsabilidad de la policía o del servicio penitenciario en esos casos.

La investigación de muertes por falta de atención médica

El Ministerio Público Fiscal de la provincia de Buenos Aires tiene problemas sistémicos para investigar delitos complejos, como los que se cometen en los lugares de encierro. En 2013, una resolución obligó a los fiscales a investigar todas las muertes ocurridas en estos ámbitos y no sólo aquellas que se identifican como ocasionadas por causas violentas.¹ Esta decisión se tomó a partir de las demandas de los organismos de derechos humanos porque los fiscales no intervienen cuando la muerte ocurre como consecuencia de un problema de salud. Sin embargo, al igual que con otras resoluciones vigentes, la Procuración General no controla su cumplimiento ni brinda información sobre su implementación.

El 60% de las personas detenidas en el SPB tiene menos de 34 años.² A pesar de que se trata de una población muy joven, los problemas de salud son la principal causa de muerte.³ En la mesa de diálogo por las medidas cautelares en las Unidades Penitenciarias de San Martín, solicitadas por el CELS y la Comisión Provincial por la Memoria y otorgadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), un conjunto de organismos de derechos humanos solicitó una auditoría sobre la salud en las cárceles del SPB. En junio de 2015, el Departamento de Salud Comunitaria e Instituto de Salud Colectiva de la Universidad Nacional de Lanús presentó un informe que, entre las situaciones más graves, señala falta de asistencia médica, ausencia de insumos para la higiene personal y del ambiente, irregularidades en el seguimiento de los detenidos con enfermedades crónicas, falta de sistematización de controles odontológicos y ginecológicos y problemáticas ligadas a la automedicación y al abuso de drogas psiquiátricas.⁴ Los problemas señalados confirmaron el diagnóstico que los organismos de derechos humanos veníamos denunciando. La auditoría profundizó ese análisis y señaló que una de las mayores deficiencias del sistema de salud penitenciaria, a cargo del Ministerio de Justicia pro-

1 Resolución 115/13 de la Procuración General de la provincia de Buenos Aires.

2 Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena (SNEEP), *Informe Anual República Argentina SNEEP 2014*. Disponible en <www.jus.gob.ar/areas-tematicas/estadisticas-de-politica-criminal/mapa.aspx>.

3 Para un análisis de esta información, véase, en este Informe, el capítulo “Las consecuencias del aumento sostenido del encarcelamiento”.

4 Universidad Nacional de Lanús (UNLA), Departamento de Salud Comunitaria e Instituto de Salud Colectiva, *Conclusiones y recomendaciones del proceso de auditoría*, Informe de auditoría del Sistema Penitenciario Bonaerense, Buenos Aires, 2013-2014, UNLA, 2015, p. 33.


vincial, es la ausencia de datos con indicadores sobre la situación de salud en las unidades penales. Según los auditores, esta falta impide que el área de Salud Penitenciaria tenga un diagnóstico propio de las deficiencias del servicio que brinda que le permita mejorar la atención a los detenidos.



La ausencia de atención médica como causa de muerte

José Luis Ceferino Gallardo Méndez Correa, de 18 años, estaba detenido sin condena en la Alcaldía n° 49 de Junín. Pocos días después de ser detenido, el 14 de febrero de 2015, el joven se esguinzó una rodilla, supuestamente en una caída, y el 28 de febrero murió como consecuencia del deterioro de su salud. En el lapso entre el esguince y la muerte, fue atendido dos veces en el Hospital Interzonal Abraham Piñeyro.

La segunda vez ingresó con una infección que no pudo ser revertida.⁵ En contra de lo declarado por sus familiares, la Fiscalía n° 1 de Junín⁶ determinó que el joven había fallecido por “causas naturales” y cerró la investigación.

En febrero de 2013, David Rosas Lozada, de 21 años, falleció en la Unidad n° 13 del SPB, en el partido de Junín. Durante meses tuvo fiebre frecuente, pérdida de peso y dificultades para movilizarse. Según las autopsias solicitadas por el Juzgado de Garantías n° 1 a cargo de José Luchini, se constató que había fallecido por una infección generalizada, con un cuadro de HIV, neumonía y meningitis. Los testigos señalaron que en los meses anteriores a su muerte no recibió atención médica apropiada: “Siempre lo atendía el enfermero, ya que el médico nunca estaba. David siempre iba a Sanidad [...]. Sólo le daban una aspirina o un ibuprofeno y a veces un antibiótico”, declaró en la causa un compañero de pabellón. La falta de atención y el funcionamiento del área de Sanidad del SPB no fueron investigados por la fiscalía. Tampoco las circunstancias previas a la muerte de David. Su familia denunció que antes de ser internado, David fue golpeado por agentes penitenciarios como represalia por haber presentado un hábeas corpus ante la falta de atención médica. A pesar de este conjunto de situaciones, la investigación judicial de su muerte fue archivada. 

5 Información provista por la Subsecretaría de Derechos Humanos de las Personas Privadas de la Libertad, Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires.

6 Investigación Penal Preparatoria (IPP) n° 1614-1615 que tramita la Unidad Federal de Investigación n° 1 de Junín.

En la medida en que el acceso de los detenidos a la atención médica está mediado por el SPB y por los médicos y enfermeros que dependen del Área de Salud Penitenciaria, la falta de asistencia tiene consecuencias fatales y, por lo tanto, las muertes deben ser objeto de investigaciones judiciales serias y efectivas. Esta dependencia del SPB para el acceso a un derecho tan esencial como la salud refuerza las formas nocivas de gobernabilidad interna en los penales.

Uno de los problemas para determinar si se cumple la resolución que ordena investigar todas las muertes en el encierro es la falta de información que impide a la cabeza del Ministerio Público controlar la actividad de los fiscales y tomar medidas para revertir la inercia burocrática. Esta los motiva a cerrar rápidamente las investigaciones sin profundizar en la responsabilidad de los funcionarios a cargo de los detenidos ni de quienes deberían brindarles asistencia médica en las unidades penales.

Falta de respuesta a los hábeas corpus

Ante la sostenida crisis del sistema penitenciario, es crucial que los magistrados otorguen importancia al trámite de los hábeas corpus y a evitar las demoras o la falta de respuesta. Hoy la forma en la que se tramitan deja indefensas a las personas encarceladas que acuden a la justicia y garantiza la impunidad de los funcionarios del servicio.

Luego de las denuncias realizadas por el CELS y la Comisión Provincial por la Memoria ante los organismos interamericanos de protección de los derechos humanos, la Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires (SCBA), a través de la Subsecretaría de Derechos Humanos de las Personas Privadas de Libertad, creó un registro de hábeas corpus para analizar la respuesta de los jueces y los motivos que llevan a los detenidos a presentarlos. Según su último estudio, un 17,5% de los hábeas corpus por agravamiento de las condiciones de detención fue rechazado sin ningún trámite. Sólo en el 55% de las presentaciones de hábeas corpus correctivo se realizó la audiencia establecida por el Código Procesal Penal; en los otros casos, el juez o el tribunal tomaron decisiones sin comunicarse con quien había presentado el recurso, basándose únicamente en la información brindada por el SPB.

Este diagnóstico es alarmante, ya que el 51% de estos hábeas corpus es por denuncias de maltratos físicos y el 63% involucra a agentes del servicio penitenciario. Además, el informe señala que en un 39% de los casos no se envió la información a la fiscalía de turno para que investigara ni se tomó una de las medidas básicas y urgentes de investigación: un informe médico que constatará las lesiones denunciadas, lo cual

sólo tuvo lugar en el 19% de los casos restantes. Además, este informe da cuenta de la desprotección que sufren los detenidos al denunciar y la falta de respuesta: en el 79% de los casos de denuncia por tortura o maltratos, incluidas agresiones de otros internos, la única solución que se dispuso fue el traslado del detenido a otra unidad penal.⁷ Asimismo, se encontraron irregularidades en el cumplimiento de los plazos previstos para la resolución de los hábeas corpus. Este accionar también supone la desnaturalización de una herramienta jurídica fundamental para los defensores de derechos humanos.

En agosto de 2015, la SCBA se pronunció sobre la gravedad de las irregularidades en el procedimiento de hábeas corpus, ordenó que se cumplieran las normas que regulan este trámite, señaló que no hacerlo era una falta grave y aprobó un protocolo de actuación con algunas nociones básicas.⁸

El registro de hábeas corpus, junto con otras fuentes de información, determinó una de las resoluciones más relevantes que ha emitido la SCBA en 2015. A partir de la información enviada por el gobierno provincial y la Procuración General bonaerense, la Suprema Corte manifestó preocupación por el alto nivel de sobrepoblación del sistema penitenciario y por la gravedad de la situación de las personas alojadas en comisarías. Por eso, convocó al gobierno provincial a una audiencia para que explicara las medidas que estaba tomando ante la crisis del sistema de encierro. Además de señalar los problemas de sobrepoblación, también alertó sobre las malas condiciones de detención y la violencia. Sin embargo, sigue ausente de este tipo de resoluciones una discusión seria sobre el nivel de encierro que los jueces generan con sus decisiones, debate que le compete a la Suprema Corte en tanto cabeza del Poder Judicial.

Ineficacia de las investigaciones sobre hechos de tortura

Uno de los principales problemas que aparecen en las investigaciones por casos de tortura o maltratos es el apego de los funcionarios judiciales a la versión oficial que aportan los policías y los agentes penitenciarios. Las descripciones suelen reiterarse: presuntos suicidios para ocultar golpizas en cárceles o comisarías, ataques a los agentes policiales

7 Acuerdo n° 3770 de 2015, de la SCBA, disponible en <www.scba.gov.ar/includes/descarga.asp?id=32943&n=Ver%20Acuerdo%203770-15.pdf>.

8 Este protocolo también había sido objeto de trabajo de la mesa de diálogo conformada a partir de las medidas cautelares dictadas por la CIDH, MC 104-12.

ante casos de ejecución, entre otras. Cuando los fiscales toman como válidos estos relatos, las versiones oficiales contaminan la hipótesis que guía la investigación.

A los conflictos generados por esta situación, se agregan otros desafíos producto de las prácticas de los mismos funcionarios judiciales que intervienen: en muchos casos, por acción u omisión colaboran en la construcción y consolidación de la versión oficial. La presunción de legitimidad de esta versión en tales casos sólo sería aceptable como paso inicial de una investigación que la contraste con los hechos verificables por fiscales y jueces, pero nunca como una conclusión que preanuncia el cierre del caso desechando otros elementos relevantes.

Delegar la producción y el resguardo de las pruebas en las mismas fuerzas de seguridad denunciadas por los hechos que se investigan es otro problema que se observa con frecuencia, a pesar de que existen resoluciones dictadas por la Procuración General de la provincia, como la 1390/01, por las que deberían ser apartadas. El incumplimiento de esta premisa elemental perjudica en muchos casos la investigación desde su origen.

Ante la centralidad que la investigación suele otorgar al relato oficial y la capacidad de manipulación de la escena del delito por parte de penitenciarios y policías, los testimonios de las víctimas y los testigos constituyen la vía más importante para contrarrestar la impunidad.

En este tipo de hechos, los testigos se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad, sobre todo cuando se trata de personas privadas de su libertad, cuya vida cotidiana está a cargo de agentes que forman parte de la misma fuerza policial o penitenciaria denunciada. Estas personas pueden ser amenazadas, coaccionadas o agredidas. Aunque no es muy frecuente, en ocasiones los testigos son familiares o amigos de las víctimas, que también son un blanco fácil para la amenaza y la extorsión. Cuando los testigos son agentes penitenciarios o policiales, en general, se resisten a incriminar a sus colegas.

En este escenario es imprescindible que el Estado, sobre todo a través de las órdenes emanadas del Poder Judicial, proteja a víctimas y testigos para que sean libres de aportar testimonios fiables sin temer represalias. Cuando, como ocurre en general, no se garantizan estas condiciones, los testimonios no se incorporan de manera adecuada y se perjudica gravemente la investigación. También es frecuente que los testigos sean amedrentados y cambien su declaración en el juicio.




Valoración desigual de la palabra de civiles y policías en un caso de tortura en una comisaría de Catamarca

El 29 de mayo de 2015, Pamela Romero y Fabiana Andrea Orellano fueron detenidas de manera arbitraria por agentes de la Comisaría 1ª de Catamarca, mientras una de ellas grababa con su celular un desalojo. Sin ser informadas correctamente sobre los motivos de su detención, fueron trasladadas a la seccional policial, donde permanecieron encerradas e incomunicadas durante varias horas. Allí fueron amenazadas, humilladas y golpeadas por los agentes policiales presentes. Los policías las obligaron a desnudarse y a hacer flexiones de brazos y piernas. Un agente le pasó corriente eléctrica a Pamela por todo el cuerpo al punto de hacer que perdiera el conocimiento.

Hasta el momento, la Fiscalía de 2ª Nominación, a cargo del fiscal Navarro Foressi, ha mostrado serias resistencias para avanzar en la imputación de los policías involucrados. El fiscal no tuvo en cuenta la palabra de las víctimas y desestimó el reconocimiento espontáneo de la identidad de un subcomisario. No se desplazó a la policía de la investigación, a pesar de que intentó obstruir su curso. Pamela y Fabiana, durante una inspección ocular del lugar en la que se comprobó que la disposición espacial de la comisaría había sido modificada, tuvieron que relatar las torturas en presencia de policías. También la rueda de reconocimiento se hizo en una comisaría.

Los testimonios de las víctimas y los peritajes fueron considerados insuficientes para imputar a todo el personal policial involucrado. Como resultado, sólo una agente policial es investigada por la comisión de severidades, una figura que no se corresponde con la tortura con corriente eléctrica.

Por el contrario, la causa penal abierta por la denuncia de la policía por atentado y resistencia a la autoridad a una de las víctimas avanzó rápidamente. La fiscalía solicitó la elevación a juicio a partir del testimonio de la agente policial imputada por severidades y de un certificado médico que constataba una herida producto de una caída. 

En la provincia de Buenos Aires, ante la persistencia de estos y otros problemas que afectaban las investigaciones penales en casos de tortura, el CELS, junto con otras organizaciones, exigió a la titular del Ministerio Público Fiscal la elaboración de un protocolo de actuación para

los fiscales.⁹ La discusión en torno a la elaboración de este instrumento, en la que el CELS pudo participar sólo al inicio, se extendió por más de dos años, generó múltiples resistencias por parte de los fiscales y mostró las falencias del diagnóstico de la Procuración General provincial respecto de cómo se llevan adelante las investigaciones penales de este tipo de hechos.

En este protocolo se establecieron las acciones básicas ante la noticia de un hecho de tortura en un lugar de encierro, la necesidad de protección de los testigos y la prueba material hallada en el lugar, y la obligación de avanzar sobre la responsabilidad del servicio penitenciario. Fue el único progreso que realizó el Ministerio Público Fiscal en materia de investigación de hechos de tortura en 2015 y, en general, de todo tipo de pesquisas de situaciones cometidas en el encierro.

Sin embargo, sin una política de implementación del protocolo y de control de su aplicación, se reproducen las condiciones para la falta de respuesta judicial a la tortura. Por este motivo, en el marco del cumplimiento de las medidas cautelares dictadas por la CIDH para la protección de la vida e integridad física de los detenidos en la provincia de Buenos Aires,¹⁰ el CELS ha señalado a la Procuración General de la provincia la necesidad de que se avance en la capacitación y el control de los actores judiciales para que se cumpla el protocolo.

2. Investigación y sanción de tres casos de tortura

En un contexto general de investigaciones deficientes de los hechos de tortura, se destacan como excepciones casos en los que se sancionó a los responsables. La participación de los familiares de las víctimas y de las organizaciones de derechos humanos fue crucial para remover los obstáculos habituales. En algunos casos también lo fueron algunos

9 Resolución general 271/15, "Guía de investigación de Casos de Severidades, Vejaciones, Apremios Ilegales y Torturas ocurridos en ámbitos de encierro".

10 Medidas cautelares n° 104-12 dispuestas por la CIDH, solicitadas ante la gravedad de la violación de derechos de las personas privadas de libertad en las unidades 46, 47 y 48 del Complejo San Martín. Como consecuencia de esta medida cautelar, se dispuso una mesa de trabajo entre las autoridades del gobierno provincial y de los organismos de derechos humanos peticionantes.

actores judiciales, quienes se mostraron receptivos a los pedidos de las víctimas, los familiares y los organismos, y trabajaron en consecuencia. Estas experiencias muestran la posibilidad concreta de que estas estrategias sean adoptadas por el Ministerio Público Fiscal y los jueces para asumir el rol que les corresponde y brindar una respuesta judicial efectiva.

Patricio Barros Cisneros: tortura y muerte en la Unidad 46 de San Martín

Patricio Barros Cisneros, de 26 años, fue asesinado a golpes por un grupo de agentes del SPB el 28 de enero de 2012. Ese día, la pareja de Patricio, de 19 años y embarazada de cuatro meses, fue a visitarlo a la unidad. Como hacía mucho calor y había estado casi tres horas haciendo cola para ser requisada y entrar, Patricio pidió tener la visita en un lugar techado y cerrado. Los penitenciarios se negaron y se desató una discusión que desencadenó una golpiza. La reacción de entre siete y diez agentes fue esposarlo, tirarle gas pimienta en el rostro, golpearlo con los puños y patearlo. La sesión de torturas ocurrió en un pasillo enrejado a la vista del personal del SPB, de otros detenidos y de las visitas, entre ellas, su novia. Barros Cisneros murió en el momento.

En general, la tortura en los centros de detención tiene lugar a puertas cerradas y los únicos testimonios son sus propios dichos y las marcas en los cuerpos de los detenidos, que desaparecen con el tiempo.

Como un hecho excepcional, el ataque a Barros Cisneros ocurrió en público. De todos modos, las acciones inmediatas de los agentes del SPB se orientaron a tergiversar las circunstancias del homicidio. Para ocultar su responsabilidad, los agentes elaboraron una versión falsa y obligaron a tres detenidos que habían estado presentes a convalidar un parte penitenciario que sostenía que Barros Cisneros había atacado y herido al personal de la unidad y había golpeado su cabeza contra las rejas hasta matarse. Los oficiales jerárquicos de la unidad fueron parte de este intento de encubrimiento: algunos colaboraron en la elaboración del relato y otros lo sostuvieron durante la investigación administrativa.

La versión oficial era insostenible debido a las lesiones que tenía el cuerpo de Barros Cisneros. Sin embargo, el fiscal interviniente, Carlos Insaurralde, mostró desinterés por el relato de la pareja y de los familiares de la víctima, y dirigió la investigación según lo declarado por las autoridades penitenciarias. Además, no tomó recaudos

elementales en la investigación, como suelen adoptar los fiscales en cualquier homicidio que ocurre en libertad: no secuestró la ropa ni el calzado de los penitenciarios, una prueba fundamental porque las lesiones indicaban que probablemente las prendas de los agresores debían tener restos de material genético. Tampoco detuvo a los penitenciarios señalados, algo impensable en cualquier homicidio si el fiscal se encuentra con personas junto al cuerpo en la escena del crimen. Pocos días después del hecho, se fugaron los agentes Héctor Aníbal Mario, Rodrigo Emidio Chaparro, Gerardo Rodolfo Luna y César Raúl Benítez, lo que significó un grave perjuicio para la investigación.

El activismo de la familia y la intervención de los organismos de derechos humanos

Distintos actores cuestionaron inmediatamente la primera versión oficial: los familiares, el secretario de Ejecución Penal de la Defensoría General de San Martín, Juan Manuel Casolati, y organismos de derechos humanos, entre ellos el CELS y el Comité contra la Tortura de la Comisión Provincial por la Memoria.

Tras la muerte de Patricio, su pareja y testigo del ataque llamó a los familiares, quienes se acercaron a la unidad. Allí, la familia exigió explicaciones a los funcionarios que se encontraban en el lugar. En los días siguientes realizaron actos y cortes de ruta frente a la UP y a las puertas de los tribunales de San Martín para denunciar y exigir justicia.

El fiscal no creyó en las palabras de la novia de Patricio, quien le relató las torturas y el asesinato de su pareja a dos horas de ocurridos, en la UP y a pocos metros de donde lo habían matado. Además, la obligó, al día siguiente, a ir a declarar a la fiscalía mientras velaban al joven.

Juan Manuel Casolati, al conocer la noticia del asesinato, se presentó en la unidad y conversó con los detenidos. Cuando advirtió que se fortalecía una falsa versión de suicidio, Casolati alertó a distintas organizaciones para desarticularla. El Comité Contra la Tortura de la Comisión Provincial por la Memoria, el CELS y el secretario de Ejecución visitaron la unidad dos días después del homicidio y entrevistaron a más de cien detenidos, que sostuvieron que Patricio había sido asesinado por el SPB. Esta información fue incorporada a la investigación y difundida en la prensa, lo que resultó clave para desbaratar el intento de encubrimiento.

Sin embargo, como consecuencia del modo en que el fiscal condujo la investigación, los penitenciarios señalados como autores del crimen

ya se habían fugado cuando este solicitó su detención. Por esto, y ante la visibilidad que había tomado el caso por las protestas públicas de la familia de Patricio, a quince días de iniciada la investigación, la Fiscalía General de San Martín retiró al fiscal Insaurrealde de la causa y lo reemplazó por Héctor Scebba. El apartamiento del fiscal fue un mensaje claro sobre la necesidad de realizar investigaciones efectivas. A su vez, la cercanía del fiscal Scebba con la Fiscalía General a cargo de Marcelo Lapargo mostró la actitud correcta que deben adoptar los funcionarios judiciales al recibir las denuncias de las familias o de los organismos de derechos humanos ante casos de este tipo que involucran a funcionarios penitenciarios o de las fuerzas de seguridad. Esta posición es minoritaria y no constituye la regla en el Ministerio Público Fiscal.

Protección a víctimas y testigos

A partir de entonces, se realizaron acciones conjuntas entre todos los actores, en especial para proteger a los testigos y lograr que declararan sin ser presionados.

A los tres meses de iniciado el proceso penal, el CELS se presentó como representante de los familiares en la causa. Una de las tareas principales fue proponer, promover y proteger las pruebas. Ante la ausencia de un sistema de protección de testigos privados de libertad, la estrategia se focalizó en dar seguimiento a la situación de las personas que habían presenciado el asesinato de Barros Cisneros. Las constantes solicitudes de medidas de resguardo a la fiscalía fueron claves y debieron sostenerse durante los tres años que duró el proceso penal y luego de la sentencia.

Para evitar el contacto con agentes del SPB, los tres principales testigos del hecho que, en un inicio, habían sido obligados a avalar la versión oficial, fueron trasladados a una sede de Gendarmería Nacional y, luego, al Servicio Penitenciario Federal (SPF). Estos realojamientos se lograron por los múltiples pedidos de la familia y del CELS al fiscal de la causa y a los jueces a cargo de los detenidos y con distintas solicitudes al Ministerio de Seguridad de la Nación y al SPF que condujeron a una audiencia en la que se acordó la mejor forma de protección disponible.

Una vez alcanzado el objetivo de apartarlos del SPB, se buscó prevenir cualquier tipo de contacto con agentes de esa institución. Se intentó evitar que fueran trasladados mediante móviles o por oficiales penitenciarios provinciales. Esto requirió que la familia y el CELS

hicieran un seguimiento constante de su situación ante los jueces y defensores oficiales de sus causas penales de origen, ya que en algunas ocasiones era tal el nivel de desentendimiento de estos funcionarios que los testigos terminaban pasando por distintas dependencias provinciales, expuestos a amenazas y riesgos. Estas situaciones aumentaron la incertidumbre y el temor por la sensación de que en cualquier momento podían quedar a merced de personas que amenazaran su vida y fueron determinantes para que se hiciera un pedido de contención psicológica a la Procuración Penitenciaria de la Nación y al Centro de Asistencia a Víctimas de Violaciones de Derechos Humanos “Dr. Fernando Ulloa”.¹¹

La contención también fue necesaria para resguardar a la novia de Patricio, testigo y al mismo tiempo víctima por haber presenciado la muerte de su pareja. Desde el CELS se realizó un acompañamiento psicoterapéutico que le permitió abordar lo que presenció a través de su testimonio, para poder contarlo con el menor sufrimiento posible y de manera clara y precisa.

Ante la ausencia de programas específicos de protección y contención psicológica de víctimas y testigos de este tipo de hechos, la estrategia de la familia de Patricio y el CELS consistió en requerir a la fiscalía la intervención de distintas instituciones, incluidas las fuerzas de seguridad y penitenciarias, los organismos de monitoreo y de contención del ámbito federal.

En el momento del juicio oral y público, se solicitó que la seguridad de la sala de audiencias estuviera a cargo de fuerzas de seguridad federales, y no del SPB o de la Policía Bonaerense, que en general se encargan de esa tarea. De esta manera se buscó que las víctimas y los testigos pudieran declarar sin intimidaciones.

El origen de estas estrategias proviene de haber presenciado juicios que concluían con la impunidad de hechos graves, como el del caso Gorosito.¹² Luis Ángel Gorosito Monterrosa falleció en 2004, en su celda de aislamiento de la UP 9 como consecuencia de una sesión de

11 Este centro se creó para brindar acompañamiento y asistencia a las víctimas del terrorismo de Estado y de violaciones de derechos humanos ejercidas por agentes de las fuerzas de seguridad en contextos democráticos.

12 Para más información sobre este caso, véase CELS, “Sobre las vidas precarias. Tortura, abandono y muerte en las cárceles argentinas”, en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2013*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2013.

tortura, según las declaraciones de quienes presenciaron el hecho. El juicio se realizó después de nueve años. La sala de audiencias era custodiada por el SPB, que maltrataba a los familiares y a los integrantes de organismos de derechos humanos y les impedía el acceso, y además era el encargado del traslado de los testigos. El testigo principal del hecho debió declarar a sala llena, en presencia de los familiares y los compañeros de fuerza de los imputados. Luego de manifestar que no recordaba nada y negarse a ratificar su testimonio anterior, aclaró que cuando declaró, pocos días luego del hecho, había solicitado no pasar de nuevo por esa unidad, pero que desde esa fecha hasta la del juicio había estado allí tres o cuatro veces más. Esa sola declaración fue una muestra de la forma en que el descuido a los testigos los pone en riesgo y afecta directamente la posibilidad de que haya pruebas de los hechos. El juicio terminó con una sentencia de absolución de todos los imputados por falta de pruebas.

La efectividad de las medidas que los familiares y el CELS solicitamos en el caso de Patricio Barros Cisneros se vio reflejada en los testimonios. La pareja de Patricio, los tres primeros testigos y otros dos detenidos que se encontraban alojados en el SPB pudieron contar con detalles lo que había ocurrido.

Divergencias entre los hallazgos científicos y el testimonio de los peritos

La intervención de la médica forense, Patricia Liliana Gallardo, que realizó la autopsia de Barros Cisneros fue otro punto de conflicto. Las lesiones constatadas en la autopsia eran uno de los principales elementos que permitían contrarrestar la versión penitenciaria. La contundencia de su informe hizo que el CELS, como representante legal de la familia, considerara suficiente ese material y descartara la intervención de un perito de parte.

En los casos de tortura, muerte u otros tipos de violencia en el encierro, la intervención de los médicos forenses en la investigación suele ser tendenciosa o poco precisa y terminar avalando, por acción u omisión, la versión oficial de los hechos. El informe inicial de la autopsia en el caso de Barros Cisneros se apartaba de esta regla y detallaba que su cuerpo tenía más de treinta lesiones, muchas en la cabeza y el cuello, y el hundimiento del globo ocular izquierdo.

Sin embargo, al momento de su declaración en el juicio oral, la médica forense que había realizado la autopsia se apartó de su propio informe e intentó minimizar los golpes que causaron la muerte de

Barros Cisneros. En su declaración, calificó las lesiones sufridas como “leves” según el Código Penal. Sin embargo, la función de este tipo de peritos no es brindar una calificación legal de las heridas sino describirlas. Además, Gallardo afirmó que, como sólo había visto el cuerpo y no la escena del crimen, desconocía el contexto en donde se habían producido los golpes. A pesar de reconocer que no poseía información completa sobre las circunstancias del caso, enunció hipótesis que contradecían el resto de las pruebas y sus propias afirmaciones en el informe, como que las heridas podrían haber sido causadas por maniobras de sujeción que llevaron a una muerte accidental.

La asistencia de un médico forense al equipo de abogados del CELS en el juicio oral resultó fundamental para hacer visibles en la audiencia los problemas de la declaración de la perito oficial. Las confusiones generadas a partir del testimonio de Patricia Gallardo pudieron ser aclaradas por el relato de los testigos y porque, ante un preciso interrogatorio, resultaron obvias las diferencias entre su declaración y las constancias objetivas que aparecían en su informe.

Excepcionalidad del juicio y de la sentencia condenatoria

El 8 de mayo de 2015, el Tribunal Oral en lo Criminal n° 4 de San Martín condenó a los agentes del SPB Héctor Aníbal Mario, Rodrigo Emidio Chaparro, Gerardo Rodolfo Luna, Víctor Miguel Gallego y Juan Manuel Liberto a la pena de prisión perpetua por las torturas seguidas de muerte que le infligieron a Patricio Barros Cisneros. Claudio Javier Keem fue absuelto y César Raúl Benítez, otro de los implicados, continúa prófugo al cierre de este Informe.

Como hemos dicho, que los hechos se hayan investigado y sancionado resulta excepcional. Entre los elementos que configuraron un proceso que se aleja de lo que es habitual en estos casos, también debemos destacar la intervención de la fiscal de juicio, Paula Leiva, que asumió su rol con seriedad y generó una acusación concreta y circunstanciada en la que pudo capitalizar el trabajo que realizaron la familia y el CELS.

La sentencia fue un hito contra la expectativa general de impunidad que rodea este tipo de casos. Los elementos que configuraron un proceso y una sentencia diferenciales sirven de base para las discusiones pendientes dentro del Poder Judicial sobre la forma en que se investigan casos que involucran a funcionarios penitenciarios o de fuerzas de seguridad.




Brian Núñez: intento de encubrimiento de un caso de torturas en una cárcel federal

El 16 de julio de 2011, Brian Núñez, de 19 años, fue torturado por más de dos horas en la cárcel federal de Marcos Paz. Como represalia por haber participado de un reclamo de los jóvenes del pabellón 8 que querían mirar un partido de fútbol, Brian fue golpeado y torturado por entre siete y ocho agentes penitenciarios: lo esposaron de pies y manos, le apagaron cigarrillos en el cuerpo, lo quemaron con un encendedor e intentaron abusar sexualmente de él. La versión penitenciaria pretendió encubrir lo sucedido y sostuvo que Brian se había autoinfligido los golpes contra las rejas de su celda como parte del reclamo.

La participación de distintas instituciones durante la investigación y el juicio fue clave para contrarrestar ese relato. La Defensoría General de la Nación (DGN) representó a Núñez como querellante, la Procuración Penitenciaria de la Nación (PPN) se presentó como una querrela autónoma y la Procuraduría de Violencia Institucional de la Procuración General de la Nación (PROCUVIN) acompañó el proceso desde la acusación. Además, otras organizaciones no gubernamentales, como la Asociación de Familiares de Detenidos en Cárceles Federales, generaron la contención necesaria hacia la familia del joven para que pudiera sobrellevar el proceso. El análisis interdisciplinario de peritos psiquiátricos y médicos de las lesiones físicas y psicológicas fue una de las claves para desbaratar la versión de la autoagresión, porque dio cuenta de que era imposible que Brian se pudiera haber causado lesiones de esa entidad a sí mismo.

También hubo distintas intervenciones para que Brian no estuviese alojado en la órbita del SPF y permaneciera protegido de posibles represalias. Estas medidas de protección fueron acompañadas por la asistencia psicoterapéutica al joven y a los testigos, que tanto la PPN como la DGN llevaron adelante junto al Centro Ulloa.

El 16 de junio de 2015, el Tribunal Oral Federal nº 1 de San Martín –integrado por Héctor Sagretti, Marta Milloc y Diego Barroetaveña– condenó a los agentes del SPF Juan Pablo Martínez, Víctor Meza y Roberto Cóceres por considerarlos autores de las torturas, y al agente Juan José Mancel por no haber denunciado a sus compañeros. 

La investigación del hostigamiento policial y las torturas que sufrió Luciano Arruga

Luciano Arruga, de 16 años, permaneció desaparecido por más de cinco años. Su familia denunció formas diversas de hostigamiento policial, por lo que la participación de la policía en su desaparición se sostiene como la hipótesis central. Uno de los hechos de esa situación de hostigamiento fue una detención arbitraria e ilegal en la que Luciano fue torturado por agentes de policía del Destacamento de Lomas del Mirador, en la localidad bonaerense de La Matanza. En esta sección nos referiremos al derrotero de la investigación de esos hechos previos, que estuvo plagada de obstrucciones, pero que, por algunos elementos que señalaremos, pudo alcanzar una sentencia adecuada.

Luciano fue visto por última vez la madrugada del 31 de enero de 2009, a unas pocas cuadras de su casa en Lomas del Mirador. Ante su desaparición, la denuncia realizada por su madre, Mónica Alegre, apuntó a los policías de la zona, dado que él venía sufriendo en forma sostenida amenazas y distintas formas de violencia por parte de agentes de la Policía Bonaerense. El 17 de octubre de 2014, Luciano fue encontrado enterrado como NN en el cementerio de la Chacarita y se pudo saber que había fallecido el 1° de febrero de 2009 en circunstancias que están siendo investigadas por la justicia federal. La desaparición de Arruga llegó a su fin a raíz de una acción de hábeas corpus presentada por sus familiares junto con la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH) - La Matanza y el CELS.

En los meses previos a su desaparición, Luciano solía ser demorado por policías de Lomas del Mirador. En varias oportunidades fue detenido en la Comisaría 5ª y en el Destacamento de Lomas del Mirador. El 22 de septiembre de 2008, fue llevado allí, a pesar de que en ese lugar no se podía alojar a detenidos, menos aún a adolescentes. En ese sitio los policías lo mantuvieron cerca de nueve horas detenido y aislado. El teniente primero de la Policía Bonaerense Julio Diego Torales, a cargo del Destacamento, no le permitió a Arruga ver ni hablar con su madre o su hermana, Vanesa Orieta, quienes habían acudido cuando se enteraron de la detención. Torales lo golpeó en el rostro y en el cuerpo mientras otro funcionario policial lo retenía. Además, le dio de comer un sándwich escupido y lo amenazó con llevarlo a la Comisaría 8ª de Lomas del Mirador “con todos violines” en referencia a que allí estaría alojado con hombres que, según el policía, podrían abusar sexualmente de él.

Cuando finalmente fue liberado, los testigos y el médico de guardia del Policlínico de San Justo constataron sus lesiones.

Desestimación de la denuncia de violencia policial de la familia

Desde los primeros momentos de su desaparición, la familia denunció el hostigamiento que sufría Luciano y, en particular, la detención de septiembre de 2008. Su hermana se presentó en diferentes oportunidades ante la fiscal Roxana Castelli, quien debía investigar la desaparición de Luciano, pero nunca fue recibida. Por ese motivo, Vanesa presentó escritos en la fiscalía advirtiendo sobre las detenciones arbitrarias que había sufrido su hermano. A pesar de que se trataba de una causa en la que se investigaba la desaparición de un adolescente y la posible participación policial, la fiscal Castelli delegó la investigación en la fuerza de seguridad señalada y así habilitó que fuera obstruida por la policía. Mientras tanto, no investigó las torturas ocurridas meses antes.

Luego de reiterados pedidos de la familia y de la APDH - La Matanza, la fiscal general de ese partido bonaerense, Patricia Ochoa, decidió apartar a Castelli de la investigación, por haber incumplido la Resolución 1390 de la Procuración General, que prohíbe la delegación de facultades investigativas a la policía en estos casos. La causa quedó en manos de la fiscal Celia Cejas. En octubre de 2010, el CELS asumió como querellante y solicitó que la detención de 2008 fuera investigada como un hecho autónomo y como indicio de lo que le podría haber sucedido a Luciano.

A casi tres años de los hechos ocurridos en el Destacamento de Lomas del Mirador y después de varios pedidos a distintas instancias del Ministerio Público, el 28 de abril de 2011 la fiscal Cejas inició la investigación. Una de las principales medidas de prueba fue el certificado médico del Policlínico de San Justo, donde se constataban las lesiones que tenía Luciano al ser liberado.

Tras cuatro años de presentaciones y reclamos ante la justicia provincial, en enero de 2013 los familiares de Luciano, representados por la APDH - La Matanza y el CELS, solicitaron y lograron que la investigación por la búsqueda del joven se inscribiera como una desaparición forzada, obligando al cambio de competencia por ser un delito que debe perseguir la justicia federal.

A pesar de que la familia había aportado información relevante sobre las torturas sufridas por Luciano el 22 de septiembre de 2008, la fiscal Cejas recién ordenó la detención de Julio Diego Torales cuando intervino la justicia federal y calificó los hechos como “severidades”.

Centralidad de los testimonios para probar los hechos

Probar el hecho ocurrido en el destacamento en 2008 presentaba algunas complejidades propias del caso: no había testigos presenciales de las torturas y tampoco podían realizarse peritajes al cuerpo de Luciano, ya que estaba desaparecido. Por todo esto, fueron fundamentales los testimonios de su familia, del médico del Policlínico de San Justo y de las personas que lo habían visto luego de esa detención.

Los operadores judiciales se habían resistido durante los primeros años de investigación a considerar los dichos de los familiares. La desconfianza fue tan pronunciada que la fiscal Cejas, en el marco de la investigación por la desaparición, intervino en secreto los teléfonos de los familiares durante más de un año sin explicación, lo que daba cuenta de que la funcionaria sospechaba que la familia estaba involucrada en la desaparición o que por lo menos tenía información sobre el paradero del joven. Luego de las actitudes que tuvieron que soportar los familiares, sus declaraciones resultaron fundamentales para reconstruir lo ocurrido a Luciano en el Destacamento de Lomas del Mirador.

A través de los testimonios, se pudo conocer una cuestión fundamental para determinar que Luciano fue torturado: su sufrimiento psicológico. Esta dimensión de lo sucedido no hubiese salido a la luz si el juicio se hubiese centrado únicamente en el análisis de las lesiones corporales, como suele ocurrir. La adecuada valoración de la violencia de la que fue víctima Luciano requirió abarcar todas las consecuencias que tuvieron esos hechos, y para eso fue fundamental el relato de los testigos sobre los cambios en el comportamiento de Luciano luego de ese episodio.

La perspectiva del Sistema Interamericano de Derechos Humanos para definir un hecho como tortura

Una de las discusiones más importantes en los tribunales para decidir si se debe condenar por el delito de tortura tiene que ver con el alcance jurídico de ese término. Es decir, en qué casos la investigación judicial puede considerar que existió una imposición de padecimientos o sufrimientos físicos o psíquicos de alta intensidad. Muchas veces los operadores judiciales usan calificaciones como “severidades” o “apremios ilegales”, que no reflejan la gravedad de lo sucedido.

La intensidad del dolor sufrido es la variable utilizada por los operadores judiciales para pasar de una figura menor a la de tortura. Por ello, es central revisar los criterios que manejan para establecer grados de intensidad y los datos que incorporan a la situación particular que

llega a su conocimiento para encuadrar determinados hechos en una definición legal o en otra.

En el caso Arruga, en un primer momento la fiscal Cejas había calificado los hechos sufridos por la víctima en 2008 como “severidades”, una figura que se corresponde con una intensidad menor del sufrimiento de la víctima que la tortura. Para lograr una calificación acorde a los hechos, la APDH - La Matanza y el CELS consideraron necesario el uso de estándares de los sistemas de protección de derechos humanos, que establecen los factores que se deben tener en cuenta para evaluar la gravedad de los daños ocasionados a las víctimas.

La Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostienen que para determinar la intensidad del sufrimiento deben analizarse las características de los tratos infligidos (duración, modo de producción, efectos físicos y mentales) y las características de la víctima (edad, sexo, estado de salud, etc.). La calificación de la fiscal no tenía en cuenta una cuestión fundamental: la psiquis de Luciano, quien, siendo un adolescente, no podía salir ileso de los distintos métodos de violencia que sufrió en la detención.

Durante el juicio oral, se presentaron pruebas que acreditaban la gravedad del sufrimiento psíquico experimentado por Luciano Arruga. Su pertenencia a un sector social estigmatizado y discriminado y su edad lo hacían especialmente vulnerable. Las humillaciones y el desprecio del que fue víctima mientras estuvo recluido afectaron su integridad y sentido de la dignidad de manera permanente. A su vez, fue detenido mediante un procedimiento de dudosa legalidad y trasladado al Destacamento de Lomas del Mirador, donde permaneció incomunicado durante horas, sin poder tener contacto con su familia.


Todos estos elementos permitieron comprender que, teniendo en cuenta las características de los maltratos y la medida en que afectaron a la víctima, se estaba ante un caso de tortura. Así lo interpretó el Tribunal en lo Criminal n° 3 de La Matanza, que el 15 de mayo de 2015 se explicó en la sentencia sobre estos estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en materia de tortura y definió reglas concretas que dan mayor claridad sobre la definición de los actos que la constituyen. En la sentencia los jueces Diana Nora Volpicina, Gustavo Navarrine y Liliana Logroño valorizaron la voz de los testigos en este tipo de casos y decidieron condenar a Julio Torales como autor de las torturas a Luciano Arruga en el destacamento. El 11 de febrero de 2016, la Sala IV del Tribunal de Casación de la provincia de Buenos Aires rechazó el recurso interpuesto por la defensa de Torales, confirmando la decisión de primera instancia.



Dilaciones de la fiscalía en la investigación de torturas y muerte de cuatro adolescentes en una comisaría de Quilmes

El 20 de octubre de 2004, agentes policiales de la Comisaría 1ª de Quilmes ingresaron a requisar dos celdas en las que se encontraban diecisiete adolescentes detenidos irregularmente. Los golpearon, los hicieron desnudar, los humillaron y los amenazaron. Luego los obligaron a limpiar las celdas desnudos. Unas horas más tarde, algunos de los jóvenes quemaron colchones y reclamaron que querían denunciar su situación ante un juez de menores. Ante la extensión del fuego y la falta de aire, cuatro de ellos –Elías Giménez, Diego Maldonado, Miguel Aranda y Manuel Figueroa–, de entre 15 y 17 años, fallecieron, asfixiados o como consecuencia de las heridas. La policía demoró entre 15 y 20 minutos en abrir la puerta de la celda. El resto de los adolescentes sufrieron quemaduras, intoxicación y secuelas psicológicas. Los que finalmente pudieron salir del calabozo recibieron de nuevo golpes y amenazas.

Luego de estos hechos, los familiares de los jóvenes fueron hostigados por los policías de la zona y amenazados por teléfono. La Liga Argentina por los Derechos del Hombre asumió la representación de los familiares de tres de los cuatro fallecidos, que también fueron acompañados por la Comisión Provincial por la Memoria. La investigación estuvo a cargo del fiscal Federico Nieva Woodgate, quien tardó cuatro años en elevar la causa a juicio. Las víctimas consideran que el fiscal demoró las pruebas y los testimonios para beneficiar a los imputados.

El 19 de octubre de 2015, los jueces a cargo del Tribunal en lo Criminal nº 3 de Quilmes, Alicia Anache, Armando Topalian y Alejandro Fortunato, condenaron al inspector Fernando Pedreira por “apremios ilegales reiterados en concurso real con tormentos”; al entonces jefe de la comisaría, Juan Pedro Soria, por “estrageo culposo seguido de muerte y omisión de evitar tormentos”; y al cabo Hugo D’Elía, el agente Juan Carlos Guzmán, el subcomisario Basilio Vujovich, los inspectores Jorge Gómez y Humberto Ávila, los agentes Gustavo Altamirano, Franco Góngora y Elizabeth Grosso por el delito de apremios ilegales. 

La muerte de Daniel Migone en la Seccional Policial 9ª de La Plata

La noche del 9 de octubre de 2005, Daniel Migone fue detenido y llevado a la Seccional Policial 9ª de La Plata, acusado de haber robado pasacasetes. Ni las autoridades judiciales ni la Jefatura Departamental de la policía supieron que Daniel estaba preso.

Desde una celda de contraventores, Daniel pidió a gritos entrevistarse con alguna persona a cargo, ya que no tenía nada que ver con los hechos que se le imputaban. Como respuesta, varios policías entraron a su celda y lo golpearon fuera de la vista de los otros detenidos, hasta fracturarle el parietal derecho y, en ese estado, le aplicaron un torniquete en el cuello para asfixiarlo. El conjunto de agresiones terminó con su vida.

Maniobras de encubrimiento: la versión del suicidio

Los oficiales involucrados intentaron simular un suicidio y sostuvieron que Migone se había ahorcado con una campera de *jean* en el calabozo de contraventores. Para tener una coartada y generar nuevos testigos, iniciaron un procedimiento rutinario como si nada hubiera pasado. A pesar de que en la seccional había dos móviles, uno de los involucrados llamó a otro móvil policial para que trasladara a Daniel a una revisión médica de rutina ante el cuerpo médico forense. Al abrir la celda, los efectivos de este móvil encontraron el cuerpo con una campera alrededor del cuello.

La actuación de la fiscal, Sonia Leila Aguilar, fue irregular desde el inicio. El comienzo de la investigación estuvo a cargo de la policía, que realizó un sumario con elementos de prueba falsos que buscaban presentar la hipótesis del suicidio. Sin embargo, los resultados de la autopsia fueron categóricos: Daniel presentaba golpes, fractura en el parietal derecho y rastros de haber sido asfixiado por terceros.

Ante la certeza de que Migone había sido asesinado, sus familiares recurrieron a la Asociación Miguel Bru (AMB) en busca de patrocinio jurídico. La asociación tomó el caso, a través de su abogado Fabio Villarruel, y encontró obstáculos para acceder al expediente. Cuando finalmente lo consiguió, propuso medidas de prueba, pero la fiscalía ya había resuelto cerrar la investigación y acusar sólo a los responsables del encubrimiento y de la omisión de evitar las torturas. Ante una investigación tan mal manejada desde el inicio, que generó daños difíciles de reparar para la búsqueda de la verdad, los familiares y la AMB decidieron enfocar su actuación en profundizar todas las líneas investigativas que aún no habían sido exploradas en lugar de avanzar con el juicio

oral. En estos casos es fundamental llegar a una instancia de juicio oral con elementos certeros que permitan la sanción de los responsables, y no una absolución por falta de pruebas que consagre su impunidad.

La versión policial había caído, pero no existía una línea de investigación que apuntara a los autores materiales ni a las razones por las cuales Daniel había sido detenido. Tanto para la familia como para la AMB, era central determinar quién lo había detenido ilegalmente y quiénes habían sido los autores de las torturas que le habían provocado la muerte, además de la responsabilidad de los encubridores. Esa cadena de actuaciones ilegales, desde la detención hasta la tortura y el encubrimiento, demostraba el nivel de discrecionalidad de la policía para actuar de manera contraria a la ley y terminar con la vida de una persona.

Resistencias de la fiscalía a asumir la investigación

Los testimonios de las personas que se encontraban detenidas en la seccional al momento del hecho eran fundamentales para determinar las responsabilidades. Antes del ingreso de la familia y la AMB a la causa, sin una hipótesis clara de investigación, la fiscalía había tomado las declaraciones testimoniales con serias deficiencias, que señalaban cabos sueltos. Por eso, una de las principales medidas de prueba que solicitó la familia de Migone junto con la AMB fue que se volvieran a tomar algunas declaraciones testimoniales.

Luego de resistencias iniciales, la fiscal habilitó la reedición de algunas declaraciones y aceptó nuevos testigos a propuesta de la familia. Entre ellos, la jefa de la guardia del Hospital San Martín que desmintió a los policías: declaró que Migone llevaba más de cuarenta minutos muerto cuando lo llevaron al hospital y que, por lo tanto, no había ingresado a la guardia porque en ese ámbito no se reciben personas fallecidas.

La fiscalía no averiguó el paradero de otros testigos y esa tarea recayó en la familia y la AMB, que rastrearon a las personas que podrían haber visto o presenciado el hecho e informaron a la fiscalía para que las citara.

El seguimiento de la tarea del Ministerio Público Fiscal en la investigación

La fiscalía se focalizó en investigar el encubrimiento sin determinar quiénes eran responsables directos de la muerte. De hecho, la fiscal dijo a los familiares que si bien sabían que Migone había sido asesinado, nunca se iba a saber quién lo había hecho. Ante la ausencia de una

línea de investigación sobre el homicidio, esa causa sólo avanzaba por impulso de la familia y sus representantes. Esta situación, sumada a las múltiples resistencias a tomar las medidas de prueba sugeridas por las querellas y a la desidia que demostró al tener en su poder prueba producida sin analizar, determinaron un pedido de apartamiento y, luego, de recusación de la fiscal Sonia Leila Aguilar, que estaba a cargo de la Unidad Fiscal n° 5 de La Plata.

Un día antes de la audiencia para discutir su recusación, la fiscalía pidió la detención de cuatro oficiales de policía acusados de las torturas y la muerte de Migone: Carlos Ariel Toloza (imaginaria de los calabozos), Daniel Guillermo Espósito (cabo de guardia), Valeria Maciel (oficial de servicio) y Marcelo Enrique Falcón (jefe de turno de la comisaría). Sin embargo, a criterio del abogado de la familia, continuaba existiendo una mirada sesgada sobre lo ocurrido. Si bien se había individualizado a los autores directos de la golpiza, no había hipótesis investigativa sobre los responsables de su detención irregular.

La recusación fue resuelta favorablemente, pero la mirada sesgada sobre el caso continuó. El nuevo fiscal, Marcelo Martini de la Unidad Fiscal n° 3 de La Plata, estimó que toda la prueba solicitada por la familia de Migone era superflua y detuvo a otro oficial, Luis Héctor Díaz Zapata. Consideró que la investigación estaba terminada y elevó la causa a juicio. Ante la falta de medidas de prueba que dieran cuenta de las diferentes circunstancias que llevaron a la muerte de Daniel Migone, la familia y sus abogados se opusieron a esta elevación en distintas instancias, hasta llegar al Tribunal de Casación. La Sala III les dio la razón y ordenó continuar la investigación, lo que la fiscalía cumplió de manera sólo formal. Se limitó a ordenar la citación de un testigo que había fallecido y determinó de nuevo el cierre de la investigación preliminar y su elevación a juicio. La familia volvió a oponerse. El juez de garantías consideró correcto que la investigación por la detención ilegal continuara, pero determinó que las responsabilidades de los autores de la tortura y del encubrimiento debían resolverse en el juicio oral. Por este motivo, la causa se desdobló en dos partes, una de las cuales tiene su investigación aún vigente, en trámite ante la Unidad Fiscal n° 6 de La Plata.

En un caso de esta complejidad, hubiera sido importante que la fiscalía avanzara con las investigaciones de todos los delitos que sufrió Daniel Migone en paralelo, para que se desarrollase un único juicio oral que abarcara todos los episodios que conforman un único hecho. Fraccionar el juzgamiento puede generar distintas respuestas de los tribunales intervinientes, debido a que no logran comprender la totalidad

de la situación, con el riesgo de que algunos de los delitos queden impunes. Además, es un dispendio jurisdiccional que no tiene otro fundamento que la inoperancia de la fiscalía para investigar todo el hecho de manera conjunta y rápida. El paso del tiempo afecta directamente la averiguación de la verdad.

El tribunal consideró la gravedad de las torturas policiales y condenó a los responsables

El 5 de julio de 2013, el Tribunal en lo Criminal n° 4 del Departamento Judicial de La Plata –integrado por los jueces Juan Carlos Bruni, Emir Alfredo Caputo Tártara y Ernesto Domenech– condenó por unanimidad a los oficiales de la Policía Bonaerense Luis Héctor Díaz Zapata, Daniel Guillermo Espósito y Carlos Ariel Toloza a la pena de prisión perpetua, por considerarlos autores de las torturas y la muerte de Migone; y a Marcelo Enrique Falcón, a diez años de prisión e inhabilitación especial perpetua, por resultar responsable del delito de omisión de evitar la comisión de torturas.

Esta sentencia fue revisada por la Sala IV del Tribunal de Casación provincial, que cambió la calificación de Falcón y lo halló penalmente responsable por encontrarse a cargo del establecimiento donde tuvieron lugar las torturas y no haber guardado las debidas diligencias para que no sucedieran. Estas condenas se encuentran firmes, ya que la Suprema Corte de la provincia de Buenos Aires rechazó los recursos extraordinarios que presentaron las defensas.

Las distintas estrategias de la AMB y de los familiares permitieron encauzar la actuación del Ministerio Público y vencer las resistencias de la fiscalía a avanzar sobre los autores de la tortura seguida de muerte. La búsqueda de testigos y el seguimiento de las medidas de prueba realizadas en la investigación tuvieron una importante incidencia en el curso de la causa y lograron disminuir el riesgo de llegar a juicio oral sólo con una parte de los episodios que había sufrido Migone y otra investigación todavía en curso. Esto se vio reflejado en la sentencia, lo cual confirma que es clave para arribar a ese resultado contar con investigaciones que logren acercar una acusación concreta y sólida al tribunal de juicio oral.


Aún resta comprender las circunstancias en que fue detenido Migone y quiénes son responsables de las múltiples irregularidades que rodearon su aprehensión, investigación que, según el testimonio de los representantes de la AMB, replica las resistencias que sufrió la causa principal.



Responsabilizar a la víctima como una forma de encubrimiento: torturas en el Complejo Penitenciario Federal de Noroeste Argentino

El 7 de mayo de 2012, Luis Aguilar cumplía doce días de ayuno en el Complejo Penitenciario Federal de General Güemes, en Salta, como medida de protesta porque no le concedían su traslado a Tartagal para intervenir en la protección de su hijo. Como represalia a su reclamo, fue sometido a reiteradas golpizas por parte de al menos tres agentes penitenciarios, todos con cargos jerárquicos en la unidad.

Ese día se encontraba realizando sus tareas de monitoreo el delegado de la PPN en el penal, quien fue informado de las golpizas por los compañeros de pabellón de Aguilar. Luego de hablar con la víctima, exigió al médico de guardia del penal que constatará las lesiones y las dejara asentadas en la historia clínica. Ese fue un paso fundamental para la investigación porque el médico ya había tomado contacto con Aguilar ese día, como parte del control rutinario por huelga de hambre, pero había omitido dejar registro de los golpes. Ante esta situación, los agentes penitenciarios involucrados intentaron encubrir los hechos y coaccionaron a Aguilar para que firmara un acta donde sostenía que “se había caído de la cama”. La PPN se constituyó en querellante autónomo e intervino activamente para impulsar la investigación. Durante el juicio ante el Tribunal Oral en lo Criminal Federal de Salta, el médico de la PPN expuso ante los jueces que las lesiones habían sido producto de las golpizas y, por lo tanto, que la versión del SPF era falsa. La intervención de la PPN, tanto en el momento inicial como en la investigación y en el juicio, fue determinante para que finalmente se desmoronara la versión que intentaron imponer los penitenciarios y para sostener la hipótesis de la acusación sobre la responsabilidad de los agentes en las golpizas.

El 13 de octubre de 2015, el tribunal integrado por Mario Juárez Almaraz, Marta Snopek y Federico Díaz condenó a Jorge Medina Escobar (quien se desempeñaba como jefe de área, una de las máximas autoridades del establecimiento) a tres años y seis meses de prisión e inhabilitación especial por el doble de tiempo, en orden a los delitos de severidades agravadas y lesiones. También se condenó a los jefes de turno y de requisa, Hernán Pantaleón Bogado y Ricardo Ariel Rojas, a tres años y tres meses de prisión e inhabilitación especial por doble tiempo por los mismos delitos, y al celador Javier Corregidor a la pena de tres años de prisión en suspenso en orden al delito de encubrimiento. 

3. Estrategias contra la impunidad

A partir de la identificación y el análisis de las formas de actuación y de las políticas judiciales que obstruyen el avance de las investigaciones en casos de tortura, diferentes actores –familiares de víctimas, organizaciones de derechos humanos y algunos funcionarios judiciales– desarrollaron estrategias para sortear prácticas que se conforman como patrones estructurales de impunidad. Además, sirvieron para que se tomaran decisiones que establecieron una verdad judicial de los hechos e impusieron una sanción a los responsables.

En la mayoría de los casos de tortura y maltratos, los problemas que conducen a la impunidad no se encuentran en las sentencias tras un juicio oral. Más bien suelen estar en las investigaciones que nunca llegan a juicio porque no logran alcanzar el estándar mínimo que se necesita para imputar a los responsables de las torturas o, en los casos en los que se llega a un juicio, en las hipótesis que plantean los fiscales y en su capacidad de sostenerlas. Es importante establecer qué estrategias se pueden desarrollar para sortear las situaciones que atentan contra la posibilidad de llegar a juicio oral. Para eso, se debe contar con una hipótesis sólida de acusación que logre señalar de manera concreta cómo sucedieron los hechos y quiénes fueron los responsables.

Como organismo de derechos humanos, el CELS se propuso identificar algunas de esas acciones y estrategias diferenciales, como un aporte para entender la complejidad que presenta la investigación de hechos de tortura e intentar revertir la impunidad que los rodea.

Una de las cuestiones que aparecen en cada uno de los casos analizados y en aquellos que arriban a sentencias similares es la intervención fuerte y activa de los familiares de las víctimas. Muchos de ellos, con la experiencia de atravesar una situación límite y de luchar contra el maltrato institucional, toman un rol de activistas en defensa de los derechos de las personas detenidas o víctimas de hechos de violencia policial, acompañando a otros familiares. La ausencia de un fiscal eficaz, que asuma los desafíos de indagar hechos complejos y se comprometa desde el inicio a realizar una investigación profunda, deja a los familiares de víctimas que se proponen lograr una respuesta judicial efectiva sin otra opción que la de ejercer el rol de investigadores e impulsores de la acción penal.

En muchos casos, se trata de familiares que conocen las lógicas burocráticas del sistema de justicia y las dificultades a las que deben enfrentarse cuando un pariente es detenido. Cuando tras una trayectoria

de lucha contra las arbitrariedades institucionales deben enfrentarse a la justicia por un hecho de tortura o un homicidio, descubren escollos más fuertes porque el responsable es un agente estatal (penitenciario o policial) que puede manipular la hipótesis de la investigación, bajo la mirada cómplice o indiferente de los operadores judiciales, y así lograr su impunidad. Por esas trayectorias de lucha y por el acompañamiento entre familiares, también saben que esas lógicas pueden verse amenazadas con su movilización pública e intervención activa en el caso. También buscan la participación de organismos de derechos humanos que aporten conocimiento específico para este tipo de litigio, así como otras herramientas para visibilizar el hecho como un caso de violación a los derechos humanos.

La visibilización pública produce en ocasiones rupturas en la burocracia judicial, porque el riesgo de que sus integrantes queden expuestos en su contribución a la impunidad es mayor.

Mientras esta ineficacia del Poder Judicial, que en general expresa un trato discriminatorio hacia los sectores populares, configura un escenario en donde la regla es la impunidad, las estrategias de las familias de las víctimas y de los organismos de derechos humanos, junto con la intervención o receptividad de sectores judiciales minoritarios, han conseguido dinamizar las investigaciones y logrado importantes sentencias judiciales.

La actuación de algunos funcionarios judiciales que cumplieron su rol y trabajaron diligentemente en causas por hechos de violencia policial o penitenciaria fue decisiva para obtener sentencias favorables y constituyó una excepción en un Poder Judicial inerte y burocrático. En algunos casos su reacción fue la respuesta al impulso generado por las víctimas, los familiares y las organizaciones.

A partir del trabajo de litigio, activismo e investigación, podemos identificar algunas estrategias que fueron aplicadas en casos particulares y que podrían sistematizarse desde ámbitos estatales.

Nuestra experiencia indica la necesidad de un programa de protección de testigos y víctimas privadas de su libertad, que incluya la asistencia psicológica para aquellos que deben acusar públicamente a integrantes de la misma fuerza que maneja y controla su vida.

La necesaria creación de fiscalías o procuradurías especializadas requiere, para transformarse en una respuesta judicial seria y efectiva, lineamientos de política criminal que, desde la cabeza del Ministerio Público Fiscal, impongan la obligación a los fiscales de investigar de manera profunda y prioritaria estos casos. Esa decisión debe estar acom-

pañada de un control que garantice su cumplimiento, de estrategias para sortear los obstáculos que puedan encontrar los fiscales y de un análisis de los resultados. Ese control requiere que se establezcan sanciones disciplinarias para quienes incumplan su rol e incentivos para aquellos que asuman con seriedad su obligación de brindar una respuesta judicial efectiva. Este esquema demanda un cambio profundo en la Procuración General bonaerense, cuyo rol a lo largo de demasiados años ha sido parte decisiva para la consagración de la impunidad.

La excepción, durante estos últimos años, ha sido la intervención de organismos como la Procuración General de la Nación, que creó una procuraduría especializada en la investigación de hechos de violencia institucional, que abarca casos de tortura y maltratos en cárceles y comisarías. Su intervención en el caso de Brian Núñez fue fundamental para sancionar a los responsables de las torturas.

Tanto los casos analizados en el apartado 2 como las resoluciones de la SCBA mencionadas muestran que existen decisiones jurisdiccionales que logran apartarse del común de los casos, y así romper con el entramado de impunidad.

Esas decisiones, el rol de ciertos fiscales diligentes, el activismo de los familiares de las víctimas y el trabajo coordinado entre estos y los organismos de derechos humanos que intervienen en estos casos han demostrado resultados excepcionales. Estas experiencias muestran la necesidad de profundizar esas vías de acción y señalan la obligación del Ministerio Público Fiscal y del Poder Judicial de asumir de manera urgente un rol serio y efectivo en la búsqueda de justicia para la sanción de los responsables de las torturas y maltratos en los lugares de encierro.

7. Las consecuencias del aumento sostenido del encarcelamiento*

Desde fines de los años noventa, la población privada de la libertad en la Argentina ha aumentado de manera sostenida: entre 1997 y 2014 la cantidad de personas encarceladas se duplicó. Según los últimos datos oficiales, de diciembre de 2014, en el país hay por lo menos 69 060 personas detenidas en unidades carcelarias,¹ mientras que en 1997 eran 29 690. Dos tercios de estas personas detenidas no tienen sentencia firme, es decir que los sistemas penales del país siguen aplicando la prisión preventiva en forma extendida.² Al mismo tiempo, a pesar de las últimas reformas, la duración de los procesos judiciales sigue siendo problemática.³ Estos factores también explican el aumento de la tasa de encarcelamiento que pasó de 91 personas detenidas cada 100 000 habitantes en 1997 a 161,8 en 2014.⁴

Las características de la población detenida muestran que la política punitiva del Estado se concentra sobre los sectores más pobres. Como

* Este capítulo fue elaborado por Eva Asprella y Marina García Acevedo, con la colaboración de Mariano Lanziano, Manuel Tufro, Victoria Darraidou y Juliana Miranda, integrantes del área de Justicia y Seguridad del CELS. Agradecemos al Comité contra la Tortura de la Comisión Provincial por la Memoria y a la Procuración Penitenciaria de la Nación, con quienes compartimos nuestro trabajo cotidiano.

1 Sistema Nacional de Información sobre Ejecución de la Pena (SNEEP), *Informe Anual. República Argentina*, SNEEP, 2014, disponible en <www.jus.gov.ar/areas-tematicas/estadisticas-de-politica-criminal/mapa.aspx>.

2 No se incluyen personas detenidas en comisarías ni bajo la modalidad de monitoreo electrónico porque no hay datos públicos sobre la magnitud de esta población a nivel nacional.

3 Véase Andrea Cabezon (coord.), *Prisión preventiva en América Latina. Enfoques para profundizar el debate*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Chile, abril de 2013, disponible en <www.cejamericas.org/Documentos/librosvirtuales/librovirtualprisionpreventivaenamericalatina/index.html>.

4 CELS, a partir de datos del Ministerio de Justicia, del SNEEP y del INDEC.

efecto de la selectividad del sistema penal, el 60% de la población detenida en cárceles argentinas tiene entre 18 y 34 años, un 34% no completó el nivel primario y el 73% no ingresó al nivel secundario, de acuerdo con los datos del Sistema Nacional de Información sobre Ejecución de la Pena (SNEEP).

Gráfico 7.1. Evolución de la población privada de la libertad por cuestiones penales en la Argentina, 1996-2014



Nota: Entre 1996 y 2001 no se incluye información de todas las provincias. En ese período San Luis, Chaco y La Pampa no remitieron información al SNEEP. Hasta 2011, no se contabilizó a la población detenida en comisarías y en dependencias de la Gendarmería. En 2012 se incorporó información sobre privados de libertad en algunas comisarías del país, a excepción de Córdoba, Corrientes, Formosa, Mendoza, Río Negro, San Luis y Santiago del Estero. En 2013 se incluye a los detenidos en comisarías de todo el país menos de ciudad de Buenos Aires, Córdoba y San Luis.

Fuente: CELS, a partir de datos del Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena (SNEEP) y proyecciones de población del INDEC sobre la base del Censo 2010.

En 2015 se agudizó la tendencia hacia el aumento del encarcelamiento tanto en el Servicio Penitenciario Federal como en el de la provincia de Buenos Aires, que concentran el 70% de la población privada de la libertad en todo el país. Diferentes causas confluyen en este crecimiento: el aumento, en los últimos años, de algunos delitos contra la propiedad,

el impacto de reformas legislativas que endurecieron el sistema penal al aumentar las penas y restringir la capacidad de otorgar libertades, la ampliación de las facultades policiales para detener, el funcionamiento deficiente de las burocracias penales y los discursos punitivos de ciertos actores políticos y medios de comunicación, que en algunos casos se transforman en presiones sobre los jueces. La masividad del encarcelamiento trae aparejada una peor situación en el encierro y la violación de los derechos de las personas privadas de su libertad.

En el Servicio Penitenciario Federal, el crecimiento de la población se aceleró en los últimos años y alcanzó las 10 274 personas en diciembre de 2015, 1250 personas más que en 2006. Este aumento sostenido derivó en la generación de focos de sobrepoblación. De acuerdo con los diagnósticos realizados por la Procuración Penitenciaria de la Nación (PPN) y la Procuraduría contra la Violencia Institucional (PROCUVIN) del Ministerio Público Fiscal de la Nación persisten altos niveles de violencia y graves violaciones de los derechos humanos.⁵

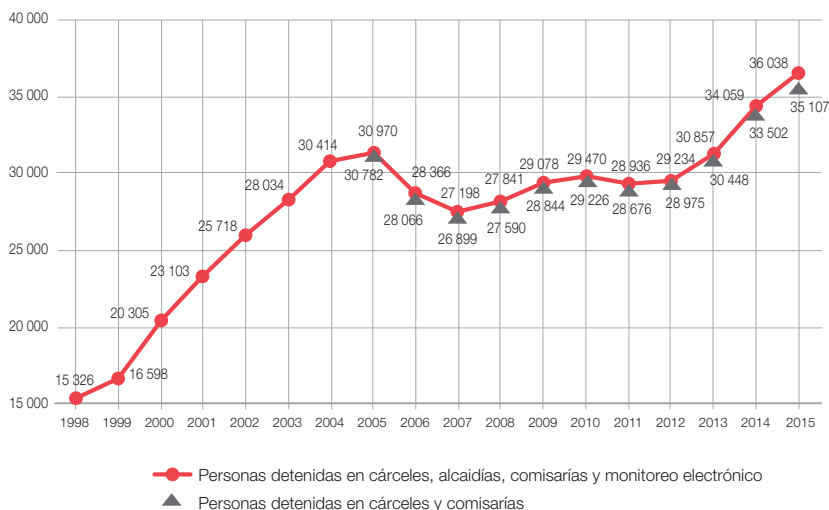
En 2015, la provincia de Buenos Aires alcanzó la mayor población privada de libertad en su historia: 36 038 personas. El Servicio Penitenciario Bonaerense (SPB) aloja a 31 628; 1787 están detenidas en comisarías; 1692, en alcaldías y 931, con monitoreo electrónico. Desde 2007, la cantidad de detenidos aumentó un 32%.

Con 216 personas privadas de la libertad cada 100 000 habitantes, la tasa de encarcelamiento de la provincia de Buenos Aires alcanzó los niveles de 2005, cuando la Corte Suprema de Justicia de la Nación sentenció en el fallo “Verbitsky” sobre el colapso del sistema carcelario y la violación a los estándares internacionales.⁶ Estos valores superan las tasas de países con alto nivel de encarcelamiento como México (con 214 privados de la libertad cada 100 000 habitantes), Venezuela (166) y Ecuador (162).

5 Véanse Procuración Penitenciaria de la Nación (<www.ppn.gov.ar>) y Procuraduría contra la Violencia Institucional (<www.mpf.gov.ar/procuvin>).

6 CSJN, causa V856/02, “Verbitsky, Horacio s. hábeas corpus”, 3 de mayo de 2005.

Gráfico 7.2. Evolución de la población privada de la libertad en establecimientos dependientes del gobierno de la provincia de Buenos Aires, 1998-2015



Nota: La cifra de 2015 corresponde a noviembre.

Fuente: CELS, sobre la base de los datos del Ministerio de Justicia y el Ministerio de Seguridad de la provincia de Buenos Aires.

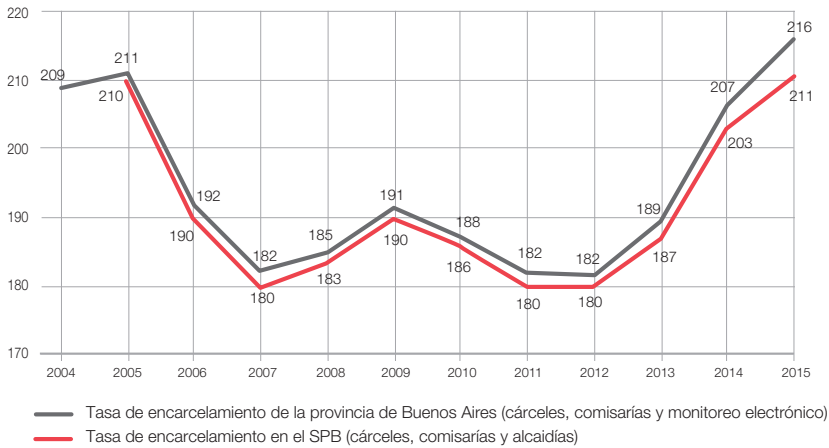
La diferencia entre las dos curvas del gráfico 7.3 muestra el incremento de la cantidad de pulseras electrónicas asignadas. En 2015 el número de personas bajo monitoreo a distancia ascendió a 931, casi el doble que en 2014. Esta población representa sólo una parte de las personas con prisión domiciliaria, cuyo número total se desconoce.

A fines de 2014, la Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires (SCBA) solicitó que se privilegie el otorgamiento de las pulseras disponibles a

los adultos mayores de 50 años, mujeres embarazadas y/o con hijos menores de 5 años, con padecimiento de enfermedades graves y [...] detenidos con prisión preventiva prolongada, siempre atendiendo a los delitos en juego.⁷

7 Expte. SDH 167/12, 12 de noviembre de 2014, disponible en

Gráfico 7.3. Evolución de la tasa de encarcelamiento cada 100 000 habitantes. Provincia de Buenos Aires, 2004-2015



Nota: Datos actualizados a diciembre de cada año, a excepción de los de 2015 correspondientes a noviembre. Incluye personas alojadas en cárceles, comisarías, alcaidías y personas detenidas mediante monitoreo electrónico. No incluye el universo total de personas detenidas bajo arresto domiciliario puesto que no existen datos públicos accesibles sobre este conjunto.

Fuente: CELS, con datos del Ministerio de Justicia y del Ministerio de Seguridad de la provincia de Buenos Aires.

De acuerdo con los datos disponibles, el 80% de las pulseras electrónicas fueron otorgadas a varones procesados. La Subsecretaría de Derechos Humanos de las Personas Privadas de la Libertad de la SCBA y algunos defensores públicos trabajan en un listado para lograr que esta disposición se cumpla.

La “emergencia de seguridad” anunciada en abril de 2014 por el entonces gobernador Daniel Scioli fue un factor determinante para el aumento sostenido del encarcelamiento. Esta medida promovió el incremento de las detenciones policiales y limitó el dictado de libertades. La emergencia fue acompañada, además, por un discurso punitivo que en-

fatizó el vínculo entre inseguridad y reincidencia, cuestionó la noción de progresividad de la pena y asimiló libertad con impunidad, así como envió mensajes a los jueces para que no dicten libertades. Si se observa la evolución mensual de la población alojada en cárceles y comisarías, se advierte que el nivel de encarcelamiento se aceleró a un ritmo exponencial. Mientras que el promedio de personas encarceladas por mes en 2013 fue de 146,⁸ en 2014 fue de 234; un 60% más.

El uso extendido de la prisión preventiva también contribuyó a sostener la sobrepoblación del sistema penitenciario bonaerense. La proporción de presos preventivos se mantiene en el 60% desde 2010. Incluso se produjo un aumento de la cantidad de imputados con esa medida cautelar: entre 2010 y 2015 el total de personas procesadas pasó de 18 944 a 21 445.⁹ Además, persisten diferencias en los niveles de prisión preventiva entre hombres y mujeres. Esta brecha se mantuvo cercana a un 10% en los últimos cinco años. En 2015 la proporción de varones sin sentencia firme fue del 57,7%, mientras que entre las mujeres se elevó al 66%.

El aumento acelerado de la población encarcelada y la ausencia de un mecanismo efectivo de control de sobrepoblación determinan altos niveles de hacinamiento. Como el sistema penitenciario no puede contener la presión que significa un ingreso tan alto de personas, empeoran las condiciones de detención y la escasez de recursos. Además, se diluye el impacto de cualquier medida orientada a mejorar la situación penitenciaria.

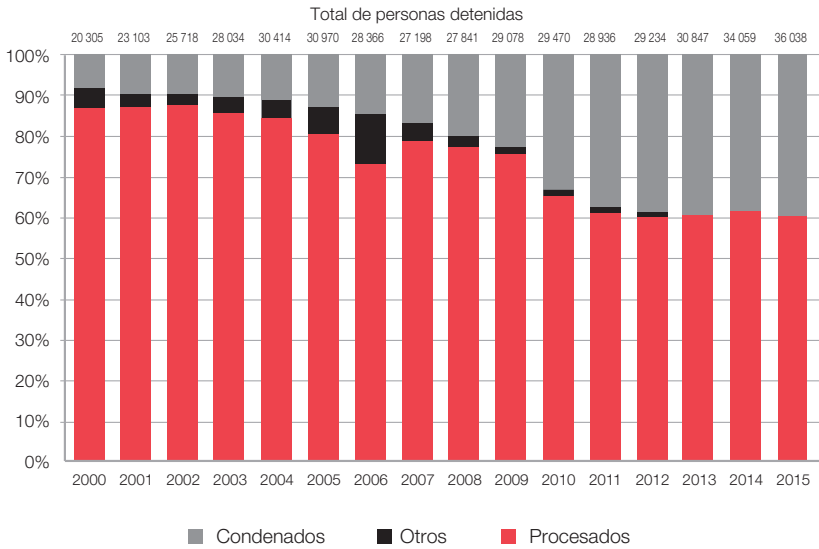
Frente al problema de la sobrepoblación y el hacinamiento, el gobierno provincial no avanzó en la definición de un cupo carcelario que defina los parámetros de una plaza de acuerdo con los estándares de derechos humanos. Durante estos años se han establecido distintos criterios oficiales para definir el cupo carcelario y la capacidad del sistema

8 Esta cifra refiere al incremento neto de personas detenidas en un año y no al flujo de ingresos y egresos de personas físicas en el sistema penal. En diciembre de 2012 había 28 924; en diciembre de 2013, 30 687, y en 2014, 33 502 personas detenidas en cárceles, alcaidías y comisarías. Datos elaborados por el CELS, sobre la base de información remitida por el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Seguridad de la provincia de Buenos Aires.

9 Información elaborada por el CELS con datos de personas alojadas en prisiones, comisarías y bajo monitoreo electrónico del Ministerio de Justicia y del Ministerio de Seguridad de la provincia de Buenos Aires.

penitenciario bonaerense. El siguiente cuadro presenta los porcentajes de sobrepoblación que surgen de los datos oficiales en función de cada uno de los criterios consultados.

Gráfico 7.4. Evolución de personas privadas de la libertad en establecimientos dependientes del gobierno de la provincia de Buenos Aires, según situación procesal, 2000-2015



Nota: Hasta 2006, la categoría “otros” estuvo integrada por el total de personas sobreseídas y por la población con monitoreo electrónico. A partir de 2007, se excluyó el monitoreo electrónico ya que fue posible distinguir la situación procesal de las personas detenidas bajo esta modalidad.

Fuente: CELS, con datos del Ministerio de Justicia y el Ministerio de Seguridad de la provincia de Buenos Aires. Datos actualizados a diciembre de cada año, a excepción de los de 2015, correspondientes a noviembre.

Cuadro 7.1. Evolución anual del porcentaje de sobrepoblación en PBA según fuentes oficiales, 2008-2015

Año	Nivel de sobrepoblación sobre la base de la actualización del "Plan edilicio y de servicios"	Nivel de sobrepoblación en PBA sobre la base de la capacidad declarada por el SPB en los partes penitenciarios	Nivel de sobrepoblación según SNEEP
2008	54%	8%	-5,8%
2009	61%	14%	-2,9%
2010	59%	11%	1,5%
2011	55%	10%	1,7%
2012	55%	7%	1,8%
2013	63%	-3%	1,4%
2014	79%	13%	10,7%
2015	87%		

Nota: El porcentaje de sobrepoblación del SNEEP surge de los datos publicados en los informes anuales de este organismo. El porcentaje de sobrepoblación según la capacidad declarada del SPB se obtuvo a partir del total de personas alojadas en cárceles y comisarías y la sumatoria de la capacidad de cada unidad, publicada en los partes penitenciarios. El dato basado en la actualización del Plan Penitenciario se calculó en función de la cantidad de personas privadas de la libertad en cárceles y alcaidías de la provincia de Buenos Aires.

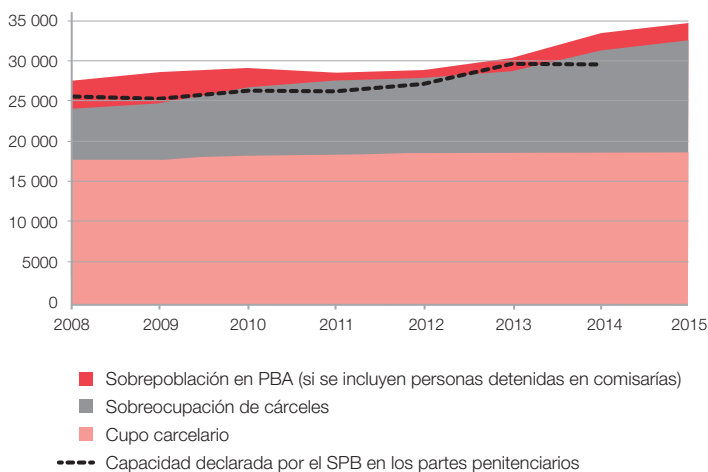
Fuente: CELS, con datos del SNEEP, del Ministerio de Justicia de la provincia de Buenos Aires e informe del Plan edilicio y de servicios.

Históricamente, el Servicio Penitenciario Bonaerense fijó su capacidad en función de la cantidad de camastros disponibles, con excepción de las unidades con plaza judicial establecida como consecuencia de acciones de litigio. Además, en los partes oficiales de población¹⁰ se fue modificando el cupo en función de la cantidad de personas efectivamente alojadas: a medida que aumentaba la población se cambiaba la capacidad carcelaria sin constancia de que se hubiesen cons-

¹⁰ Documento oficial en el que el Servicio Penitenciario informa la cantidad de personas alojadas en cada unidad.

truido nuevas plazas.¹¹ La inversión de la lógica que debería guiar la definición del cupo fue denunciada por el CELS ante el Ministerio de Justicia de la provincia de Buenos Aires en la mesa de diálogo generada en el marco de las medidas cautelares otorgadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por la situación del Servicio Penitenciario Bonaerense, en particular el Complejo Conurbano Norte.¹² Desde ese momento, la capacidad fue eliminada de los partes diarios de población.

Gráfico 7.5. Evolución de los niveles de sobrepoblación en establecimientos dependientes del gobierno de la provincia de Buenos Aires, 2008-2015



Fuente: CELS, con datos del Consejo de Defensores del Ministerio de Justicia y del Ministerio de Seguridad de la provincia de Buenos Aires. Datos actualizados a diciembre de cada año, a excepción de los de 2015 correspondientes a noviembre.

- 11 Datos del Ministerio de Justicia y del Ministerio de Seguridad de la provincia de Buenos Aires, procesados por el CELS.
- 12 En abril de 2012 la CIDH hizo lugar a las medidas cautelares solicitadas por el CELS y la Comisión Provincial por la Memoria para la protección de los detenidos alojados en las unidades del Complejo San Martín (MC 104-12).

A pesar de sus inconsistencias, el “Plan edilicio y de servicios” elaborado en 2008 por el gobierno provincial fue el último intento del Poder Ejecutivo de establecer un cupo carcelario sobre la base de una definición de plaza basada en ciertos parámetros y fundamentada en algunos estándares normativos.¹³ Mientras que el plan reconocía un 54% de sobrepoblación, la información provista por el SNEEP, la principal fuente de referencia, sostenía que en las cárceles de la provincia había espacios vacantes.

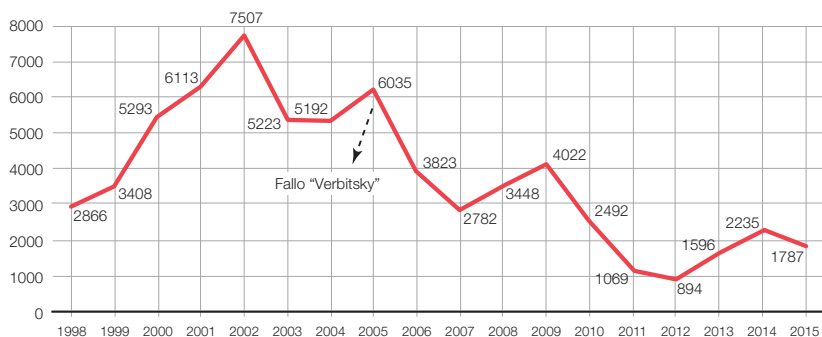
Dada la incertidumbre derivada de la ausencia de datos fiables, una estimación de la sobrepoblación del SPB puede elaborarse a partir de actualizar la cantidad de plazas sobre la base de aquel plan. Si se considera el total de plazas que contenía el plan (17 858) y se incluyen las alcaidías habilitadas desde entonces (848), el nivel de sobrepoblación en la provincia de Buenos Aires alcanza al 87%.

Ante los niveles de sobrepoblación señalados, numerosas personas privadas de la libertad son alojadas en comisarías. A partir del fallo “Verbitsky” y la reforma de la ley de excarcelaciones de 2007, se dio un proceso de disminución de detenidos en comisarías que, con oscilaciones, llegó a su punto mínimo de 894 en 2012. La presión sobre el sistema y el aumento de la tasa que se observa desde 2013 generó un nuevo incremento que llegó a casi 2300 detenidos en comisarías. Para legitimar esa regresión, en mayo de 2014 el entonces ministro de Seguridad Alejandro Granados promovió lo que denominó “rehabilitación de comisarías”, mediante la Resolución 642. Dicha medida implicó el intento de relegitimar el uso de las comisarías para alojar detenidos, en tanto las unidades penitenciarias ya no podían incrementar más el nivel de hacinamiento existente. En 2010 el relator sobre personas privadas de la libertad de la CIDH ya había advertido que “las comisarías de policía son centros concebidos para detenciones transitorias que no cuentan con la infraestructura ni los servicios básicos para asegurar condiciones dignas de detención. Además, debido a su formación, el personal policial no está preparado para cumplir con la función de cus-

13 “Plan Edilicio y de Servicios”, presentado por el Poder Ejecutivo provincial el 5 de mayo de 2008 ante la SCBA, en el marco de la ejecución del caso “Verbitsky”. Véase CSJN, causa V856/02, “Verbitsky, Horacio (representante del CELS) s. hábeas corpus”, 3 de mayo de 2005.

totalidad de detenidos”.¹⁴ Tras su visita al país, exhortó al Estado a adoptar las medidas necesarias para el cese de la utilización de las dependencias policiales como lugares de alojamiento permanente de personas.

Gráfico 7.6. Personas privadas de su libertad alojadas en dependencias policiales de la provincia de Buenos Aires, 1998-2015



Fuente: CELS, con datos del Ministerio de Justicia y del Ministerio de Seguridad de la provincia de Buenos Aires. Datos actualizados a diciembre de cada año, a excepción de los de 2015 correspondientes a octubre.

El alojamiento en dependencias policiales por largos períodos no está permitido y es violatorio de los estándares de trato digno que establece la Constitución nacional y la normativa internacional de derechos humanos. Por lo tanto, no corresponde contabilizar estos lugares como plazas habilitadas. Aún siguiendo la postura del gobierno, que sostiene que hay una plaza por cada camastro disponible en una comisaría, el alojamiento en estas dependencias registró una sobrepoblación de un 77% en el último trimestre de 2015, según la información aportada por el propio Ministerio de Seguridad provincial. Ello se agudiza en las jefaturas departamentales de los partidos del Gran Buenos Aires.

14 CIDH, Comunicado de prensa n° 64/10, disponible en <www.cidh.oas.org/Comunicados/Spanish/2010/64-10sp.htm>.

En diciembre de 2015, la Suprema Corte de la provincia de Buenos Aires (Resolución 2840/15) remarcó las obligaciones emanadas del fallo “Verbitsky” y transmitió al Poder Ejecutivo su preocupación “por el alojamiento de detenidos en seccionales policiales clausuradas”. En la resolución instó “a los jueces competentes a que no admitan ni dispongan la detención de personas en dichas dependencias”. Sin embargo, no se produjo una derogación formal de la resolución administrativa del Poder Ejecutivo.

1. La muerte de personas detenidas en el Servicio Penitenciario Bonaerense

Las circunstancias en que se produce la muerte de personas privadas de la libertad reflejan los modos y condiciones en que se vive en el SPB. Las reglas internacionales de derechos humanos remarcan la responsabilidad del Estado respecto de las personas que se encuentran bajo su cuidado. Sin embargo, a pesar de que se dictaron algunas regulaciones para cumplir con la obligación de investigar, aún no existen investigaciones administrativas y judiciales rápidas y exhaustivas de cada uno de los fallecimientos, cualquiera sea su causa.¹⁵ El SPB ha procurado sistemáticamente ocultar su responsabilidad en los diferentes casos.¹⁶

Al mismo tiempo, no hay datos cuantitativos confiables y los que se difunden resultan insuficientes para elaborar un diagnóstico completo. Hay diferencias entre la información oficial del Poder Ejecutivo y la del Poder Judicial a lo largo de los años, así como respecto de los datos producidos por agencias de control y de monitoreo de derechos humanos. Por ejemplo, los datos presentados por el Ministerio de Justicia en agosto de 2015 en el marco de la Mesa Cautelar 104-12, contradicen las nóminas entregadas en ocasiones anteriores. Los datos expuestos en aquella ocasión contabilizan cinco muertes menos entre 2012 y 2014 que las registradas en las nóminas de fallecidos de cada uno de esos años. Además, no es posible acceder a datos básicos como la edad de

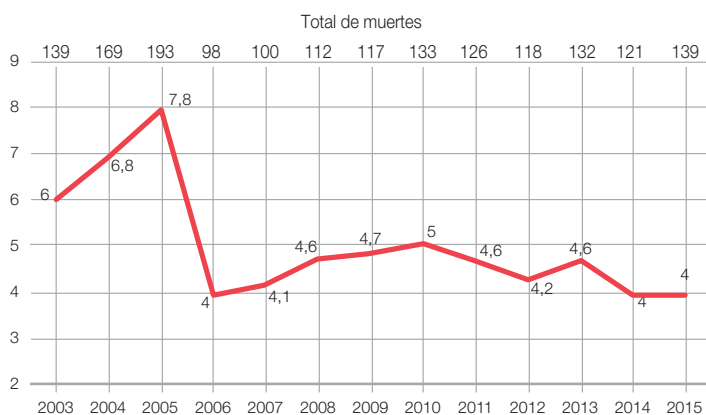
15 Véase, en este mismo Informe, “Investigación y sanción judicial de casos de tortura. Estrategias efectivas en un contexto de Impunidad”.

16 Véase “Sobre vidas precarias. Tortura abandono y muerte en las cárceles argentinas”, en CELS, *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2013*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2013, pp. 277-388.

las personas muertas. La información sobre las causas de las muertes resulta imprecisa y poco confiable, en particular en los casos reportados como suicidios, que muchas veces son en verdad muertes violentas causadas por acción u omisión de terceros (penitenciarios u otros detenidos). Además, se mantiene la clasificación por tipos de muerte entre traumáticas y no traumáticas, lo que lleva en algunos casos a ocultar la responsabilidad del Estado, por ejemplo, en las muertes por falta de atención médica.

Las distintas acciones judiciales e internacionales y el seguimiento político del tema llevaron a que entre 2003 y 2014 se produjera una disminución de la tasa de muertes en las unidades carcelarias del SPB. En ese período la tasa descendió de 6 a 4 muertes cada 1000 personas presas.

Gráfico 7.7. Cantidad total de muertes y tasa de muertes cada 1000 personas privadas de la libertad en cárceles del Servicio Penitenciario Bonaerense, 2003-2015



Fuente: CELS, con datos del Ministerio de Justicia de la provincia de Buenos Aires.

Entre 2005 y 2006 se produjo una caída abrupta de la tasa de muertes que pasó de 8 a 4 cada mil personas y que coincidió con la ejecución del fallo “Verbitsky”, las medidas cautelares de la CIDH mencionadas y el seguimiento realizado por la SCBA, los defensores y los jueces.

Desde 2005, no volvió a superarse la tasa de cinco muertes cada mil personas detenidas. El pico registrado ese año (193 muertes) está relacionado con el incendio ocurrido en la Unidad n° 28 de Magdalena, en el que murieron 33 personas, como consecuencia de las deficiencias de infraestructura del pabellón y la desaprensión con la que actuaron los agentes del Servicio Penitenciario Bonaerense, quienes cerraron la puerta para evitar que las víctimas escaparan. Este gravísimo hecho se produjo durante la primera jefatura de Fernando Díaz, quien de nuevo se encuentra al frente del SPB, por decisión de la gobernadora María Eugenia Vidal.

En los últimos años, la disminución del indicador puede estar asociada con el aumento de la cantidad total de personas detenidas en el sistema. La tasa de muertes se calcula como el cociente entre la población fallecida en unidades penales y la población alojada en cárceles, multiplicado por mil. Ante una cantidad estable de muertes, un aumento de la población genera una disminución de la tasa, sin que necesariamente se hayan alterado las causas que desencadenan esas muertes. En este sentido, la disminución de la tasa no debe interpretarse automáticamente como el resultado de políticas de prevención de la violencia.

Si se desagrega la información en función del tipo de muertes y se hace un análisis cualitativo se pueden advertir problemas graves de responsabilidad estatal por falta de atención médica y circulación de violencia. Como se observa en el cuadro que sigue, los problemas de salud y la falta de atención médica explican en promedio el 60% de las muertes. Muchas de las enfermedades que resultaron fatales fueron contraídas durante la detención, sin que fueran tratadas de modo adecuado.¹⁷ En las cárceles persisten enfermedades, como el VIH y la tuberculosis, que están controladas desde hace décadas en el medio libre.

17 Véase, en este Informe, “Investigación y sanción judicial de casos de tortura. Estrategias efectivas en un contexto de impunidad”.

Cuadro 7.2. Evolución anual de decesos ocurridos en cárceles de la provincia de Buenos Aires, según tipo de muerte, 2011-2015

Tipo de muerte	2011	2012	2013	2014	2015
Muertes por problemas de salud y falta de atención médica	72	76	78	81	89
Muertes violentas	47	40	50	38	50
Sin especificar	7	2	4	2	0
Total	126	118	132	121	139

Fuente: CELS, con base en datos del Comité contra la Tortura de la Comisión Provincial por la Memoria, del Ministerio de Justicia, del Ministerio de Seguridad de la provincia de Buenos Aires y de la Procuración Penitenciaria de la Nación.

Las muertes violentas en el encierro constituyen sólo una de las aristas de la violencia carcelaria que también abarca el rol del servicio penitenciario en la generación de los conflictos entre detenidos y la extensión de las torturas en las cárceles de la provincia de Buenos Aires. Es posible profundizar este diagnóstico con los informes anuales del Registro Nacional de Casos de Tortura y/o Malos Tratos,¹⁸ los informes del Registro de Casos de Torturas y Tratos Inhumanos de la Defensoría de Casación de la provincia de Buenos Aires¹⁹ y los del Comité contra la Tortura de la Comisión Provincial por la Memoria.

En 2013 y 2015 se registraron picos de 50 muertes violentas por año. A pesar de que el gobierno provincial sostiene que en 2015 logró una tasa de muertes violentas inferior a la registrada en el ámbito federal, la irrupción de varios hechos que derivaron en la muerte de detenidos por agresiones con armas blancas de fabricación casera evidencia que no fueron modificadas las dinámicas de violencia que denunciábamos.

18 El último informe del RNCT, *Registro nacional de casos de tortura y/o malos tratos Informe anual 2014*, se encuentra disponible en <gespydhiigg.sociales.uba.ar/rnct/informes-anuales>.

19 Defensoría de Casación de la provincia de Buenos Aires, *Registro de Casos de Torturas y Tratos Inhumanos, Segundo Informe Periódico 2015*, disponible en <www.defensapublica.org.ar>.

En el último año se produjo un aumento de un 25% de la tasa de muertes violentas. Según la información del Ministerio de Justicia provincial, en 2015 se produjeron 31 homicidios, 15 suicidios y 4 accidentes. Si bien estos datos son provisorios porque la investigación de muchos de ellos está abierta, muestran que hubo al menos un homicidio por semana en abril (5), en julio (5), en agosto (4) y en diciembre (4) de 2015. A pesar de la falta de información oficial sobre las circunstancias en que se produjeron estos crímenes, hemos podido relevar a partir de información periodística que entre el 17 de julio y el 14 de agosto de 2015 ocurrieron cinco hechos de muertes por agresiones entre internos con facas en la Unidad n° 9 de la Plata, en la n° 41 de Campana, en la n° 30 de General Alvear, en la n° 31 de Florencio Varela y en la n° 15 de Batán.

En la mesa de trabajo por las Medidas Cautelares 104-12 dictadas por la CIDH, el gobierno provincial confirmó los hechos ocurridos, reconoció la violencia extrema que causó las muertes y la responsabilidad de los agentes penitenciarios. El no haber evitado que los internos tengan elementos lesivos, como armas blancas, y la falta de intervención a tiempo para frenar situaciones de agresión determinan un primer nivel de responsabilidad. Las investigaciones judiciales deberán determinar si, además, existió alguna responsabilidad directa sobre los hechos.

2. La necesidad de reducir los niveles de encarcelamiento y producir datos sobre el sistema penal

La producción de series de datos confiables –construidos a partir de criterios precisos, rigurosos y sostenidos en el tiempo– es una herramienta para la toma de decisiones y refleja las prioridades de un gobierno, en tanto traduce una mirada política sobre los aspectos que merecen atención oficial.

En la Argentina, existen serias dificultades en la producción y en el acceso a información oficial sobre el funcionamiento de las agencias del sistema penal. En la actualidad, no es posible conocer la cantidad total de personas privadas de la libertad en cárceles, comisarías, bajo arresto domiciliario y en institutos de menores e instituciones de salud mental. Tampoco es posible determinar las causas que motivan las detenciones y mucho menos explorada está la interrelación entre los niveles de encarcelamiento y su impacto en los niveles de delito y reincidencia. Las series históricas se encuentran desactualizadas y presen-

tan discontinuidades debido a la falta de datos sobre algunos períodos y al subregistro que ocasiona la falta de información sobre personas detenidas en comisarías u otras dependencias o con medidas alternativas. Los datos se producen de manera fragmentada en función de las injerencias particulares de cada oficina pública, cada una con criterios propios y con bajo nivel de desagregación; esto dificulta el cruce de los datos disponibles y la construcción de otros nuevos. Para profundizar el diagnóstico sobre el sistema penal es necesario consolidar un sistema de información integral y avanzar en niveles de desagregación que permitan cruzar datos y complejizar su lectura a través de indicadores. Ello requiere articulación institucional e innovación en los soportes y sistemas de procesamiento de información.

Los números de encarcelamiento constatados a nivel provincial implican un aumento de la sobrepoblación y el hacinamiento, así como el alojamiento prolongado de personas en dependencias no habilitadas, como es el caso de las comisarías. Estas circunstancias repercuten negativamente en las condiciones de vida y en el acceso a derechos de la población detenida: afectan su salud, aumentan la violencia, las posibilidades de que se generen conflictos y favorecen el manejo discrecional de los recursos por parte del servicio penitenciario, una corporación militarizada con altos niveles de corrupción.

Hasta ahora, las respuestas no han sido las adecuadas: el establecimiento arbitrario de la capacidad carcelaria, la circulación de facas, la tortura como forma de disciplinamiento, la falta de intervención ante casos que requieren atención médica urgente, entre otras graves circunstancias, muestran la incapacidad para lograr un sistema penitenciario respetuoso de los derechos humanos.

Al mismo tiempo que en nuestro país esta situación lleva años sin resolverse, en el ámbito internacional cada vez se discute más el vínculo entre la prisionización y la reducción de los niveles del delito. Por ejemplo, en los Estados Unidos, las consecuencias negativas del encarcelamiento masivo pusieron en cuestión la concepción según la cual mayores niveles de reclusión permitirían controlar el delito.²⁰ En 2015, el gobierno

20 Jeremy Travis, Bruce Western y Steve Redburn (eds.), "El aumento del encarcelamiento en los Estados Unidos. Exploración de las causas y las consecuencias". Comité experto de Ley y Justicia, División de Conducta, Ciencias sociales y Ciencias de la educación, Consejo Nacional de Investigación, Estados Unidos, 2014.

de ese país tomó fuertes medidas para reducir la tasa de encarcelamiento, entre ellas la conmutación de penas en delitos no violentos y una campaña mediática encabezada por el presidente Barack Obama para concientizar sobre los daños que el encierro produce en las personas. En Colombia, la Corte Constitucional emitió en 1998 y en 2013 sentencias²¹ con directrices específicas para controlar el hacinamiento, que se oponen a la construcción de penales como única respuesta. En uno y otro caso, la ejecución de estas medidas se apoyó en sistemas de información sólidos. En el ámbito nacional, la CSJN en el caso “Verbitsky” señaló que la construcción de cárceles no es la solución a la sobrepoblación, porque lo que la genera no es la escasez de espacios sino el aumento del encarcelamiento: si se sostiene el enfoque punitivo, los espacios en las cárceles nunca serán suficientes.

El gobierno provincial no puede eludir la responsabilidad de bajar la tasa de encarcelamiento, prevenir la violencia y garantizar condiciones dignas. En igual sentido, el Poder Judicial debe controlar las condiciones de detención y debe instar a los demás poderes a generar mecanismos para que este mandato no sea vulnerado. Además, es necesario que se diseñen políticas de prevención y sanción de la tortura, se ponga en funcionamiento el Mecanismo Provincial de Prevención de la Tortura y se sancione un sistema efectivo de control de la sobrepoblación.

21 Corte Constitucional de Colombia, Sentencias 153 de 1998, y T-388 de 2013, disponibles en <www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/t-388-13.htm>.

8. Ni una menos

La violencia institucional a la luz de la Ley de Protección Integral a las Mujeres*

La Ley 26 485 de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los Ámbitos en que Desarrollen sus Relaciones Interpersonales, sancionada en 2009, define la violencia institucional como

aquella realizada por las/los funcionarias/os, profesionales, personal y agentes pertenecientes a cualquier órgano, ente o institución pública, que tenga como fin retardar, obstaculizar o impedir que las mujeres tengan acceso a las políticas públicas y ejerzan los derechos previstos en esta ley. Quedan comprendidas, además, las que se ejercen en los partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales, deportivas y de la sociedad civil.

Los homicidios de Wanda Taddei, Candela Rodríguez, Ángeles Rawson, Lola Chomnalez, Daiana García, Chiara Páez, Melina Romero y María Eugenia Lanzetti –y los de cientos de mujeres que cada año fueron asesinadas en la Argentina– instalaron la violencia hacia las mujeres en la agenda mediática. El tratamiento de las noticias en torno a esos femicidios fue clasista y revictimizante por parte de un sector de la prensa que no abordó los casos desde una perspectiva de género.

* Este capítulo fue elaborado por Vanina Escalles, del área de Comunicación, y Edurne Cárdenas, del Equipo de Trabajo Internacional del CELS. El apartado “Estado policial y violencia de género” fue elaborado por Juliana Miranda, del Equipo de Seguridad Democrática y Violencia Institucional del CELS. Agradecemos la lectura y los comentarios de Laurana Malacalza, Mariana Carbajal y Luciana Sánchez. Dedicamos este capítulo a la memoria de Lohana Berkins.

El movimiento feminista denunció durante décadas este tipo de asesinatos como “femicidios”. Acuñó esa palabra e hizo un uso político de ella para señalar que estos crímenes, presentados en su mayoría como “fatalidades” particulares de la esfera doméstica, o directamente invisibilizados, deben ser examinados como expresión de problemas sociales. Se trata de “asesinatos de mujeres en manos de varones, por razones asociadas al género, e implican prácticas violentas de ensañamiento que se efectúan, por lo general, sobre el cuerpo de mujeres muy jóvenes o adolescentes”.¹ Estos crímenes, que marcan con crueldad los cuerpos de las mujeres asesinadas, resultan una amenaza para el resto de los sujetos subalternos y una pedagogía de la violencia dentro de la cultura patriarcal. El señalamiento de la especificidad de estos delitos tuvo un lento pero efectivo eco en los medios de comunicación, que dejaron de llamar “crímenes pasionales” a lo que ahora se denomina “femicidios”. Ese viraje contó con el impulso de nuevas organizaciones profesionales como la Red PAR (Periodistas de Argentina en Red por una Comunicación no Sexista) y la Red Internacional de Periodistas con Visión de Género, y el trabajo sostenido de un puñado de periodistas comprometidas con los derechos humanos.

En 2015 surgió la convocatoria de un colectivo de activistas, escritoras y periodistas a manifestarse el 3 de junio bajo una consigna amplia y aceptada por diferentes sectores: “Ni una menos”. La movilización de 400 000 personas en 120 puntos del país, con una gran concentración frente al Congreso de la Nación, marcó un punto de inflexión en la agenda de la lucha contra la violencia de género.

El documento “Ni una menos” –al que adhirió el CELS–, presentado el 3 de junio,² se focalizó en distintos nudos percibidos como problemas: el derecho de las mujeres “a decir no” sin castigo; la necesidad de un abordaje integral de la violencia de género, que exceda la perspectiva de la seguridad; la respuesta ineficaz del Poder Judicial a las víctimas, evidenciada en la alta proporción de mujeres asesinadas que, a pesar de las denuncias que habían realizado, contaban con medidas de restricción ineficaces; el tratamiento por parte de un sector del periodismo que busca las razones de un asesinato en la conducta de la mujer.

1 CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2004*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2004, p. 237.

2 Disponible en <www.archivoinfojus.gob.ar/nacionales/ni-una-menos-es-un-grito-colectivo-es-construir-un-nuevo-nunca-mas-8716.html>.

Estas demandas adquirieron visibilidad y elevaron el piso de las discusiones. Después de la manifestación, se multiplicaron las consultas a las líneas telefónicas de atención a las mujeres en situación de violencia (la línea telefónica 144, dependiente del Consejo Nacional de las Mujeres –CNM–, y la 137, del Programa “Las víctimas contra las violencias”, del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación); la Secretaría de Derechos Humanos oficializó la Unidad de Registro de Femicidios; la Corte Suprema de Justicia de la Nación convocó a las autoridades judiciales a colaborar en un Registro Nacional de Femicidios; el CNM presentó el Registro Único de Casos de Violencia Contra la Mujer (RUCVM); el Ministerio Público de la Nación creó la Unidad Fiscal Especializada en Violencia contra las Mujeres (UFEM); el Consejo Federal de Educación aprobó la Resolución 253/15 en la que se comprometió a fortalecer la implementación de los programas surgidos de la Ley de Educación Sexual Integral y de Protección Integral de las Mujeres; y, por iniciativa del senador Juan Manuel Abal Medina (del FPV), se aprobó una ley para conformar un grupo de profesionales que brindará patrocinio jurídico gratuito a víctimas de violencia.

La respuesta de los distintos poderes del Estado reveló los asuntos que estaban relegados en materia de derechos humanos de un alto porcentaje de la población, entre ellos, problemas persistentes de violencia institucional, de acuerdo con la citada definición de la Ley de Protección Integral a las Mujeres.

1. Un amplio sistema legal de protección

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) de 1979 entendió la discriminación y la subalternidad de las mujeres como un problema de derechos humanos. La Argentina ratificó ese instrumento en 1985 mediante la Ley 23 179 y lo incorporó a la Constitución nacional en la reforma de 1994. Si bien en el texto no hay referencias a la violencia contra las mujeres, en su Recomendación General 19 de 1992, el Comité CEDAW la definió como una forma de discriminación que impide el goce de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre. Por su parte, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (1994), aprobada por Ley 24 632 de 1996, estableció las diferentes manifestaciones de esa violencia y, de manera precisa, las obligaciones estatales para abordar el problema.

Estos dos instrumentos fueron insumo y guía para impulsar la Ley 26 485 de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los Ámbitos en que Desarrollen sus Relaciones Interpersonales. En los fundamentos de esta ley se afirma:

El paulatino reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres forma parte de un “proceso de especificación creciente de derechos”, producto de la cada vez mayor comprensión y aceptación de que hay grupos de la sociedad que por sus necesidades y por la especificidad de las violaciones a sus derechos no les es suficiente la sola protección general que se brinda a todos los seres humanos y requieren, por lo tanto, de protecciones diferentes y específicas.³

El punto extremo de la violencia contra las mujeres es el asesinato, que el Código Penal integra a los delitos contra la vida en su art. 80, inc. 11, como un agravante “cuando el hecho sea perpetrado por un hombre y mediere violencia de género”.

El Estado nacional ha tenido límites para trazar políticas integrales. El principal ejemplo es la falta de diseño y oportuna puesta en marcha del Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, previsto en la Ley 26 485, de 2009 y promulgada en 2010. El CNM hizo público en octubre de 2015 el Plan Nacional 2014-2016.

La ley fue un hito en la lucha de los grupos organizados de mujeres, que continúan la demanda por una instrumentación efectiva que revierta el aumento de la violencia. Ante la falta de registros oficiales sobre homicidios por violencia de género, se construyeron datos por fuera del Estado. El Observatorio de Femicidios “Adriana Marisel Zambrano”, de la asociación civil La Casa del Encuentro, presentó cifras desde 2008, cuando registró 208 femicidios, hasta 2014, cuando contabilizó 277.


3 Luz Rioseco Ortega, *Buenas prácticas para la erradicación de la violencia doméstica en la región de América Latina y el Caribe*, serie Mujer y Desarrollo, Santiago de Chile, Cepal, 2005. Citado en el proyecto de Ley 4380-S-06.



Nélida Beloqui: veinticuatro años de denuncias

En noviembre de 2013, Rogelio Piciochi pasó a buscar a Nélida Beloqui por la escuela donde trabajaba como directora. Al subir al auto comenzó a golpearla brutalmente; Nélida se lanzó del vehículo en movimiento y Piciochi continuó agredirla. La escena se interrumpió por la llegada de otras personas que impidieron que el hombre continuara. Ese mismo día Nélida realizó la denuncia ante la policía y el examen médico constató que presentaba lesiones graves.

Desde 1989 hasta 2013, Nélida denunció a su marido por agresiones verbales, graves episodios de violencia física, hostigamiento y amenazas con armas. Todas esas denuncias concluyeron con el sobreseimiento de Piciochi por falta de pruebas. En la última, la fiscalía pidió cerrar la investigación porque Piciochi estaba alcoholizado al momento de los hechos; el juez le dio la razón al fiscal y ordenó que se dejara en libertad al imputado. Ante este escenario, la familia decidió presentarse como querellante, pero la justicia rechazó el pedido. Este planteo debe ser resuelto por el Superior Tribunal de Justicia de Corrientes, ante el cual el CELS se presentó como *amicus curiae*.

Ante la inacción de la justicia, ella se vio forzada a abandonar su trabajo y su ciudad natal y refugiarse con una de sus hijas en la ciudad de Buenos Aires. Al cierre de este Informe, no se dictó una sola medida judicial ni administrativa que le garantice el pleno ejercicio de sus derechos. Uno de los pedidos de Nélida fue que los ministerios de Educación de la Nación, de la ciudad de Buenos Aires y de la provincia de Corrientes le reconozcan el pase a otra jurisdicción para poder volver a trabajar como docente. 

El CNM fue conformado en 1992 con rango de secretaría con dependencia directa de la Presidencia; con los sucesivos gobiernos su jerarquía institucional se redujo y pasó a tener un rango menor dentro del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. El CNM es el órgano rector de las políticas de género en la Argentina, con competencias y objetivos de integralidad, transversalidad, interinstitucionalidad, intersectorialidad, federalismo y territorialidad, fundamentales para la defensa y la promoción de los derechos de las mujeres. Sin jerarquía ni presupuesto adecuados, no tiene suficiente peso en la interlocución con los ministerios.

En su escaso campo de acción, sin embargo, se destaca el Programa Ellas Hacen, del Ministerio de Desarrollo Social. Se trata de una nueva

etapa del programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”, destinada a 100 000 mujeres, para que puedan formar parte de una cooperativa y trabajar en el mejoramiento de sus barrios. Desde el programa, se priorizó la inclusión laboral para jefas de familia y mujeres en situación de vulnerabilidad. A partir del trabajo con el CNM, el programa da prioridad a las mujeres, travestis y trans que viven en barrios o villas emergentes con tres o más hijos, hijos con discapacidad, y quienes se encuentran en situación de violencia de género.⁴ Además de trabajar, pueden terminar sus estudios y capacitarse en oficios asociados a la construcción y recibir formación integral sobre derechos, cooperativismo y economía social, perspectiva de género y ciudadanía urbana, entre otros temas.

2. El acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia de género en la provincia de Buenos Aires

La Corte Suprema de Justicia de la Nación solicitó en junio de 2015 a los Tribunales Superiores, las Cortes provinciales, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional y las Cámaras Federales el registro de femicidios en sus jurisdicciones. Como los expedientes podían haber sido caratulados de formas diversas, se guiaron por la definición de 2008 que figura en la Declaración sobre el Femicidio del Comité de Expertas/os del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI):

La muerte violenta de mujeres por razones de género, ya sea que tenga lugar dentro de la familia, unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal; en la comunidad, por parte de cualquier persona, o que sea perpetrada o tolerada por el Estado y sus agentes, por acción u omisión.⁵

4 Consejo Nacional de las Mujeres, *Plan Nacional de Acción 2014-2016 para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres*, 2015, p. 40.

5 OEA - MESECVI - CEVI, *Declaración sobre el femicidio*, Washington, p. 6, disponible en <www.oas.org/es/mesecvi/docs/DeclaracionFemicidio-ES.pdf>.

Los datos relevados por la Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires⁶ consignan 92 mujeres asesinadas por razones de género en 2014. Sin embargo, de acuerdo con la información que envió el Departamento de Control de Gestión de la Procuración de la Suprema Corte bonaerense al Observatorio de Violencia de Género (OVG) de la Defensoría del Pueblo,⁷ ninguna de las causas iniciadas durante 2013 y 2014 se tramitó por femicidio, de acuerdo con el encuadramiento penal del art. 80, inc. 11. El hecho de que los casos no se aborden de acuerdo con la figura penal prevista invisibiliza su particularidad, evita el registro de patrones de violencia específica contra las mujeres y sustrae información valiosa para encarar políticas estatales de prevención y erradicación de estas violencias.

La reticencia de los operadores judiciales para investigar las causas como femicidios muestra desde falta de formación hasta una matriz patriarcal para el abordaje de los delitos. El OVG relevó una serie de argumentos utilizados por los operadores judiciales: la inexistencia de denuncias previas por hechos de violencia efectuadas por la víctima, la falta de un vínculo previo entre el agresor y la víctima, y que no es necesario caratular la causa como femicidio, pues resulta suficiente la figura de homicidio agravado por el vínculo (art. 80, inc. 1).

El OVG señala que la expresión “mediare violencia de género” que se consigna en el art. 80, inc. 11 debe interpretarse de forma amplia y referida “a una relación estructural de dominio entre los géneros”. Según el Observatorio, los parámetros adecuados para establecer si medió o no violencia de género son:

Los motivos y los modos en que se llevaron a cabo los hechos, la modalidad de la agresión, el uso del cuerpo del agresor frente al de una mujer, la forma de tratar el cuerpo de la víctima en cada momento de la secuencia delictiva y la conducta seguida por los imputados en ese momento.⁸

6 CSJN, *Registro Nacional de Femicidios de la Justicia Argentina*, Buenos Aires, 2015, p. 17.

7 Observatorio de Violencia de Género, Defensoría del Pueblo de la provincia de Buenos Aires, *Informe 2014-2015. Monitoreo de políticas públicas y violencia de género*, disponible en <www.defensorba.org.ar>.


8 *Ibid.*, p. 116.



El caso de Ivana Rosales: negación de justicia

Ivana Rosales, con la representación del abogado Juan Manuel Salgado y del CELS, denunció al Estado argentino ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en noviembre de 2005. Una noche Rosales sufrió dos intentos de asesinato por parte de su entonces marido, Mario Edgardo Garoglio, quien la dejó dentro del baúl de un auto, con la seguridad de que ya estaba muerta.

Durante la instrucción, Ivana no se constituyó como querellante por dos motivos: consideró que sus intereses se veían representados en forma adecuada por la fiscalía y no tenía recursos para contratar a un abogado, requisito para ser querellante. Durante el juicio, el fiscal pidió una condena por homicidio calificado por el vínculo en grado de tentativa, pero introdujo un atenuante discriminatorio y ajeno al derecho: “la historia de la víctima, su personalidad y actividad [...] cuando era soltera y cómo fue sacada de la noche por el imputado [...]. No fue una buena madre, ni una buena esposa”. El tribunal de la provincia de Neuquén respaldó la actuación de la fiscalía, Garoglio fue condenado a cinco años de prisión y luego se fugó.

Trece años después del intento de femicidio, Ivana Rosales aún reclama una respuesta efectiva del Estado. Los jueces provinciales Emilio E. Castro, José V. Andrada y Eduardo J. Badano y el fiscal Eduardo Velazco Copello, lejos de haber garantizado justicia, revictimizaron a Rosales a través de actuaciones y decisiones discriminatorias, que reproducen prejuicios machistas tradicionales y minimizan y justifican la violencia extrema y el abandono. Durante años, Ivana sufrió las consecuencias de la ausencia de una política de Estado que provea una respuesta integral y adecuada a la violencia de género. 

Además, cerca del 80% de las causas en que las víctimas son mujeres son tipificadas en la provincia de Buenos Aires como lesiones simples y amenazas. De esas causas, el 74,54% (43 990) fue archivado durante 2014. La investigación del OVG señala que en varios casos esto se produjo “por el supuesto desistimiento de la víctima en instar la acción penal respecto de los hechos que había denunciado”. Desde la recepción de la denuncia se activan problemas estructurales para el acceso a la justicia de las denunciadas: la inexistencia de “directivas reales por parte del Ministerio Público en cuanto al procedimiento que deben seguir

los funcionarios policiales”; las “sucesivas citaciones y reiteraciones del testimonio de las mujeres denunciantes”⁹ que redundan en su revictimización y constituyen violencia institucional; la dificultad para radicar las denuncias en las comisarías por factores múltiples –la minimización del problema, maltratos, excesivos tiempos de espera, la solicitud de requisitos que no se encuentran en la ley, la ausencia de una escucha respetuosa en un espacio adecuado, entre otros– y el hecho de que el aporte de las pruebas recae sobre la víctima.

A este escenario se suma que los lapsos “que transcurren entre el hecho, la denuncia y las medidas dispuestas por el sistema de justicia repercuten en el agravamiento de la situación y favorecen la impunidad del denunciado ante la inacción judicial”.¹⁰ Si existen condiciones estructurales que llevan a que las denunciantes desistan de impulsar las causas, debería impulsarlas el Estado, bajo la noción de que la violencia de género es un problema de orden público. Se requieren para ello medidas preventivas de protección a las denunciantes y una política pública sostenida de prevención de la violencia de género.

3. “Para las travestis la justicia llegó de manera punitiva”

La situación del colectivo trans –personas travestis, transgénero y transexuales– tiene otras particularidades. El primer debate de este colectivo con el feminismo fue la puesta en cuestión de las limitaciones de la categoría *mujer*, para subrayar su carácter de construcción social. La idea de *género* incluye, en cambio, dimensiones no determinadas por la biología, relativas a la subjetividad y la identidad. Sin embargo, en muchos ámbitos opera una lógica binaria heteronormativa que deriva en patrones de exclusión.

La referente travesti Lohana Berkins, fallecida en febrero de 2016, explicó el paso entre diferentes formas de invisibilización:

En ninguna institución del Estado, sobre todo en el campo de la salud, nosotras figuramos como travestis, nos anotaban como varones. Y ahora, al ser sancionada la Ley de Identidad de Género, adverti-

⁹ *Ibíd.*, pp. 111-112.

¹⁰ *Ibíd.*, p. 115.

mos una nueva forma de ser invisibilizadas al anotarlas como mujeres. Porque eso no da cuenta de toda nuestra existencia. Las distintas instituciones del Estado no se hicieron cargo de registrar estas situaciones, entonces, después, a la hora de hacer políticas públicas o dar cuenta de cuántas travestis murieron, a qué edad, cuáles fueron sus dificultades cotidianas de acceso a la salud –y qué tipo de salud demanda esta comunidad–, a la justicia, a la educación, vivienda, no tenemos datos.¹¹

Las estadísticas del Ministerio de Salud sólo consignan a mujeres y a hombres entre sus cifras de mortalidad y sus causas. El ingreso a un servicio de salud supone un primer obstáculo: el correcto registro de los datos de la persona que solicita atención depende de la voluntad del trabajador, quien, en general, no pregunta por la identidad de género autopercibida. Las políticas de salud, un área sensible para la comunidad trans, no ofrecen controles y tratamientos acordes con identidades de género “que tienen otras complejidades y demandan un tipo de salud que la medicina sigue ignorando. Necesitamos que los médicos, que integran una institución bastante abusiva, abandonen sus supuestos saberes y empiecen a aprender a indagar nuevos cuerpos”.¹² La negación de un servicio de salud adecuado al género de las personas, en algunos casos, podría constituir un hecho de violencia institucional.

La “Primera Encuesta sobre Población Trans 2012: Travestis, Transsexuales, Transgéneros y Hombres Trans”, realizada por el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI) y el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) a 209 personas en La Matanza, muestra que en esta población el nivel escolar alcanzado es bajo:

El 20% de las personas encuestadas terminaron el nivel secundario o polimodal, sólo el 7% declaró haber cursado un nivel escolar superior a este nivel medio, y el 2% dijo haber terminado el nivel terciario o universitario. El 64% tiene sólo aprobado

11 Entrevista realizada a Lohana Berkins para este Informe, 21 de diciembre de 2015.

12 Íd.

el nivel primario o EGB. Sólo el 6% expuso asistir a un establecimiento escolar a pesar de los bajos niveles de escolaridad.¹³

Para Berkins, la deserción escolar responde a la falta de políticas inclusivas con perspectiva de género: “La educación, tan normativa y binaria, logra que una niña o adolescente travesti en seis meses abandone la escuela. No tiene ningún modelo identificatorio de su realidad”.

El acceso a la justicia es otro de los nudos problemáticos. Los únicos datos oficiales indican que:

poco más de la mitad de las encuestadas sufrió detenciones sin intervención de un juez, de ellas, casi el 60% fueron trans femeninas. Sólo el 30% padeció detenciones con participación de un juez contravencional. La policía apareció como la institución causante de graves hechos de discriminación y violencia, las respuestas indicaron que afectaron a las trans femeninas en un 83% y en menor medida a los trans masculinos (40%).¹⁴

Las personas trans privadas de libertad en cárceles bonaerenses no reciben un trato acorde con su identidad, lo que evidencia la falta de una política penitenciaria que esté en sintonía con la Ley de Identidad de Género. El OVG señala: “Esta falta de adecuación [a la ley vigente] se observa incluso en el sistema de registros, razón por la cual resulta difícil conocer la cantidad de personas trans alojadas en la actualidad en unidades carcelarias bonaerenses”.

Hay dos pabellones para personas trans en el Servicio Penitenciario Bonaerense (SPB), uno en la Unidad n° 32 de Florencia Varela y otro en la Unidad n° 2 de Sierra Chica. Estos lugares, nombrados por los agentes como “pabellones de homosexuales”, alojan a personas trans y a quienes el SPB identifica como homosexuales y hace convivir incluso con condenados por delitos contra la identidad sexual.¹⁵ Bajo el control del

13 INDEC - INADI, *Primera Encuesta sobre Población Trans 2012: Travestis, Transexuales, Transgéneros y Hombres Trans*, p. 8.

14 Íd.

15 Observatorio de Violencia de Género, ob. cit.

SPB, las travestis son trasladadas junto con internos varones, con custodia masculina, y enfrentan agresiones verbales y situaciones de violencia física y sexual; las requisas individuales también son realizadas por personal masculino. Como tampoco acceden a servicios de salud adecuados, la detención significa discontinuar los tratamientos hormonales, lo que conlleva consecuencias físicas y psicológicas.

Según Berkins, desde la época de los edictos policiales: “Para nosotras la justicia nunca llegó y cuando llegó lo hizo de manera punitiva”. Y señala que falta preparación en los operadores judiciales para abordar estos casos. Las oficinas de atención a las víctimas, además, están dedicadas a casos de mujeres y no hay asistencia particular para la comunidad travesti, aunque en forma incipiente se ha ampliado el concepto de víctima. De todos modos, persiste la necesidad de políticas específicas.

El 13 de octubre de 2015, la activista trans Amancay Diana Sacayán fue encontrada muerta en su departamento; su cuerpo presentaba más de una decena de puñaladas. La Unidad Fiscal Especializada en Violencia contra las Mujeres (UFEM), creada por la Procuración General de la Nación en junio de 2015, ofreció su colaboración al fiscal del caso, Matías Di Lello, y planteó la necesidad de aplicar el protocolo para los casos de femicidio. El crimen de Sacayán será juzgado como femicidio, la primera vez que se utiliza esta figura por el asesinato de una persona travesti.

Diana Sacayán fue una de las primeras personas trans en recibir un DNI que respondía a su identidad autopercebida en julio de 2012, tras la aprobación de la Ley de Identidad de Género. Estudió en la Universidad de las Madres de Plaza de Mayo, coordinaba el Movimiento Antidiscriminatorio de Liberación (MAL) y se desempeñaba como periodista, además de trabajar en el INADI. Fue parte del grupo que impulsó la ley de cupo laboral trans de la provincia de Buenos Aires, sancionada en septiembre de 2015.

No hay casos de asesinatos de personas travestis en los que se haya aplicado la figura penal que enmarca a los crímenes de odio (art. 80, inc. 4). En mayo de 2015 el Ministerio Público Fiscal de la Nación y la Comunidad Homosexual Argentina (CHA) realizaron el primer curso de capacitación sobre este tipo de crímenes, por entender que el silencio del Poder Judicial habilitaba la invisibilidad y la impunidad.¹⁶ Según Berkins:

16 “Las estadísticas del odio”, *Página/12*, 18 de septiembre de 2015.

El de Diana sería un caso de litigio estratégico. Nosotras insistíamos con que se lo caratule como travesticidio, pero en esta ficcionalidad que es la ley vamos a tomar una categoría que ha creado el feminismo –femicidio–, aunque insistamos en instalar travesticidio, para seguir la misma lógica política. Pero va a quedar como femicidio y nos parece un avance porque hay un enlace en la violencia que se aplica sobre el cuerpo, donde se lee el odio y el desprecio que descarga sobre la víctima. A la hora que tengamos que debatir y tengamos que presentarnos como querrela, vamos a dar el debate y desentramar la precariedad de nuestra vida.¹⁷

4. Justicia patriarcal: mujeres víctimas de violencia que son culpabilizadas por delitos cometidos por sus parejas

El 10 de junio de 2015, Celina Benítez llegó al Hospital Materno Infantil de Derqui, Pilar, con el cuerpo sin signos vitales de su hija, Milagros Benítez, de un año y 11 meses, junto con Luis Carlos Alonso, padrastro de la niña. Milagros había sido abusada y asesinada cuando la mamá la dejó por primera vez al cuidado de Alonso, para cumplir con un trabajo informal de ocho horas. Celina sufría violencia por parte de Alonso y esperaba que su madre le enviara un pasaje para retornar a su país, Paraguay, con su hija. Alonso fue detenido pocas horas después de la muerte de Milagros y quedó alojado en la Jefatura Departamental de San Martín, donde lo encontraron ahorcado tres días después.

La fiscal Carolina Carballido Calatayud, responsable de una Unidad Especializada en Violencia de Género del Departamento de San Isidro, acusó a Celina de abandono de persona, por lo que fue detenida. Carballido Calatayud había enviado a prisión por el mismo cargo a Yanina González, una joven con discapacidad intelectual que fue acusada por la muerte de su hija Lulú. Luego de estar detenida un año y siete meses, fue absuelta en marzo de 2015 y se presentó como querellante en la causa en la que está imputada su ex pareja.

17 Entrevista realizada a Lohana Berkins, cit.

El caso de Celina es muy similar al de Yanina. Muchas veces la violencia contra los niños es parte del castigo contra las mujeres, contra su propia capacidad de dar vida. La fiscal no contempló esta dimensión de la violencia en ninguno de los dos casos. Por el contrario, responsabilizó a las madres –también víctimas de violencia–, a quienes imputó por no haber sido garantes del bienestar de sus hijas.

La fiscal sigue el precedente fijado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) que en una sentencia de agosto de 2014 resolvió por mayoría denegar el recurso de queja y confirmar la sentencia condenatoria de una mujer a prisión perpetua por haber cometido por omisión el homicidio de su hija. En los fundamentos se pronunció en disidencia el juez Eugenio Raúl Zaffaroni, quien se opuso a la condena:

Resulta constitucionalmente inadmisibles –por incurrir en una analogía violatoria del principio de legalidad– una imputación por homicidio (que es un tipo activo doloso) basada en una omisión, toda vez que ni siquiera existe cláusula legal alguna en nuestro ordenamiento jurídico que establezca que no evitar un resultado típico equivalga a causarlo.¹⁸

Laurana Malacalza, titular del OVG, explicó que a partir de estos casos comenzaron a revisarse las causales de detención de las mujeres presas en las cárceles bonaerenses.¹⁹ La causal de detención de un 2,9% de las internas es por hechos de abuso sexual cometidos por hombres, en los que las mujeres son imputadas como coautoras o por abandono de persona. El número revela que en los procesos judiciales quedan invisibilizados los contextos de violencia de los que estas mujeres son víctimas.

Mientras estuvo detenida, Celina Benítez sufrió apremios ilegales, maltratos y torturas que fueron registrados y denunciados por el OVG:²⁰

18 CSJN, “R., R. M. y otros s. p. ss.aa. homicidio calificado”, 20 de agosto de 2014.

19 Marta Dillon, “Responder por una y por todas”, *Página/12*, 10 de octubre de 2015.

20 Defensor del Pueblo de la provincia de Buenos Aires, “Liberaron a Celina Benítez, tras la denuncia por torturas hecha por la Defensoría”, disponible en <www.defensorba.org.ar/prensa/liberaron-a-celina-benitez-tras-la-denunciada-por-torturas-hecha-por-la-defensoria>.

Primero me llevaron a la Comisaría de la Mujer, una psicóloga me hizo preguntas pero nunca contestó las mías, nada me decían. Me hicieron firmar un papel que no leí, me dejaron en un patio y ahí ya empezaron a escupirme, a decirme: “negra, paraguaya de mierda, volvete a tu país, hija de puta”. Después me subieron a un auto, de la comisaría de Villa Astolfi al hospital de San Isidro, todo ese viaje con una policía morocha y otro más que me mostraban en su celular las fotos del cuerpieto de mi hija y las agrandaban para que viera las peores partes. Después me pegaban, me insultaban. Y yo no podía ver eso, no podía.²¹

5. Mujeres encarceladas por delitos vinculados con drogas

Los sistemas penitenciarios de América Latina, incluido el argentino, tienen una tendencia común: en los últimos quince años, la población de mujeres presas se ha multiplicado. En algunos países los aumentos registran niveles exorbitantes. La población de mujeres privadas de libertad en Colombia creció en un 459% entre 1991 y 2014 (168 puntos más de lo que aumentó la masculina). En México, el número de mujeres presas por delitos federales se ha incrementado en un 400% desde 2007. En Brasil se produjo un aumento de un 290% entre 2005 y 2013. En Chile, sólo entre 2012 y 2015, el número de mujeres encarceladas por haber infringido la ley de drogas aumentó en 16,7 puntos. En la Argentina, la población de mujeres encarceladas por delitos de drogas aumentó un 271% entre 1989 y 2008.

El informe *El impacto de las políticas de drogas en los derechos humanos. La experiencia del continente americano*²² –producto del trabajo de diecisiete organizaciones en once países de América Latina– muestra cómo el paradigma de “guerra contra las drogas” ha fracasado. Sus efectos no golpean tanto al gran negocio y a sus jefes, sino a los últimos y débiles

21 Marta Dillon, ob. cit.

22 CELS, *El impacto de las políticas de drogas en los derechos humanos. La experiencia del continente americano*, Buenos Aires, 2015, p. 38.

eslabones de aquellas cadenas delictivas.²³ Entre aquellos a quienes las redes de narcos usan y descartan, las mujeres resultan especialmente vulnerables, y los efectos sociales de su encarcelamiento con penas desproporcionadas amenazan por años el bienestar de sus hijos, la cohesión familiar y la vida comunitaria.

“Las políticas que han llevado a este aumento de la prisión han destrozado familias y fracturado las posibilidades de las mujeres para encontrar un empleo legal una vez que han sido puestas en libertad, perpetuando un círculo vicioso de desesperación y encarcelamiento”,²⁴ sostiene un informe de la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA, por su sigla en inglés), que investigó las detenciones de mujeres en países de América. La población femenina encarcelada tiene trayectorias de desempleo, combinadas con el hecho de que con frecuencia son las únicas responsables de la manutención de sus hijos y/o de personas mayores. La necesidad de asegurar el sustento es, en la mayoría de los casos, lo que las motiva a involucrarse en situaciones de microtráfico o venta de drogas ilegales en sus hogares.

“Las mismas redes de narcotraficantes buscan a mujeres en situación de vulnerabilidad –explica la especialista de WOLA, Coletta Youngers– para incentivarlas a meterse en el negocio, especialmente como *courier*, transportando drogas.”²⁵ Algunas son engañadas o violentadas para integrarse a estas redes. Hay casos de trata de personas: mediante amenazas, las mujeres son forzadas a transportar sustancias prohibidas. Paralizadas en su condición de subalternas, sin acceso a la movilidad social, deben enfrentar, además, prejuicios por haber violado su “papel en la esfera doméstica, por salir del rol de género asignado”.²⁶ El reproche social tiene muchas veces un correlato familiar, que se traduce en retirarles el apoyo a ellas y a sus hijos una vez que están en libertad.

Entre la población de mujeres presas en la Argentina, al momento de ingresar al servicio penitenciario, el 80% nunca había sufrido una detención, casi todas tenían hijos menores de edad a su cargo y el 64% era jefa de un hogar monoparental.²⁷ El informe del Consorcio

23 Véase, en este Informe, el capítulo “La construcción de una agenda regresiva en torno de la ‘cuestión narco’”.

24 WOLA, *Women, Drug Policies, and Incarceration in the Americas*, Washington, 2015.

25 “La guerra perdida”, *Página/12*, suplemento “Las 12”, 5 de agosto de 2015.

26 Íd.

27 CELS, *El impacto...*, ob. cit., p. 38.

Internacional sobre Políticas de Drogas²⁸ señala las condiciones riesgosas a las que las mujeres quedan expuestas: discriminación y violencia física, sexual y verbal; falta de acceso a una salud adecuada; menores oportunidades educativas y laborales. Si la privación de libertad se cumple en compañía de sus hijos (de hasta 4 años en la Argentina), los chicos están obligados a una rutina carcelaria, lejos del interés superior del niño y de sus derechos al juego y a una vida libre de violencia.

Las víctimas de la supuesta “guerra contra las drogas” pertenecen a los sectores más pobres de la sociedad. Youngers destaca que

si una va a las cárceles de la región se encuentra a muy poca gente que viene de la clase media o alta y a muy, muy poca gente que pertenezca a los rangos medianos o grandes del narcotráfico. Lo que vamos a ver es gente pobre que está en los eslabones más básicos del negocio [...]. Entonces, en términos de enfrentar al narcotráfico, este encarcelamiento masivo no hace ninguna diferencia.²⁹

Una de las dimensiones para analizar el impacto del encierro en las mujeres son sus vínculos y responsabilidades con el exterior, en particular, con sus hijos. Según Youngers: “Cuando los hombres que tienen hijos están en la cárcel, las mujeres de su familia –madre, hermanas, pareja– asumen la responsabilidad sobre los hijos mientras dura la condena”. Pero no sucede lo mismo cuando las detenidas son mujeres:

Mantienen los vínculos con los niños y hacen cualquier trabajo dentro de la cárcel para enviar aunque sea un poquito de plata para su mantenimiento. La gran mayoría de las mujeres encarceladas por delitos de drogas son madres solteras y muchas veces no tienen una opción buena para sus hijos; el impacto para sus familias puede ser devastador. Muchas veces los niños no tienen adónde ir; si son

28 Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (IDPC), *Mujeres, delitos de drogas y sistemas penitenciarios en América Latina*, 2013. Citado en CELS, *El impacto...*, ob. cit., p. 38.

29 “La guerra perdida”, ob. cit.

más jóvenes pueden terminar en hogares o terminar en la calle, en la venta o consumo de drogas. Eso perpetúa los círculos de pobreza y encarcelamiento que vemos en toda la región. Tenemos que tomar en cuenta el impacto del encarcelamiento no sólo en las mujeres mismas, sino en sus familias y en sus comunidades.³⁰

Las penas por delitos relacionados con el tráfico de drogas son en general desproporcionadamente altas en la región. En Bolivia y en México, por ejemplo, la pena impuesta por delitos menores vinculados con drogas supera las penas por homicidio y por violación. El aumento de la persecución penal para castigar el consumo, la tenencia o la comercialización de drogas ilegales tiene como correlato la vulneración de los derechos humanos y colisiona con los principios de la Convención Americana respecto a la razonabilidad, necesidad y proporcionalidad de las penas.³¹ En los juicios abreviados, la persona debe elegir entre una pena menor o el riesgo de una mayor en el caso de proseguir con otras vías de defensa. En estas situaciones, el acuerdo anula las palabras de las mujeres ante un juez, por lo que no queda registro de si fueron víctimas del delito de trata de personas ni de si su incursión en los hechos de los que se las acusa fue forzada.

6. Mujeres privadas de la libertad junto a sus hijos

Celeste, de 25 años, tiene una pierna quebrada hace tres años, que mantiene atada a dos tablas, y a mediados de 2015 le extirparon un ovario tras una infección no controlada. Antes de ingresar a los 18 años a la Unidad 33 de Los Hornos, del SPB, no tenía problemas de salud. Los tres hijos que tuvo antes de estar detenida se encuentran bajo una medida de abrigo “por abandono de persona moral y material”. Pero el supuesto abandono fue consecuencia de la detención, ya que la madre de Celeste no podía hacerse cargo por un grave problema de salud. Celeste hace cuatro años que no habla con sus hijos, de 9, 8 y 7 años. Una de las principales demandas de las internas es saber dónde están

30 Íd.

31 CELS, *El impacto...*, ob. cit., p. 30.

sus hijos porque si no hay una familia afuera que pueda cuidarlos, terminan institucionalizados.

Para el OVG, el encarcelamiento de las mujeres

tiene un impacto diferenciado vinculado al rol que ellas desempeñan con relación al cuidado y crianza de las hijas y los hijos y de otros miembros de la familia y de la comunidad. Este rol social hace que la mujer sufra en mayor medida los efectos del encierro, ya que este significa el desmembramiento del grupo familiar y su alejamiento.³²

En noviembre de 2011, en una visita a la Unidad 46, Celeste sufrió una golpiza por parte de agentes penitenciarios en la que le dislocaron el hombro, le fisuraron dos costillas y le quebraron la pierna. Su denuncia quedó caratulada como “lesiones leves” (causa n° 44 131/11) y está en trámite en la UFI n° 5 de San Martín. No tiene imputados ni pedidos de indagatoria. Recién en junio de 2015 solicitaron su legajo médico. Según los datos de la Procuración General de la provincia de Buenos Aires, casi el 70% de las causas iniciadas por torturas o apremios entre 2000 y 2011 fue archivado. Apenas un 1% llegó a juicio.³³

La vida de Celeste en la cárcel sirve de ejemplo de cómo los detenidos son sometidos a traslados constantes y arbitrarios.³⁴ Lo que se conoce como la “calesita” del SPB la llevó a recorrer más de nueve unidades penitenciarias.

En los años que lleva en prisión, Celeste tuvo tres hijos más, aunque en todos los casos estaba bajo algún tratamiento anticonceptivo. El embarazo de su quinto hijo era de alto riesgo. Unos agentes del servicio penitenciario le dieron una golpiza que forzó el adelantamiento del parto. El 19 de julio dio a luz en el Hospital de San Martín. Todavía

32 Observatorio de Violencia de Género, Defensoría del Pueblo de la provincia de Buenos Aires, “Presentación del OVG ante la SCJBA sobre arrestos domiciliarios”, disponible en <www.defensorba.org.ar/pdfs/comunicados/Presentacion-OVG-ante-SCJBA-Sobre-Arrestos-Domiciliarios.pdf>.

33 CELS, “Torturas y asesinato de Patricio Barros Cisneros: comienza el juicio”, 1° de abril de 2015, disponible en <www.cels.org.ar/comunicacion/?info=detalleDoc&ids=3&lang=es&ss=&idc=1924>.

34 Véase, en este Informe, el capítulo “Las consecuencias del aumento sostenido del encarcelamiento”.

anestesiada por la cesárea, quiso acomodarse y se cayó. Sus piernas habían sido atadas a la cama y la que tenía quebrada y nunca curada se le volvió a fracturar. En mayo de 2015, trascendió la situación de Victoria Jorgelina Toloza, quien en ese hospital estuvo esposada durante el trabajo de parto y el nacimiento de su hijo.

La cadena de violencias a la que Celeste estuvo expuesta –torturas, violencia obstétrica y penitenciaria, privación del derecho a la salud– muestra las condiciones de detención de las mujeres en las prisiones bonaerenses. En la cárcel, la violencia tiene la particularidad de ser una pedagogía de la crueldad que somete y, en la administración del castigo, da una lección al resto. Traspasa el cuerpo y amenaza a las compañeras.

Los niños y las niñas que crecen dentro de las penitenciarías llevan una vida cotidiana marcada por el encierro, los guardias armados, el maltrato que ven padecer a sus madres, la precariedad alimenticia y la falta de cuidados médicos.

En diciembre de 2015, el juez de Ejecución Penal n° 1 de San Isidro, Alejandro David, dispuso el arresto domiciliario de 22 mujeres embarazadas y 50 madres que convivían con sus hijos en la Unidad 33 de Los Hornos. Esta decisión es coherente con la Ley 24 660, que en su art. 32 indica que los jueces pueden disponer la prisión domiciliaria a las mujeres embarazadas y a las que tienen hijos menores de 5 años a su cargo. La medida alcanza a toda esta población, aunque sus casos estén a cargo de otros juzgados. Según constató el juez en una visita a la Unidad 33, 54 niños y niñas vivían con sus madres, 26 de ellos eran bebés de menos de un año. Las autoridades penitenciarias informaron que en el último tiempo se produjeron “externaciones”: niños que al cumplir 5 años fueron sacados del penal, con la consecuencia de deteriorar o limitar el vínculo con sus madres.

El fallo del juez David describe las condiciones de detención para las mujeres y los niños:

Si bien en la Unidad cuentan con servicio de pediatría, el espacio destinado a la atención sanitaria de los niños es un habitáculo de aproximadamente 2 m x 2,50 m, que no cuenta con iluminación ni ventilación natural ni eléctrica.³⁵

35 Sentencia del Juzgado de Ejecución n° 1 de San Isidro, provincia de Buenos Aires, en la causa n° HC-12389, caratulada “Hábeas corpus colectivo a

El SPB informó que existe una “provisión adecuada de medicación pediátrica”, pero las mujeres informaron al juez que es escasa y que con frecuencia se encuentra vencida. “Durante el recorrido por los cinco pabellones ‘de madres’, las internas han manifestado, en todos los casos, que sus hijos han padecido problemas bronquiales durante las jornadas invernales o de bajas temperaturas”.³⁶

Las detenidas tienen un gato por pabellón para mantener alejadas a las ratas, “pudiendo verificar la existencia de numerosas cuevas de grandes dimensiones”, dice el fallo. Las camas y cunas están junto a los inodoros. Los alimentos son escasos para todos. El fallo además argumentó:

Como si no bastara con los antecedentes consignados, lo cierto es que la mayor causa de afectación de derechos se verifica ante la inexistencia de intervención jurisdiccional respecto de los niños encarcelados [...]. En cualquier situación en que se verificara el encarcelamiento de un adulto sin orden judicial y más aún sin ningún tipo de imputación, numerosas alarmas alertarían a magistrados, fiscales y defensores. Sin embargo, la habitualidad con que esta situación de los niños prisionizados se observa parecería dar una imagen de normalidad, tornando así invisible el conflicto.³⁷

El juez David incorporó un gravísimo dato sobre la muerte de niños en establecimientos carcelarios:

Datos extraoficiales [...] dan cuenta de un número alarmante de muertes de niños en el ámbito penitenciario durante el año pasado (2014). Así según tales datos se han producido 6 (seis) muertes, sin poder precisar los motivos, ni si se han producido en la Unidad 33 o en todo el SPB, es decir, entre un 8 y un 10% de los niños prisionizados. De un

favor de las mujeres madres con niños y mujeres embarazadas alojadas en la Unidad n°33 de Los Hornos”, 25 de noviembre de 2015.

36 Íd.


37 Íd.

total de 96 hechos de violencia informados en unidades carcelarias femeninas durante el mismo período, 40 corresponden a hechos ocurridos en la Unidad n° 33.³⁸

Al cierre de este Informe, 19 mujeres fueron trasladadas para cumplir arresto domiciliario. En los otros casos, los magistrados ignoraron el fallo del juez David.



Seguridad social para las mujeres detenidas y sus hijos

A partir de un hábeas corpus colectivo presentado por la Defensoría Pública Oficial y la Procuración Penitenciaria de la Nación en favor de las detenidas que conviven con sus hijos en la Unidad 31 del Servicio Penitenciario Federal, la IV Cámara Federal de Casación Penal se pronunció en beneficio de las mujeres. En su fallo dispuso “ordenar a la ANSES que otorgue las asignaciones familiares de conformidad con lo previsto en la Ley 24 714”. El CELS intervino en favor de las demandantes como *amicus curiae*. El Estado, ahora, deberá garantizar el acceso a las asignaciones familiares, la asignación por embarazo y la asignación universal por hijo. Según la Cámara: “La negativa de las autoridades administrativas a conceder los beneficios de la Ley 24 714 a las internas, por el solo hecho de estar privadas de su libertad junto a sus hijos [...] o por no considerarlas beneficiarias de las asignaciones familiares, configura un agravamiento ilegítimo de las condiciones en que se cumple la privación de la libertad por ser contraria a la ley y resultar una discriminación arbitraria”. Recuerda, además, que la detención y el ingreso a una unidad carcelaria “no despoja al hombre de la protección de las leyes y, en primer lugar de la Constitución nacional, y que la dignidad humana implica que las personas penalmente condenadas son titulares de todos los derechos constitucionales”. 

El equipo de trabajo de Género y Diversidad Sexual de la Procuración Penitenciaria de la Nación relevó los obstáculos existentes en las prisiones federales para la aplicación del arresto domiciliario a mujeres

embarazadas y madres con hijos a cargo, según corresponde a partir de la sanción de la mencionada Ley 24 660. En su informe sobre la Unidad 31, destaca

la discriminación que subyace a los argumentos esgrimidos por el Poder Judicial, en las denegatorias de los pedidos de arrestos domiciliarios. La condición social de las mujeres solicitantes constituye a menudo el eje central de los fundamentos judiciales que obstaculizan el acceso al instituto. De este modo, las mujeres quedan inmersas, nuevamente, en una peligrosa zona marginal cuando el Poder Judicial les deniega el pleno ejercicio de su maternidad en virtud de su origen socioeconómico.³⁹

En la investigación *Mujeres en prisión. Los alcances del castigo*⁴⁰ constatamos que la mayoría de las mujeres encarceladas conforma familias monoparentales y ejerce la jefatura del hogar. Algunas, aunque pueden acceder a la prisión domiciliaria, solicitan permanecer detenidas para poder continuar su actividad laboral intramuros. Para la Procuración,

ven amplificada su vulnerabilidad social mediante la intervención del sistema penal, padeciendo una situación perversa: permanecen inmersas en el sistema penitenciario puesto que es el único modo en que el Estado les “facilita” sostener la manutención de su familia.⁴¹

La Procuración detectó la intensificación a partir de 2013 de una

peligrosa práctica de “externación” de niños, mediante la connivencia judicial de los fueros civil

39 Procuración Penitenciaria de la Nación, *Informe Anual 2014*, p. 335, disponible en <www.ppn.gov.ar/sites/default/files/INFORME%20ANUAL%20PPN%202014_0.pdf>.

40 CELS - Ministerio Público de la Defensa de la Nación - Procuración Penitenciaria de la Nación, *Mujeres en prisión. Los alcances del castigo*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2011, p. 154.

41 Procuración Penitenciaria de la Nación, ob. cit., p. 335.

y penal. La práctica se triangula con la necesaria participación del Servicio Local de Promoción y Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (en adelante, Servicio Local), dado que son los responsables de dictar la medida de abrigo que inhibe la permanencia de las/os niñas/os junto a su madre, quedando así sujetos a que el juzgado de familia decida si los niños deben estar con su madre o si corresponde que sean dados en adopción.⁴²

La operatoria, que derivó en una gran cantidad de “niños externados”, siguió un patrón similar en todos los casos. Las mujeres recibieron una sanción por haber participado de una pelea y fueron derivadas al centro médico, donde les informaron de su traslado a un anexo psiquiátrico. Ante su esperable negativa, el área médica determinó que se encontraban en estado de “excitación psicomotriz”. En ese momento se dio intervención al equipo interdisciplinario del penal, que sugirió la externación de los niños, avalado luego por el Servicio Local. Muy pocas de las mujeres que fueron trasladadas al sector psiquiátrico permanecen allí, ya que no tenían condiciones para ese alojamiento. Sin embargo, por estos episodios, quedaron “inhibidas para convivir junto a sus hijos, hasta tanto la justicia civil dictamine lo contrario”.⁴³

Para la Procuración, en estos casos se interpreta de forma errónea el principio del interés superior del niño, en detrimento del vínculo con sus madres. Además, la falta de datos precisos sobre mujeres en prisión domiciliaria da cuenta de “la inexistencia de una política pública social pensada al respecto”.⁴⁴

7. Estado policial y violencia de género

En 2015, en la ciudad de Buenos Aires y los partidos del Conurbano, al menos 75 personas fueron asesinadas por policías que estaban fuera de

42 *Ibid.*, p. 339.

43 *Íd.*

44 *Ibid.*, p. 336.

servicio.⁴⁵ En este universo hay diferentes casos de mujeres asesinadas por sus parejas policías, en un solapamiento de la violencia institucional con la violencia de género. En ese campo se articulan factores políticos, sociales y culturales que redundan en la habilitación y reproducción de prácticas policiales violentas hacia las mujeres por motivos de género.

Según la base de datos del CELS sobre hechos de violencia con participación policial, entre 1996 y 2015 al menos 163 mujeres civiles fueron asesinadas por miembros de instituciones de seguridad en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). En un tercio de los casos, el homicida fue un policía fuera de servicio.

Entre 2010 y el primer semestre de 2015, en el AMBA, se registraron 20 casos de femicidio cometidos por policías. Entre las víctimas, 13 fueron civiles y 7, policías. Todas fueron asesinadas con un arma de fuego, en varios casos con el arma reglamentaria. En 4 de los hechos, el agresor intentó aparentar que se trataba de situaciones de suicidio, tras manipular la escena del crimen.

El uso de la fuerza en hechos de la vida privada tiene un fuerte impacto de violencia de género en los hogares de policías, y muchos de estos conflictos terminan en la muerte de algún integrante del grupo familiar, en general sus parejas o ex parejas. Los estudios sobre violencia de género coinciden en la necesidad de profundizar en la investigación de esta problemática, cuantificar el fenómeno y precisar sus particularidades. Dentro de ese universo, la violencia hacia las mujeres por parte de integrantes de las fuerzas de seguridad por cuestiones de género tiene escaso abordaje. Los datos denotan casos de asesinatos, de discriminación hacia las mujeres policías en el interior de las fuerzas de seguridad y de acoso sexual.

Si bien el informe de 2015 del Ministerio de Seguridad de la Nación *Análisis de la violencia de género a través de la gestión de denuncias e investigaciones policiales* no consigna la cantidad de personal de fuerzas de seguridad involucrado en hechos de violencia de género, establece que es un problema en el interior de esas instituciones. Allí se informó la implementación de “acciones preventivas en relación al personal de las fuerzas de seguridad involucrado en causas por violencia familiar. En estos casos, se aplica un procedimiento para la restricción en la porta-

45 Véase, en este Informe, el capítulo “Hechos de violencia letal con participación de integrantes de las fuerzas de seguridad en el Área Metropolitana de Buenos Aires”.

ción, tenencia y transporte del arma de dotación”.⁴⁶ En el ámbito de la provincia de Buenos Aires, la Auditoría General de Asuntos Internos del Ministerio de Seguridad informó al OVG que durante 2014 se denunciaron 1158 hechos de violencia familiar protagonizados por miembros de la Policía Bonaerense.⁴⁷

En una encuesta realizada por el Ministerio de Seguridad de la Nación a efectivos (mujeres y varones), se determinó que hay una valoración positiva del aporte de las mujeres a las fuerzas federales, aunque un tercio de los policías prefiere trabajar con hombres.⁴⁸ La cuarta parte de los varones reconoce que las mujeres viven más situaciones de discriminación en las fuerzas, mientras que entre las mujeres este indicador aumenta al 62%. Las situaciones de discriminación remiten a los condicionamientos que se enfrentan para ascender y participar en áreas o tareas, así como al uso desigual de sanciones injustificadas y el maltrato. Los hechos que las mujeres más denunciaron fueron modificaciones injustificadas en la distribución del tiempo laboral, haber escuchado comentarios o bromas discriminatorias y amenazas de retiro, baja y/o cambio de turno.⁴⁹

Según los datos aportados a la encuesta, el acoso sexual es más frecuente hacia el personal femenino: afecta a un 13,8% de las mujeres y a un 1,1% de los varones.⁵⁰ Con mayor frecuencia, estos hechos provienen de personal de mayor rango y rara vez se denuncian por canales formales.

Cuando se pregunta a quienes reportaron haber sufrido hechos de acoso sexual por qué no lo denunciaron, casi la mitad dice que por vergüenza y para evitar problemas, un tercio porque teme represalias que puedan afectar su carrera y cree que la denuncia “no sirve para nada”. En un 6,3% de los casos, intercedió un superior.⁵¹ Casi la mitad de quienes habían realizado una denuncia formal dice sentirse ignorada

46 Ministerio de Seguridad de la Nación, *Análisis de la violencia de género a través de la gestión de denuncias e investigaciones policiales*, Buenos Aires, 2015, p. 11.

47 Observatorio de Violencia de Género, ob. cit.

48 Natalia Federman y Victoria Meza (coords.), *Género y seguridad ciudadana: en busca de la igualdad*, Buenos Aires, Ministerio de Seguridad de la Nación, 2012.

49 *Ibid.*, p. 59.

50 *Ibid.*, p. 67.

51 *Ibid.*, p. 69.

por la institución, mientras que un 22,1% “menciona cuestiones como amenaza de sus superiores por no haber avisado en primera instancia antes de denunciar, cambios en el lugar de trabajo y derivación de la denuncia a otra dependencia”.⁵²

8. La penalización del aborto como violencia institucional

La violencia institucional también puede funcionar a través de obstáculos para acceder a derechos. Sus impactos se observan en los derechos humanos vulnerados de las mujeres: a la vida, a la salud, a la integridad física, psíquica y moral, a la autonomía, a la intimidad, a la dignidad y a estar libres de tratos crueles, inhumanos y degradantes.⁵³

Una práctica discriminatoria que se mantiene en las estructuras del Estado es la falta de acceso en condiciones de igualdad, dignidad y seguridad para todas las mujeres, niñas, adolescentes y personas trans a los servicios de salud cuando requieren la interrupción de un embarazo. Entre las distintas modalidades de violencia de género que describe la Ley 26 485 y las definiciones que brinda el derecho internacional, dos se derivan del sostenimiento de la penalización del aborto. Por un lado, la “violencia contra la libertad reproductiva” refiere a aquellos factores que vulneran “el derecho de las mujeres a decidir libre y responsablemente el número de embarazos o el intervalo entre los nacimientos, de conformidad con la Ley 25 673 de Creación del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable”. Por otro lado, la “violencia obstétrica” abarca las acciones que “ejerce el personal de salud sobre el cuerpo y los procesos reproductivos de las mujeres, y se expresa en un trato deshumanizado, un abuso de medicalización y patologización de los procesos naturales”.

Nuestro ordenamiento legal autoriza desde 1921 el aborto bajo circunstancias específicas, lo que se conoce como “abortos no punibles”: en caso de peligro para la vida o la salud de la mujer, en caso de violación y en caso de atentado al pudor de una “mujer idiota o demen-

52 *Ibíd.*, p. 71.

53 CELS, *Diez razones para despenalizar y legalizar el aborto temprano. Aportes a los debates legislativos sobre derechos sexuales y reproductivos*, Buenos Aires, 2015, p. 45.

te”. La interpretación alrededor de esas causales siempre generó controversias, hasta que en marzo de 2012, la CSJN se pronunció en el caso “F., A. L.”⁵⁴ y no sólo clarificó el alcance del derecho al aborto no punible, sino que estableció pautas para despejar los obstáculos más frecuentes para acceder a este derecho al establecer que no se requiere autorización judicial ni denuncia policial previa para acceder al aborto en estos casos.⁵⁵ Exhortó al Estado nacional, a las provincias y a la ciudad de Buenos Aires a que sancionen protocolos que regulen el efectivo acceso a los abortos no punibles, e indicó a los poderes judiciales que no obstruyan el acceso a los servicios de salud.

Sin embargo, las barreras al acceso al derecho al aborto legal siguen presentes y configuran situaciones de violencia institucional contra las mujeres, niñas, adolescentes y personas trans.

La penalización del aborto genera obstáculos para el acceso a la práctica en las circunstancias en las que es legal. Desde el sistema de salud y de justicia, las usuarias muchas veces son empujadas a la clandestinidad y a recurrir a métodos de aborto inseguros y riesgosos. Deben enfrentar requerimientos dilatorios que, a contramano de la decisión de la CSJN, en algunos casos están incluidos en los protocolos de atención.⁵⁶ También encuentran trabas como la judicialización de la práctica abortiva,⁵⁷ el temor a una sanción penal por parte de los profesionales de la salud, la tolerancia estatal a situaciones de abuso de la objeción de conciencia, los prejuicios de gran parte de los equipos médicos y reiterados hechos de mala fe por parte de los proveedores de salud y de funcionarios públicos.⁵⁸ Estas barreras fueron identificadas por la CSJN en su decisión en el caso “F., A. L.”, al esta-

54 CSJN, “F., A. L. s. medida autosatisfactiva”, expte. 259/2010, t. 46, letra F, sentencia del 13 de marzo de 2012, disponible en <www.cij.gov.ar/nota-8754-La-Corte-Suprema-preciso-el-alcance-del-aborto-no-punible-y-dijo-que-estos-casos-no-deben-ser-judicializados.html>.

55 Lourdes Bascary, “Aborto legal, seguro y gratuito: las consecuencias de la falta de debate”, en CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2012*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2012, pp. 377-400.

56 Asociación por los Derechos Civiles (ADC), *Acceso al aborto no punible en Argentina: Estado de situación*, Buenos Aires, marzo de 2015.

57 Cecilia Gebruers y Natalia Gherardi, *El aborto legal en Argentina: la justicia después de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en el caso “F., A. L.”*, Buenos Aires, CEDES - ELA, 2015.

58 CELS, *Aportes del CELS a los debates legislativos sobre derechos sexuales y reproductivos*, Buenos Aires, 2015.

blecer los contenidos mínimos que deben contemplar los protocolos de atención para evitarlas. Los casos que han tomado conocimiento público ejemplifican cada uno de estos obstáculos, que padecen mayormente las mujeres jóvenes y pobres.

La CSJN exhortó al Estado a tomar medidas para garantizar el acceso al aborto legal y evitar que la Argentina incurra en responsabilidad internacional, como sucedió en el caso de “L. M. R. c. Argentina”,⁵⁹ en el que el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en abril de 2011 condenó al Estado nacional y a la provincia de Buenos Aires, por lo que debieron realizar un pedido de disculpas públicas a LMR y a su familia. En 2015 indemnizaron a la víctima por los daños sufridos.

LMR es una joven con retraso madurativo que había sido violada. Ella y su mamá, Vicenta, encontraron una serie de impedimentos para acceder al aborto no punible al que LMR tenía derecho. En el Hospital San Martín de La Plata, pusieron trabas y les brindaron información errónea. Luego, la jueza de menores Inés Siro intervino en el proceso y prohibió la interrupción del embarazo. El caso llegó a la Corte provincial, que avaló su derecho al aborto, con el voto en contra del juez Carlos Mahiques. La injerencia ilegítima de la justicia y el maltrato del personal médico expulsaron a LMR hacia el circuito clandestino para realizarse un aborto que puso en riesgo su salud y su vida. Desde diciembre de 2015, Mahiques es el ministro de Justicia de la provincia de Buenos Aires.

El relator especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes de las Naciones Unidas Juan Méndez, en el reconocimiento de que las restricciones en el acceso al aborto violan la prohibición de la tortura y los maltratos, exhortó a todos los Estados cuya legislación nacional autorice los abortos en diversas circunstancias a “velar por la disponibilidad real de los servicios sin consecuencias adversas para la mujer o el profesional de la salud”.⁶⁰ Además, el relator especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental Anand Grover señaló

59 Comité de Derechos Humanos, “L. M. R. c. Argentina”, CCPR/C/101/D/1608/2007.


60 Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, Juan E. Méndez, 1º de febrero de 2013, párrs. 50 y 90.

que “la promulgación o el mantenimiento de leyes que penalicen el aborto puede constituir una violación de la obligación de los Estados de respetar, proteger y hacer efectivo el derecho a la salud”.⁶¹



Una suma de violencias

Muchas mujeres que tienen derecho a un aborto legal y seguro en la Argentina no pueden acceder a esta práctica por distintos obstáculos. Natalia es una joven que está procesada y enfrenta un juicio penal en Tierra del Fuego por la supuesta comisión del delito de aborto consentido. Durante años, fue víctima cotidiana de violencia intrafamiliar y tomó la decisión de separarse. Estaba embarazada como consecuencia de actos de violencia sexual por parte de su pareja. Si bien su caso se encuadra dentro de las causas que prevé el art. 86 del Código Penal para las mujeres víctimas de violación, el temor a la persecución penal, que hoy de todos modos enfrenta, la llevó a realizarse el aborto en la clandestinidad. El tribunal aún no decidió su situación.

El CELS, el Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA), Católicas por el Derecho a Decidir y Amnistía Internacional participamos en calidad de *amici curiae* a favor de la defensa de Natalia. 

Un estudio publicado por la Red de Acceso al Aborto Seguro (REDAAS) relevó los casos judiciales posteriores a la decisión de la CSJN y subrayó que, lejos de acabar con la judicialización indebida de los casos de aborto permitidos por la ley, perduran en los tribunales intentos para obstruir el acceso de las mujeres a esta práctica legal.⁶² Las investigadoras relevaron, con posterioridad a la sentencia de la CSJN de marzo de 2012 y hasta el 31 de diciembre de 2014, 18 casos vinculados con el derecho al aborto. Algunos de ellos llegaron a la justicia, porque hay protocolos provinciales que incorporaron la necesidad de intervención

61 Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Anand Grover, Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. *Informe sobre la interacción entre las leyes penales y otras restricciones jurídicas relativas a la salud sexual y reproductiva y el derecho a la salud*, A/66/254, 2011, párr. 65 h.

62 Cecilia Gebruers y Natalia Gherardi, ob. cit.

de asesorías que se encargan de judicializar el caso, o por acciones ante el Poder Judicial de organizaciones que buscan obstaculizar el derecho al aborto. Entre los actores que lo dificultan, se encuentran políticos, profesionales de la salud, representantes del Poder Judicial, asociaciones civiles y religiosas, y particulares.

En noviembre de 2015, el CELS, junto con Amnistía Internacional, Católicas por el Derecho a Decidir y ELA, iniciamos la campaña “Tenemos Derechos” para impulsar estrategias y apoyar acciones en distintas provincias a fin de lograr la efectiva implementación del derecho al aborto legal en todo el país, en protección de los derechos vigentes.⁶³

En este marco las organizaciones que integramos la campaña iniciamos una acción colectiva contra el Ministerio de Salud de la Nación para que incorpore, a nivel federal y como servicio básico y obligatorio del sistema de salud, todas las prestaciones necesarias para acceder al derecho al aborto no punible.

En la ciudad de Buenos Aires, la Resolución 1252/12 del Ministerio de Salud estableció un protocolo restrictivo para la atención de los abortos legales. Un grupo de organizaciones, por un lado, y la legisladora María Rachid (FPV), por otro, presentamos amparos contra la Resolución. El Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario n° 2 la declaró inconstitucional porque el protocolo sumaba obstáculos arbitrarios y se suspendieron los requisitos ilegítimos que la norma había incluido. Sin embargo, en diciembre de 2015 la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la ciudad hizo lugar al recurso planteado por el gobierno porteño y revocó la sentencia. Esta decisión será recurrida. Ese protocolo fue dictado cuando el ministro porteño de Salud era Jorge Lemus, quien desde 2015 se desempeña como ministro de Salud de la Nación.

En Córdoba el CELS intervino en la causa iniciada por la asociación civil Portal de Belén en la que se pedía que se declarase inconstitucional la figura legal del aborto no punible y el protocolo.

En Santiago del Estero apoyamos en 2014 una acción colectiva contra el Poder Ejecutivo provincial presentada por la Asociación Civil por el Derecho a la Salud para que se ordene la elaboración de una guía de procedimiento para actuar en los casos en que se requiriera interrumpir embarazos en forma legal. En otras jurisdicciones como Salta, Tucumán,

63 CELS, “Tenemos Derechos. Estrategias para exigir el aborto legal en todo el país”, disponible en <bit.ly/1JXLJsm>.

Entre Ríos, Buenos Aires y Mendoza, llevamos adelante presentaciones administrativas y de incidencia con los poderes legislativos y ejecutivos. Además, nos presentamos como *amicus curiae* en casos particulares en los que el derecho al acceso al aborto había sido negado.

El estigma alrededor del ejercicio de la libertad reproductiva de las mujeres dificulta y atenta contra el desarrollo de políticas como la educación sexual integral y la disponibilidad y entrega de métodos anticonceptivos en nuestro país.⁶⁴ En este sentido, el MESECVI exhortó a los Estados miembros de la Convención de Belém do Pará a

eliminar de los ordenamientos jurídicos las leyes que perpetúan el ejercicio de la violencia contra mujeres, niñas y adolescentes, así como garantizar que no se reproduzcan conductas de maltrato y humillación en entornos institucionales, y que el personal de salud no las revictimice, no deniegue su acceso a los servicios de salud y asegure el acceso a la información sobre la salud reproductiva.⁶⁵

Además, recomendó garantizar la salud sexual y reproductiva de las mujeres y su derecho a la vida por medio de la eliminación del aborto inseguro y el acceso inmediato a métodos anticonceptivos económicos.

9. Materias pendientes

Existe una agenda de género postergada que requiere respuestas de todos los poderes del Estado: garantizar el acceso a la justicia, así como producir y dar a publicidad información y estadísticas que permitan planificar y dar respuestas a las vulneraciones de derechos asociadas al género de las personas. También asignar recursos suficientes para dar continuidad a las iniciativas estatales que avanzan en el reconoci-

64 Lourdes Bascary, ob. cit., pp. 377-400.

65 Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, "Convención de Belém do Pará" (MESECVI), *Declaración sobre la Violencia contra las Mujeres, Niñas y Adolescentes y sus Derechos Sexuales y Reproductivos*, 19 de septiembre de 2014.

miento y en la ampliación de derechos, como el Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable. Es indispensable jerarquizar el CNM y dotarlo de un presupuesto adecuado para llevar adelante la implementación integral de la Ley 26 485 y cumplir con el mandato de prevenir, sancionar y erradicar la violencia de género.

Es necesario, además, que se releven y se hagan públicos los casos de femicidios, lesiones y acoso por parte de agentes de seguridad y que se mejoren los registros. Esto demanda políticas específicas y comprometidas que tengan en cuenta los elementos institucionales que contribuyen a su prevención o a su incremento.

Los obstáculos para acceder al aborto legal y sus impactos en los derechos humanos muestran la necesidad de adoptar medidas en los distintos poderes y niveles del Estado. Una de ellas es reformar la legislación vigente y legalizar la práctica del aborto, ya que su persecución penal es una forma de estigmatización legal que refuerza estereotipos sobre la crianza y el cuidado de los niños y las niñas. También agrava las desigualdades de género en la vida educativa, cultural, económica y política, al negar a las mujeres la decisión de tener o no hijos y el control sobre cuándo ser madres. La soberanía de las mujeres sobre sus cuerpos es clave para lograr la igualdad de género.

9. El acceso a la justicia como una cuestión de derechos humanos*

En los últimos diez años, el debate sobre el rol de los actores judiciales para promover o bloquear decisiones vinculadas con la administración de justicia ocupó un espacio central. A propuesta del Poder Ejecutivo nacional, se discutieron distintas reformas del sistema de administración judicial con resultados diversos. La modificación del mecanismo de designación de integrantes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) en 2003 y la reducción del número de sus miembros en 2006 lograron sus objetivos. Al mismo tiempo, la CSJN limitó los alcances de ciertas reformas, como ocurrió con los cambios en la conformación y el funcionamiento del Consejo de la Magistratura de la Nación.

Por su parte, el Poder Ejecutivo también frenó la implementación de algunas transformaciones, por ejemplo, en lo referido al nuevo Código de Procedimiento Penal. Hubo propuestas que ni siquiera llegaron a tratarse en el Congreso, entre ellas, la de unificar los fueros federal, de instrucción, correccional y penal económico en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) en 2004, frenada por la capacidad de bloqueo que tuvo la justicia federal de la ciudad. Otras iniciativas obtuvieron algún tipo de tratamiento en el Congreso, pero perdieron estado parlamentario, como la definición de un sistema para el pago de ganancias de los jueces.

En definitiva, sólo fue posible implementar las medidas que construyeron un consenso político robusto capaz de superar los análisis simplistas. Estos sostienen que cualquier medida reformista afecta la independencia de los jueces o que cualquier crítica a las propuestas de reforma es una resistencia corporativa al cambio.

* Este capítulo fue elaborado por Andrés López Cabello, Margarita Trovato, Tomás Griffa y Diego Morales, integrantes del área Litigio y Defensa Legal del CELS.

La mayoría de los actores involucrados en este debate asumió, a partir del reclamo constante de los sectores afectados, una agenda de acceso a la justicia como forma de protección de ciertos grupos o colectivos y de afirmación de derechos que se encontraban débilmente reconocidos. Sin embargo, sigue pendiente la mirada sobre el modo en que se organiza la administración de justicia y se diseñan o implementan mecanismos efectivos para asegurar ese acceso. Esto adquiere una especial importancia en contextos y conflictos en los que el Poder Judicial debería intervenir para asegurar un piso mínimo de derechos. Se trata de situaciones en las que está en juego si se promueve el reconocimiento de derechos o se profundizan las diferencias económicas y sociales entre quienes utilizan el sistema de justicia, si se transforman las prácticas judiciales discriminatorias y desiguales o si se las consolida.

En la actualidad, la mayoría de los operadores judiciales son indiferentes a la desigualdad entre las partes. Esto ocurre en los litigios impulsados contra comunidades indígenas o campesinas por la ocupación de tierras, incluso cuando son estas comunidades las que recurren al Poder Judicial para reivindicar sus derechos ante terceros o ante el Estado. La asimetría de poder coloca a estos actores en desventaja dentro del proceso judicial. Por ejemplo, en casos vinculados con la afectación ambiental de los territorios, se requieren informes o peritajes técnicos sobre el impacto de las acciones de actores públicos o privados que las comunidades no están en condiciones de solventar, por lo que se enfrentan con serias dificultades para producir pruebas.

El sistema de administración de justicia tiene rutinas, circuitos y trámites que impactan de manera desigual sobre los derechos de quienes reclaman. Esto se constata, por ejemplo, en las demandas por los incumplimientos de las empresas de medicina prepaga u obras sociales, en los que la persona afectada debe conseguir asistencia legal y esperar a que termine el proceso judicial para acceder a los servicios de salud necesarios.

Las prácticas judiciales también tensan el alcance y la ponderación de los derechos en juego. Así ocurre en los desalojos en la CABA, cuando al perseguir el delito de usurpación se afecta la garantía de acceso a la justicia, ya que el Código Procesal Penal de la ciudad permite el desalojo sin que haya una condena por el supuesto delito. Procedimientos como estos jerarquizan el derecho a la propiedad privada por sobre el derecho a la vivienda.¹

1 Demián Zayat y Victoria Ricciardi, "El derecho de defensa en los casos de

Además, en los litigios colectivos son decisivos la actitud y el compromiso de los tribunales de justicia, ya que la falta de una regulación adecuada de las herramientas procesales relevantes –entre ellas, el amparo– dificulta la definición de estrategias de litigio, como ocurre con los reclamos de usuarios de servicios públicos o de consumidores. Ante el vacío legislativo, la regulación queda en manos de los tribunales y la suerte de cada caso depende de la actitud de los operadores judiciales, situación que da lugar a decisiones discriminatorias en materia de acceso a la justicia.

De los operadores judiciales también depende el éxito o el fracaso de la ejecución de las sentencias. Los jueces no tienen obligaciones claras ni procedimientos que regulen el cumplimiento de las decisiones judiciales que implican obligaciones positivas. En un contexto de falta de normas, los tribunales pueden dilatar, o incluso frustrar, el cumplimiento de las sentencias.²

En algunas esferas, los tiempos de los procesos tienen efectos definitorios en la evolución de los conflictos, y su falta de resolución en un tiempo oportuno conduce a situaciones arbitrarias o ilegítimas. Es el caso de los litigios laborales en los que la demora para concretar la reinstalación de un activista sindical despedido –que en parte responde a que el trámite de amparo se volvió rutinario y masivo– o la falta de pago del crédito laboral limitan la acción sindical y fuerzan a los trabajadores a aceptar las condiciones de negociación de los empleadores.

Por su lado, en ocasiones los tribunales y otros operadores judiciales han obstaculizado la implementación de nuevas leyes que se proponen ampliar derechos en juego en los procesos judiciales. Un ejemplo es la experiencia de organizaciones sociales y de la Defensoría General de la Nación en el litigio en el fuero civil de casos vinculados con usuarios de servicios de salud mental. Aunque con la nueva ley³ los usuarios tienen la capacidad jurídica para intervenir durante todo el proceso judicial,

usurpaciones en la ciudad de Buenos Aires: un estudio empírico”, *Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, n° 1, marzo de 2011.

2 Véase Julieta Rossi, Martín Sigal y Diego Morales, “Derechos sociales y procesos colectivos: ¿bajo qué condiciones se cumplen las sentencias?”, Cuadernos UNLA, en prensa.

3 Véanse CELS, “El desafío de implementar la Ley Nacional de Salud Mental: avances y deudas en el camino hacia el cambio de paradigma y el cierre de manicomios”, en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2015*, Buenos

las prácticas de los tribunales, de los defensores de menores e incapaces y de los curadores siguen ancladas en el viejo modelo de la discapacidad psicosocial. Así, por ejemplo, se demoran las revisiones judiciales de las sentencias de restricción de la capacidad y de internación. Las personas privadas de su libertad por padecimientos mentales son víctimas de esta situación, en especial cuando las internaciones son prolongadas.

En conflictos recientes, hemos visto cómo el Poder Judicial dejó de lado los intereses de los sectores más desaventajados y emitió sentencias que limitaron el acceso a los derechos. Esto ha ocurrido, por ejemplo, cuando diversos actores utilizaron el sistema judicial para bloquear o condicionar la implementación de leyes que pretenden limitar la concentración económica o generar mecanismos de protección ambiental. Así sucedió con la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA), que fue suspendida en diversas oportunidades por decisiones judiciales de carácter cautelar. Estas medidas fueron iniciadas e impulsadas por actores como el Grupo Clarín, asociaciones de consumidores de dudosa legitimidad (Prodelco o la Asociación para la Defensa de la Competencia) y por diputados que encontraron en el Poder Judicial la posibilidad de suspender la aplicación de la ley, cuya sanción no habían podido impedir en el Congreso. En algunos casos, los planteos en el tratamiento legislativo fueron preparatorios de las futuras acciones judiciales. Algo similar ocurrió con la Ley 26 639, conocida como la “Ley de protección de glaciares”, que estuvo suspendida durante varios años porque el *lobby* de la empresa Barrick Gold logró demorar el inventario de los glaciares, el instrumento que el Estado había encomendado y que era necesario para evaluar el impacto de la explotación minera. También hubo grupos que lograron suspender la implementación de la ley de salud sexual y reproductiva en algunas provincias, por ejemplo, en Salta.

El Poder Judicial tiende a ignorar las manifestaciones de problemas estructurales profundos. Sólo de manera excepcional, los procesos judiciales son capaces de analizar patrones de actuación institucional, como el abuso policial sistemático contra poblaciones vulneradas, los desalojos en zonas urbanas o rurales,⁴ el desarrollo de prácticas contra-

Aires, Siglo XXI, 2015, y *Cruzar el muro. Desafíos y propuestas para la externalización del manicomio*, Buenos Aires, CELS, 2015.

4 Para un mayor desarrollo de esta problemática, véanse CELS, “El acceso a la justicia y el papel de la Defensa Pública en la promoción de derechos

rias al derecho del consumidor y los abusos practicados regularmente por empresas que gozan de posiciones dominantes en los mercados. El abordaje judicial de los conflictos suele no tener en cuenta el contexto, y este aislamiento de las situaciones particulares tiene consecuencias a la hora de establecer los hechos que deben acreditarse, la normativa que se debe aplicar y las sanciones que corresponden para prevenir su repetición.

En los últimos años, hubo decisiones judiciales que advirtieron sobre estos patrones de actuación y resolvieron los conflictos de manera distinta.⁵ Sin embargo, en general las respuestas que brindan los operadores del Poder Judicial no tienen en cuenta las desigualdades de hecho que se dan en los procesos. Este problema debería ocupar el centro de un debate sobre cómo se reforma la justicia y cómo se diseñan e implementan mecanismos efectivos para asegurar los derechos humanos.

Los debates recientes sobre el acceso a la justicia estuvieron marcados por dos ejes que ya se habían definido en la década de 1990. Por un lado, las reformas judiciales sugeridas por órganos de financiamiento internacional, el Banco Mundial entre ellos, tuvieron como único objetivo asegurar una mayor “eficiencia en la administración de justicia”. Ese eficientismo sólo se preocupa por la disminución de los casos que llegan a los tribunales y el aumento de la cantidad de causas resueltas. Con ese fin, se introdujeron métodos alternativos de resolución de conflictos y mecanismos alternativos al Poder Judicial. Sin embargo, no se tuvieron en cuenta el tipo ni las características de los reclamos.

En octubre de 1995, la Ley 24 573 estableció la mediación previa obligatoria en todos los juicios civiles. En 1996, la Ley 24 635 creó la conciliación previa, también obligatoria, para todas las causas laborales. Con el mismo concepto de eficiencia, se consignaron mecanismos para agilizar el desalojo de inmuebles: la Ley 25 488, que reformó el Código de Procedimiento Civil y Comercial, introdujo el art. 684 bis, que habilita la desocupación inmediata de la vivienda por falta de pago

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, p. 327 y ss., 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*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2012, p. 321 y ss.

5 Véase, por ejemplo, la investigación del CELS, *La lucha por el derecho*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2008, y los casos allí relatados.

o vencimiento del contrato. Este enfoque sobre el acceso a la justicia dejó de lado cuestiones estructurales, como los obstáculos para acceder a los servicios legales y a los tribunales de amplias franjas de la población, por motivos sobre todo económicos, y la dificultad de acceso a la vivienda para los mismos sectores.

Por otro lado, el activismo de diversos actores sociales e institucionales impulsó otro eje desde una perspectiva de derechos: desde la reforma constitucional de 1994 que reguló el amparo, la acción colectiva, el hábeas data y el hábeas corpus, esos actores sociales buscaron y provocaron respuestas a las crecientes demandas de justicia vinculadas con el proceso de desmantelamiento del Estado. Las acciones judiciales se extendieron a cuestiones relacionadas con el acceso y la protección de los derechos a la vivienda, la salud, la seguridad social y la educación. Ante la falta de espacios institucionales que pudieran absorber estas demandas sociales, el Poder Judicial se constituyó en una vía para canalizarlas. De manera incipiente y casuística, se cristalizó una obligación estatal de garantizar el acceso a la justicia para asegurar que todos los individuos puedan gozar de estos recursos o mecanismos de protección de los derechos, aunque su consolidación estuvo limitada por la falta de regulaciones procesales específicas y de formas de organización de la justicia que pudieran resolver distintos tipos de reclamo.⁶

Ambos ejes convivieron en la última década. Los espacios tradicionales de asesoramiento y patrocinio jurídico en las distintas jurisdicciones (defensorías públicas oficiales, colegios públicos de abogados, facultades de derecho y ministerios de trabajo), que tienen sus propios marcos de actuación y criterios de acceso, y suelen estar ubicados en las cercanías de los edificios de tribunales,⁷ consolidaron su trabajo. En los últimos años, se sumaron los Centros de Acceso a la Justicia (CAJ) del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, que aumentaron la presencia en los barrios populares, brindaron asesoramiento ju-

6 Véase 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*, ob. cit., p. 331 y ss.

7 Informe de la Defensoría del Pueblo de la ciudad de Buenos Aires y el CELS, "Acceso a la justicia y servicios de asesoramiento y patrocinio jurídico gratuito en la ciudad de Buenos Aires", 2000.

rídico con carácter de servicio público en diversos temas y se enfocaron en la mediación comunitaria.

A su vez, desde 2004 los órganos del Ministerio Público iniciaron procesos de transformación de sus estructuras tendientes a ampliar sus capacidades y asegurar un mayor acceso a la justicia. Esto fue posible a partir de la creación de comisiones especializadas en diversos temas o grupos en el ámbito de la Defensoría General de la Nación, como, por ejemplo, las comisiones de protección de migrantes y refugiados, las vinculadas con derechos económicos, sociales y culturales y con las cárceles. En el ámbito de la Procuración General de la Nación, se crearon y/o fortalecieron unidades y procuradurías especializadas. Entre ellas, la Procuraduría de Violencia Institucional (PROCUVIN) y el programa de Acceso Comunitario a la Justicia (ATAJO), que amplía el acceso a la justicia en el territorio.⁸ Además, en 2013, por iniciativa del entonces presidente de la Cámara Federal de Casación Penal Gustavo Hornos, se conformó el Sistema de Coordinación y Seguimiento de Control Judicial de Unidades Carcelarias, integrado por jueces de diversas Cámaras y de Tribunales Orales, jueces de ejecución penal, el Ministerio Público Fiscal (a través de la PROCUVIN), el Ministerio Público de la Defensa (mediante la Comisión de Cárceles de la Defensoría General) y la Procuración Penitenciaria de la Nación. El CELS participa en las reuniones del Sistema como miembro consultivo.

La falta de regulaciones procesales específicas posteriores a la reforma constitucional no limitó la capacidad de intervención de los tribunales ni de la Corte Suprema. Como veremos en los próximos apartados, desde 2004 la Corte desarrolló jurisprudencia para definir, por ejemplo, el alcance de sentencias en casos colectivos complejos, como el caso “Verbitsky” sobre la situación de hacinamiento en las cárceles de la provincia de Buenos Aires o la contaminación de la cuenca del río Matanza-Riachuelo en el caso “Mendoza”. Con esta jurisprudencia la Corte extendió la legitimación colectiva de las organizaciones de derechos humanos para, por ejemplo, presentar planteos vinculados con la situación de personas privadas de su libertad o en defensa del medio ambiente. A su vez, en 2009 definió el alcance de las acciones colectivas

8 Sobre la labor desempeñada, véase “Informe de Gestión. Dirección General de Acceso a la Justicia (ATAJO)”, disponible en <www.fiscales.gob.ar/atajo/wp-content/uploads/sites/13/2015/12/Informe-anual-ATAJO-2015.pdf>.

para la protección de intereses individuales homogéneos en la sentencia “Halabi”.⁹ En el caso se declaró la inconstitucionalidad de la llamada “Ley Espía” y la Corte ordenó que tuviera efectos para toda la sociedad.

Más allá de estos avances, es necesario transformar las prácticas judiciales que profundizan situaciones de discriminación y desigualdad. Desde nuestro punto de vista, el debate sobre el acceso a la justicia debe darse desde una perspectiva que tome en serio los conflictos sociales y a sus actores. En este capítulo compartimos un marco para analizar decisiones legales y jurisprudenciales recientes y sugerimos una agenda de trabajo.

1. Una perspectiva de acceso a la justicia centrada en los conflictos y sus actores

Es necesario redefinir el vínculo que existe entre el Poder Judicial y los sectores populares, para quienes las políticas públicas que brindan asistencia jurídica son insuficientes. Si no se tienen en cuenta las condiciones en las que se encuentran las personas que se presentan ante el Poder Judicial, los procedimientos judiciales pueden cristalizar desigualdades y dificultar o impedir planteos.

A la tradicional definición de acceso a la justicia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) según la cual el “Estado tiene que organizar todo su aparato estatal para asegurar las garantías de debido proceso y el acceso a un recurso judicial efectivo”,¹⁰ debe agregarse una dimensión estructural referida a las condiciones sociales, para que

el proceso reconozca y resuelva factores de desigualdad real [ya que si no] difícilmente se podría decir que quienes se encuentran en condiciones de desventaja disfrutan de un verdadero acceso a la justicia y se benefician de un debido proceso legal

9 CSJN, “Halabi, Ernesto c. PEN - Ley 25 873 Dto. 1563/04 s. amparo Ley 16 986”, 24 de febrero de 2009.

10 Corte IDH, Opinión Consultiva n° 11, sobre “Excepciones al agotamiento de los recursos internos (arts. 46.1, 46.2.a y 46.2.b, Convención Americana sobre Derechos Humanos)”, 1989, párr. 24.

en condiciones de igualdad con quienes no afrontan esas desventajas.¹¹

Este enfoque del acceso a la justicia tiene en cuenta el tipo de conflicto y a sus actores, y no es novedoso para la legislación argentina. Los debates legislativos en los que se reguló la forma de intervención de la justicia (como la Ley 25 675 de Presupuestos Mínimos en Materia Ambiental y la reforma de la Ley de Defensa del Consumidor) generaron criterios relevantes. Por ejemplo, el art. 32 de la Ley de Presupuestos Mínimos en Materia Ambiental de 2002 señala:

El acceso a la jurisdicción por cuestiones ambientales no admitirá restricciones de ningún tipo o especie. El juez interviniente podrá disponer todas las medidas necesarias para ordenar, conducir o probar los hechos dañosos en el proceso, a fin de proteger efectivamente el interés general.

La nueva legislación sobre derechos de los consumidores, discutida en 2014, habilitó mecanismos de conciliación y dispuso la creación de una justicia especializada que aún no se ha implementado. Es un ejemplo relevante sobre cómo desarrollar mecanismos de acceso a la justicia novedosos detrás de conflictos que se ocasionan por prácticas de actores empresariales. Sin embargo, la falta de una previsión específica de las acciones colectivas limita el alcance transformador que podrían tener los mecanismos de conciliación en materia de consumo. El abordaje colectivo de las “pequeñas vulneraciones masivas”, característico del sector de los servicios y el consumo, es fundamental para asegurar un efectivo acceso a la justicia. La capacidad de analizar las situaciones en su dimensión colectiva le podría otorgar mayor profundidad a la intervención estatal y permitir una corrección de prácticas que beneficiaría a amplios sectores sociales.

Los debates sobre el acceso a la justicia como mecanismo de protección son parte del reconocimiento de los derechos de ciertos grupos o colectivos que están en conflicto con la ley penal, civil o administrativa.

11 Corte IDH, Opinión Consultiva OC-16/99, sobre “El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal”, 1º de octubre de 1999, párr. 120.

Nos referimos, por ejemplo, a la Ley 25 871 de Migraciones, la Ley 26 061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, la Ley General 26 165 de Reconocimiento y Protección al Refugiado y la Ley Nacional 26 657 de Salud Mental. Todas estas normas asumen la necesidad de asegurar el acceso a la justicia y de que los jueces reconozcan los derechos de estos grupos. Sus efectos concretos dependerán de la reglamentación de las leyes, de su implementación a través de políticas públicas, de la definición de protocolos de actuación o del dictado de acordadas por parte de jueces de Cámara y de la capacidad de las agencias estatales.

Algunas de estas leyes establecen la creación de órganos específicos. La Ley Nacional de Salud Mental creó el Órgano de Revisión para controlar a las instituciones públicas y privadas de encierro por motivos psiquiátricos. De este órgano participan diversos actores institucionales como la Defensoría General de la Nación,¹² el Ministerio de Salud de la Nación y actores sociales, como el CELS. En el reglamento de la Ley Nacional de Migraciones se asegura el acceso a la justicia a través de la Defensoría General de la Nación. A su vez, la Ley 26 061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes de 2005 previó la creación de un “Defensor de los derechos de las niñas, niños y adolescentes”, especie de *ombudsman* especializado a nivel nacional; sin embargo, han transcurrido más de diez años sin su conformación, que le corresponde al Congreso nacional.

A las leyes mencionadas se deben agregar las “100 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad”, aprobadas por la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana en 2008. Las reglas tienen por objetivo

garantizar las condiciones de acceso efectivo a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, sin discriminación alguna, englobando el conjunto de políticas, medidas, facilidades y apoyos que permitan a dichas personas el pleno goce de los servicios del sistema judicial.

12 La Defensoría General de la Nación también creó la Unidad de Letrados, a través del art. 22 de la Ley 26 657, que debe brindar la defensa técnica de personas internadas en forma involuntaria por razones de salud mental, en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires.

Sobre la revisión de los procedimientos y los requisitos procesales como forma de facilitar el acceso a la justicia, las “Reglas de Brasilia” señalan:

Se revisarán las reglas de procedimiento para facilitar el acceso de las personas en condición de vulnerabilidad, adoptando aquellas medidas de organización y de gestión judicial que resulten conducentes a tal fin.¹³

La CSJN adhirió a estas reglas por medio de la acordada 5/2009. Además del nivel normativo que representa la adhesión, al menos en el ámbito de la justicia federal, tales reglas “deberán ser seguidas –en cuanto resulte procedente– como guía en los asuntos a que se refieren”. También pueden servir como criterio para la interpretación y aplicación de otras normas procesales y de organización del Poder Judicial.

2. Las oportunidades perdidas para desarrollar una agenda estructural de acceso a la justicia

En los últimos años, tuvieron lugar diversos debates sobre la relevancia de adoptar acciones, herramientas y políticas para fortalecer al Estado con respecto a los poderes fácticos. Las intervenciones del Poder Judicial que pueden tener como consecuencia limitar la implementación de políticas públicas de ampliación de derechos fueron parte de esas discusiones. Sin embargo, los puntos de vista más críticos del funcionamiento del Poder Judicial no tuvieron como objetivo garantizar canales de acceso y tutela judicial efectiva, una cuestión crucial cuando se trata de proteger los derechos humanos ante determinado accionar del Estado o de los actores privados.

13 Véanse las “100 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad”, aprobadas por la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana en 2008, apartado 33 y ss.

Cautelares contra el Estado

Dentro del “paquete de leyes para la democratización de la justicia” enviado por el Poder Ejecutivo al Congreso en 2013, se incluyó una ley para regular las medidas cautelares contra el Estado, a modo de respuesta a decisiones judiciales impulsadas por grupos económicos, que suspendieron la implementación de diversas leyes de ampliación de derechos, como la LSCA y la ley para la protección de glaciares. El foco de la discusión se centró en la necesidad de acotar los márgenes de actuación judicial a través de la limitación de las medidas cautelares contra el Estado. Sin embargo, también estaba en discusión el alcance de la garantía del acceso a la justicia para diversos sectores sociales, dada la relevancia que tienen las medidas cautelares para la protección de derechos. Algunos pocos ejemplos en los que las cautelares funcionaron en este sentido fueron los siguientes: la suspensión de la demolición del edificio de la ex ESMA en 1998, el acceso a los medicamentos para el VIH, la suspensión de la licitación de la obra social de jubilados y pensionados (PAMI) que se realizaba sin consulta con los asociados y la mejora de las condiciones de vida de los habitantes en el caso del Riachuelo.

Durante el debate del proyecto, el CELS presentó en el Senado observaciones técnicas que exigían la eliminación y reformulación de algunos contenidos y propuestas. Algunas pocas fueron incorporadas, entre ellas, se modificaron los límites a las cautelares contra el Estado cuando se trate de sectores socialmente vulnerables acreditados en el proceso, se encuentre comprometida la vida digna conforme la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la salud o un derecho de naturaleza alimentaria, o cuando se trate de un derecho de naturaleza ambiental. Pero muchas de sus cuestiones problemáticas se mantuvieron y no se reformularon.

Los jueces no pueden dictar medidas cautelares que impliquen acciones positivas del Estado, como, por ejemplo, el pago de una pensión social a una persona que litiga contra el Estado por daños provocados por integrantes de las fuerzas de seguridad. Las medidas cautelares, de acuerdo con la nueva ley, no pueden coincidir con el reclamo judicial de fondo, lo que pone en riesgo la capacidad de los jueces de garantizar derechos que sólo pueden ser asegurados a través de una protección anticipada, como en los casos de una afectación al medio ambiente. Desde esta perspectiva, la regulación de las medidas cautelares perdió de vista que, si bien el Estado debe fortalecerse ante reacciones desmedidas de sectores económicos poderosos, lo prioritario debería haber sido el fortalecimiento de las cautelares como herramienta de protec-

ción para los sectores populares, reforzándolas como mecanismo de acceso a la justicia para la parte más débil del conflicto.

Resulta paradójico que aquella ley de medidas cautelares, que fue propuesta y discutida como consecuencia del uso que les dieron los actores económicos que se oponían a la LSCA, fue un límite y un obstáculo para proteger los contenidos de esta ley cuando Mauricio Macri la modificó a través de diversos decretos. Por ejemplo, en el marco de las acciones judiciales que impugnaron el DNU 13 y 267/15, así como el Decreto 236/15 que modificó la LSCA, algunos pocos jueces dictaron medidas de suspensión de esos decretos; pero, ante la presentación de una apelación a esas decisiones por parte del Poder Ejecutivo nacional, las medidas fueron dejadas sin efecto, como establece la ley de medidas cautelares.

Ley de Responsabilidad del Estado

Esta ley, discutida entre 2013 y 2014, se orientó a limitar el uso de la justicia para reclamos millonarios excesivos vinculados con demandas de empresas contratistas del Estado. En general, la ley amplió los requisitos que deben acreditarse en un juicio para que las demandas contra el Estado prosperen, bajo el supuesto de que todos esos reclamos provienen de sectores con igual capacidad económica y de otros recursos, y que todos los daños son reparables con dinero. Al mismo tiempo, no se aprovechó esta instancia para habilitar mecanismos adecuados de reparación a las víctimas de violaciones a los derechos humanos.

La ley establece que quien reclama al Estado debe probar que las autoridades públicas no siguieron un deber normativo de actuación. Esto es muy difícil de acreditar, ya que con frecuencia las obligaciones de los actores estatales no están precisadas —como, por ejemplo, la actuación de las fuerzas de seguridad en una manifestación pública—, no son de acceso público o se requiere un conocimiento experto de las normativas internas.

Tanto para la responsabilidad por el actuar lícito del Estado como por su actuar ilícito, la Ley 26 944 exige que se haya producido un daño cierto debidamente acreditado por quien lo invoca y mensurable en dinero. De esta premisa se derivan al menos tres consecuencias negativas que dificultan el acceso a una protección judicial efectiva. En primer lugar, para acreditar la existencia del daño previo al momento de la demanda, se requieren procedimientos técnicos costosos (como juntas de médicos o estudios de expertos) a los que el damnificado no siempre puede acceder. Correspondería, en cambio, que fueran realizados

durante el proceso como medios de prueba. En segundo lugar, limita la posibilidad de reclamo de aquellos que para acreditar el daño requieren de datos oficiales, en condiciones muy deficitarias de acceso a la información pública. En tercer lugar, exigir su cuantificación en dinero asume de manera errónea que todo daño reparable es patrimonial y, por tanto, resarcible sólo con dinero. Esto desconoce el principio de reparación integral que podría abarcar medidas no monetarias o combinadas de reparación económica con otras orientadas a que el hecho no se reitere, como, por ejemplo, las reformas normativas. Además, la nueva ley deja afuera la posibilidad de reclamar por daños causados por las decisiones del Poder Judicial, como la detención, la prisión preventiva o la extensión de sus plazos, en tanto son consideradas actividad lícita del Estado, excepto que la víctima o quien reclama compruebe que quien dispuso esas medidas lo hizo de manera ilegal.

Una vez más, se perdió la oportunidad para discutir cómo analiza y resuelve el Poder Judicial casos en los que está en juego la responsabilidad del Estado por violaciones a derechos humanos.

El nuevo Código Civil y Comercial

El Código Civil y Comercial, vigente desde agosto de 2015, prevé en el art. 14 el reconocimiento de derechos individuales y derechos de incidencia colectiva. Sin embargo, no contiene precisiones sobre la posibilidad de exigir de manera colectiva el cumplimiento de estos derechos, por ejemplo, en el caso de la acción preventiva del art. 1711, por parte de aquellos que acrediten un “interés razonable” en la prevención del daño.¹⁴

En el anteproyecto del Código Civil y Comercial elaborado por la Comisión Redactora, había más precisiones en relación con las acciones colectivas que no fueron incluidas en el proyecto enviado por el Poder Ejecutivo al Congreso. En primer lugar, definía tres tipos de derechos: los individuales, los colectivos y los individuales homogéneos (en los que existe una pluralidad de afectados particulares, con daños generados por una causa común pero divisible). El proyecto regulaba cuestiones vinculadas con la forma y el tipo de procedimiento judicial que debían desarrollarse en los reclamos relativos a estos tipos de derechos –ampliaba los sujetos legitimados para accionar agregando a los defensores del pueblo provinciales, al Ministerio Público Fiscal (MPF)

14 Art. 1712 del Código Civil y Comercial de la Nación.

y al Ministerio de la Defensa–, establecía pautas sobre cómo acreditar la representación adecuada de una clase o un grupo en el caso de acciones por derechos individuales homogéneos¹⁵ y los efectos de la cosa juzgada en los casos colectivos.¹⁶

Estas discusiones sobre las reglas de legitimación, la representación adecuada y los efectos de la cosa juzgada en casos colectivos fueron excluidas del proyecto y del debate. Desde el Poder Ejecutivo se justificó haber eliminado estas precisiones con el argumento de que se trataba de normas procesales que debían ser reguladas por las provincias y que, por lo tanto, no debían incluirse en un código de fondo nacional. Sin embargo, además de que existen otras leyes dictadas por el Congreso nacional que contienen disposiciones procesales (como la Ley de Medio Ambiente y la de Defensa del Consumidor), en otras materias del proyecto aprobado se mantuvieron diversas normas de carácter procesal, como, por ejemplo, en cuestiones de familia.¹⁷

3. Avances en el acceso a la justicia desde una perspectiva estructural y de derechos humanos

Las leyes orgánicas del Ministerio Público Fiscal y del Ministerio Público de la Defensa, discutidas entre 2014 y 2015, implicaron novedades relevantes respecto de la organización y competencia de esas instituciones para asegurar el acceso a la justicia de los sectores populares. Las reformas se suman a lo que hemos señalado sobre los nuevos órganos del Ministerio Público, como las comisiones especializadas de la Defensoría General o las Unidades de Protección de Derechos de la Procuración General que no fueron producto de un cambio normativo.

Sin embargo, una de las primeras medidas del gobierno de Macri –DNU 257/15– fue suspender la implementación del nuevo Código Procesal Penal hasta que la Comisión Bicameral de Monitoreo e Implementación defina un nuevo cronograma. Así, se anuló tanto la

15 Art. 1747 del Código Civil y Comercial de la Nación.

16 Art. 1748 del Código Civil y Comercial de la Nación.

17 Véase la intervención de Julio Alak en la Reunión de la Comisión Bicameral para la Reforma, Actualización y Unificación de los Códigos Civil y Comercial de la Nación del 21 de agosto de 2012, disponible en <judicialdelnoa.com.ar/doctrina/analisis_codigo_civil_y_comercial.pdf>.

capacidad de los ministerios públicos para distribuir funciones y crear cargos para alcanzar los nuevos objetivos como la autarquía financiera prevista.

Además, el Poder Ejecutivo puso en marcha un proceso de reforma normativa, llamado “Justicia 2020”, para modificar diversas leyes, entre ellas el Código Procesal Penal y las nuevas leyes del Ministerio Público. De esta forma, está en duda la implementación de algunas de las reformas que habían introducido las leyes orgánicas y que estaban relacionadas con la garantía del acceso a la justicia en clave de protección de derechos humanos.

Antes de que se aprobaran en 2015 estas nuevas leyes orgánicas, en la Argentina estaba vigente la Ley 24 496, que regulaba, en un mismo cuerpo normativo, el funcionamiento de los dos ministerios públicos. Ya en 2004 el CELS había advertido la inconveniencia de una regulación de este tipo, que confundía las funciones de las dos instituciones en perjuicio del interés general.¹⁸

La nueva Ley Orgánica del MPF 27 148 establece que es el órgano encargado de promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad y los intereses generales de la sociedad, y señala que una de sus misiones generales es “procurar el acceso a la justicia de todos los habitantes”. El art. 2, al referirse a las funciones del MPF, establece que para garantizar la vigencia efectiva de la Constitución y de los tratados internacionales de derechos humanos, este organismo podrá intervenir ante cualquier tribunal federal del país en cualquier caso en que:

1. se discuta la vigencia de la Constitución o instrumentos internacionales;
2. se encuentren afectados intereses colectivos o difusos;
3. se encuentre afectado el interés general de la sociedad o una política pública trascendente; o
4. se afecte de manera grave el acceso a la justicia por la especial vulnerabilidad de alguna de las partes o por la notoria asimetría entre ellas.

18 CELS, “Ejes para una reforma del Ministerio Público”, Colección Investigación y Análisis n° 3, Buenos Aires. Una versión reducida se puede encontrar en <www.cels.org.ar/common/documentos/ejes_reforma_mpf_oct_2004.pdf>.

Para la ley, el MPF es un órgano activo, especialmente en lo que respecta a la defensa y promoción de los derechos humanos, y es el garante principal del acceso a la justicia de los sectores postergados.

Para cumplir con estas funciones, la ley diseñó una novedosa Procuraduría de Defensa de la Constitución, que tiene, entre otros, el deber de coordinar la actuación del MPF en los casos que involucren cuestiones constitucionales. En el mismo sentido, la ley orgánica amplió la competencia de las unidades fiscales en materia no penal para intervenir en diversos supuestos en que, por ejemplo, se afecten intereses colectivos, políticas públicas trascendentes, leyes no disponibles por los particulares, el debido proceso o el acceso a la justicia; y también cuando exista manifiesta asimetría entre las partes y para aquellos casos en los que pueda causarse daños al patrimonio social, la salud pública o el medio ambiente, al consumidor, a bienes o derechos de valor artístico, histórico o paisajístico, entre otros.

Por su parte, la Ley Orgánica 27 149 del Ministerio Público de la Defensa también incluyó novedades de relevancia para el desarrollo de estrategias de defensa y protección de los derechos humanos. La ley considera que la Defensoría General de la Nación es una institución de defensa y protección de los derechos humanos para garantizar “el acceso a la justicia y la asistencia jurídica integral, en casos individuales y colectivos” y para promover “la protección y defensa de los derechos fundamentales de las personas, en especial de quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad”. Además, dentro de la estructura de la Defensoría General de la Nación, en las áreas de colaboración, hay una referencia expresa a la creación de programas y comisiones relacionadas con temáticas vinculadas con grupos y sectores vulnerados. También se contempla la conformación de “grupos de abordaje territorial para sectores sociales desaventajados”. En la definición de las funciones del Defensor General, hay una mención expresa a su deber de promover “todas las acciones para la remoción de obstáculos en el acceso a la justicia y el aseguramiento del derecho de defensa”, impulsar “mecanismos de protección colectiva de derechos humanos” e intervenir “en aquellos casos en que la muestra o reiteración de patrones de desconocimiento y violación de derechos y garantías trasciendan el caso individual, alcanzando impacto institucional”.

De esta forma, las nuevas leyes del MPF y del Ministerio Público de la Defensa asumieron una concepción amplia de acceso a la justicia, que concibe a estos organismos como entes encargados de la defensa de los

derechos humanos y delimitaron el rol de cada uno. Esto ha significado un avance importante respecto de la ley anterior. Por eso será fundamental preservar estos logros en la reforma anunciada por la alianza Cambiemos.

4. La Corte Suprema de Justicia de la Nación y la acción colectiva

La reforma constitucional de 1994 reconoció un amplio abanico de derechos y garantías sustantivas y procesales. Sin embargo, no hubo una actualización normativa de orden legislativo que asegurase la efectividad de este reconocimiento. Es el caso, por ejemplo, de la acción de amparo y las acciones colectivas previstas en el texto constitucional que debían perfeccionarse con una regulación legal o reglamentaria acorde y actualizada. Sólo la Ley de Protección de los Datos Personales (2000) es posterior a la reforma constitucional. La acción de amparo se encuentra regulada en la Ley 16 986 de 1966, dictada durante la dictadura de Onganía y que genera innumerables dificultades para la efectiva protección de derechos. Si bien la Ley de Hábeas Corpus (1984) y la ley antidiscriminación (1988) también son previas a la reforma de 1994, la interpretación actualizada por parte de los tribunales las convierte en valiosos instrumentos de protección de derechos.

En particular, la tutela colectiva de derechos entraña un potencial transformador importantísimo dados los efectos expansivos de la cosa juzgada y la posibilidad de discutir situaciones estructurales de vulneración de derechos. Sin embargo, su falta de regulación legal genera tensiones y dificultades que afectan a quienes necesitan acceder a la justicia.

En la primera década de este siglo, la Corte resolvió distintos casos de tutela colectiva de derechos, como “Benghalensis”¹⁹ en 2000, “Mignone”²⁰ en 2002, “Verbitsky” en 2005 y “Mendoza” (Riachuelo) en

19 CSJN, “Asociación Benghalensis y otros c. Ministerio de Salud y Acción Social”, 1º de junio de 2000, *Fallos* 323:1339. En el caso, diversas organizaciones demandaron al Estado nacional para que cumpliera con la obligación legal de asistencia, tratamiento, rehabilitación y suministro de medicamentos para el tratamiento de VIH/sida.

20 CSJN, “Mignone, Emilio F. s. promueve acción de amparo” (S.C.M. 1486, L. XXXVI). El fallo fue dictado en el marco del amparo presentado por el CELS en la justicia federal con competencia electoral en octubre de 1998, con el

2006 y 2008. Sin perjuicio de estos precedentes, hasta 2009 la Corte no se había expresado, de manera amplia y relativamente sistemática, sobre los principios que deben regir la acción colectiva. Fue en el caso “Halabi”²¹ que dio detalles de cómo se configuran las acciones que tienen por objeto derechos de incidencia colectiva referidos a intereses individuales homogéneos, las que se diferencian de las acciones individuales y de las acciones colectivas sobre bienes indivisibles. Para su procedencia se debían cumplir los siguientes requisitos: la verificación de una causa fáctica común, que la pretensión procesal esté enfocada en el aspecto colectivo de los efectos de ese hecho y la constatación de que el ejercicio individual no aparece plenamente justificado.

La Corte agregó que la tutela colectiva de derechos también procederá cuando, pese a tratarse de derechos individuales, exista un “fuerte interés estatal en su protección, sea por la trascendencia social o en virtud de las particulares características de los sectores afectados”. Para delimitar estos criterios amplios y difusos, la Corte señala:

La acción resultará de todos modos procedente en aquellos supuestos en los que cobran preeminencia otros aspectos referidos a materias tales como el ambiente, el consumo o la salud o afectan a grupos que tradicionalmente han sido postergados, o en su caso, débilmente protegidos.

En los últimos años, es posible encontrar distintas decisiones de la Corte Suprema que reconocen el uso de estos criterios para habilitar la acción colectiva. Sin embargo, la propia Corte rechazó acciones colectivas que reunían las características que ella misma estableció, tanto por la materia discutida como por las características del grupo afectado, lo que muestra las dificultades que se generan cuando hay ausencia de regulación.²² La

objeto de garantizar a las personas privadas de su libertad sin condena firme la posibilidad de participar, a través del sufragio, en las elecciones nacionales que se realizarían en 1999. Luego de esta sentencia, en 2003, se aprobó la Ley 25 858, que modificó el Código Electoral Nacional en este sentido.

21 CSJN, “Halabi, Ernesto c. PEN - Ley 25 873 Dto. 1563/04 s. amparo Ley 16 986”, del 24 de febrero de 2009.

22 Véase la sentencia del 27 de noviembre de 2014 en la causa “Consumidores Financieros Asociación Civil c. Prudencia Cía. Argentina de Seguros Grales. s. ordinario” (causa CSJ 161/2013, 49-C). Respecto de

falta de legislación específica también ocasiona decisiones discrecionales sobre cuándo y ante qué supuestos se habilita este tipo de acción, sobre todo, si involucra a grupos vulnerables o a sectores populares.

Por ejemplo, en un caso la CSJN dejó sin efecto una decisión de la Cámara Federal de la Plata que ordenaba a la empresa Cablevisión aplicar el monto definido por la Secretaría de Comercio para el pago del servicio de televisión por cable en el municipio de Berazategui, a partir de un reclamo que había efectuado el intendente de esa localidad. La Corte consideró que el funcionario no tenía legitimación para activar el reclamo ya que la Secretaría de Comercio poseía la capacidad suficiente para reclamar a la empresa la vigencia de su resolución administrativa. La Corte agregó que en otra causa el Poder Judicial había ordenado la suspensión de la resolución de la Secretaría de Comercio y que, por lo tanto, no podían existir resoluciones contradictorias.

A partir de ese precedente, la Corte creó, por medio de la Acordada 32 de 2014, un Registro Público de Procesos Colectivos con el objeto de evitar que haya procesos superpuestos y sentencias contradictorias. Sin embargo, en ese caso, los propios consumidores de Berazategui se vieron privados de la discusión sobre la aplicación o no de los topes para el cobro de un servicio de cable. Asimismo, este registro público aporta a las medidas de publicidad indispensables para asegurar la “apropiada tutela de los derechos de todas las personas que no han tomado participación en el proceso”. Ya en “Halabi” la Corte había advertido sobre la obligación de los jueces de asegurar las medidas de notificación y publicidad necesarias para que aquellas personas que pudieran tener un interés en el resultado del litigio tuvieran la alternativa de participar. También la acordada tiene por objeto cumplir con el deber de los jueces de informar sobre el estado del proceso y sus distintas etapas. De la misma forma, la acordada exige que los jueces, al admitir la acción colectiva, dicten una resolución en la que se identifique en forma precisa al colectivo involucrado y se evalúe la idoneidad del representante de la clase, elementos indispensables para asegurar una tutela efectiva de los derechos del colectivo.


la necesidad de una legislación general en materia de acciones colectivas, véase Francisco Verbic, “Por una necesaria y urgente reforma que permita una tutela judicial adecuada de usuarios y consumidores”, XXVIII Congreso Nacional de Derecho Procesal: “Modelos de Justicia: estado actual y reformas procesales”, 2015.



El nuevo Reglamento de Actuación en Procesos Colectivos

El 5 de abril de 2016 la CSJN dictó la Acordada 12/2016 que aprobó el “Reglamento de Actuación en Procesos Colectivos” para los casos en que es aplicable la Acordada 32/2014 que creó el Registro Público de Procesos Colectivos. La Corte estimó que ante el “cumplimiento dispar” de las obligaciones de la acordada de 2014 y la “radicación ante distintos tribunales de procesos colectivos en los que se ventilan pretensiones idénticas o similares”, es indispensable fijar reglas que ordenen la tramitación de estos procesos hasta que sean regulados por una ley. Además destacó que desde 2009, la Corte ha manifestado la necesidad de contar con esa norma. El nuevo reglamento será aplicable en las causas iniciadas desde octubre de 2016 que tengan por objeto bienes colectivos o que promuevan la tutela de intereses individuales homogéneos. La Corte excluyó la aplicación del reglamento en los casos ambientales (regulados por la Ley 25 675) y en los que involucren derechos de personas privadas de la libertad o se vinculen con procesos penales.

En el reglamento se definieron diversas cuestiones centrales para asegurar una tutela colectiva eficaz, como los requisitos de la demanda, reglas de prelación entre los jueces, medidas de notificación y las primeras resoluciones. Sin embargo, quedaron sin resolver puntos importantísimos, como los efectos expansivos o relativos de la cosa juzgada, las posibilidades de intervención (o exclusión) de terceros interesados, criterios para el control de la representación adecuada de la clase y las posibilidades de gestión del juez.

La falta de una regulación amplia y sistemática de los procesos colectivos en la Argentina implica en los hechos su regulación por parte de los tribunales de justicia, mediante sentencias y acordadas. Queda pendiente determinar cómo este tipo de regulaciones influye en las estrategias legales que se desarrollan para la protección de derechos de los sectores vulnerables o de los sectores en cuya protección el Estado tiene un especial interés. 

A la par de estas decisiones, en 2015 la CSJN resolvió el caso “Colegio de Abogados de Tucumán c. Honorable Convención Constituyente de Tucumán”, en el que se reclamaba la inconstitucionalidad de parte de la reforma de la carta fundamental tucumana de 2006. La Corte amplió las posibilidades de legitimación colectiva para accionar ante los tribunales de justicia en defensa del “orden republicano”. Y afirmó

que, cuando se alega la afectación misma de toda legitimidad, la configuración de la causa o controversia exigida por el art. 116 de la Constitución nacional para la intervención judicial “resulta diferente a la delineada por el Tribunal en precedentes que involucran otro tipo de derechos”.²³ Concluye que en aquellas “situaciones” excepcionalísimas en las que se denuncia que han sido lesionadas expresas disposiciones constitucionales que hacen a la esencia de la forma republicana de gobierno [...] la simple condición de ciudadano resultaría suficiente para tener por demostrada la existencia de un interés especial o directo” que lo legitima para accionar en defensa de la Constitución. Sin embargo, la Corte aclaró que la legitimación colectiva que le reconoce al Colegio de Abogados no es tan amplia como una acción popular y que es indispensable “un nexo suficiente” entre la situación del demandante y el interés colectivo defendido.²⁴

La amplitud del precedente en términos de la definición de causa en la que los tribunales deben intervenir contrasta con los cuidados o reparos señalados por la Corte en relación con la definición de la clase en casos colectivos vinculados con grupos con derechos especialmente protegidos por la legislación.

Los estándares delineados por la CSJN en su jurisprudencia son positivos para la protección de los derechos humanos. Sin embargo, la construcción judicial del derecho procesal colectivo entraña riesgos. Además de las contradicciones y sensibles lagunas en los estándares dispuestos por la Corte, con este tipo de regulación judicial se deja un

23 Ya en “Halabi” la Corte afirmó que la definición de causa o controversia en los casos de tutela colectiva es diferente de la tradicional, por cuanto esta se centra en los aspectos colectivos del conflicto. Véase “Halabi, Ernesto c. PEN - Ley 25 873 Dto. 1563/04 s. amparo Ley 16 986”, 24 de febrero de 2009, consids. 11 y 13, disponible en <www.cij.gov.ar/nota-615-La-Corte-reconoce-accion-colectiva-y-da-alcance-general-a-un-fallo.html>.


24 “Que esta interpretación no debe equipararse a la admisión de la acción popular que legitima a cualquier persona, aunque no titularice un derecho, ni sea afectada, ni sufra perjuicio. En abierta contradicción a ella, la legitimación en este caso presupone que el derecho o el interés que se alega al iniciar la acción presentan un nexo suficiente con la situación del demandante”. CSJN, “Colegio de Abogados de Tucumán c. Honorable Convención Constituyente de Tucumán y otro”, 14 de abril de 2015.

amplio margen de incertidumbre jurídica, ya que la interpretación depende del criterio de los tribunales de justicia y, sin reglas claras para gestionar el proceso, esto puede llevar a la frustración del derecho.



La posición de los candidatos a la CSJN sobre el acceso a la justicia

El 14 de diciembre de 2015, el presidente Mauricio Macri nombró en comisión a Carlos Rosenkrantz y Horacio Rosatti para cubrir las vacantes como jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación producidas por las renunciaciones de Raúl Zaffaroni y Carlos Fayt. La medida fue muy criticada por amplios sectores políticos y sociales. Finalmente, el Ejecutivo inició el procedimiento de consulta y el trámite legislativo en enero de 2016; al cierre de este Informe, el nombramiento en comisión parece haberse suspendido.

En la audiencia pública del Senado por sus candidaturas, Rosenkrantz y Rosatti señalaron que los derechos económicos, sociales y culturales, si bien son exigibles en la justicia, no lo son de forma directa, sino luego de que el Poder Ejecutivo o el Legislativo establezcan condiciones para su ejercicio, por ejemplo, a través de leyes, reglamentos o políticas públicas. Para ellos, nada puede hacer el Poder Judicial si los otros poderes no establecen esas condiciones, lo que excluye del control de los jueces a las omisiones por falta de regulación. Sin embargo, no aclararon si existe un núcleo esencial exigible de un modo directo. Los candidatos no asumen un concepto de igualdad fuerte que tome en cuenta los estándares de protección de derechos humanos en materia de igualdad sustancial fijados por los órganos de interpretación y aplicación de los tratados internacionales de derechos humanos. 

5. Lineamientos para una agenda estructural de acceso a la justicia

Una agenda que asuma el acceso a la justicia desde una perspectiva estructural, igualitarista y de derechos humanos requiere que se discutan nuevas legislaciones procesales que tengan en cuenta la desigualdad de las partes en litigio. Para que esto sea posible, debe comenzar un debate entre movimientos sociales, campesinos, indígenas y de usuarios y con-

sumidores, trabajadores, organizaciones ambientales, sindicatos, comisiones internas y organizaciones de derechos humanos. Contamos con ejemplos de nuevas regulaciones que comenzaron con procesos con amplia participación de los sectores involucrados, como la experiencia de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y la Coalición por una Comunicación Democrática, o la de la Mesa de Organizaciones para la Defensa de los Derechos de los Inmigrantes y la nueva Ley de Migraciones.

Es necesario desarrollar herramientas procesales de compensación para asegurar una igualdad real en los procesos administrativos o judiciales, tal como están previstas en la legislación laboral. Debe implementarse, entre otros institutos jurídicos, la carga de la prueba dinámica, para que los actores en posiciones de poder tengan el deber de probar hechos que difícilmente pueda acreditar la parte más vulnerable y plazos breves cuando en el juicio se busque la protección de derechos fundamentales.

Este sistema debe reconocer y hacerse cargo de las asimetrías entre las partes de un conflicto y las diferencias estructurales presentes en la sociedad, donde existen grupos o sectores vulnerados, postergados o con especiales dificultades para hacer respetar sus derechos. Esta exigencia se deriva de los principios de igualdad y no discriminación, en virtud de los cuales, ante la desigualdad real entre las partes, el Estado se encuentra obligado a tomar acciones positivas a favor del grupo desaventajado, propugnando una igualación de posibilidades reales de acceso a la justicia. La Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo:

Para alcanzar sus objetivos, el proceso debe reconocer y resolver los factores de desigualdad real de quienes son llevados ante la justicia. Es así como se atiende el principio de igualdad ante la ley y los tribunales y a la correlativa prohibición de discriminación. La presencia de condiciones de desigualdad real obliga a adoptar medidas de compensación que contribuyan a reducir o eliminar los obstáculos y deficiencias que impidan o reduzcan la defensa eficaz de los propios intereses. Si no existieran esos medios de compensación, ampliamente reconocidos en diversas vertientes del procedimiento, difícilmente se podría decir que que-

nes se encuentran en condiciones de desventaja disfrutan de un verdadero acceso a la justicia y se benefician de un debido proceso legal en condiciones de igualdad con quienes no afrontan esas desventajas.²⁵

Estos enfoques deben traducirse en reformas concretas, como la definición de procedimientos y mecanismos legales de protección de derechos que no se han analizado y actualizado de acuerdo con la reforma constitucional de 1994 (con la excepción de la nueva ley de protección de consumidores y la de hábeas data).

En estos mecanismos, es central considerar tanto la capacidad de los actores para sostener el proceso sin obstáculos económicos como la previsión de procedimientos idóneos y pensados para resolver conflictos específicos. Se debe además prever la capacidad del juez para gestionar el conflicto con mecanismos novedosos para la ejecución de la sentencia; es decir que se debe asegurar que lo resuelto se aplique.

Existen diversos ámbitos en los que son imprescindibles las reformas legislativas: es fundamental, por ejemplo, un proceso de debate para una nueva ley de amparo que reemplace la de 1966, y que adopte una perspectiva de derechos humanos acorde con el desarrollo normativo y jurisprudencial actual.

Es indispensable un debate riguroso para alcanzar una regulación, general y sistemática, de los procedimientos para la tutela colectiva de derechos. En particular, se deben discutir los criterios para la admisibilidad de la acción, los efectos de la cosa juzgada, las características de la clase o del grupo afectado, las medidas de publicidad y notificación, los derechos de los integrantes de la clase, los requisitos y controles de la representación adecuada, entre otras cuestiones. Lo mismo debe hacerse en materia de derechos relativos al consumo, ampliando la posibilidad de exigir acciones colectivas, porque la reciente reforma y la creación de un fuero especializado son positivas pero insuficientes.

25 Corte IDH, Opinión Consultiva OC-16/99, de 1° de octubre de 1999, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos: "El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal", disponible en <www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_16_esp.pdf>.

Por su parte, la discusión respecto de una nueva ley antidiscriminatoria debería ser retomada por el Poder Legislativo, considerando los aportes y las observaciones de la sociedad civil respecto del proyecto original.²⁶ La discusión de esta ley se presenta como una oportunidad para abordar el acceso a la justicia de sectores postergados, por medio de herramientas novedosas, como la inversión de la carga de la prueba en casos de discriminación y la previsión de medidas de reparación simbólicas y de no repetición, entre otras.

En cuanto a la justicia laboral, por ejemplo, se requiere una revisión de las condiciones que se imponen para que puedan desarrollarse medidas de reincorporación de trabajadores despedidos por razones ilegales, que eviten que las empresas condenadas se excusen de cumplir.

En el mismo sentido, resulta imprescindible intervenir con medidas, acciones y reformas legislativas específicas dirigidas a los procesos que afectan a las comunidades indígenas y a los campesinos. En el primer caso, es necesaria la implementación efectiva de las obligaciones contenidas en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en particular la consulta previa ante cualquier proyecto de intervención estatal o privado que pudiera afectar a las comunidades. Estos debates deberán estar siempre guiados por la necesidad de generar medidas que suplan la desventaja que tienen ante actores estatales o privados, como ocurre en casos vinculados con la titularidad, el uso o la gestión de las tierras que habitan.

Una agenda que ponga en su centro el acceso a la justicia implica también la gestión de los distintos sistemas: la continuidad, mejora y ampliación de los servicios que facilitan el acceso de amplios sectores de la sociedad desarrollados desde ámbitos federales, como los CAJ o los mecanismos desarrollados por la Defensoría General de la Nación y la Procuración General, como la creación de las oficinas territoriales de ATAJO.

Desde una perspectiva organizacional, se requiere la participación de actores diversos para lograr el desarrollo de un programa federal de acceso a la justicia que permita definir pisos mínimos de acceso para los servicios de justicia, sus funciones e integración, así como la imple-

26 Las observaciones presentadas por el CELS están disponibles en www.cels.org.ar/common/documentos/Proyecto%20de%20ley%20antidiscriminaci%C3%B3n.pdf.

mentación de sistemas coordinados en los territorios. En este sentido, las leyes orgánicas del MPF y del Ministerio Público de la Defensa constituyen elementos normativos valiosos, como modo de resolución de conflictos de manera adecuada, en función de las características de los actores que los protagonizan.

10. Libertad de expresión: perspectivas desalentadoras*

Era previsible que el gobierno nacional que asumió en diciembre de 2015 no continuaría las políticas en materia de comunicación de los años previos. Sin embargo, las modificaciones ocurridas en los primeros días de la gestión tienen efectos graves, por razones tanto de fondo como de forma. Dedicamos una parte importante de este capítulo a analizar sus repercusiones.

También examinamos algunos ejes de esta agenda durante 2015, aunque en materia de políticas públicas algunos podrían tornarse abstractos si prosperan las modificaciones promovidas por el nuevo gobierno. Al mismo tiempo, analizamos los efectos expansivos de la sentencia “Granier c. Venezuela” de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), sus consecuencias en la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y sus aportes, para abordar los análisis de convencionalidad de las políticas de Estado y la defensa de los derechos humanos en este contexto.

1. Los cambios realizados por el nuevo gobierno

A partir de los primeros anuncios del recién nombrado ministro de Comunicaciones Oscar Aguad y la concepción de las funciones que se asignaron a esta nueva cartera con el Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 13/15 que modificó la Ley de Ministerios, quedó en claro la concepción política que se planteaba para la actividad de la comunicación social. El anuncio fue explícito: lo que decidiría el modo de

* Este capítulo fue elaborado por el equipo del proyecto UBACyT 20020130100611BA, “Debates en torno a la libertad de expresión”, integrado por Damián Loreti (director), Diego de Charras (codirector), Wanda Fraiman, María Clara Güida, Alejandro Linares, Luis Lozano y María Soledad Segura.

actuar es un diagnóstico que sostiene que en la Argentina no hay concentración de medios y la decisión de que el país se rija en esta materia por las leyes del mercado. Además, se afirmó que el Estado ayudará a los medios pequeños y que el proceder del presidente de la Nación no tendría por qué verse limitado por una ley.

El Decreto 13/15 desconoció la autarquía de las autoridades de aplicación –Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA) y Autoridad Federal de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (AFTIC)–, principio resguardado en varias oportunidades por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Según las reglas del derecho administrativo, los entes estatales descentralizados tienen algunas características básicas en común:

1. Tienen personalidad jurídica propia, esto es, pueden actuar por sí mismos, en nombre propio, en, por ejemplo, juicios como actores o demandados o celebrar contratos en su nombre, etc.
2. Cuentan o han contado con una asignación legal de recursos, es decir, tienen por ley la percepción de algún impuesto o tasa, o reciben sus fondos del presupuesto general con regularidad, o los han recibido en el momento de su creación aunque después se manejan exclusivamente con los ingresos obtenidos de su actividad.
3. Su patrimonio es estatal o, dicho de otra manera, estas entidades son de “propiedad” del Estado, en el sentido de que el Estado central puede eventualmente suprimir el ente y establecer el destino de sus fondos como desee, disponiendo de ellos como si fueran propios. Si bien, entonces, el ente aparece de manera formal como el “propietario” de sus propios bienes, en rigor de verdad, lo es el Estado.
4. Tienen capacidad de administrarse a sí mismos.

El decreto fue confuso y contradictorio. Según el punto 4 del artículo que establece las competencias del nuevo Ministerio, este asumía las facultades de las autoridades de aplicación AFSCA y AFTIC, pero más adelante las respetaría. Para sumar más contradicciones, tampoco las disolvía. El punto 8 señalaba entre sus funciones la de “ejercer, en el ámbito de su competencia, facultades de contralor respecto de aquellos entes u organismos de control de los prestadores de servicios en el área de su competencia, así como también hacer cumplir los marcos regula-

torios correspondientes, y establecer los regímenes de tarifas, cánones, aranceles y tasas de las mismas”. El punto 4 indicaba que debe “ejercer las funciones de Autoridad de Aplicación de las leyes que regulan el ejercicio de las actividades de su competencia”. El punto 7 establecía que tiene que “entender en la elaboración de normas de regulación de las licencias, autorizaciones, permisos o registros de servicios del área de su competencia, o de otros títulos habilitantes pertinentes otorgados por el Estado nacional o las provincias acogidas por convenios, a los regímenes federales en la materia”. Esto implicaba que reconocía la existencia de las autoridades, aunque, renglones más arriba y más abajo, les quitaba las competencias.

Trece días después de promulgado el decreto, el edificio de la AFSCA amaneció rodeado de policías, quienes señalaron que estaban “esperando a las nuevas autoridades”. En una conferencia de prensa, el ministro Aguad anunció la intervención de los organismos y la remoción de las autoridades nombradas en el marco de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA), que establecía un mandato legal fijo, aspecto que había sido destacado por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión en su informe 2009 al referirse a la Argentina. Pero hasta ese momento, el *Boletín Oficial* no había publicado el decreto que establecía la intervención. El texto del Decreto 236/15, conocido luego del anuncio de la decisión y el bloqueo policial al ingreso de las autoridades de la AFSCA a su sede, enumeró una serie de cuestiones que justificarían –a criterio del presidente de la Nación– la intervención de ambas autoridades de aplicación, a las que ya se les había quitado en parte la autarquía. El decreto sirvió como una pantalla legal para justificar una medida de naturaleza política, al desplazar a las autoridades con mandato vigente y plazo pendiente por no ser consideradas como funcionales al nuevo gobierno. Las fundamentaciones públicas oficiales se refirieron al color político de los desplazados.

Estas decisiones se tomaron violando las reglas establecidas por la propia legislación cuyo incumplimiento se denunció como argumento. La AFSCA y la AFTIC tenían en sus respectivos marcos legales modos de remoción, reglados con garantía de derecho de defensa, tal como la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos indica en reiterados fallos y los hace suyos la Relatoría Especial.¹

1 “La autoridad de aplicación y fiscalización [de leyes de comunicación audiovisual] debería ser un órgano independiente y autónomo del poder

En la LSCA se establecía lo siguiente:

El presidente y los directores sólo podrán ser removidos de sus cargos por incumplimiento o mal desempeño de sus funciones o por estar incurso en las incompatibilidades previstas por la Ley 25 188. La remoción deberá ser aprobada por los dos tercios (2/3) del total de los integrantes del Consejo Federal de Comunicación Audiovisual, mediante un procedimiento en el que se haya garantizado en forma amplia el derecho de defensa, debiendo la resolución que se adopta al respecto estar debidamente fundada en las causales antes previstas.

Pese a que los principios de libertad de expresión sostienen que las autoridades no deben tener injerencia ni de los gobiernos ni de las corporaciones, se removió a un directorio plural de siete personas con participación de usuarios, bloques parlamentarios, trabajadores y representantes académicos para reemplazarlo por un interventor partidario.

Estos actos administrativos fueron judicializados por vía de amparo y medidas cautelares, que continúan en trámite a la finalización de este capítulo, por ex funcionarios, medios comunitarios, consejeros electos, asociaciones de usuarios y universidades. Sin embargo, el avance sobre los organismos y la regulación previa fue en aumento.

El 29 de diciembre, una semana después de la intervención a ambas autoridades de aplicación, con policías que impedían el ingreso de

político y económico [...] También debería establecerse un estricto régimen de inhabilidad, incompatibilidad y conflicto de interés para asegurar la independencia tanto del gobierno como de otros sectores vinculados a la radiodifusión [...] Además, es conveniente prever plazos fijos de duración de los mandatos que no coincidan con los plazos de duración de los mandatos de quien participa en su designación y que se contemplen renovaciones parciales escalonadas de sus miembros. Asimismo, deberían preverse mecanismos de remoción de los integrantes que sean transparentes, que sólo procedan ante faltas muy graves previamente establecidas en la ley, y que aseguren el debido proceso, en especial, la revisión judicial, para evitar que se utilicen de modo arbitrario o como represalia ante decisiones adoptadas". Informe anual de 2009 de la Relatoría Especial de Libertad de Expresión de la OEA, a cargo en ese momento de Catalina Botero Marino.

los trabajadores al edificio por orden de la justicia federal y sin quien cumpliera funciones de custodia del uso de frecuencias –tarea propia e indelegable de ese organismo, entre otras–, el Poder Ejecutivo nacional (PEN) dictó el Decreto 267/15, que implicó otro conjunto de retrocesos y avasallamientos.

Los modos de regulación

En su art. 75, inc. 19, la Constitución nacional establece que es facultad del Congreso de la Nación legislar en lo que hace a la defensa y la promoción del patrimonio audiovisual nacional. Sin embargo, el gobierno nacional no llamó a sesiones extraordinarias e ignoró su participación por medio de un DNU que no tiene ni necesidad ni urgencia. Pese a que en los considerandos del decreto se alegó el rango constitucional de los tratados de derechos humanos establecido en el art. 75, inc. 22 de la Constitución nacional, se ignoraron por completo los estándares vigentes que contrarían lo actuado.

La conformación de la autoridad de aplicación

Se disolvieron las autoridades que se había intervenido y se creó el Ente Nacional de Comunicaciones (Enacom). Lo integraron cuatro miembros designados por el PEN y otros tres por las primera, segunda y tercera minorías del Congreso. Esto implicó el desconocimiento de la necesidad de que la autoridad de aplicación mantenga autonomía de la política y las empresas y dejó de lado todo lo dicho en vigencia de la AFSCA sobre la necesidad de pluralidad en su composición. Además, en lugar de cumplirse con el estándar de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) que respetaba la Ley 26 522, las remociones se hicieron por decreto y sin causa, incluidas las de los representantes de la oposición. Habría que mencionar las objeciones que se realizaban a la falta de independencia de las autoridades previas y cotejar la gestión precedente con la situación actual. Si se asignara alguna consistencia a aquellas críticas, en el presente la situación sólo ha empeorado.

Además, se disolvieron los consejos federales plurisectoriales de ambas leyes, Argentina Digital y Servicios de Comunicación Audiovisual. Hasta que un nuevo decreto determine cómo se conformará el futuro Consejo Federal de Comunicación Audiovisual, las atribuciones de ambos consejos las asume el ministro de Comunicaciones. Mientras tanto, el Enacom quedó constituido aún sin los representantes parlamentarios.

La televisión por cable y la convergencia

En un par de renglones del decreto, además de darles a las compañías de cable la condición de prestadoras de servicios TIC (tecnologías de la información y la comunicación) –lo que implica equipararlas a las empresas de telecomunicaciones–, se las liberó de las regulaciones de la Ley 26 522. De esta manera, ya no hay límites a la concentración de canales, ni están obligadas a tener una señal propia, ni a respetar la grilla de señales informativas, ni a incluir las señales locales de televisión. En este esquema, las televisiones abiertas no podrán ser proveedoras de contenido si no llegan a un arreglo con los dueños de los ductos, a no ser que se conformen con la escasa inserción de las antenas de la Televisión Digital Abierta. Como consecuencia, si los servicios de televisión por cable dejan de tener la obligación de emitir a sus competidores en sus propios “canales”, la única manera en que los usuarios pueden acceder a esos canales será mediante servicios gratuitos que quedarán limitados a la parte del *ultra high frequency* (UHF), desde el canal 20 en adelante. Es decir que el televidente deberá poner una antena y quizás un “deco” para poder ver lo mismo que ve hoy y además elegir en cada caso de qué aparato recibirá la señal. Adicionalmente, el retraso de los concursos para las nuevas señales, anunciados en 2011 y cumplidos sólo en parte desde 2015, conspira contra una buena oferta. También se anularon los porcentajes de contenido nacional.

La transferencia de licencias

El decreto modificó el art. 41 de la LSCA, declarado constitucional por la Corte Suprema, en votación de seis a uno. Se derogó la limitación a la transferencia de licencias para los medios comerciales, pero no para los medios cooperativos y otros sin fin de lucro. Con esta medida desaparece cualquier límite al crecimiento de los medios más grandes y se les facilita que procedan a la compra de otros, pudiendo, además, abrir hasta el 45% de su capital a la bolsa. También se prevé que los que están con situaciones societarias o de licencias irregulares puedan vender a los que estén en situación regular. Esto significa, por ejemplo, que un canal de cable pequeño o mediano que resistió como independiente puede ser fácilmente aplastado por un canal más grande que ya no tiene la obligación de contar con una señal propia que haga la diferencia en contenido, o por la televisión satelital o las telefónicas en un par de años. Resulta difícil estimar la cantidad de fuentes de trabajo involucradas, pero serán muchas.

Al mismo tiempo, la transferibilidad va de la mano del reinicio automático de licencias desde 2016 y la primera prórroga automática a

los diez años por cinco más. Como veremos más adelante, en el caso “Granier” la Corte IDH señaló que no existe un derecho adquirido a las frecuencias, ya que se trata de un bien público cuyo dominio corresponde al Estado.

Límites a la concentración

El decreto derogó las incompatibilidades en la posesión de licencias de cable y televisiones abiertas, relajó los límites de acumulación de licencias de uso de espectro y eliminó los límites de propiedad en el cable. Todas estas cuestiones habían sido declaradas constitucionales por la Corte Suprema, por seis votos a uno en el caso “Clarín”. También cayó el límite de concentración del 35% del mercado.

Por efecto de estas disposiciones, pierden virtualidad los procesos de adecuación iniciados, aceptados y aún cuestionados, a la luz del nuevo texto del art. 45 de la ley, ahora corregido. La caída de las reglas de incompatibilidad torna inoficioso el tratamiento de casos como los amparos y las medidas cautelares promovidas por periodistas del grupo Clarín y el grupo en sí contra la decisión de la AFSCA de iniciar un procedimiento de adecuación de oficio.

Las telefónicas y la convergencia

El Decreto 267/15 estableció que las telefónicas podrán empezar a prestar servicios de radiodifusión el 1° de enero de 2018, salvo que el Enacom disponga que haya un año más de espera. Pero como 2017 es un año electoral y los directores se remueven por decreto, es probable que no ocurra tal apertura, salvo que lo disponga el presidente de la Nación. El caso es que la entrada de un actor tan importante requiere de un conjunto de reglas específicas que no se contemplan. No es sólo cuestión de tiempo, sino de definiciones, de adecuaciones y maduraciones de mercados propios y de protección de quienes serán perjudicados por la diferencia de escala.

Sin que medie ninguna explicación –más bien lo contrario, en virtud de los considerandos del Decreto 267/15–, las empresas que brindan servicios de televisión por satélite no pueden dar servicios TIC. En todos los otros casos, las licencias de radiodifusión se transforman en licencias de servicios TIC Argentina Digital, es decir que pueden dar también todos los servicios de internet y telefonía. La empresa de televisión digital DirecTV fue comprada por AT&T, una compañía que brinda esos servicios con todavía escasa inserción local, pero que no posee red propia tendida y que no podría hacer esa extensión a servi-

cios para los que tiene licencia y con los que estaba experimentando. Es probable, entonces, que exista un conflicto serio en ese frente.

Sanciones

El Enacom tendrá facultades para sancionar, por lo que resulta muy importante en este caso el principio de legalidad y del juez natural. La garantía de defensa en juicio –incluyendo a las autoridades administrativas–, según la Corte IDH, requiere de jueces con estabilidad y no removibles por el Ejecutivo, cuestión que se ha discutido a propósito de la iniciativa de nombrar a jueces en comisión en la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). Al respecto, conviene recordar que los directores son removibles sin causa por decreto y que la legalidad formal requiere que las reglas se discutan en el Congreso con participación de mayorías y minorías.

El CELS ha planteado la irregularidad de estas cuestiones con tres presentaciones ante la CIDH y la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. En conjunto con universidades, sindicatos, radios comunitarias y otros actores, ha requerido la adopción de medidas urgentes. Hasta el cierre de este Informe, hemos sabido de una comunicación de la CIDH al gobierno respecto del art. 41 de la Convención Americana y que el relator especial, Edison Lanza, manifestó públicamente su preocupación.

2. AFTIC y Argentina Digital: poco debatidas, menos instrumentadas

Desde su promoción como proyecto, la Ley Argentina Digital fue cuestionada en las audiencias del Senado por la falta de determinación de la autoridad de aplicación que remitía a la decisión del PEN y porque autorizaba a las empresas de telefonía básica a prestar *cuádruple play* (televisión por cable, telefonía celular y básica, internet y televisión por satélite). Esta posibilidad ya había sido contemplada en el primer proyecto oficial de la LSCA, pero fue suprimida en respuesta a abundantes cuestionamientos de la oposición política de entonces, hoy oficialista, y de organizaciones sociales.

La Ley 27 078, sancionada el 16 de diciembre de 2014, creó la AFTIC como su autoridad de aplicación y la definió como un organismo descentralizado y autárquico bajo la órbita del Poder Ejecutivo. La conformación y la concepción de este organismo fueron muy discutidas, sobre todo en lo relacionado con sus competencias: regulación, promoción,

planificación, diagnóstico y resolución de conflictos, entre otras cosas porque el diseño del proyecto difería de la reglamentación en cuestiones fundamentales, como la preponderancia y las posiciones dominantes en el mercado, y los aspectos relacionados con las interconexiones y con el servicio público.

Durante 2015 la AFTIC no se expidió en cuestiones de importancia, a excepción de los rechazos de las inversiones del grupo de David Martínez (Fintech) y del Grupo Clarín en Telecom y en Nextel, respectivamente. Tampoco cumplió con su obligación de expedir los reglamentos encargados por la Ley Argentina Digital.

La composición de la AFTIC

El proyecto original enviado por el PEN al Congreso otorgaba al Ejecutivo la potestad absoluta para designar la autoridad de aplicación. Sin embargo, luego de las observaciones realizadas en las audiencias convocadas por el Senado, se incluyeron los artículos que establecieron un organismo colegiado con representación plural.

Según la ley, el organismo debía ser conducido y administrado por un directorio de siete miembros. El presidente y un director debían ser designados por el Ejecutivo nacional. Otros tres integrantes debían ser asignados por la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual, las Tecnologías de las Telecomunicaciones y la Digitalización en representación de las tres primeras minorías parlamentarias. Otro director debía ser designado por las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). El miembro restante debía ser propuesto por el Consejo Federal de Tecnologías de las Telecomunicaciones y la Digitalización. Este Consejo debía integrarse con 34 miembros: un representante por provincia y uno por la CABA; dos por las entidades que agrupan a prestadores de telefonía fija y móvil; uno por las entidades que reúnen a prestadores sin fines de lucro; un representante del Consejo Interuniversitario Nacional; un representante de las prestadoras de conectividad, servicios de banda ancha o internet; tres representantes por los sindicatos del sector TIC; un representante de las entidades proveedoras de servicios TIC; y un representante de las asociaciones de usuarios y consumidores con actuación en el ámbito de las TIC.

La norma establecía que el Ejecutivo debía dar a conocer los antecedentes curriculares de los nombres propuestos. Los directores y el presidente de la AFTIC se desempeñarían en sus cargos por cuatro años, con la posibilidad de una reelección. Todos los integrantes del direc-

torio podían ser removidos sólo por incumplir o desempeñar mal sus funciones o por tener incompatibilidades contempladas en la norma. En todos los casos, la remoción debía ser aprobada por dos tercios del total de los integrantes del citado Consejo Federal en un procedimiento con garantías del derecho a defensa. Este funcionamiento del directorio se acercaba a las recomendaciones de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH. En particular, cuando la Relatoría señala que debe ser un ente independiente “tanto de la influencia gubernamental como de los grupos privados”, constituido como “un órgano colegiado que asegure pluralidad en su composición”; cuando plantea períodos “fijos de duración de los mandatos que no coincidan con los plazos de duración de los mandatos de quien participa en su designación y que se contemplen renovaciones parciales escalonadas de sus miembros”; o cuando menciona la necesidad de contar con “mecanismos de remoción de los integrantes que sean transparentes, que sólo procedan ante faltas muy graves previamente establecidas en la ley, y que aseguren el debido proceso, en especial, la revisión judicial, para evitar que se utilicen de modo arbitrario o como represalia ante decisiones adoptadas”.²

Si bien estos estándares se refieren a la radiodifusión, se trata de indicadores válidos porque incorporan la perspectiva de la promoción y protección de la libertad de expresión como derecho humano. La regulación sobre las infraestructuras para el transporte de información y comunicación no puede abordarse sin contemplar su valor cultural como instrumentos fundamentales para garantizar el ejercicio de la libertad de expresión y de la creación cultural diversa, y como canales necesarios para la formación y construcción de conocimiento. Por lo tanto, la autoridad de aplicación debe tener una composición plural.

El proceso político de la implementación

El Poder Ejecutivo, mediante el Decreto 1115/15, nombró presidente de la AFTIC a Norberto Berner (ex secretario de Comunicaciones de la Nación) y vicepresidente a Nicolás Karavaski (ex subinterventor de la Comisión Nacional de Comunicaciones). También designó, mediante el Decreto 1116/15, a los representantes propuestos por la Comi-

² *Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente*. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, OEA, 2010, pp. 15-16.

sión Bicameral del Congreso: Federico Bekerman, por el Frente para la Victoria (FPV), primera minoría legislativa, y Miguel Giubergia, por la segunda minoría, de la Unión Cívica Radical (UCR). La designación del representante de la tercera minoría generó una disputa en torno a la fuerza política con la potestad de nombramiento. La presidenta de la Comisión Bicameral, Liliana Fellner, recibió en la sesión del 26 de mayo las postulaciones de Giubergia y de Eduardo Bertoni, ex relator de Libertad de Expresión de la CIDH. Esta última fue realizada por el interbloque Frente Amplio Progresista-UNEN-Coalición Cívica como tercera minoría. En esa sesión el diputado Federico Pinedo reclamó el reconocimiento del bloque Unión PRO como tercera minoría, pero no pudo realizar mociones pues no se había efectivizado su designación en la Comisión Bicameral. Finalmente, la designación del bloque FAP-UNEN-CC, que proponía al abogado Eduardo Bertoni, no fue elevada al Poder Ejecutivo, que tomó la propuesta realizada por el Frente Renovador en alianza con el llamado Peronismo Federal y designó el 31 de agosto a José Peluc, de quien no se conocieron antecedentes en el sector.

Según una denuncia judicial realizada por la senadora Norma Morandini, del bloque FAP-UNEN-CC, la Comisión no volvió a reunirse luego del 26 de mayo, por lo que la selección de Peluc y la desestimación de Bertoni no fueron tramitadas en ese espacio. De hecho, no se conoce un documento público que informe del debate en ese foro sobre la postulación de Peluc.

La conformación de las minorías en el Congreso que debían ser consideradas eran las existentes luego de la renovación de bancas posterior a las elecciones legislativas de octubre de 2013. Es decir que el FPV tenía 150 legisladores (entre diputados y senadores), la UCR, 46, y el PRO, 21. Esta distribución se mantenía con los interbloques oficialmente reconocidos por el Congreso.³ Sin embargo, la senadora Morandini remarcó que la Comisión no había modificado su conformación después del recambio legislativo.

Las interpretaciones respecto a cómo se debían reconocer las minorías parlamentarias con potestad de hacer nombramientos en la AFTIC se derivaron, en parte, de la ausencia de especificaciones en la norma y en sus reglamentos respecto al cómputo de mayorías circunstanciadas.

³ Disponible en <www.diputados.gov.ar/secparl/dclp/bloques/presi_interbloque_dclp.html>. Consultado el 3 de diciembre de 2015.

Sin embargo, resulta difícil imaginar una norma o reglamentación que considere todas las situaciones posibles con sus diferentes contextos y particularidades, por lo que normalmente se espera que la negociación y el debate político contribuyan a la resolución de lo que la norma no contempla.

La falta de formalización del Consejo Federal implicó que no se concretara la designación del director en representación de ese espacio, como tampoco se había nombrado al representante de las provincias. Quedó en manos del gobierno nacional que asumió el 10 de diciembre de 2015 finalizar la conformación del directorio.

La composición de la AFTIC se presentaba, por los pasos dados y las designaciones pendientes, como un desafío importante para el Ejecutivo, los sectores involucrados y la clase política en general. Sin embargo, la resolución de la controversia sobre el representante de la tercera minoría no fue transparente, no fue reconocida por todos los sectores políticos involucrados ni avalada por instancias de participación social. Constituyó así un antecedente preocupante en la construcción de una institucionalidad legítima e independiente para la regulación estatal de un sector de gran relevancia económica y cultural.

Por estas y otras razones que veremos en los próximos apartados, la Ley Argentina Digital tuvo poca aplicación concreta. Como dijimos, el proyecto desconocía principios fundamentales de la LSCA y los numerosos cambios a lo largo de su debate que modificaron gran cantidad de artículos en temas fundamentales como el cuádruple *play*, interconexiones y preponderancias de mercado. En 2014 la discusión de la ley le ocasionó grandes costos al gobierno nacional; costos que hoy no parecen haber tenido sentido.

3. Antena Negra TV: decomiso después de la LSCA

Una de las cuestiones que auspiciaba la LSCA era el reordenamiento del espectro de frecuencias y la incorporación del sector de entidades sin fines de lucro a la totalidad de las posibilidades de licencias. En el ámbito de radio FM se avanzó, sobre todo en lugares de alta vulnerabilidad social y disponibilidad del espectro, también en la televisión por cable para las cooperativas de servicios. No se puede decir lo mismo en la radio FM para las llamadas “zonas conflictivas”. En la televisión digital terrestre, con mucha demora, tras haberse llamado a concurso en 2011 y anularse la convocatoria poco tiempo después, sobre fines de

2014 se dictaron normas técnicas de servicio para la preparación de un nuevo llamado a concursos. En febrero de 2015, se publicaron algunos llamados, que se postergaron, y luego se volvieron a abrir. De los 82 concursos convocados, varios se adjudicaron, otros quedaron desiertos y volvieron a convocarse, pocos se judicializaron y gran cantidad quedó a la espera del decreto presidencial de asignación de licencias.

En ese contexto, el 4 de septiembre de 2015, alrededor de 40 efectivos de la Policía Federal Argentina (PFA), junto con funcionarios de la AFTIC, allanaron la sede del canal comunitario Antena Negra TV (ANTV). Secuestraron sus equipos de transmisión y dañaron las instalaciones. Tenían una orden de registro domiciliario firmada por Verónica Lara de la Secretaría n° 15 del Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal n° 8 a cargo de Marcelo Martínez de Giorgi, en el marco de la causa penal n° 3169 caratulada “N.N. s. interrupción de las comunicaciones”, iniciada por una denuncia de la empresa multinacional de seguridad privada General Industries Argentina S.A. (GIASA)/ Prosegur. También se imputó penalmente a Martín Sande, responsable de la Cooperativa Antena Negra TV Ltda., por “interferir o interrumpir las comunicaciones”, según el art. 194 del Código Penal de la Nación.

En la Argentina no se practicaban decomisos de equipos de transmisión a medios alternativos o comunitarios, al menos, desde diez años antes, cuando en 2004 la CSJN declaró la inconstitucionalidad del art. 45 del antiguo Decreto-ley de radiodifusión 22 285/80, que excluía a las entidades sin fines de lucro de la posibilidad de prestar servicios de radiodifusión, y en 2005 el Congreso de la Nación modificara ese artículo reconociéndolas como prestadoras legales.

La empresa de seguridad privada Prosegur explotaba la frecuencia 20 para radioenlaces con la PFA para su sistema de alarmas inalámbricas que monitorea bancos, embajadas y sedes de organismos públicos. En la década del noventa, la banda del espectro que va del canal 14 al 20 fue adjudicada a diversos servicios de comunicación punto-multipunto que pagan un canon por el uso de ese espacio, entre ellos, a Prosegur.⁴ El 15 de diciembre de 2014, el Poder Ejecutivo, en el art. II del Decreto 2456 sobre el Plan Nacional de Servicios de Comunicación Audiovisual Digitales, ordenó la inmediata liberación de la frecuencia correspondiente a la señal 20 por parte de cualquier servicio que

4 AFSCA, “AFSCA trabaja para que Antena Negra recupere sus equipos y se regularice”, Buenos Aires, 10 de septiembre de 2015.

no sea radiodifusión y la destinó al exclusivo uso de Televisión Digital Terrestre Abierta. Por lo tanto, desde ese momento, este canal pasó a ser regulado por la LSCA, sancionada en 2009, que reconoce a las emisoras no lucrativas como prestadoras de servicios de comunicación audiovisual y les reserva un tercio del espectro radioeléctrico, y cuya aplicación está a cargo de la AFSCA. En marzo de 2015, la AFSCA dispuso que Canal 9 Telearte se mudara a la frecuencia 20 y que también pusiera allí al aire el canal de la Universidad de Buenos Aires mediante el sistema de Multiplex. Sin embargo, la AFTIC entendía que la transición debía realizarse en dos años. Desde abril de 2015, Antena Negra comenzó a realizar pruebas de emisión digital en esa frecuencia que no le había sido asignada.

Antena Negra surgió en 2008 y desde 2009 transmite de manera constante. La opera un colectivo político cultural que actualmente suma a unos 35 participantes. Desde sus inicios y hasta 2015, transmitió sólo en analógico por Canal 4 para la CABA y la localidad de Alejandro Korn en la provincia de Buenos Aires.⁵ Como otras decenas de entidades similares en todo el país, ANTV emitía sin licencia, pero en diálogo con la AFSCA, que toleraba esa situación. Para estar en mejores condiciones de participar de los procesos de regularización legal y de los concursos de financiamiento que impulsa el Estado, fue cumpliendo con requisitos tales como la realización del censo dispuesto por la AFSCA en 2009, la conformación de una cooperativa de trabajo, la inscripción en el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) y la transmisión continua. Antena Negra no se había presentado al llamado a concurso de 82 licencias para transmisión por Televisión Digital Abierta convocado por la AFSCA mediante la Resolución 24 el 26 de febrero de 2015; y reclamaba la apertura de un concurso para la categoría “Licenciatario Operador en Alta Potencia, sin fin de lucro”.⁶

Luego del allanamiento, las dos asociaciones de carreras universitarias de comunicación del país, RedCom y FADECCOS, manifestaron su preocupación y solicitaron una resolución del caso acorde al paradig-

5 María Eva González, “Los dejaron sin aire”, *Anccom*, Agencia de Noticias de Ciencias de la Comunicación-UBA, Buenos Aires, 2015, disponible en <www.anccom.sociales.uba.ar>; Antena Negra, 2015, disponible en <www.antenanegratv.com.ar>.

6 María Eva González, ob. cit.; Antena Negra, ob. cit.; Defensoría del Público, *amicus curiae* en la causa n° 3169/2015, “N.N. s. interrupción de las comunicaciones”, Buenos Aires, 21 de septiembre de 2015.

ma democratizador del sistema de medios en que se basa la LSCA. El 11 de septiembre, el CELS fue el primer organismo de derechos humanos que se pronunció sobre el uso indebido del derecho penal en causas relativas a la comunicación social. “El uso del derecho penal y la criminalización de comunicadores sociales son excesivos y perjudiciales para la libertad de expresión y deben ser evitados”, sostuvo en consonancia con lo manifestado por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión en 2009, la CIDH y la Corte IDH.⁷

El 20 de septiembre, la Defensoría del Público, a cargo de Cynthia Ottaviano, solicitó ser aceptada como *amicus curiae* en la causa judicial. Al día siguiente, fue aprobada su participación. El escrito de la Defensoría alentó “la inmediata descriminalización de la comunicación, ya que la comunicación comunitaria, alternativa y popular no es un accionar delictivo”, sino “la expresión más genuina de un pueblo, en el ejercicio de su derecho humano a la comunicación”. Advirtió que el caso en análisis no constituía un hecho criminal, sino un conflicto administrativo y que, por lo tanto, debía resolverse sin utilizar la justicia penal y por la vía administrativa prevista por la LSCA, “ya que se trata del uso del espectro radioeléctrico con fines de comunicación audiovisual para beneficio de las audiencias y no de telecomunicaciones”. En este sentido, enfatizó: “El incumplimiento del régimen audiovisual no habilita necesariamente la configuración de un tipo penal. En todo caso correspondería iniciar un procedimiento administrativo de regularización de la situación de las emisoras con todas las garantías constitucionales”.⁸

El titular de la Fiscalía Federal n° 6, Federico Delgado, recomendó el archivo de las actuaciones por “inexistencia de delito” y argumentó: “La puja precedentemente individualizada es materia de controversias administrativas específicas [...] que deben ser corregidas por la propia autoridad de aplicación: la AFSCA. En realidad, una causa judicial técnicamente requiere un hecho concreto preexistente que, por el momento, está ausente”.⁹

7 CELS, “Sobre la causa penal contra el canal de televisión Antena Negra”, Buenos Aires, 11 de septiembre de 2015, disponible en <www.cels.org.ar/comunicacion/index.php?info=detalleDoc&ids=4&lang=es&ss=46&idc=1980>.

8 Defensoría del Público, ob. cit.

9 Fiscalía Federal n° 6, dictamen en la causa n° 3169/2015, “N.N. s. interrupción de las comunicaciones”, Buenos Aires, 21 de septiembre de 2015.

El 26 de octubre del mismo año, teniendo en cuenta el dictamen del fiscal, el juez sobreescribió al titular de la cooperativa de ese canal comunitario. Martínez de Giorgi consideró que el hecho investigado “no encuadra en una figura legal”. Por eso, “no corresponde a este tribunal expedirse sobre la cuestión vinculada al derecho que en definitiva le asiste o no a la Cooperativa de Trabajo Antena Negra TV Ltda. y/o a la empresa General Industries Argentina S.A. de utilizar esa porción de espectro”. Martínez de Giorgi consideró que el derecho a la utilización del espacio radioeléctrico debe ser tratado “por el órgano al que la Constitución nacional le confirió facultades para dirimir acerca de esta clase de controversias”, porque “de otra manera, significaría desconocer el texto constitucional al subordinar la atribución conferida a otros poderes, al Poder Judicial”.¹⁰

Prosegur apeló el fallo de primera instancia ante la Sala 2 de la Cámara Federal en lo Criminal y Correccional integrada por Oscar Salvi, María Fiorito y María Valeria del Bono Lonardi. La apelación basa sus argumentos en la “intención” del canal comunitario de interferir sus comunicaciones. Esta conducta, para los abogados de la multinacional, “no sólo demuestra su desprecio a la ley, sino también ilustra que, pese a conocer las graves consecuencias perjudiciales que su actuar podía implicar para la sociedad, desoyó a la autoridad y persistió en su actuar delictivo”.

El 2 de noviembre, se concretó la devolución de los equipos de transmisión al canal comunitario y el 20 de diciembre, luego de tres meses y medio, Antena Negra TV volvió a transmitir.

Este caso puso de manifiesto las consecuencias de no haber avanzado en la regularización de las llamadas “zonas de conflicto” en las grandes ciudades donde hay saturación en el uso del espectro radioeléctrico. Ante esto, otro poder del Estado –como ocurrió en este caso– u otra gestión de gobierno –como la actual– deberían respetar los diálogos y acuerdos que existían entre la gestión de la AFSCA, intervenida el 24 de diciembre de 2015, y los medios no lucrativos que aún no recibieron su licencia, y no optar por el decomiso o secuestro de equipos, la clausura de las emisoras ni la imputación penal de sus responsables.

10 Juzgado Criminal y Correccional n° 8, fallo en la causa n° 3169/2015, “N.N. s. interrupción de las comunicaciones”, Buenos Aires, 26 de septiembre de 2015.

4. Proyecto de ley antidiscriminación

A principios de noviembre de 2014, los diputados Andrés Larroque, Anabel Fernández Sagasti, Remo Carlotto, Horacio Pietragalla Corti, Julián Domínguez, Mayra Mendoza, María Luz Alonso, Eduardo de Pedro, Carolina Gaillard (Frente para la Victoria) y Alicia Comelli (Movimiento Popular Neuquino) presentaron un proyecto de Ley Nacional contra la Discriminación. Su objetivo era actualizar la legislación antidiscriminatoria –la Ley 23 592, de 1988–, incorporando las contribuciones de la jurisprudencia, las modificaciones del sistema legal argentino respecto del reconocimiento de derechos y los aportes del derecho internacional de los derechos humanos. El proyecto fue girado a las Comisiones de Derechos Humanos y Garantías, Legislación Penal y Justicia, que iniciaron su tratamiento por separado. Esta iniciativa recibió gran cantidad de objeciones, entre ellas la del CELS, que cuestionó la falta de claridad y precisión en la definición de las infracciones y la cabida de mecanismos de revisión previa inhibidos por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos sobre la base de las previsiones del art. 13.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.¹¹

El 14 de julio de 2015, la Comisión de Derechos Humanos y Garantías firmó un dictamen que aprobó el proyecto por unanimidad en la parte de sus competencias con modificaciones. Para la elaboración del texto definitivo, también se tuvo en cuenta un proyecto del diputado Carlos Heller. Este dictamen había modificado numerosos aspectos que habían sido cuestionados del proyecto inicial. Sin embargo, mantenía algunos elementos que comprometían el respeto de los estándares de libertad de expresión de la CIDH, e incluso de la Corte Suprema en términos de las previsiones del art. 13.2 de la Convención Americana.

Uno de los temas principales del debate fueron las medidas de “promoción de la no discriminación en internet”. El art. 21 establecía:

Los administradores de sitios de internet que dispongan de plataformas que admitan contenidos y/o comentarios subidos por los usuarios están obligados a: a) publicar términos y condiciones que contengan la información del Anexo II de esta

¹¹ Véase <cels.org.ar/common/documentos/CELS%20sobre%20proyecto%20de%20ley%207379-D-2014%20final%20(1).pdf>.

ley, con el objeto de informar sobre el carácter discriminatorio de un contenido y la legislación vigente al respecto; b) disponer y hacer pública una vía de comunicación para que los usuarios denuncien y/o soliciten la remoción del material que se encuentre en infracción a esta ley. Los medios de prensa, agencia de noticias, diarios *online* y revistas electrónicas que cuenten con plataformas que admitan contenidos generados por los usuarios deben, además de las obligaciones previstas precedentemente, disponer de la información prevista en el inc. a) de este artículo a través de la activación automática de una ventana cuyos términos deben ser aceptados por el usuario antes de acceder a realizar el comentario o subir cualquier contenido, y adoptar las medidas necesarias para evitar la difusión de contenidos discriminatorios.

En este punto se reclamaba que la posición de la jurisprudencia exige el conocimiento cierto de la existencia de los contenidos denunciados para evitar supuestos de responsabilidad objetiva, cuestión que el proyecto dejaba de lado en forma regresiva.

El artículo también se proponía regular formas de promoción de la no discriminación en internet. Esto habilitaba mecanismos de revisión de los contenidos que son contradictorios con la libertad de expresión. En este punto era necesario que se precisara en el texto la distinción entre las afectaciones al honor o a la intimidad y los discursos que incitaban a la violencia por cuestiones de odio.

La motivación legislativa de aprobar un proyecto que promueva la no discriminación, y que incorporase las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, persigue un objetivo legítimo y autorizado por nuestro Estado constitucional y convencional de derecho. Sin embargo, la vaguedad de la definición de lo que se entiende por “contenido discriminatorio” excede ampliamente las excepciones al discurso protegido por la libertad de expresión en los términos del art. 13.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Para que hubiera compatibilidad entre el derecho a la no discriminación, las obligaciones que asumen los Estados para asegurarlo y el alcance y contenido del derecho a la libertad de expresión y la libre circulación de información e ideas, era necesario que el texto fuera más

preciso en lo referido a la definición de los supuestos sujetos a responsabilidades ulteriores.

Fueron tantas las oposiciones que el dictamen nunca llegó al recinto, si bien podría tratarse en el próximo período, dado que todavía conserva estado parlamentario.

5. Publicidad oficial en la CABA: destino desconocido

En el contexto general de la discusión sobre la necesidad de regular o no la publicidad oficial, la vigencia de los principios emergentes del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y los fallos de la CSJN a fin de sentar doctrina sobre la ilegalidad del retiro sin causa de la pauta en casos como “Perfil” y “Artear” –cuestión que incluso fue llevada por un grupo de periodistas ante la CIDH en noviembre de 2014–, en 2015 se hicieron públicas irregularidades en la distribución de la pauta oficial de la CABA.

En 2009 la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sancionó una ley de publicidad oficial (Ley 3391) cuyas partes sustantivas fueron vetadas por decreto del entonces jefe de Gobierno, Mauricio Macri.

En septiembre de 2015, la Cooperativa de Trabajo La Usina de Ideas Ltda., que gestiona Radio Ahijuna FM 94.7 en la localidad de Bernal (provincia de Buenos Aires), realizó una denuncia en la justicia federal contra el secretario de Comunicación Social y el secretario de Medios del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA). La acusación refería “delitos de peculado, falsificación de documentos privados y/o lavado de dinero”, debido a que existían importantes diferencias entre los montos que habían recibido durante 2014 por publicidad oficial y los que el GCBA declaraba haberles pagado en su página web Buenos Aires Data. A partir de esta denuncia, el periodista del diario *Página/12* Werner Pertot publicó una investigación que confirmaba la existencia de más de ochenta medios de comunicación de todo el país que tampoco habrían cobrado las sumas declaradas por el gobierno o a las que, directamente, no les habían contratado espacios para publicidad oficial. La suma de dinero cuyo destino no podía verificarse era de 12 millones de pesos para 2014.¹² Además, en este caso tenían un rol protagónico

12 Werner Pertot, “El agujero negro de la publicidad porteña”, *Página/12*, 15 de octubre de 2015, disponible en <www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-283885-2015-10-15.html>.

los intermediarios entre el gobierno y los medios gráficos, radiales, televisivos y digitales, conocidos como “bolseros de publicidad”, que no son mencionados en el portal de información del GCBA.

La investigación judicial fue llevada adelante por Federico Delgado, a cargo de la Fiscalía Federal en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal n° 6, a raíz de “presuntas irregularidades en la contratación de los proveedores publicitarios, la distribución de la pauta y la publicación de la información oficial al respecto en el sitio web del GCBA”.¹³ Delgado confirmó el accionar identificado respecto de 14 radios y que ese número podría ascender a otras 47.¹⁴ En octubre el fiscal le solicitó al juez Marcelo Martínez de Giorgi, titular del Juzgado Criminal y Correccional Federal n° 8, que determine “qué ocurrió con los fondos públicos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires que fueron falsamente consignados como pauta publicitaria, cuando en realidad fueron llamativa y burdamente desviados”.¹⁵ Martínez de Giorgi les requirió a los medios involucrados que ratificasen los importes recibidos y exhortó al GCBA a presentar los contratos “mediante los cuales se otorgó pauta oficial a las emisoras y medios de comunicación”.¹⁶

Hacia fines de 2015, no existían novedades sustanciales en la causa, cuya resolución permitiría conocer la utilización de los fondos públicos y, a la vez, corroborar si ha existido alguna relación entre los destinatarios reales de las contrataciones por publicidad y los aportantes a la campaña presidencial de Mauricio Macri, quien se desempeñó como jefe de Gobierno hasta diciembre de 2015.

Si el Poder Judicial confirmara la utilización irregular del presupuesto estatal, sería evidente la necesidad de una mayor transparencia en el pago de la pauta oficial, tal como lo establece la Ley 3391 –específica en la materia–. A su vez, quedaría de manifiesto una insuficiente garantía del derecho de acceso a la información pública tanto de los titulares de los medios involucrados como de la población en general,

13 “Impulsaron la investigación por irregularidades en la pauta publicitaria del gobierno porteño”, 1° de octubre de 2015, disponible en <www.fiscalias.gob.ar/fiscalias/impulsaron-la-investigacion-por-irregularidades-en-la-pauta-publicitaria-del-gobierno-porteno/?hl=publicidad+oficial>.

14 Werner Pertot, “La pauta en la justicia”, *Página/12*, 14 de octubre de 2015, disponible en <www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-283780-2015-10-14.html>.

15 “Impulsaron la investigación...”, ob. cit.

16 “La pauta en la justicia”, ob. cit.

debido a que el portal Buenos Aires Data no estaría brindando información “completa, veraz, adecuada y oportuna” (art. I de la Ley 104 de la CABA), porque los datos que allí se proporcionan resultarían incorrectos e incompletos.

6. El caso Radio Caracas Televisión en la Corte IDH: sus implicancias en la Argentina

El 22 de junio de 2015, la Corte IDH emitió su fallo en la causa “Granier y otros (Radio Caracas Televisión) c. República Bolivariana de Venezuela”. El caso refiere a la denuncia por violación del derecho a la libertad de expresión presentada por accionistas, directivos y periodistas que conformaban la sociedad anónima Radio Caracas Televisión (RCTV) y editorialistas, a partir de la decisión adoptada por el Estado venezolano de no renovar la concesión del canal 2 de la televisión nacional de ese país.

Para la Corte IDH, aquella medida aplicada por el gobierno de Hugo Chávez el 27 de mayo de 2007 implicó una “desviación de poder”, al acallarse de modo discriminatorio a los concesionarios de uno de los principales canales de televisión en razón de su línea editorial. La Corte le ordenó al Estado venezolano que reestableciera la concesión de la frecuencia del espectro radioeléctrico correspondiente al canal 2 de televisión y la devolución de bienes, y que afectara a la empresa pública que continuó con la explotación de esa frecuencia. Además, exigió disponer, en un plazo razonable, la apertura de un proceso abierto, independiente y transparente para el nuevo otorgamiento de la frecuencia. El Estado también debería pagar indemnizaciones por daño material e inmaterial.

El trámite del caso estuvo rodeado por la tensión política y diplomática que concluyó en la denuncia por parte de Venezuela de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en septiembre de 2012. Como veremos, la sentencia tiene implicancias concretas en los debates en nuestro país en aspectos como la discusión acerca de las condiciones de admisibilidad de una persona jurídica –un medio de comunicación– como peticionaria ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, el reconocimiento de la obligación del Estado como garante de la diversidad y el pluralismo, la constatación de un uso arbitrario de poder y la definición acerca de la existencia de un derecho de propiedad sobre las licencias de radiodifusión.

La empresa RCTV obtuvo su licencia original como emisora nacional de televisión abierta, con carácter precario, en 1953, bajo el régimen de la Ley de Telecomunicaciones de 1940. En 1987, con el Decreto 1577, se aprobó un Reglamento sobre Concesiones de Televisoras y Radiodifusoras que dispuso el otorgamiento de una nueva licencia por otros veinte años. Ese plazo vencía el 27 de mayo de 2007. El art. III de ese decreto establecía una “preferencia” para las emisoras que hubieran cumplido las disposiciones para una extensión de la concesión por otros veinte años. En 2000 el Estado venezolano promulgó la Ley Orgánica de Telecomunicaciones (LOTEL). El art. 210 de esa norma plantea la posibilidad de “transformación de títulos” para que las concesiones o los permisos obtenidos con una reglamentación anterior se adapten a la nueva legislación, pero también contempla: “Si la Comisión Nacional de Telecomunicaciones no se pronuncia sobre la procedencia o no de la solicitud [de transformación] dentro de los lapsos establecidos [...] dicho silencio se entenderá como una negativa respecto de la solicitud formulada”.

En abril de 2002, Venezuela sufrió un golpe de Estado que tuvo entre sus principales aliados a varios importantes medios masivos de comunicación de ese país. La CIDH advertía en su Informe “Democracia y Derechos Humanos en Venezuela” de 2009, que

Ha observado con preocupación la escasa o en ciertos momentos nula información en que se encontró la sociedad venezolana en los días de la crisis institucional de abril. [...] Aunque puedan existir múltiples justificaciones para explicar esta falta de información, en la medida en que la supresión de información haya resultado de decisiones editoriales motivadas por razones políticas, ello debe ser objeto de un indispensable proceso de reflexión por parte de los medios de comunicación venezolanos acerca de su rol en tal momento.

Los principales medios del país –entre ellos, los canales de televisión Globovisión, Venevisión, Televen y RCTV– dieron una profusa cobertura al accionar de los golpistas. Incluso tuvieron reuniones (que nunca desmintieron) con el pretendido nuevo jefe de Estado, Pedro Carmoña Estanga. El golpe resultó fallido y Hugo Chávez fue repuesto en su cargo. Sin embargo, esos medios incurrieron en un silencio absoluto que dejó a la ciudadanía sin información acerca de la restauración de

las instituciones democráticas. El Estado venezolano adjudicó a estos medios un rol de partícipes políticos activos en la asonada.

En este marco, el gobierno comenzó a referirse a las televisoras mencionadas como “los cuatro jinetes del apocalipsis”, “enemigos del pueblo”, “fascistas” o “golpistas”. En diversas ocasiones, tanto Chávez como otros funcionarios anunciaron que no se le renovarían la licencia a RCTV y se refirieron a su gerente general, Marcel Granier. En términos generales, el propio presidente Chávez aludió, a principios de 2003, a los dueños de canales de televisión y de emisoras de radio:

Tienen una concesión del Estado, pero no les pertenece la señal. La señal le pertenece al Estado [...]. La estamos revisando y si ellos no recuperan la normalidad en la utilización de la concesión, si ellos siguen utilizando la concesión para tratar de quebrar el país, o derrocar el gobierno, pues yo estaría en la obligación de revocarles la concesión que se les ha dado para que operen los canales de televisión.¹⁷

El máximo tribunal interamericano sostuvo que los hechos se enmarcaron en la situación de tensión posterior al golpe de Estado y por ello consideró que se encontraba probado en el caso el “ambiente de intimidación generado por las declaraciones de altas autoridades estatales en contra de medios de comunicación independientes”.¹⁸ Sin embargo, el fallo en el voto de mayoría parece dejar de lado el hecho de que nos encontramos, por un lado, con un gobierno legítimamente electo en un proceso democrático y, por otro, con quienes participaron de un pretendido golpe de Estado.

Es cierto que se analizó la posible desviación de poder de tipo discriminatorio por parte del Estado con un licenciatario perpetuado –igual que otros, lo que hace sostenible la idea de discriminación– por más de cinco décadas en el dial venezolano. Si el Estado hubiera actuado siguiendo los procedimientos legales pautados y, luego, sancionado al canal por su accionar durante el intento de golpe de Estado en abril de

17 Transcripción del programa *Aló, presidente*, edición n° 135, 12 de enero de 2003, pp. 6-7, en Corte IDH, “Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) c. Venezuela”, sentencia de 22 de junio de 2015.

18 Íd.

2001, hubiera sido posible analizar el obrar de los actores no estatales bajo el prisma de la carta democrática interamericana y la magnitud de las responsabilidades ulteriores. Sólo de manera aislada, por disidencia del juez Roberto Caldas, se mencionó el tema cuando se señaló que no era posible dejar de considerar que los demandantes, por los hechos ocurridos en 2001, fueran responsables de violaciones a los derechos humanos al negar el acceso a información imparcial y fundada a la sociedad venezolana. También se indicó que las responsabilidades del Estado de Venezuela “deben ser analizadas dentro de un contexto amplio de tensión política con excesos de ambos lados, inclusive una grave actuación de apoyo y sustento a un golpe de Estado”.

El Estado venezolano presentó un cuestionamiento a la competencia de la Corte IDH en el caso, en la medida en que el sistema no prevé la protección de personas jurídicas, sino solamente de personas físicas víctimas de violaciones de derechos humanos perpetradas por los Estados. La presentación se funda en que el art. I.2 de la Convención Americana dispone que “persona significa todo ser humano”, lo cual haría inaplicable la protección a un medio de comunicación.

El tribunal rechazó el cuestionamiento venezolano y sostuvo que las presuntas violaciones a los derechos consagrados en la Convención son alegadas respecto de afectaciones a los accionistas y trabajadores de RCTV como personas físicas. Al respecto, afirmó:

Los medios de comunicación son [...], generalmente, asociaciones de personas que se han reunido para ejercer de manera sostenida su libertad de expresión, por lo que es inusual en la actualidad que un medio de comunicación no esté a nombre de una persona jurídica, toda vez que la producción y distribución del bien informativo requieren de una estructura organizativa y financiera que responda a las exigencias de la demanda informativa.¹⁹

Para precisar la posición, el tribunal trazó un paralelismo con los sindicatos y los partidos políticos, a los cuales considera –del mismo modo que a los medios–, instrumentos para hacer realidad el ejercicio de derechos.

19 Íd.

Este planteo, que se presenta a priori muy razonable, implica algunos problemas cuando se traslada al caso concreto. Por un lado, la Corte reconoce, luego de nombrar a los presuntos accionistas de RCTV, que:

Ninguna de las presuntas víctimas anteriormente referidas es accionista directa de RCTV. Por el contrario, los socios mencionados son accionistas de una o varias personas jurídicas separadas, que a su vez son compañías propietarias de las acciones de RCTV.²⁰

El tribunal deja en claro, entonces, que no hay una “asociación de personas”, sino un encadenamiento de personas jurídicas. Esto vuelve más difusa la vinculación de las supuestas víctimas con el medio de comunicación como vía para ejercer sus derechos. Tal como sostiene en su voto en disidencia el juez Caldas: “Puesto que no estaban directamente relacionados con RCTV, no hay necesidad de hablar de violación de los derechos humanos de estas personas si la consecuencia es necesariamente de afectación patrimonial”.²¹ Por otra parte, los sindicatos están incluidos de manera explícita en el articulado del Protocolo de San Salvador, pero las sociedades comerciales no lo están.

Además, el fallo de la Corte IDH identifica a los trabajadores como quienes hacen realidad su derecho a la libertad de expresión mediante las empresas, una perspectiva también problemática. No existe en las empresas capitalistas una relación de paridad entre miembros como en un sindicato o en un partido político. Por lo general, los trabajadores de una empresa mediática, sean o no periodistas, no tienen capacidad de incidencia en la línea editorial. Las expresiones de las empresas no pueden ser consideradas como representación de la expresión de sus trabajadores. De hecho, mecanismos como la cláusula de conciencia, que abundan en el derecho comparado, refuerzan esta visión en desmedro de la sostenida en el fallo.

Pluralismo y rol del Estado

En la sentencia, el tribunal repasa la jurisprudencia sobre libertad de expresión y las obligaciones de los Estados para garantizar diversidad y pluralismo. Recupera la Opinión Consultiva 05/85 al recordar que “la

20 Íd.

21 Íd.

libertad de expresión, particularmente en asuntos de interés público, ‘es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática’”. Enfatiza también que la protección del pluralismo es “no solamente un fin legítimo, sino, además, imperioso”.²²

Desarrolla asimismo una saludable preocupación por la necesidad de la diversidad de fuentes, que no depende sólo de la cantidad de medios de comunicación sino también de la existencia de distintos tipos de medios y del pluralismo que cada uno de ellos proponga. Recuerda que los ciudadanos de un país tienen el derecho a acceder a la información y a las ideas desde una diversidad de posturas, pero también advierte:

El pluralismo de ideas en los medios no se puede medir a partir de la cantidad de medios de comunicación, sino de que las ideas y la información transmitidas sean efectivamente diversas y estén abordadas desde posturas divergentes sin que exista una única visión o postura. Lo anterior debe tenerse en cuenta en los procesos de otorgamiento, renovación de concesiones o licencias de radiodifusión.

Sobre todo, cuando se trata de concesiones que utilizan el espacio radioeléctrico, ya que, en la medida que se trata de un bien escaso con un número finito de frecuencias utilizables, se reduce o limita la cantidad de medios que pueden acceder a ellas, “por lo que es necesario asegurar que en ese número de medios se halle representada una diversidad de visiones o posturas informativas o de opinión”.²³

Esto es fundamental porque pone en cuestión el punto sobre la prórroga o renovación automática de concesiones. Sobre ello, el tribunal resolvió que no correspondía considerar como una restricción la no renovación automática de la licencia por otros veinte años, como pedía RCTV, dado que la legislación venezolana “no hace mención alguna a que el Estado estuviera obligado a conceder la renovación, ni tampoco establece una prórroga automática” y, a su vez, “esta obligación no está contemplada en el derecho internacional”.²⁴ Además, al haberse adjudicado la frecuencia a una emisora pública, caída la licencia por

22 Íd.

23 Íd.

24 Íd.

vencimiento de plazo, el derecho de preferencia para un nuevo concurso quedaba sin efecto. Esta fue una de las razones por las que, en su momento, la Comisión Interamericana no otorgó la medida cautelar requerida.

Lo que describimos se articula con una equivocación recurrente en torno al concepto de propiedad aplicado en servicios con uso de concesiones radioeléctricas. Generalmente se confunde el hecho de ser concesionario o licenciataria con ser propietario de la frecuencia. La sentencia es concluyente al afirmar que el espectro radioeléctrico es un bien público cuyo dominio corresponde al Estado y, por tanto, su titularidad no puede ser reclamada por particulares.

El caso RCTV cristalizó buena parte de los debates políticos y jurídicos vinculados con el ejercicio del derecho a la comunicación a través de medios audiovisuales que tuvieron lugar, con mayor o menor intensidad, en todos los países de la región a lo largo de la última década. La relación entre gobiernos y medios concentrados, el rol de los conglomerados mediáticos privados en alzamientos contra el Estado de derecho, los límites de las potestades estatales en torno a la regulación de las condiciones de acceso al debate público y su relación con el pluralismo y la diversidad son algunas de las cuestiones que se pueden rastrear desde el inicio, en 2002, de los hechos que motivaron el caso internacional hasta la sentencia de la Corte IDH, en junio de 2015.

El fallo desnuda contradicciones en torno a algunos puntos como la legitimación de los peticionantes para alegar una violación de derechos humanos y, desde ese lugar, fuerza una intervención que no da cuenta de los matices del conflicto. La principal imputación al Estado venezolano, la “desviación de poder”, se ve en conflicto con las propias apreciaciones de la Corte IDH, dado que la licencia fue declarada caduca al cumplirse el plazo legal previsto y el propio tribunal reconoció que no correspondía una renovación automática por otros veinte años.

Además, el fallo castiga con precisión las violaciones al debido proceso y a la protección judicial que sufrió RCTV al declararse la caducidad de la licencia. Sin embargo, el tema aparece como una asignatura pendiente en materia de políticas públicas de comunicación, que recién comenzó a sanearse en algunos países en años recientes y no sin resistencias por parte de quienes se beneficiaban del (des)orden administrativo previo. El caso argentino, con la LSCA sancionada en 2009, resulta ejemplificador.

Finalmente, el fallo de la Corte IDH reafirma aspectos centrales vinculados con la regulación de la radiodifusión, el rol del Estado y las po-

líticas públicas en relación con el sistema de medios. Sin embargo, llaman la atención ciertos claroscuros en la sentencia. Algunos desarrollos doctrinarios no se condicen con las conclusiones, y las distintas visiones de los jueces resultan difíciles de armonizar. En definitiva, el fallo parece recoger las cenizas de un debate que, a trece años del inicio de los hechos, todavía arde.

Integran el CELS

COMISIÓN DIRECTIVA

Horacio Verbitsky

presidente

Laura Jordán de Conte

vicepresidenta

Damián Loreti

secretario

David Blaustein

tesorero

Vocales

Eduardo Basualdo

Mariana Carbajal

Marcelo Alejandro Ciaramella

Luis Fara

María José Gumbre

Gustavo F. Palmieri

Victorio Paulón

Julieta Rossi

Carolina Scotto

Sofía Tiscornia

Juan Gabriel Tokatlian

Carmen A. Lapacó, miembro honorario

Revisores de cuentas

Agustín Colombo Sierra

Raquel Witis

EQUIPO DE TRABAJO

Equipo de gestión

Gastón Chillier, director ejecutivo

Paula Litvachky

Diego Ramón Morales

Jimena Llanos, asistente

Margarita Trovato, asistente

Áreas

Justicia y Seguridad

Paula Litvachky, directora

Equipo Seguridad Democrática y Violencia Institucional

Manuel Tufró, coordinador

Ignacio Bollier

Victoria Darraidou

Agustina Lloret

Juliana Miranda

Florencia Sotelo

Equipo Política Criminal y Violencia en el Encierro

Eva Asprella, coordinadora

María Dinard

Macarena Fernández Hofmann

Marina García Acevedo

Mariano Lanziano

Litigio y Defensa Legal

Diego Ramón Morales, director

Federico Efrón, coordinador

Lucía de la Vega

Tomás Ignacio Griffa

Andrés López Cabello

Soledad Ribeiro Mieres

Rodrigo Borda, abogado externo
Matías Duarte, abogado externo
Santiago Felgueras, abogado externo
Alejandro Rúa, abogado externo

Equipo Memoria, Verdad y Justicia

Luz Palmás Zaldua, coordinadora
Sebastián Blanchard
Sol Hourcade
Federico Gaitán, abogado externo

Equipo Migrantes

Verónica Jaramillo
Pablo Asa, abogado externo
Camila Carril, docente clínica UBA-CELS-CAREF
Eugenia Favilla, docente clínica UBA-CELS-CAREF

**Derechos Económicos, Sociales y Culturales
e Inclusión Social**

Eduardo Reese, director
Luna Miguens, coordinadora
Carlos Píngaro Lefevre
Santiago Sánchez
Leandro Vera Belli

Equipo Salud Mental

Macarena Sabin Paz, coordinadora
Mariana Biaggio
Rosa Matilde Díaz Jiménez
Augusto Martinelli
Víctor Manuel Rodríguez
Luciana Salerno
Ana Sofía Soberón Rebaza

Laura Conte
Elena Lenhardtson
Mariana Wikinski

Gustavo Manrique
Anahí Giglio
Marcelo Marmer
Roberto Gutman
Gervasio Noailles
Adelqui Del Do
Luis Prieto

Equipo de Trabajo Internacional

Gabriela Kletzel, directora
Camila Barretto Maia
Edurne Cárdenas
Raisa Ortiz Cetra
Luciana Pol
Erika Schmidhuber Peña
Fernando Sciré
Paulo De Tarso Lugon Arantes, representante en Ginebra

Investigación

Marcela Perelman, directora
Guadalupe Basualdo, coordinadora
Mariel Alonso
Federico Ghelfi
Patricia Panich
María Teresa Texidó
Victoria Basualdo, investigadora externa

Comunicación

Ximena Tordini, directora
Hilary Burke
Vanina Escales
Ezequiel María
Verónica Torras, consultora

Desarrollo Institucional

Cecilia Ales, directora

Mary Bean

Chiara Padovani

Administración y Finanzas

Jimena Pérez Alzueta, directora

Natalia Amor

Alan Larrosa

Aurélie Mommens

Nahuel Mouzet

Ernesto Sigaud

María Villarruel

Samanta Sosa

Mercedes Escusol Sáez

Celina Domínguez

Pedro Campos

Raúl Romero, consultor

Raúl Cardoso, consultor

COLABORARON CON EL CELS

Litigio y Defensa Legal

Nancy Arévalo

César Baena

Gianna Cambursano Alascio

Mariano Darío Carabetta

María Lourdes Paz

Fabio Vallarelli

Equipo Memoria, Verdad y Justicia

Valentine de Dardel

Eliana Page

Marina Beatriz Santapaola

Ignacio Torres Fezza

Justicia y Seguridad

Equipo Política Criminal y Violencia en el Encierro

Florencia de Angelis

Equipo Seguridad Democrática y Violencia Institucional

Josefina Alfonsín
Julieta Caggiano
Marina Clur
Bruno Loffreda
María Sol López García
Elizabeth Maugeri
Giuliana Pawluczyk
María Agustina Peralta
Eugenia Serres

Derechos Económicos, Sociales y Culturales e Inclusión Social

Jennifer Aguirre
Laura Eder
Camila Figueroa Vinassa
Mary F. Powell

Equipo de Salud Mental

Roxana Barone
Betiana Romina Cáceres
Gabriela Cuniglio
Laila Skoczylas Fiszer
Carolina Gauna
Rebecca Godeski Merton
María Lucila Guiñazú
Carolina Jaramillo Calderón
Flavia Anabella Valle Ruidiaz
Yael Zygielman Tale

Investigación

Lucía Borgna
Guadalupe Castro Clerici
Julián Gorla

Hugo Federico Mangione
Nicolás Martín Salomón
Anabella Schoenle
Julián Toribio

Comunicación

Sofía Lo Forte
Lucila Moreno
Anabella Museri
Luciana Radó
Melanie Vieta
Lucía Wainfeld

